

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

جامعة غرداية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



سياسة ترشيد النفقات في مجال المرافق العامة في التشريع الجزائري

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي

في مسار الحقوق تخصص: قانون إداري

إشراف الأستاذ:

إعداد الطالب:

- د. بن الأخضر محمد

* حارث همام شراب

- المشرف المساعد:

- الأخصري إيمان

لجنة المناقشة

رئيس اللجنة	د. فروحات السعيد
مناقشا	لغلام عزوز
مناقشا	الراعي العيد
مشرفا	د. بن الأخضر محمد

السنة الجامعية

1437هـ - 1438هـ / 2016م - 2017م

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى روح أبي الطاهرة الذي لم يبخل علي يوماً بشيء وعلمني معنى النجاح والصبر والذي لطالما انتظر هذه الفرحة.

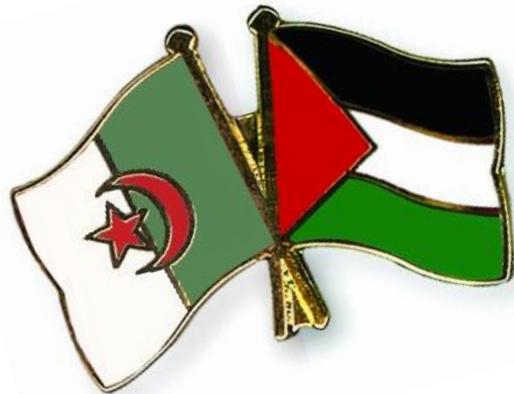
وإلى من تتسابق الكلمات لتخرج معبرة عن مكنون ذاتها من علمتني وعانت الصعاب لكي أصل إلى ما أنا فيه يا من علمتني الصمود مهما تبدلت الظروف: أمي الحنونة.

إلى من كانوا يضيئون لي الطريق ويساندونني ويتنازلون لإرضائي إخوتي أتم فخر لي .
إلى أخواتي نبع الحنان ومصدر الوثام أحبكم حبالاً يوصف إلى أسرتي الكريمة أعمامي وعماتي وأخوالي.

إلى أعز أصدقائي عمرو كمال الدين أبو صافية ربي أخ لم تله أمك يا من تقاسمت الفرح والحزن معي.

إلى صديقي وأخي العزيز أنس سهيل الشغنوبي يا من باعدتك عني الغربة المؤلمة أسئل الله لك التوفيق والنجاح في حياتك.

إلى كل من عرفتهم وحفظهم قلبي وذاكرتي وكانوا لي أهلاً في غربتي ولم تشملهم مذكرتي أهديهم هذا العمل.



حارث همام شراب

الشكر

إن الحمد والشكر لله نحمده ونستعين به هو الذي وفقني وأعانتني على إنجاز هذا العمل الجد متواضع فهو أحق أن يشكر ويحمد.

{{من لم يشكر الناس لم يشكر الله.}}

أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى أستاذي المشرف الدكتور الفاضل بن الاخضر محمد على توجيهاته ونصائحه القيمة.

إلى كافة الأساتذة في كلية الحقوق والعلوم السياسية على جهوداتهم التي قدموها لنا طول مشوارنا الدراسي.

إلى الأخ العزيز مهدي باب الجريد الذي ساعدني في كتابة وإنجاز هذا العمل.

إلى كل من دعا لي في السر والعلن وكل زملائي الطلبة في جامعة غرداية.

إلى كل من ساعدني في السراء والضراء ومن أحببت من أعماق قلبي.

إلى كل هؤلاء تقول لهم:

{{بارك الله فيكم وأن يجعلها في ميزان حسناتكم}}



حارث همام شراب

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوعات
	الإهداء
	الشكر
	فهرس المحتويات
	ملخص الدراسة
أ-و	مقدمة
15	تمهيد الفصل الأول
15	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للمرفق العام و النفقة العمومية و سياسة ترشيدها
16	المبحث الأول: مفهوم المرفق العام
17-16	المطلب الأول: تعريف المرفق العام
25-18	المطلب الثاني: عناصر وأنواع المرفق العام
29-26	المطلب الثالث: طرق وأساليب ادارة المرفق العام
30	المبحث الثاني: مفهوم النفقة العامة و سياسة ترشيدها
33-30	المطلب الأول: مفهوم النفقة العامة
40-34	المطلب الثاني: تقسيم النفقات العامة
44-41	المطلب الثالث: مفهوم سياسة ترشيد النفقات العمومية
45	المبحث الثالث : مفهوم التنمية المحلية
48-45	المطلب الأول : تطور مفهوم التنمية المحلية
53-49	المطلب الثاني : مقومات وأبعاد التنمية المحلية
54	خلاصة الفصل الأول
56	الفصل الثاني: الإطار التطبيقي للنفقة العمومية و سياسة ترشيدها
56	تمهيد الفصل الثاني
57	المبحث الأول: أساليب الرقابة على النفقات العمومية

65-57	المطلب الأول: الرقابة السابقة على النفقات العمومية
66	المطلب الثاني: الرقابة اللاحقة على النفقات العمومية
74-73	المبحث الثاني: إنعكاسات وأثار سياسة ترشيد النفقات على أهداف المرفق العام
81-75	المطلب الأول: التدابير المتبعة من طرف الدولة في ترشيد النفقات
87-82	المطلب الثاني: الأثار الناتجة عن انتهاج سياسة ترشيد النفقات العمومية
88	خلاصة الفصل الثاني
94-90	خاتمة
101-96	قائمة المصادر والمراجع
110-102	قائمة الملاحق

ملخص الدراسة:

تعالج الدراسة موضوع سياسة ترشيد النفقات في مجال المرافق العامة حيث أصبحت النفقات العمومية عبأ تواجهه الدولة في ظل التطورات الراهنة في شتى المجالات خصوصا مع المرور في الأزمة المالية، إثر إنخفاض أسعار النفط عالميا، الأمر الذي أدى إلى العمل على ضبط النفقات العامة وحسن استعمالها وتسييرها للحفاظ على ديمومة المرافق العامة وذلك لتحقيق النفع العام، ومع ازدياد احتياجات العامة التي أدت إلى التأثير على الميزانية العامة، وجب على الدولة الحد من هذه المشكلة بتطبيق سياسة ترشيد النفقات العامة.

ولمعالجة اشكالية الدراسة لقد تناولنا في الاطار المفاهيمي مفهوم المرفق العام وكذلك النفقة العامة وسياسة ترشيدها وصولا إلى التنمية المحلية من خلال تعريفها وأبعادها ومقوماتها ولكي أسقط الاطار المفاهيمي على الواقع تناولنا في الاطار التطبيقي هيئات الرقابة المكلفة بالسهر على الحفاظ للمال العام من خلال رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي، كذلك رقابة المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة والتي تعد رقابة لاحقة لمرحلة تنفيذ النفقات، وفي الجزء الأخير من الدراسة تناولنا انعكاسات وأثار سياسة ترشيد النفقات على أهداف المرفق العام وما تتبعه من تدابير ترمي إلى الحفاظ على المال العام، وما خلفته سياسة الترشيد من آثار ايجابية وأخرى سلبية لم تتقبلها العامة في المجتمع لإختلاف وجهات النظر حول تطبيق وانتهاج هذه السياسة.

Summary:

this study analyses the subject of the policy of expenditures related to the public accompanying. because the public expenditures become a burden that is faces the country while the present changes in all the fields taking into consideration the economic crises when the prices of petrolum falling down that's what pushes the superiors to make the expenditures more exact and well organized in order to keep the Permanence of the public accompanying the general output..that's why there must be a

Rationalized policy for the public expenditures And to analyse the case studied's problelatic in the round of concept the concept of a public facility and the general expenditures and the rationalizd policy..adding the deffinitions with its dimentions and what it contains for that monitoring is the responsible facility of keeping the general money by a local inspector and a general one..and also inspecting the general financial inspection in this study ,we try to show the idea of the rationalization of the general money ,its reflections and its effects on the general facilities and to keep their money safe and that this policy has different concequences positive and negative when the public doesn't accept it because of the different look on its application and its results.

مقدمة

أضحت فكرة المرفق العام من الأفكار الأساسية التي كرسها القانون الإداري، الذي بواسطة نظامه القانوني تستطيع السلطة الإدارية المختصة في الدولة أن تضمن إنجاز وتحقيق وظائف وشباغ الحاجات العامة في الدولة والمجتمع بانتظام وإطراد على أفضل صورة، إن جوهر نشاط الدولة يتجسد في تشغيل المرفق العام، ولعل أهم ما يؤكد أهمية المرفق العام أنه يعتبر المظهر الإيجابي لنشاط الدولة في تحقيق المنفعة العامة، والتي لا ترمي إلى تحقيق الربح وبغض النظر عن فرض الإدارة العامة (المرفق العام) لبعض الرسوم والأتاوات وذلك حفاظاً على سيورة المرفق العام، ونظراً لزيادة حاجات الأفراد في المجتمع وزيادة تدخل الدولة في مختلف المجالات أصبحت النفقة العامة أداة الدولة التي تستخدمها في تحقيق الدور الذي تقوم به، فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة وتبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام واعتمادات تخصص لتلبية الحاجات العامة للأفراد وسعياً لتحقيق التنمية المحلية، اعتبرت النفقة العامة كأداة تستعمل من طرف السلطات العمومية لتمويل النشاطات الغير الانتاجية فهي تمثل سلوكاً استهلاكياً يقوم بإفقار المجتمع ومنه ظهرت كلمة "الأعباء".

وفي ظل مثل هذه الظروف وجب على الدولة الحد بشكل كبير على نفقاتها، كما أن النفقة العامة تعد نفقة إيجابية والهدف منها تحقيق آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية بجانب أثارها المالية، و أيضاً تعد من أبرز أدوات تدخل الدولة، وتعددت أشكال تدخلها من خلال الإعانات التي تمنح للأفراد أو لمؤسسات معينة، أو للقيام بمشروعات إنتاجية ضخمة، أو السيطرة الكاملة أو الجزئية المباشر أو الغير المباشر في مختلف المجالات الإدارية و الاقتصادية، وذلك لتحقيق خطة تنمية محلية شاملة، لم تصبح الدولة مجرد حارسه للأفراد كما كانت، وإنما أخذت تتدخل في النشاط الاقتصادي القومي، وفي الحياة الاجتماعية فزادت أهمية الانفاق العام لمواجهة أوجه التدخل المتعددة، لقد أدت هذه التطورات إلى خروج الميزانية العامة عن منطق التوازن المالي للدولة، حيث أدى الانفاق العام الذي أخذ بالزيادة في الوقت الراهن تحقيق كافة الأغراض المقدمة على الرغم من احتمال وجود عجز في ميزانية الدولة، ولقد أظهرت التجارب والتطبيقات المالية الحديثة، أن فكرة أحداث عجز منظم في الميزانية الهدف منه تحقيق التوازن الاقتصادي ومحاربة الآثار الضارة.

إلا أن فكرة أحداث عجز منظم أو ظاهرة تزايد النفقات العامة لم تعد تناسب الواقع الذي تشهده البلاد بل أضحت من المسائل والقضايا الجوهرية التي أثار اهتمام الباحثين في دول العالم، في ظل تقلص الموارد واتساع الحاجات، مما جعل من الدولة أن تطبق سياسة ترشيد النفقات، والذي بدوره يؤدي هذه السياسة إلى العمل على زيادة فعالية الانفاق بالقدر الذي يمكن معه زيادة الاقتصاد، وقدرته على تمويل ومواجهة التزاماته، الداخلية

والخارجية مع القضاء على مصدر التبذير والإسراف، إلى أدنى حد ممكن لذا فإن ترشيد الإنفاق العام يهدف إلى احداث انتاجية عامة ممكنة بأقل قدر ممكن من الانفاق من خلال تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع.

ان الأزمة المالية التي تعيشها الجزائر في الوقت الراهن جعلت منها تتبع هذا النهج والشروع في تطبيق هذه السياسة على أرض الواقع لتفادي الوقوع في عجز للميزانية العامة للدولة، التي بدورها جعلت من هيئات الرقابة المالية تكثف من جهودها في مراقبة ميزانية الدولة، وأن هذه الأخيرة قبل تنفيذها لابد أن تخضع إلى نوع خاص من الرقابة السابقة على النفقات والتي تهدف إلى اكتشاف وتحليل المشاكل الممكن حدوثها، وتفاديها ومعالجتها قبل وقوعها، والموافقة السابقة لأجهزة الرقابة على القرارات المتعلقة بصرف الأموال، وبالرغم من أنها تؤدي إلى كثرة الاجراءات اللازمة للقيام بعملية النفقات مما يترتب عليها بطأ سير المرافق العامة، إلا أنها تعتبر الحاسمة في تأدية الغرض التي تهدف إلى تحقيقه والمتمثل في تطبيق الميزانية تطبيقاً سليماً، تراعي فيه كافة قواعد الانفاق المقررة، كما يكون هدفها ضمان تطبيق القوانين والقواعد التنظيمية والتحقق من الشرعية المالية للالتزامات للنفقات العمومية ، كما أن عمليات المراجعة والرقابة تتم قبل الصرف.

من خلال ما سبق نهدف إلى الامام والاحاطة أكثر في مختلف الجوانب التي تفصل الموضوع من خلال الاجابة عن التساؤل الرئيسي:

- ما مدى تأثير سياسة ترشيد النفقات على أهداف المرفق العام؟

من خلال هذا التساؤل الرئيسي يمكننا صياغة التساؤلات الفرعية التالية:

- ما مفهوم المرفق العام؟

- ما مفهوم النفقة العمومية وسياسة ترشيد النفقات؟

- كيف تؤثر سياسة ترشيد النفقات على أهداف التنمية المحلية؟

- ما دور هيئات الرقابة المكلفة على تسير وترشيد النفقات؟

ان اختيارنا لهذا الموضوع كان من عدة اعتبارات و هي كالآتي:

- ادراكنا بأهمية الموضوع خاصة مع دخول الجزائر في الأزمة المالية الراهنة من جراء انخفاض أسعار النفط عالميا.

- الرغبة في الاطلاع أكثر على سياسة ترشيد النفقات من خلال الاجراءات التي اتخذتها الجزائر للخروج من واقع الازمة المالية، والسيطرة عليها.

- تنمية المعرفة الذاتية حول المرفق العام

- محاولة معرفة مدى تأثير هذه السياسة على أهداف المرفق العام.

تتمثل أهمية الموضوع في كونه يلقي الضوء على أهم الاجراءات التي اتبعتها الجزائر لمواجهة الأزمة المالية ومدى تأثيرها على الادارة المحلية. " المرفق العام " لتحقيق التنمية المحلية.

نحاول من خلال هذه الدراسة معرفة الدور الذي يقوم به المرفق العام في تلبية الحاجات العامة لأفراد المجتمع كونه الجانب الايجابي لنشاط الإدارة، وكذلك الامام بجانب النفقة العامة التي اضحت من الجوانب المهمة في تسيير و إيقاف المشاريع العمومية في الدولة والتأكيد على أن النفقات العمومية يتم صرفها على الوجه الصحيح طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها.

أما من الناحية التطبيقية فتتمثل هذه الدراسة:

- الوقوف على واقع سياسة ترشيد النفقات في مجال المرافق العامة في الجزائر.

- المساهمة في ابراز الانعكاسات والآثار الناجمة عن تطبيق سياسة الترشيد والحفاظ على التوازن المالي والخزينة العامة للدولة خاصة بعد الأزمة المالية التي تعيشها الدول العربية من جراء انخفاض اسعار النفط كونه السبب الأول والأخير في اتخاذ الجزائر لهذه السياسة والامر الذي أدى بها إلى ضغط الانفاق العام والتصدي للأزمة المالية من خلال الخروج من قطاع المحروقات إلى سوق الانتاج.

لم أجد دراسة تناولت هذا الموضوع بشكل مفصل ومتكامل ولعل أقرب الدراسات في هذا الموضوع :

- دراسة بن عزة محمد، ترشيد سياسة الانفاق باتباع منهج الانضباط بالأهداف، دراسة تقييمية لسياسة الانفاق العام في الجزائر خلال الفترة "2009/1990" مذكرة ماجستير في العلوم

الاقتصادية تخصص تسير المالية العامة ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2010. حيث تمثلت الاشكالية الأساسية " ما مدى رشادة سياسة الانفاق العام في تحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الجزائر "، وتوصل إلى النتائج التالية يعتبر ترشيد الانفاق العام السبيل للخروج من الندرة وشح التمويل باعتباره التزام " فعالية" بتخصيص الموارد، و "الكفاءة" في استخدامها بما يعظم الرفاهية في المجتمع، وتجنب الاسراف والتبذير وضرورة الأخذ بعين الاعتبار تحقيق أهداف كل عملية انفاق.

- دراسة شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل لترشيد الانفاق العام والحد من الفقر، دراسة حالة الجزائر "2010/2000" أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة الجزائر ، 2012، حيث تمثلت الاشكالية الأساسية لها إلى أي مدى يساهم الالتزام بمبادئ الحكم الراشد في ادارة وتوجيه الانفاق العام بصورة صحيحة بما يحقق رشادتها وكيف يمكن أن يساعد في التخفيف من حدة الفقر؟، وتوصل إلى النتائج التالية:

أن لتحقيق التنمية المستدامة يجب أن يسود جميع المستويات الوطنية والمحلية والادارية، وأن يقوم على شفافية في التسيير ومشاركة المواطنين والمجتمع المدني في صنع القرار والمسؤولية، والمسائلة والمحاسبة في التنفيذ كما ينبغي توفر أسس واضحة فيما يتعلق بتخصيص الموارد واستخدام الأموال العامة وخفض التكلفة وترشيد الانفاق والانتباه إلى القضايا الاجتماعية.

أكثر الصعوبات التي واجتها أثناء اعدادي لهذا البحث تمثلت في :

- سياسة ترشيد النفقات هي حديث الوقت الراهن لأغلبية الدول العربية وعلى وجه الخصوص دولة الجزائر.

- عدم استفاء الموضوع حقه من الدراسة والبحث نظرا لضيق الوقت

- قلة المراجع المتاحة وخاصة فيما يتعلق بالدراسات السابقة المتخصصة التي تناول هذا الموضوع بحيث تكتفي بالكتب المنشورة باللغة العربية بسرد مختلف الأدبيات المتعلقة بالمرفق العام والتنمية المحلية.

بهدف الدراسة المعمقة والتحليل لمختلف العناصر والمتغيرات والاجابة عن الاشكالية المتعلقة بالبحث بإبراز مدى تأثير وانعكاس سياسة ترشيد النفقات العامة على أهداف المرفق العام، اعتمدت على المنهج الوصفي بالرجوع والاعتماد على المراجع العربية والقوانين لاستنباط أم المفاهيم المتعلقة بالمرفق العام ، والنفق العامة، والتنمية المحلية، ومحاولة الالمام بأساليب الرقابة المطبقة على النفقات العمومية .

من أجل العمل بمنهج الدراسة وتجسيد أهدافها وتحليل الاشكالية الواردة مع الأخذ بعين الاعتبار الفرضيات، قسمت البحث إلى فصلين: الفصل الأول نظري والثاني تطبيقي.

الفصل الأول: الاطار المفاهيمي للمرفق العام والنفقة العامة وسياسة ترشيدها.

حيث قسم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث تناولت في المبحث الأول مفهوم المرفق العام وفي المبحث الثاني مفهوم النفقة العامة وسياسة ترشيدها وفي المبحث الثالث تناولت التنمية المحلية، نظرا لأهمية التنمية المحلية التي تعود من جراء ترشيد النفقات.

الفصل الثاني: الاطار التطبيقي للنفقة العمومية وسياسة ترشيدها ولقد قسمت هذا الفصل إلى مبحثين، في المبحث الأول أساليب الرقابة المالية على النفقات العمومية وفيه رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي وكذلك رقابة المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة، وفي المبحث الثاني انعكاسات وأثار سياسة ترشيد النفقات على أهداف المرفق العام وفيه التدابير المتبعة من طرف الدولة في ترشيد النفقات والآثار الناتجة عن انتهاج سياسة ترشيد النفقات العامة.

الفصل الأول

الاطار المفاهيمي للمرفق العام
والنفقة العمومية وسياسة ترشيدها
والتنمية المحلية

يسلط هذا الفصل الضوء على أهم المفاهيم التي تتعلق بالمرفق العام وكذلك النفقة العامة وسياسة ترشيد النفقات ، والتنمية المحلية، إذ أنه من غير المعقول أن نجد ترشيد بدون تنمية، لأن الهدف الذي ترمي إليه سياسة ترشيد النفقات في مجال المرافق العامة، إلى التقليل من التبذير وضبط الأموال المخصصة للإدارات المحلية " المرفق العام " ، والعمل على عقلنتها وحمايتها ، ويجب الإشارة إلى أن التنمية المحلية لا يمكن من تحقيقها إلا من خلال الإدارات المحلية.

ومع ازدياد الحاجات العامة للمجتمع بدأ الاتجاه والاهتمام أكثر بالنفقات العمومية اعتبارها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور والمهام التي تقوم به في مختلف المجالات وتعكس كافة الجوانب والانشطة وتبين كافة البرامج الحكومية خصوصا منذ الشروع في العمل على تطبيق ترشيد النفقات العمومية في سنة 2014.

وقد قسمنا هذا الفصل إلى ثلاث مباحث، المبحث الأول مفهوم المرفق العام ثم تطرقت إلى المبحث الثاني مفهوم النفقة العامة و سياسة ترشيدها ثم المبحث الثالث مفهوم التنمية المحلية.

المبحث الأول: مفهوم المرفق العام

من خلال هذا المبحث سنتناول تعريف المرفق العام كمطلب أول ومن ثم عناصر وأنواع المرفق العام كمطلب ثاني ، وطرق أساليب تسيير المرفق العام في المطلب الثالث .

المطلب الأول: تعريف المرفق العام

ليس من السهل تعريف المرفق العام ولعل صعوبة وضع أو إيجاد تعريف فقهي يرجع أساسا إلى أن الفكرة لم تكن ذات منشأ فقهي بل ترجع إلى قضاء مجلس الدولة الفرنسي، إضافة إلى عدم التحليل الدقيق لمدلوله الذي عرف تطورات مع وظائف الدولة، إلا أن أغلب الفقه يذهب إلى أن عبارة مرفق عام مبهمة إذ أنها تحمل معنيين معنى عضوي والأخر موضوعي.

فالمعنى العضوي ينصرف إلى المؤسسة أو المنظمة التي تعمل على تقديم الخدمات واشباع الحاجات العامة ويتعلق هذا التعريف بالإدارة أو الجهاز الإداري في حد ذاته.

أما المعنى الموضوعي فتعلق بالنشاط الصادر عن الإدارة بهدف اشباع حاجات عامة والذي يخضع لتنظيم وارشاف ورقابة الدولة.¹

الفرع الأول: تعريف المرفق العام من الجانب العضوي:

ان التعريفات التي تركز على المعنى أو الجانب العضوي الشكلي في تعريف المرفق العام الذي يقرر بأن:

" المرفق العام هو منظمة عامة من السلطات والاختصاصات التي تكفل القيام بخدمة معينة تسديدها للجمهور على نحو منتظم ومطرد".

فواضح أن هذا التعريف يركز على المرفق العام والجهاز الذي يرتبط بالإدارة العامة، ويتمتع بأساليب السلطة العامة.²

¹ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، طبعة جديدة مزيدة ومنقحة، دار الهودة عين مليلة، الجزائر، 2012، ص159.

² عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، ط5، دار المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية بن عكنون الجزائر، 2008، ص57.

الفرع الثاني: تعريف المرفق العمومي من الجانب المادي:

ومن أهم تعريفات المرفق العام التي تركز على الجوانب والمعاني المادية والموضوعية لفكرة المرفق العام، أي المرفق العام كنشاط يستهدف تحقيق مصلحة عامة يتمثل في اشباع الحاجات العامة في الدولة، من أهم هذه التعريفات التعريف الذي يقرر فيه الفقيه ليون دوجي أن المرفق العام هو كل نشاط يجب يكلفه وينظمه ويتولاه الحكام، لأن الاضطلاع يجمد هذا النشاط الذي لا غنى عنه لتحقيق التضامن الاجتماعي، ولتطوره، بحيث لا يمكنه تحقيقه على أكمل وجه إلا بتدخل السلطة الحاكمة.

الفرع الثالث: تعريف المرفق العمومي بالجمع بين الجوانب العضوية والموضوعية:

ومن تعريفات المرفق العام التي تجمع بين المعاني والجوانب العضوية الشكلية والمعاني والجوانب المادية، الموضوعية لفكرة المرفق العام، التعريفات التالية:

تعريف "رولان" الذي يفيد بأن المرفق العام هو: "مشروع ذو نفع عام خاضع للهيمنة أو الإدارة العليا للحكام، ويهدف إلى اشباع حاجات عامة للجمهور، بسبب عدم كفاية أو عدم وجود مشروعات خاصة لتحقيق هذه الأغراض، ويخضع لحد أدنى من القواعد الخاصة أي لنظام قانوني خاص واستثنائي".

وكذا تعريف الدكتور ثروت بدوي الذي يفيد بأن المرفق العام هو: "مشروع ذو نفع عام تقوم به الإدارة وتهدف به إلى اشباع حاجات عامة مستخدمة في سبيل ذلك بعض امتيازات أو سلطات استثنائية مغايرة في طبيعتها للسلطات التي تكون للأفراد العاديين الذين يدرون مشروعات خاصة".¹

وكذا تعريف الدكتور محمود حافظ الذي يقرر فيه بأن المرفق العام هو: "مشروع ذو نفع عام يهمن عليه الحكم، أي تتولى السلطة العامة ادارته، مباشرة أو بطريق غير مباشر".

وتعريف الدكتور توفيق شحاتة الذي يقرر فيه المرفق العام هو: كل مشروع يستهدف الوفاء بحاجات ذات نفع عام وتعجز المشروعات الفردية عن وجه مرض، فتتولاه الإدارة العامة وتديره إما بنفسها، أو تعهد أفراد يديرونه تحت رقبتها.

¹ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 58.

وتعريف الدكتور محمد فؤاد مهنا الذي يفيد بأن المرفق العامة هي: "مشروعات تشنؤها الدولة بقصد تحقيق غرض من أغراض النفع العام، ويكون الرأي الأعلى في ادارتها للسلطة العامة".

وكذا تعريف الدكتور عثمان خليل والذي مضمونه أن المرفق العام هو: "مشروع تتولاه الادارة لأداء خدمة عامة،¹

وعلى ذلك يمكن القول بأن المرفق العمومي هو في حالة السكون المنظمة التي تقوم بنشاط معين، أما في حالة الحركة فهو ذلك النشاط الذي يهدف إلى اشباع حاجات عامة أيا كانت الجهة التي تؤديه.

وقد جاءت مجمل التعريفات بين هذين المعنيين فقد أكد بعض الفقهاء على العنصر العضوي للمرفق العام بينما تناوله البعض الأخر من الجانب الوظيفي أو الموضوعي، أما القضاء الإداري المقارن فقد تبنى المعنى العضوي ثم تطورت أحكامه بين المعنيين تبعا للمراحل التاريخية والتغيرات الايديولوجية، والاقتصادية المتعاقبة، واستقر فيما بعد على المعنى المركب فعرف المرفق العمومي بأنه النشاط الذي تتولاه الدولة و الأشخاص العامة الأخرى مباشرة أو تعهد به لأخرين كالأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة، ولكن تحت إشرافها ومراقبتها وذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام، تحقيقا للصالح العام، أو هو مشروع يعمل باطراد وانتظام تحت اشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور، مع خضوعه لنظام قانوني معين.²

المطلب الثاني: عناصر وأنواع المرفق العام:

من خلال التعريفات السابقة يتضح أن هناك ثلاث عناصر يجب توافرها حتى يكتسي النشاط صفة المرفق العمومي ومن ثم التطرق إلى أنواع المرفق العام.

الفرع الأول: عناصر المرفق العمومي:

للمرفق العام عناصر وأركان يقوم عليها تميزها عن المشروعات الخاصة، وأهم هذه العناصر أن المرفق العام تنشئه الدولة ومن ثم النفع العام والسلطة العامة.

¹ عمار عوايدي، مرجع سابق، ص، ص، 58، 59.

² علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص160.

أولا. المرفق العام تنشئه الدولة أو تشرف على ادارته:

الأصل هو أن يكون انشاء المرافق العامة بواسطة الدولة، حيث يكون انشائها بقانون أو بناء على قانون¹ ، ومن الجدير بالذكر بأنه ليس كل مشروع تنشئه الدولة يعتبر مرفقا عاما، إذ أن الدولة كما تملك انشاء المرافق العامة تستطيع في ذات الوقت القيام بمشروعات خاصة، ولذا يتعين الرجوع أي قصد المشرع في كل حالة على حدى فإذا كان النص صريحا في دلالة على ارادة الدولة في انشاء مرفق عام، فلا تكون هناك أية صعوبة في تحديد هوية المشروع وهل هو مرفق عام أو مشروع خاص، إلا أن الأمر يصبح متسما بالصعوبة إذا كان النص القانوني يتصف بالغموض وعدم الصراحة، فهنا يتعين التعرف على قصد المشرع بالاستعانة بالقرائن.

وقد ذهب الأستاذ لوبادير في هذا الخصوص إلى أنه إذا تعذر الكشف عن قصد المشرع في هذا الشأن فإنه يمكن بوجه عام اعتبار المشروعات التي تنشئها الدولة، أو تديرها سلطة عامة، على أساس نية الدولة في هذه الحالة، أما إذا تولى انشاء أو ادارة هذه المشروعات أشخاص القانون الخاص، فيجب اعتبارها مرافق عامة أن ينص المشرع صراحة على ذلك، أو أن يوجد عنصر غير عادي يخالف الاوضاع المعروفة في القانون الخاص.

ثانيا. استهداف النفع العام:

مما يضيفي على المشرع صفة المرفق العام، أن يستهدف النفع العام أي أن يكون غرضه سد حاجات عامة أو تقديم خدمة عامة وسواء أكانت هذه الحاجات والخدمات مادية كتوفير المياه والكهرباء ووسائل المواصلات العامة والخدمات الهاتفية، أو معنوية كتوفير الأمن بعنصره الداخلي والخارجي للأفراد والتعليم بمراحله المختلفة.²

وعليه فإنه إذا فقد المشروع هذه الصفة لم يعد مرفقا عاما ولو كانت الدولة هي التي أنشأته وتتولى ادارته لهذا يجب ألا يكون الهدف الأساسي للمشروع تحقيق الربح وهذه النتيجة طبيعية لاشتراط النفع العام في كل مرفق ، ومع ذلك فإن التطور الحديث للقانون الاداري يعترف بصفة المرفق العام "للمرافق الصناعية التجارية التي تنشؤها الدولة" مع انها تعمل على تحقيق الربح وسبب ذلك أن الغرض الرئيسي لهذه المرافق لا يستهدف جني الأرباح بل تحقيق المنفعة العامة، أسوة بكل المرافق العمومية الأخرى، وما الربح الذي يتحقق إلا أثر من الأثار المترتبة على نوعية هذه المرافق، باعتبارها تقوم بأعمال صناعية أو تجارية وتجدر الاشارة إلا أن عنصر النفع العام لا يتعارض مع أداء الخدمة لقاء مقابل معين، فقد تفرض الدولة رسوما معينة على الأفراد مقابل الخدمات التي تؤديها بعض

¹ هاني علي الطهرواي، ماهية القانون الاداري: التنظيم الاداري والنشاط الاداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009، ص، ص، 263، 264.

² المرجع نفسه، ص264.

المرفق العامة، كالرسوم الجامعية، والرسوم القضائية ورسوم نقل ملكة العقارات وهذا لا يعني أنه ليس من مستلزمات النفع العام للمرفق، أن تكون للخدمة التي يؤديها للجمهور مجانية، لأن هذه الرسوم لا تفرض بقصد تحقيق الربح أصلا، وإن كانت تحقق الربح فعلا وإنما يكون الغرض منها اما تنظيم انتفاع الأفراد بخدمات هذه المرفق، أو المشاركة في جزء من تكاليفها لتخفيف الأعباء على ميزانية الدولة.¹

ثالثا. خضوع المرفق العام للسلطة العامة:

ان توافر العنصرين السابقين لا يكفي لكي يعتبر المشروع مرفقا عاما، إذا ان كثيرا من المشروعات تشمل على هذين العنصرين ومع ذلك فلا تعتبر من المرفق العامة وإنما تعد من المشروعات الخاصة ذات النفع العام، وذلك لتخلف ركن رئيسي لاعتبار المشروع مرفقا عاما، هو عنصر السلطة العامة.²

والمقصود بالسلطة العامة كركن أساسي للمرفق العام أن يخضع في ادارته للسلطة الحاكمة، بمعنى أن تكون الكلمة النهائية في ادارته وتنظيمه للسلطة العامة ولا يقصد بذلك مجرد خضوع المشروع لرقابة و اشراف السلطة العامة، كأن تشترط جهة الادارة موافقتها المسبقة على النظام الأساسي للمشروع، أو حقها في التفتيش الدوري على أعمال المشروع، إذ أن كل هذه الاختصاصات مقرررة لجهة الادارة بمقتضى سلطات الضبط الاداري، وهي تمتد لتشكل المشروعات الخاصة ومن ثم فيتعين لاعتبار مشروع ما مرفقا عاما أن يكون للسلطة العامة الرأي النهائي في إنشاؤه وإدارته، وأن يكون لها الحق في استخدام بعض وسائل وامتيازات السلطة العامة، كحقها في اتخاذ القرارات الادارية او الاستملاك.

رابعا. خضوع المرفق العام لنظام قانوني خاص واستثنائي:

تعتبر هذه العملية ركن وعنصر أساسي وجوهري من أركان وعناصر المرفق العام، والمقصود بالنظام القانوني الخاص والاستثنائي الذي يحكم المرفق العام هو مجموعة الأحكام والقواعد والمبادئ القانونية التي تختلف اختلافا جذريا عن قواعد القانون الخاص بصفة عامة وعن قواعد النظام القانوني الذي يحكم مشروعات خاصة بصفة خاصة، مادامت فكرة المرفق العام قد لعبت وتلعب دورا أساسيا وحيويا في تأسيس القانون الاداري كقانون

¹ هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص 265.

² المرجع نفسه، ص 265.

مستقل عن قواعد القانون الخاص، إذا يخضع المرفق العام للنظام القانوني، خاص واستثنائي يتلاءم وينطبق عيله في انشائه وتنظيمه وتسييره وفي الغاء وفي الرقابة عليه.¹

الفرع الثاني: أنواع المرفق العام:

يمكن تقسيم المرافق العامة من زوايا متعددة سواء من حيث طبيعة نشاطها أو السلطة التي تنشئها أو اختلاف دائرة نشاطها أو من حيث استقلاليتها.

أولا. المرافق العمومية من حيث طبيعة نشاطها:

وهي من أكثر الزوايا دراسة من قبل فقه القانون الإداري لارتباطها الوثيق بأسس هذا القانون بحيث تنقسم المرافق العمومية من حيث موضوع نشاطها إلى ثلاث أنواع:²

1. المرافق العمومية الادارية:

يقصد بالمرافق العمومية الادارية تلك المرافق التي تتناول نشاطا لا يزاوله الأفراد عادة إما بسبب حجم النشاط أو عجزهم عن ذلك، والذي يرتبط بنشاطها أساسا بالوظائف السيادية للدولة في الغالب، ومثلها مرافق الدفاع، والأمن، والقضاء، وتخضع المرافق الادارية من حيث الأصل بأحكام القانون الإداري فعمالها يعتبرون موظفين عموميين وأموالها أموالا عامة وتصرفاتها أعمالا اداريا وقراراتها تعد قرارات ادارية وعقودها عقودا ادارية وبمعنى آخر تتمتع المرافق العمومية الادارية باستخدام امتيازات السلطة العامة لتحقيق اهدافها إلا أنها قد تخضع في بعض الأحيان لاحكام القانون الخاص استثناءا و ذلك عندما تجد الجهة المختصة بإدارتها ان هذا الأسلوب لا يكفي لتحقيق أهداف المرفق العام وتحقيق المصلحة العامة، وينبغي على ذلك أيضا من المنتفعين من هذه المرافق العمومية فيما يكسبون من حقوق وما يترتب عليها التزامات يعتبرون في مركز تنظيمي وليس في مركز تعاقدية، وهذا يعني أن الادارة تستطيع تعديل قواعد المرفق العام في أي وقت دون إمكانية الاحتجاج بالحق المكتسب أو الوضع القائم الذي يربطهم بهذه المرافق الإدارية.³

¹ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص، ص 61، 62.

² علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 164.

³ هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص 267.

2. المرافق العمومية الاقتصادية:

بفعل الأزمات الاقتصادية وتطور وظيفة الدول ظهر نوع آخر من المرافق العمومية يزاول نشاطا تجاريا او صناعيا مماثلا لنشاط الأفراد وتعمل في ظروف مماثلة، لظروف عمل المشروعات الخاصة، وبسبب طبيعة النشاط الذي تؤديه هذه المرافق دعا الفقه والقضاء إلى ضرورة تحرير هذه المرافق من الخضوع لقواعد القانون العام، والأمثلة على هذه المرافق كثيرة، منها النقل والمواصلات ومرفق التزويد بالمياه والغاز والبريد وغيرها.¹

وقد اختلف الفقه حول معيار تمييز المرافق العامة الاقتصادية عن المرافق العمومية الإدارية على النحو الآتي:

أ- المعيار الشكلي:

يعتمد هذا المعيار على أساس شكل المشروع او مظهره الخارجي، فإذا اتخذ المشروع شكل المشروعات الخاصة كما لو تمت إدارتها بواسطة شركة فإنه مرفق اقتصادي وبعكس ذلك لو تمت ادارته بواسطة إدارة أو تحت رقابتها ، وإشرافها وباستخدام أساليب السلطة العامة فهو مرفق عمومي إداري.

ب- معيار الهدف:

اتجه هذا المعيار إلى التمييز بين المرافق الادارية والمرافق الاقتصادية، على أساس الغرض الذي يستهدفه المرفق ، فالمرافق الاقتصادية تقوم بنشاط صناعي يهدف إلى تحقيق الربح كما هو الحال بالمشروعات الخاصة، في حين لا تسعى المرافق الادارية إلى تحقيق الربح، بل تحقيق المنفعة العامة واشباع حاجات الأفراد، غير أن هذا المعيار يتسم بالقصور، من حيث أن الربح الذي تحققه المرافق الاقتصادية ليس الغرض الأساسي من انشائها بل هو أثر من آثار الطبيعة الصناعية أو التجارية، التي تمارسها فهي تستهدف أساسا تحقيق المنفعة العامة وإلى جانب ذلك قد تحقق أرباحا، ومن جانب آخر قد نجد المرافق الادارية يمكن أن تحقق إيرادات مالية من جراء ما تتقاضاه من رسوم تقوم بتحصيلها مقابل الخدمات التي تقدمها.

¹ علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص، ص165، 166.

ج-معيار القانون المطبق:

قد ذهب جانب من الفقه إلى التمييز بين المرفق العمومية الاقتصادية والمرفق العمومية الادارية على أساس النظام القانوني الذي يخضع له المرفق، فإذا كان يخضع لأحكام القانون الخاص واعتبر المرفق اقتصاديا، وعلى العكس من ذلك إذا كان يخضع لأحكام القانون العام فهو مرفق عمومي اداري.¹

غير أن هذا المعيار غير سليم، ولا يتفق مع المنطق لأن المطلوب هو تحديد نوع المرفق العمومي قبل اخضاعه لنظام قانوني معين وليس العكس أي أن خضوع المرفق الاقتصادي لقواعد القانون الخاص هو نتيجة لثبوت الصفة الاقتصادية للمرفق، كما أن خضوع المرفق العمومي للقانون الخاص مجرد قرينة على أن هذا المرفق ذو صفة اقتصادية لا يمكن الاعتماد عليه، بثبوت هذه الصفة.

د-معيار طبيعة النشاط:

هو الرأي الراجع الأكثر شيوعا ويذهب إلى أن المرفق يكون اقتصاديا إذا كان النشاط الذي يقوم به يعد نشاطا اقتصاديا أو تجاريا بطبيعته، طبقا لموضوعات القانون التجاري ويعتبر المرفق مرفقا عاما اداريا، إذا كان النشاط الذي يمارسه نشاطا إداريا، ومما يدخل في نطاق القانون الإداري، وقد اخذ بهذا الرأي جانب كبير من الفقهاء وعلى رأسهم بونارد وفالين، ونجد أن الفقه قد أضاف إلى هذا المعيار خاصية الوسائل التي تستخدمها المرفق، فوسائل المرفق الادارية، هي وسائل القانون العام وامتيازات السلط العامة، بينما لا نجد هذه الأخيرة لدى المرفق الاقتصادية.

هـ-المعيار القضائي:

بوجود هذه المعايير إلا أن القضاء الإداري في فرنسا لم يعتمد على معيارا واحد منها، وإنما أخذ معيار يقوم على فكرتين أو عنصرين:²

العنصر الأول: يعتمد على موضوع وطبيعة النشاط الذي يمارسه المرفق الاقتصادي الذي يتماثل مع النشاط الخاص.

¹ علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 167.

² المرجع نفسه، ص 168.

العنصر الثاني: يتعلق بالأساليب وكيفيات وتنظيم وتسيير المرافق في ظل ظروف مماثلة لظروف عمل المشروعات الصناعية.

3. المرافق العمومية المهنية أو النقابية:

وهي المرافق التي تزاول نشاطا مهنيا ونقابيا بحثا يستهدف تنظيم المهن الرئيسية في الدولة، عن طريق أبناء المهنة أنفسهم ومن أمثله المرافق العامة المهنية مرافق التنظيم المهني كنقابة المحامين ونقابة الاطباء والصيدالة ونقابة المعلمين ونقابة المهندسين.¹

وتتم ادارة هذه المرافق بواسطة هيئات تتشكل من أعضاء ممن يمارسون هذه المهنة في شكل نقابات يتولى إدارتها مجلس منتخب ويخولهم القانون بعض امتيازات السلطة العامة.²

ثانيا. تقسيم المرافق من حيث أداة الإنشاء:

تنقسم هذه المرافق من هذه الزاوية إلى مرافق تنشأ بنص تشريعي، ومرافق تنشأ بنص تنظيمي:³

1. المرافق التي تنشأ في بنص تشريعي:

وهي عادة مجموع المرافق ذات الأهمية الوطنية القصوى، التي يفرض المشرع أمر انشائها بموجب نص تشريعي يمكن أعضاء السلطة التشريعية من الاطلاع على نشاط المرفق وضرورتها، وقواعدها والحقيقة أن أهمية المرفق واحتلاله لهذه المكانة مسألة يتحكم فيها طبيعة النظام السياسي السائد في الدولة.

2. مرافق تنشأ بنص تنظيمي:

عادت ما يخول التشريع في الدولة للسلطة التنفيذية صلاحية إنشاء المرافق العامة

ثالثا. تقسيم المرافق من حيث امتدادها الاقليمي:

تنقسم المرافق من هذه الزاوية إلى مرافق وطنية وأخرى محلية:

¹ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 65.

² علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 169.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الاداري، ط2 معدلة ومنقحة، جسور للنشر والتوزيع، 2007، ص 328.

1. المرافق الوطنية :

وهي مجموع المرافق التي تمتد نشاطها ليشمل جميع اقليم الدولة ومثلها مرافق الدفاع، والأمن والبريد، والقضاء ونظرا لأهمية هذا النوع فإن ادارتها تلحق بالدولة ونفعها، يكون واسعا ليشمل كل الأقاليم.

2. المرافق الاقليمية:

وهي الذي يقتصر نشاطها في جزء من اقليم الدولة، كالولاية والبلدية، وينتفع من خدمات هذه المرافق سكان الإقليم، وتتولى السلطة المحلية أمر تسييره والاشراف عليه لأنها أقدر من الدولة وأكثر منها اطلاعا ومعرفة لشؤون الاقليم، ففي المادة 136 من قانون البلدية تعترف للبلدية بحق انشاء مؤسسات عمومية مشتركة تتمتع بالشخصية المعنوية.¹

كما جاءت قواعد قانون الولاية أكثر وضوحا عندما أجازت هي الأخرى للولاية احداث مؤسسات عمومية ذات طابع اداري أو صناعي أو تجاري ((المادة 126 للمادة 129))، وتجدد الاشارة أن المرافق الوطنية والمحلية ليست مفصلة انفصال تاما، بل كثير ما يحدث بينهما التعامل بما تتطلب مقتضيات المصلحة العامة، وبما يحقق النفع للجمهور المنتفعين.

رابعا. تقسيم المرافق من حيث استقلالها:

تنقسم المرافق العامة من حيث استقلالها إلى نوعين هما:²

1. المرافق العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية:

يقصد بها المرافق التي يعترف لها قرار انشائها بالشخصية المعنوية، ويكون لها كيان مستقل، كمؤسسة عامة، مع خضوعها بقدر من الرقابة أو الوصاية الادارية، ومثلها المجموعات الاقليمية، (البلدية والولاية) ويكون هذا النوع من المرافق مستقلا ومسؤولا عن الأخطاء التي يتسبب في احداثها للغير.

¹ عمار بوضيف، مرجع سابق، ص 329.

² نسرين شريقي ومريم عمارة وآخرون، القانون الاداري: تنظيم اداري، والنشاط الاداري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، ص، ص، 218.

2. المرافق العامة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية:

وهي عكس سابقتها فهي المرافق التي لا يعترف لها قرار انشائها بالشخصية المعنوية، ويتم الحاقها بأحد أشخاص القانون العام، وتكون تابع بما كالدولة والجماعات الإقليمية، وهي تمثل الغالبية العظمى، من المرافق العامة التي لا تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي وحق التقاضي، أما من حيث المسؤولية، فهي تقع على الشخص الإداري الذي يتبعه المرفق العام في حالة تسبب هذه المرافق في أخطاء تضر بالغير، ومن أمثلتها الوزارة كمرفق عمومي يخضع للدولة، الدائرة كمرفق عمومي تابع للولاية.¹

المطلب الثالث: طرق وأساليب إدارة المرفق العمومي:

تتنوع طرق إدارة المرفق العام حسب طبيعة المرفق وظروفه وان كان للسلطة التنفيذية الكلمة الفصل في إدارة أي مرفق عام، وتملك سلطة تقديرية في إطار الأسلوب الأمثل لإدارة المرفق العام حسب أهمية تلك الوسيلة ومدى ضرورة المرفق والكفاءة والعائد المستخدم عند إدارة المرفق، وعليه فإنه يمكنه تسيير المرفق العام بالطرق والأساليب التالية:

الفرع الأول: الطرق العامة: (الاستغلال المباشر، المؤسسة العامة).

الفرع الثاني: الطرق الخاصة: (أسلوب الامتياز، الاستغلال المختلط).

الفرع الأول: الطرق العامة لإدارة المرفق العمومي:

أولاً: الاستغلال المباشر:

يقصد بهذه الطريقة أن تقوم الإدارة بنفسها بتشغيل المرفق بأساليب القانون العام، مستخدمة في ذلك عمالها وأموالها وسواء كانت الإدارة مركزية أم أسندت إلى هيئات محلية.²

وتتبع هذه الطريقة عادة في إدارة المرافق العامة الإدارية نظراً لخطورة أو لتخلي الأفراد عن القيام بها لقلّة أو انعدام أرباحها بيد أن الحوكمة تلجأ إلى هذه الطريقة لإدارة بعض المرافق الحيوية مثل مرفق الدفاع ومرفق الأمن ، فلا يتصور أن تدار هذه المرافق بغير الطرق المباشرة فهي مرفق تتعلق بهيبة الدولة وحفظ كيانها.

¹ نسرين شريقي ومريم عمارة وآخرون، مرجع سابق، ص219.

² محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2011، ص159.

كما يقصد بالاستغلال المباشر ادارة المرافق بواسطة الموظفين العموميين الذين يمثلون المجموعة العامة بوسائله المادية كالتقضاء ومصالحة الضرائب فهما مرفقات عامان يدران بمعرفة السلطة العامة وبوسائلها المادية فبواسطة الموظفين الذين تنتدبهم لتأمين هذه الحاجة.

ثانيا: المؤسسة العامة:

في هذا الأسلوب يؤمن نشاط المرفق بجهاز عام له استقلال نوعي وشخصي معنوية أي خاصة ولها أهمية الأداء كالجامعة أو مستشفى عام،¹ وتهدف المؤسسة العامة بأنها هيئة عامة تنشؤها الدولة وتمنحها الشخصية المعنوية وقدرا من الاستغلال المالي والاداري، بقصد ادارة وتسيير مرفق عام، ولذلك تعد المؤسسة العامة صورة من صور اللامركزية المحلية، ومن ثم فإن هذا الأسلوب في ادارة المرفق العام يختلف عن الادارة المباشرة بيد أنه يبقى القول أن المؤسسات العامة تعد جزءا لا يتجزء من هيكل الدولة وينشأ الاقرار عن اكتساب المؤسسة العامة عن هذه الصفة ما يلي:²

- القرارات التي تصدرها تلك المؤسسة هي قرارات ادارية ومن ثم تكون عرضة للطعن أمام القضاء الاداري
- الموظفين التابعين للمؤسسة العامة هم موظفون عموميون، والأموال العائدة لهذه المؤسسة هي أموال عامة تتمتع بأوجه الحماية المقدرة لتلك الأموال من الناحية المدنية بعدم جواز الحجز عليها وعدم جواز تملكها بالتقادم، وكذلك الحماية الجنائية المقدرة في قوانين العقوبات التي تشتت العقوبات لمن يتعدى على هذا.

- تتمتع المؤسسات العامة بحق ابرام العقود الادارية،
- تتمتع المؤسسات العامة بذمة مالية ولها موازنة خاصة بها.
- تمتلك المؤسسات العامة الشخصية المعنوية التي يترتب على منحها حق هذه المؤسسة باكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات وحق المقاضاة بأن تكون في مركز مدعى أو مدعي عليه.

ويرد على استقلال المؤسسات العامة قيذان يحدان من صفة الاستقلال عن المؤسسات العامة.

¹ فريجة حسين، شرح القانون الاداري دراسة مقارنة، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص76.

² محمد جمال الذنيبات، مرجع سابق، ص160.

1. قيد التخصيص:

مفاده أن تقوم المؤسسة العامة في تحقيق أغراض محددة منصوص عليها بقانون انشائها ولا يجوز تجاوزه تلك الأغراض إلى غيرها، أي لا تستطيع استعمال ذمتها المالية في نشاط آخر.¹

2. قيد الرقابة الادارية

الفرع الثاني: الطرق والأساليب الخاصة لإدارة المرفق العمومي

أولاً: أسلوب الامتياز:

يقصد بأسلوب الامتياز (أو الالتزام)، أن تعهد الادارة العامة مركزية كانت أو لا مركزية (الادارة مانحة الامتياز) ، إلى شخص طبيعي أو معنوي خاصة (شركة) يدعى حامل الامتياز أو الملتزم أمر ادارة وتسيير المرافق العامة لمدة محددة، حيث يتولى هذا الأخير على نفقته وبأمواله وعماله وأدواته وعلى مسؤوليته، مقابل التصريح له بالحصول على الرسوم من المنتفعين، وما يقدمه من خدمات لهم في احدى المجالات.

وعليه فإن استخدام هذا الأسلوب في ادارة المرافق العامة يتم بموجب عقد اداري يسمى "عقد الامتياز" أو "عقد التزام المرافق العامة"، والذي استقر الفقه والقضاء الاداريين على اعتباره عملاً مركباً لأنه يتضمن نوعين من الاحكام:

النوع الأول: هي أحكام وبنود لائحية وتنظيمية (دفا تر الشروط الادارية) تضعها الادارة بنفسها وتملك الحق في تعديلها وفقاً لحاجة المرفق، وتتعلق هذه الأحكام بتنظيم وسير المرفق العام.²

النوع الثاني: هي على أحكام التي تعرف بالشروط التعاقدية التي تحكمها قاعدة العقد شريعة المتعاقدين ، والتي تعبر عن توافق ارادة الادارة مع ارادة الملتزم، خاصة فيما يتعلق بتحديد مدة الالتزامات المالية والتي لا تتعدى ذلك لتشمل أسلوب تقديم الخدمات للمنتفعين، وعليه يترتب على ادارة المرافق العامة لهذا الأسلوب النتائج التالية:

- عدم اعتبار العامل في هذه المرافق موظفاً عاماً، فهو يخضع في علاقته بالملتزم في أحكام القانون الخاص.

¹ أحمد محبو، محاضرات في المؤسسات الادارية، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، 2009، ص447.

² نسرين شريقي ومريم عمارة وآخرون، مرجع سابق، ص229.

- تتمتع الادارة مانحة الامتياز بسلطات الرقابة والاشراف على ممارسة الملتزم (حامل الامتياز) عمله وفقا لشروط العقد والمبادئ الأساسية لسير المرافق العامة على أن لا تصل سلطة الادارة في الرقابة حدا يغير من طبيعة الالتزام .
- سلطة الادارة في تعديل أحكام الالتزام دون المساس بجوهره مراعاة في ذلك المصلحة العامة مع حق الملتزم في التعويض عن التزاماته الاضافية أو الاضرار التي تلحق به عند الاقتضاء.¹
- حق الادارة في انهاء عقد الامتياز قبل انقضاء مدته بموجب قرار اداري ولو لم يصدر أي خطأ من صاحب الامتياز، كما قد يصدر الاسترداد بموجب قانون، حيث تلجأ الإدارة إلى المشروع لإصدار قانون استرداد المرفق وانتهاء الالتزام وهو ما يحصل غالبا عند التأميم، وفي الحالتين للصاحب الامتياز الحق في المطالبة بالتعويض.
- حق صاحب الامتياز مقابل ادارته وتسييره للمرفق العام في الحصول على المقابل المالي في شكل رسوم يتقاضاها من المنتفعين بخدمات المرفق.
- حق صاحب الامتياز في طلب الاعفاء من الرسوم، الجمركية ومنع الافراد من مزاوله النشاط الذي يؤديه المرفق الذي يسيره.

ثانيا: أسلوب الاستغلال المختلط:

قد تقتضي متطلبات التنمية الوطنية توجيه الدعوة للقطاع الخاص الوطني أو الاجنبي للتعاون مع القطاع العام في اطار قانون يتجسد في شركة مساهمة يكون رأس مالها مشتركا بين أحد أشخاص القانون الخاص وأحد الهيئات العامة، وغالبا ما يتعلق موضوع النشاط بالمجال التجاري أو الصناعي.²

ويعتبر هذا الأسلوب حديثا نسبيا، ولقد عمدت إلى اتباعه كثيرا من الدول النامية في الفترة الاخيرة خاصة بعد ظهور عيوب أسلوب، الاستغلال المباشر والمتمثلة أساسا في بطء وتعقيد اجراءاته وعدم ملائمتها لقواعد السوق وأحكام المنافسة، لذا انتهجت الدولة هذا الأسلوب في ادارة المرافق العامة من خلال أن تعهد إلى أشخاص القانون الخاصة من جهة، وان لا تنفرد بإدارتها من جهة أخرى.

¹ نسرين شريقي ومرم عمارة وآخرون، مرجع سابق، ص 230.

² عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 365.

ولقد ذهب كثير من الفقهاء إلى القول أن حقوق الادارة وسلطاتها لا تستمدتها من القانون التجاري لوحدة باعتبارها شريكا في شركة مساهمة، بل من موقعها القانوني الذي يعطيها حق توجيه أعمال الشركة على نحو يحقق النفع العام.²

المبحث الثاني: مفهوم النفقة العامة و سياسة ترشيدها.

ان ما يشهده العالم حاليا أزمة مالية متزايد على الاقتصاد العالمي، والذي يؤثر بدوره على الدول وخطتها التمويلية الأمر الذي دعى الجزائر إلى ضرورة ترشيد الانفاق العام للتغلب على الأزمة المالية الراهنة، وسوف نعالج في هذا المبحث مختلف المفاهيم المتعلقة بالنفقة العامة وضوابطها والعوامل المحددة لها وأيضا تقسيماتها ومن ثم التطرق إلى مفهوم سياسة ترشيد النفقات العامة.

المطلب الأول: مفهوم النفقة العامة:

من خلال هذا المطلب سوف نتطرق لتعريف النفقة العمومية وتحديد أركانها.

الفرع الأول: تعريف النفقة العامة:

تعرف النفقات العمومية بأنها المبالغ المالية التي تقوم بصرفها السلطة العمومية الحكومة والجماعات المحلية، أو أنها مبلغ مالي نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة، كما يمكن تعريفها بأنه استخدام مبلغ نقدي من قبل هيئة عامة بهدف اشباع حاجة عامة.¹

كما يمكن تعريف النفقة العمومية من الجانب القانوني والاقتصادي

أولا. التعريف القانوني: النفقة العمومية هي كل منفعة ترصد وتجاز في الموازنة

ثانيا. التعريف الاقتصادي: تمثل النفقة العمومية مبلغ من المال نقدي كان أو اقتصادي يدرج في الموازنة العمومية للدولة، ويعتمد من طرف السلطة التشريعية وتهدف الدولة من ورائها إلى تحقيق المنفعة العامة.²

¹ محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ط3 مزيدة ومنقحة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص55.

² بصدیق محمد، النفقات العامة في الجزائر في ظل الاصلاحات الاقتصادية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تحليل اقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2009، ص11.

الفرع الثاني: عناصر النفقة العمومية:

من خلال التعريفات السالفة الذكر للنفقات العمومية يمكن استنتاج ثلاثة أركان وهي:

- النفقة العامة مبلغ من النقود.
- صدور النفقة من شخص عام.
- تحقيق حاجة أو منفعة عامة.

أولاً: النفقة العامة مبلغ من النقود¹

يتميز إنفاق الدولة في وقتنا الحاضر بأنه مبلغ نقدي، بعد أن كانت الدولة في الماضي تميل إلى أداء التزاماتها في صورة عينة أي مقابلاً علينا وذلك مقابل حصولها على البضائع والخدمات أو تقدم للعاملين معها المزايا العينية كمنهم السكن والمأكل والخدمات الصحية.

ومع التطور استبعد الأسلوب العيني لعدم ملائمته لمتطلبات العصر لاعتبارات عملية ونفسية وإدارية وحسابية، فأصبح الانفاق العام يتم في الغالب بشكل نقدي.

ثانياً: صدور النفقة من شخص عام:

يشترط في اعتبار أن النفقة عامة، أن تصدر من شخص معنوي وإداري، والذي هو إحدى الهيئات العامة الإدارية التي تتمتع بشخصية إدارية وذمة مالية وتمتلك الصفة الأمرة والسيادية، الفقه المالي طرح معيارين للتمييز بين النفقات العامة والنفقات الخاصة وهما المعيار القانوني الإداري، والمعيار الوظيفي في تحديد الطبيعة القانونية للنفقة.

1. المعيار القانوني الإداري:

يعتمد أصحاب هذا المعيار في تحديد الطبيعة القانونية للنفقة على أساس صفة القائم بالإنفاق وعلى طبيعة الاختلافات بين نشاط الهيئات العامة، أو الهيئات الخاصة فإن الهدف من الهيئات العامة هو تحقيق المصلحة العامة التي يقوم بها أشخاص القانون العام والتي تتمثل في الدولة والهيئات المحلية والمؤسسات العامة، أي أن القائم

¹ أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، ط9، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015، ص 36.

بالإنفاق يمتلك السلطة الأمرة، بينما تهدف المؤسسات الخاصة من شركات وجمعيات إلى تحقيق المصلحة الخاصة بالاعتماد على التعاقد فيما بينها أو مع الهيئات العامة.

2. المعيار الوظيفي:

يستند هذا المعيار على طبيعة الوظيفة التي تصدر النفقة عنها وليس على أساس صفة القائم بالإنفاق وبناء على ذلك تعتبر النفقة عامة إذا قامت بها الدولة بصفتها الأمرة والسيادية، أو قام بها الأشخاص الخاصة الذين تفوضهم الدولة صلاحية استخدام السلطة الأمرة والسيادية، وفي حالة غياب السلطة الأمرة والمصلحة العامة، فإن النفقات التي تقوم بها الدولة أو هيئاتها بما فيها شركات القطاع العام تعتبر نفقات خاصة، وهي حقيقة الأمر أن الأخذ بهذا المعيار يعني تجاهل التطور الذي لحق بمالية الدولة، وقد يتيح للمالية العامة جزءا معتبرا منها ألا هي النفقات العامة التي تؤديها الدولة حرصا منها على تلبية الحاجات العامة التي تتزايد على نحو مستمر بالتوازي مع تطور دور الدولة.¹

الفرع الثالث: تحقيق منفعة عامة (هدف النفقة العامة):

يجب أن يكون الهدف من النفقات العامة هو اشباع الحاجات العامة، ومن ثم تحقيق المنفعة العامة وبالتالي لا يمكننا اعتبار مبلغ نقدي كنفقة عامة، ثم صرفه بهدف اشباع حاجة خاصة أو تحقيق منفعة خاصة تعود على الأفراد. والسبب في ذلك يرجع إلى ضرورة عبارة مبدأ العدالة والمساواة داخل المجتمع، إذ أن جميع الأفراد يتساوون في تحمل الأعباء العامة. كالضرائب ومن ثم فيجب أن يكونوا على قدم المساواة كذلك في الاستفادة النفقات للدولة، إذ أن تحمل الأعباء والنفقات العامة هما وجهان لعملة واحدة، ومنه لا يمكن أن تجعل النفقة لغرض أو مصلحة خاصة بفئة حتى لا يتم المساس بمبدأ العدالة والمساواة في تحمل الأعباء العامة.

وتنص أحيانا بعض الدساتير على عدم السماح بإقرار نفقة عامة فردية، أو اعتماد أنواع معينة من النفقات كصرف الإعانات لجماعات أحزاب سياسية أو دينية، أو اقتصار حق النفقات العامة على دون أعضاء البرلمان، وتسمح أغلبية الدساتير لنواب البرلمان بالتقدم واستجابات للوزراء وتحريك المسؤولية السياسية ضدّهم، إذا كان الأموال العامة قد تم بهدف تحقيق أغراض شخصية.²

¹ أعاد حمود القيسي، مرجع سابق، ص، ص، 37، 38.

² محرز محمد عباس، مرجع سابق، ص، ص، 61، 62.

الفرع الرابع: قواعد الانفاق العام:

يجب ان يخضع الانفاق العام لقواعد تراعي عند الانفاق أهمه:¹

أولاً: قاعدة المنفعة:

يهدف الانفاق الحكومي إلى تحقيق أقصى منفعة اجتماعية ممكنة، ويمكن القول أن مبدأ المنفعة هذا يتحقق إذا كانت المنفعة المحققة من النفقة 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 مما لو أنفقت هذه النفقة من أي مجال آخر.

ان مراعاة هذه القاعدة يجعل الدولة تنظر إلى حاجة المجتمع من مختلف الخدمات والمشاريع وتفاضل بينها على أساس ما تحققة من منفعة، ثم تقرر الانفاق على أي منها على أساس تلك المفاضلة، وهذا يعني أن الدولة تنفق لإشباع أكثر الحاجات الحاحاً ثم الأقل فالأقل، وهذا يتطلب توزيع النفقات العامة توزيعاً دقيقاً وشاملاً لأوجه الانفاق المختلفة وبمعايير تتناسب مع أهمية الحاجات التي تشبعها.

ويجب التأكيد على ان مفهوم المنفعة لا يقتصر على الانتاجية الحدية للنفقة والدخل العائد منها فقط، بل تتسع لتشمل كل المنافع التي تؤدي إلى زيادة الطاقة الانتاجية للفرد والمجتمع وتحقيق العدالة حتى توزيع الثروة والدخل وحفظ المجتمع من الآثار السيئة للتقلبات الاقتصادية من خلال تقديم اعانات البطالة والشيخوخة.

ثانياً. قاعدة الاقتصاد:

تعني هذه القاعدة الابتعاد عن التبذير والاسراف في الانفاق العام وتحري الرشد والعلاقية عند الانفاق، وبلغة الاقتصاد تعني هذه القاعدة تعظيم المنفعة المحققة من انفاق المبلغ نفسه، او تحقيق المنفعة نفسها بأقل كلفة ممكنة ان عدم الالتزام بهذه القاعدة يعني اضعاء الاموال العامة وخدمات المجتمع من منافع أكبر كان يمكن أن يحصل عليها لو اتبعت هذه القاعدة.

¹ سعيد علي العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، ط1، دار دجلة ، عمان، الاردن، (ب، س)، ص58.

ان قاعدة الاقتصاد في الانفاق لا تعني البخل والتقنين وعدم الانفاق في المجالات المشروعة، فهذا أبعد ما يكون عن المراد من هذه القاعدة، فهي تعني ترشيد الانفاق وحسن التدبير وانفاق الأموال فيما يلتزم مهما بلغ هذا الانفاق.

ثالثا: قاعدة الترخيص:

تعني النفقة العامة تصرف هيئة عامة بأموال عامة، لذلك يجب أن تخضع لترخيص مسبق من السلطة المختصة أي السلطة التشريعية التي لها فقط حق منح هذا الترخيص، ويكون ذلك بقانون خاص واجب التقييد ولا يجوز الخروج عنه باستثناء قانوني، أن وجود هذه القاعدة والتقييد بها يعد وسيلة فعالة للمحافظة على الاموال العامة من الاسراف والتبذير.¹

المطلب الثاني: تقسيم النفقات العامة

مع تطور دور الدولة وتقدم أوجه الانفاق العمومي من جهة ومع تعدد أهدافه من جهة أخرى استوجب هذا التعدد تصنيف النفقات العمومية إلى عدة أصناف : الأول التقسيمات النظرية للنفقات العامة، والثاني التقسيمات العلمية للنفقات العامة، وصولا إلى تقسيم النفقات العمومية في الجزائر.

الفرع الأول: التقسيمات النظرية للنفقات العامة:

من اهم هذه التقسيمات ما يلي:

أولا. تقسيم النفقات العامة من حيث دوريتها:

وفقا لهذا التقسيم فهي كالآتي:²

- **النفقات العامة العادية:** تتمثل في النفقات التي تتصف بالدورية ويتكرر انفاقها في كل سنة، وليس المقصود بالتكرار هنا هو ثبات المبلغ المنفق كل عام، فقد تتغير قيمة النفقة العادية كل سنة بالزيادة أو النقصان، فالموازنة العامة لأي دولة ولأي سنة لا تكاد تخلو من النفقات العادية، من أمثلتها:

¹ سعيد علي العبيدي، مرجع سابق، ص، ص، 59، 60.

² جهاد سعيد خضاونة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العلمي، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2010، ص46.

النفقات في الرواتب والأجور المدفوعة لموظفي الدولة و نفقات التعليم والصحة والقضاء والدفاع أثناء السلم.

- **النفقات غير العادية:** وهي تلك النفقات التي لا يتكرر انفاقها كل سنة بانتظام في موازنة الدولة كون هذه النفقات تنفق في أوقات متباعدة وبصورة غير منتظمة، ومن أمثلتها:
النفقات الحربية والنفقات اللازمة لمواجهة حالات الطوارئ كالفيضانات والأوبئة والزلازل والاعاصير... الخ
ان تقسيم النفقات العامة إلى نفقات ثنائية (النفقات العادية) و نفقات متغيرة غير العادية، قد يستعمله وزراء المالية لإعطاء صورة غير حقيقية عن حالة الميزانية.¹

ثانيا. النفقات العامة من حيث مقابلها وأثارها:

يمكن أن تقسم كذلك النفقات العامة طبقا لمعيار استعمال القدرة الشرائية، أو نقلها وحجم تأثيرها على الدخل الوطني إلى نفقات حقيقية و نفقات تحويلية.²

1. النفقات العامة الحقيقية: وهي تلك النفقات العامة التي تؤدي مباشرة إلى زيادة الانتاج القومي وهي النفقات المنتجة التي تتم بمقابل يتمثل في السلع والخدمات ومنها مرتبات وأجور موظفي الدولة، والنفقات اللازمة بالقيام بالخدمات التعليمية والصحية أو القيام بالمشروعات الانتاجية وما يتطلبه من معدات وتجهيزات مادية ومستجدات فنية لإدارتها.

وتنقسم النفقات العامة الحقيقية إلى نفقات عامة جارية و نفقات عامة استثمارية.

أ- **النفقات العامة الجارية:** وهي تلك النفقات العامة اللازمة لتسيير المرافق العامة بصورة معتادة وبمعنى آخر تلك اللازمة لقيام الوحدات الحكومية المختلفة بوظائفها وخدماتها، وتتصف هذه النفقات بالدورية والانتظام فهي تتكرر بصورة معتادة في الميزانية العامة لكل سنة وتعمل الدولة جاهدة لتغطية هذه النفقات بواسطة الإيرادات الجارية كالضرائب والرسوم ومن أمثلتها: الرواتب والأجور والنفقات التشغيلية كإيجارات المصالح الحكومية والكهرباء والمياه واثمان مستلزمات الانتاج من مواد أولية ووسائل نقل... الخ.³

¹ علي زغدود، المالية العامة، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011، ص23.

² محمود حسين الوادي وركرياء أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، ط1، 2007، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان ، الاردن، 2007، ص140.

³ جهاد خصاونة، مرجع سابق، ص48.

ب- النفقات العامة الاستثمارية: فهي تلك النفقات العامة التي تهدف لزيادة التكوين الرأسمالي للدولة ، وتوسيع الطاقة الانتاجية لها فهي تتعلق بالثروة القومية والمتمثلة بتنمية قدرة أجهزة الدولة على أداء الخدمات العامة التي تقدمها للمواطنين والقيام بالمشروعات الانتاجية ومثال هذه النفقات ما ينفق لبناء سدود وفتح الطرق وبناء المدارس والمستشفيات والمراكز الصحية والأمنية.

وتتميز هذه النفقات بأنها غير متكررة بصورة منتظمة من سنة لأخرى.

2. النفقات العامة التحويلية: فهي تلك النفقات العامة التي تدفعها الدولة دون أن تحصل مقابلها على سلع أو خدمات ودون أن تؤدي هذه النفقات العامة إلى زيادة الدخل القومي، فالدولة تهدف منها إلى تحويل أو فصل جزء من الثروة أو الدخل القومي من شخص إلى آخر داخل المجتمع بهدف تحقيق أهداف اقتصادية أو اجتماعية أو مالية.¹

تنقسم هذه النفقات تبعاً لاهم أهدافها إلى ثلاثة أنواع:

أ- النفقات العامة التحويلية الاقتصادية: تتمثل بالإعانات التي تمنحها الدولة لبعض المشاريع الانتاجية بقصد تخفيض تكاليف انتاجها وذلك لتمكين الطبقات المختلفة في المجتمع من استهلاك هذه المنتجات بأسعار معقولة أو لدعم المواد التموينية الضرورية.²

ب- النفقات العامة التحويلية الاجتماعية: وهي النفقات التي تنفقها الدولة لتحسين المستوى الاجتماعي لبعض فئات المجتمع وتمثل بنفقات الإعانات التي تقدمها الدولة للفقراء والمحتاجين والعجزة لمساعدتهم على مواجهة تكاليف المعيشة مثل: الرواتب التعاقدية، نفقات التأمين الصحي (الضمان الاجتماعي)، والمساعدات الممنوحة للنادي الرياضية والثقافية والجمعيات الخيرية والمشاريع الاستثمارية المختلفة.

ج- النفقات التحويلية المالية: وهي النفقات التي تدفعها الدولة عند مباشرتها لنشاطها. ومن أهم صورها فوائد الدين العام في أقساط استهلاكه السنوية.

¹ جهاد سعيد خضاونة، مرجع سابق، ص 48.

² المرجع نفسه، ص 49.

ان هذا التقسيم له أهمية كبيرة في التحليل الاقتصادي لان النفقات الحقيقية تشكل طلبا فعلا وهي تسهم في زيادة الناتج القومي ومستوى الاستخدام، أما النفقات التحويلية فهي مجرد توزيع للدخل القومي من جهة إلى أخرى.¹

الفرع الثالث: التقسيمات العملية للنفقات العامة:

في الموازنة العامة لكل دولة يتم تقسيم النفقات العامة إلى أقسام متعددة تختلف كثيرا عن التقسيمات النظرية للنفقات العامة، وتقسيم النفقات العامة ضروري لتنظيم ادارة الاموال العامة ولتمكين السلطة التشريعية من الرقابة على المالية العامة بشكل عام ودور الدولة في الحياة الاقتصادية بشكل خاص فالتقسيمات العلمية للنفقات العمومية كالآتي: التقسيم الاداري، والتقسيم الوظيفي، والتقسيم الاقتصادي.²

أولا. التقسيم الاداري للنفقات العمومية:

يتم تصنيف النفقات العامة وفقا لهذا التقسيم حسب الوحدات الادارية الحكومية التي تمارس النشاط الحكومي ، حيث يتم تقسيمها إلى وزارات ودوائر حكومية يضاف إليها مخصصات رئاسية للدولة، ومخصصات السلطتين التشريعية والقضائية، فيقرر لكل وزارة أو دوائر أو مؤسسة عامة قسم خاص من النفقات العامة ثم يجري تقسيم النفقات العامة داخل الوحدة الحكومية إلى مجموعات مختلفة تمثل كل منها غرض الانفاق العام.

ثانيا. التقسيم الوظيفي للنفقات العامة:

ان النفقات العامة للدولة يمكن أن تظهر تبعا للوظائف التالية:³

- **النفقات العامة الاقتصادية:** تشمل الأموال المخصصة للقيام بخدمات تهدف إلى تحقيق هدف اقتصادي مثل الاستثمارات في المشاريع الاقتصادية المتنوعة، والاعانات والمنح الاقتصادية والنفقات التي تستهدف تزويد الاقتصاد القومي بالخدمات الأساسية كالطاقة والنقل.

¹ سعيد علي العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص65.

² المرجع نفسه، 52.

³ خالد شحادة الخطيب، وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، ط4، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2012، ص113.

- **النفقات العامة الاجتماعية:** تتضمن النفقات العامة اللازمة للقيام بخدمات اجتماعية كالمبالغ التي تمنح لبعض الفئات الاجتماعية أو الأفراد أو الأسر الكبيرة ذات الدخل المحدود والنفقات العامة المخصصة للخدمات الصحية والتعليمية والترفيهية والضمان الاجتماعي.
- **النفقات الادارية:** وهي تتضمن النفقات العامة المخصصة لتسيير المرافق العامة، من رواتب وأجور للعاملين في الادارات الحكومية ومستلزمات الادارات الحكومية، كما تتضمن المبالغ المخصصة للجهاز الاداري، من أجل اعداده ولكي يكون قادرا على أداء الخدمات العامة على الوجه الاكمل ، ويدخل ضمنها أيضا المبالغ اللازمة لتحقيق الامن الداخلي واستمرار العلاقات مع الخارج.
- **النفقات العسكرية:** وهي تتضمن النفقات العامة المخصصة لإقامة واستمرار مرافق الدفاع الوطني من رواتب وأجور ونفقات اعداد ودعم وتجهيز القوات المسلحة، وبرامج التسليح في أوقات السلم والحرب.
- **النفقات المالية:** وهي تتضمن النفقات العامة المخصصة من أجل أداء أقساط وفوائد الدين العام والاوراق والسندات المالية الاخرى.¹

ثالثا. التقسيم الاقتصادي للنفقة العامة:

يتم تصنيف النفقات العامة تبعا لهدف التقييم إلى نفقات جارية و نفقات رأسمالية.²

1. النفقات الجارية: هي تلك التي بصفة دورية وتهدف لتسيير المرافق العامة للدولة بانتظام وتشمل ما يلي:

- أ- النفقات العامة على السلع والخدمات وتتضمن الرواتب والأجور ومشتريات السلع والخدمات.
- ب- سداد فوائد الديون العامة على اختلاف أنواعها.
- ج- الاعانات والمدفوعات التحويلية سواء كانت نقدية أم عينية وسواء كانت تهدف لتقديم دعم مباشر او غير مباشر للأفراد أو سلع وخدمات معينة.

2. النفقات الرأسمالية: يقصد بها تلك النفقات التي يتم دفعها في سبيل الحصول على الأصول المختلفة

كالأبنية والأراضي والمعدات والاجهزة مثل: القيام ببناء المستشفيات والمراكز الصحية والامنية والمدارس والجامعات وفتح الطرق... الخ، وهذه الأخيرة تهدف إلى زيادة التكوين الرأسمالي للحكومة.

¹ خالد شحادة الخطيب، وأحمد زهير شامية، مرجع سابق، ص113.

² جهاد سعيد خضاونة، مرجع سابق، ص53.

الفرع الثالث: تقسيم النفقات العمومية في الجزائر:

تنقسم النفقات العمومية في الميزانية الجزائرية إلى قسمين: نفقات التسيير و نفقات التجهيز وهي كالتالي:

أولا: نفقات التسيير:

1. تعريفها: تسمى كذلك باعتمادات التسيير وهي تتضمن حسب نص المادة 5 من القانون المتعلق بالحاسبة العمومية لتغطية الاعباء العادية الضرورية لتسيير المصالح العمومية التي تسجل اعتماداتها في الميزانية العامة للدولة. ترتبط هذه النفقات بالنشاط العادي واليومي للدولة والتي تمكنها من تسيير مرافقها العمومية قصد اشباع الحاجات العامة.¹

2. تقسيم نفقات التسيير: تجمع في أربعة اقسام وهي:

- أعباء الدين العام والنفقات المحسومة من الايرادات
- تخفيضات السلطات العامة
- النفقات الخاصة بوسائل المصالح
- التدخلات العمومية.

أ-القسم الأول: أعباء الدين العام والنفقات المحسومة من الايرادات يتضمن هذا القسم النفقات المخصصة لتسديد الدين العام وكذا مختلف النفقات العمومية المحسومة من الايرادات وهي تحتوي على عدة اجزاء:

الجزء الأول: الدين القابل للاستهلاك.

الجزء الثاني: الدين الداخلي.

الجزء الثالث: الدين الخارجي.

الجزء الرابع: الضمان ((بالنسبة للقروض والتبعيات التي تعقدها الجماعات والمؤسسات العمومية)).

¹ بلس شاوش بشير، المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص61.

الجزء الخامس: النفقات المحسومة من الإيرادات والمتمثلة في النفقات المخصصة لتسديد أو لإرجاع المواد التي حصلت عليها الدولة بغير وجه حق.¹

ب-القسم الثاني: تخصصات السلطات العامة:²

وهي تشمل على النفقات الضرورية لإدارة المؤسسات السياسية (البرلمان ، المجلس الدستوري، مجلس المحاسبة ، الأحزاب السياسية، المنظمات ، الجماهيرية).

ج-القسم الثالث: وسائل المصالح: يجمع هذا القسم الإعتمادات المخصصة لإدارة جميع مصالح الوزارات، وهي تحتوي على نفقات المستخدمين ونفقات الأدوات الموزعة على الأجزاء السبع التالية:

الجزء الأول: مرتبات العمال وهو يتضمن الأجور والتعويضات التي يتقاضاها الموظفون.

الجزء الثاني: المعاشات والمنح (ربوع وحوادث العمل)

الجزء الثالث: التكاليف الاجتماعية (منح عائلية)

الجزء الرابع: الادوات وتسير المصالح (أدوات ، أثاث ، ألبسة)

القسم الخامس: أشغال الصيانة (صيانة المباني)

الجزء السادس: اعانات التسيير (بالنسبة للمؤسسات الخاضعة للوصاية)

الجزء السابع: المصاريف المختلفة (المصاريف القضائية والتعويضات)

د-القسم الرابع: التدخلات العمومية : يجمع هذا القسم تدخلات الدولة (الوزارات) في الميادين الاجتماعية والثقافية والاقتصادية، ويضم الأجزاء التالية:

الجزء الأول: تدخلات ادارية: وهو يتضمن الاعانات الممنوحة للجماعات المحلية.

الجزء الثاني: نشاط دولي: يتضمن المساهمات المالية التي تدفعها الدولة الجزائرية للمنظمات الدولية.

¹ يلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص62.

² المرجع نفسه، ص، ص، 62، 63.

الجزء الثالث: نشاط تربوي وثقافي: يضم المنح العائلية مثلا.

الجزء الرابع: نشاط اقتصادي: تشجيعات وتدخلات "اعانات اقتصادية".

الجزء الخامس: نشاط اقتصادي: اعانات للمؤسسات ذات المصلحة الوطنية.

الجزء السادس: نشاط اجتماعي: مساعدة وتضامن.

الجزء السابع: نشاط اجتماعي: مشاركة الدولة في مختلف صناديق التقاعد، تدابير حماية الصحة.

ثانيا: نفقات التجهيز:

نفقات التجهيز هي النفقات ذات الطابع النهائي المخصصة لتنفيذ المخطط الوطني السنوي للتنمية، وهي عبارة عن الاستثمارات ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والاداري، في المجال الاقتصادي تستخدم أساسا في الفلاحة والري، والانجاز المنشأة القاعدية في المجال الاداري والتربوي، والاجتماعي والثقافي، وفي المجال الاجتماعي أصبح السكن يشكل مشكلا خطيرا اضطرت الدولة التدخل للتخفيف من حدته وذلك بدعم المواطنين ماليا لتمكينهم للحصول على سكن لائق، وترصد الاعتمادات المخصصة لهذا الغرض ضمن نفقات التجهيز.

كما ترصد ضمن نفس الميزانية الاعتمادات المخصصة لتمويل المخططات البلدية للتنمية وفي اطار العمليات برأس المال التي تقوم بها الدولة تقيد ضمن هذه الميزانية تخصصات مالية لفائدة مختلف الحسابات الخاصة للخزينة المفتوحة لتحقيق بعض المهام، الضرورية ومثال ذلك: صندوق تطوير مناطق الجنوب، وصندوق استصلاح الأراضي، عن طريق الامتياز، والصندوق الوطني لتهيئة الاقليم والصندوق الخاص للتضامن الوطني.¹

المطلب الثالث: مفهوم سياسة ترشيد النفقات العمومية:

تعددت المفاهيم المفسرة لترشيد الانفاق العام نظرا لتعدد الاتجاهات والرؤى والاعطاء أكثر توضيح سوف نتطرق من خلال هذا المطلب إلى تعريف ترشيد الانفاق العام ودوافع ومحددات ترشيد الانفاق العام.

¹ يلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص65.

الفرع الأول: تعريف ترشيد الانفاق العام:

يأخذ اصطلاح "الترشيد" معناه من مصطلح "الرشد" بمعناه الاقتصادي والذي يعبر عن التصرف بعقلانية وحكمة، وعلى أساس رشيد وطبقا لما يملئ به العقل ويتضمن الترشيد احكام الرقابة والوصول بالتبذير والاسراف إلى الحد الأدنى ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية والطبيعية المتوفرة.¹

ويطلق اصطلاح الترشيد على ترشيد الاستثمار ترشيد استخدام الطاقة ترشيد الاستهلاك ترشيد الانفاق العام. يعتبر ترشيد الانفاق العام من المعاني والمفاهيم التي حظت بنصيب من الاهتمام من مختلف الأراء والتحليلات وتعددت التعاريف بشأنه وسوف نتطرق إلى بعضها.

ويعرف ترشيد الانفاق العام العمل على زيادة فاعلية الانفاق بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الاقتصاد القومي على تمويل ومواجهة التزاماته الداخلية والخارجية مع القضاء على مصدر التبذير والاسراف إلى أدنى حد ممكن، لذا فإن ترشيد الانفاق العام لا يقصد به ضغطه ولكنه يقصد به الحصول على أعلى انتاجية عامة ممكنة بأقل قدر ممكن من الانفاق والاسراف بحيث يمكن تحديد نطاقه، إذا زاد الانفاق إلى مستوى أعلى بكثير عن موارد الدولة , أو انخفاض انتاجية الانفاق العام إلى أدنى حد ممكن.

واعتماد على معايير أكثر دقة يأتي تعريف ترشيد الانفاق العام على أنه (التزام الفعالية " من تخصص الموارد و" الكفاءة " في استخدامها بما يعظم وفاقية المجتمع). ويقصد بالفعالية توجيه الموارد العامة إلى الاستخدامات التي ينشأ عنها مزيج من المخرجات تتفق مع تفضيلات أفراد المجتمع، فالفعالية تنصرف إلى مرحلة دراسة الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها وترتيب هذه الأهداف وفقا لأهميتها، أما الكفاءة فهي علاقة نسبية بين التكلفة والنتائج أو بين المدخلات والمخرجات فيقصد بها تقنين العلاقة بين المدخلات والمخرجات.²

¹ بن عزة محمد، ترشيد، سياسة الانفاق العام باتباع منهج الانضباط بالأهداف (دراسة تقييمية لسياسة الانفاق العام في الجزائر خلال الفترة 1990، 2009)، مذكرة تخرج لتليل شهادة الماجستير في اطار مدرسة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان ، الجزائر ، 2010/2009، ص56.

² بن عزة محمد، مرجع سابق، ص57.

الفرع الثاني: محددات ترشيد الانفاق العام:

هناك العديد من الامور التي تمثل محددات وصعوبات قد تقف أمام الحكومة في سبيل تطبيق برنامجها الرامي لترشيد الانفاق الحكومي، ويمكننا استعراض بعض أهم هذه المحددات فيما يلي:

أولاً. قد تؤدي سياسة الترشيد للإنفاق الحكومي إلى تخصص كثير من الخدمات التي كانت تقدم بصورة مجانية أو بأسعار رمزية للمواطنين، وينشأ عن عدم توفير هذه الخدمات كما كانت سابقاً تدمير اجتماعي، والذي يعتبر أحد أهم المعوقات والمحددات التي تحد من تطبيق برنامج ترشيد الانفاق الحكومي.

ثانياً. هناك بعض النفقات الحكومية المرتبطة بالأمن القومي للبلاد وسيادتها وكذلك وضعها في المجتمع الدولي، ومن هذه النفقات البعثات الدبلوماسية ووزارة الخاصة وكذلك وزارة الدفاع، إذا أخذنا الانفاق العسكري لوزارة الدفاع كأحد أهم أوجه الانفاق الحكومي، التي يصعب أن يتم تطبيق برنامج الترشيد عليها بنفس القدر المطبق على مجالات الانفاق الحكومي الأخرى، حيث أن هناك آراء عديدة تؤكد أنه عندما يكون معظم إن لم يكن كل الانفاق العسكري يوجه إلى الخارج لاسترداد المعدات والآلات العسكرية فإن هذا يعتبر تسريباً لجزء كبير من الدخل القومي إلى الخارج (وهذا موجود في معظم الدول النامية).¹

ولكنه المعضلة الأساسية هنا تكمن من أن الانفاق العسكري يمثل ضرورة للأمن القومي وحفظ مقدرات الشعب والمحافظة على نموه الاقتصادي، وكذلك جذب وتوطين الاستثمارات سواء المحلية أو الأجنبية، بالإضافة إلى ما يمكنه أن تتعرض له الدولة من أخطار وتهديدات خارجية إذا هي شرعت في تخفيض نفقاتها العسكرية خصوصاً إذا كانت هذه الدولة تقع في منطقة متوترة وبها العديد من الصراعات.

ثالثاً. إن فهم الترشيد في النفقات الحكومية وما يعود من ورائه بالنسبة للفرد والمجتمع من فوائد عديدة، من جانب الموظفين الحكوميين على اختلاف مستوياتهم الوظيفية، يعد من اهم عوامل نجاح برنامج الترشيد النفقات الحكومية كما انه وعلى العكس فإن عدم الفهم من جانب هؤلاء الموظفين لأهمية وفوائد برنامج ترشيد النفقات يحد بقدر كبير من فاعلية برنامج ترشيد النفقات الحكومية، حيث يؤدي سوء الفهم إلى عدم التزام هؤلاء الموظفين ببرنامج الترشيد، كما أنه له تأثير من الناحية النفسية على هؤلاء الموظفين خصوصاً إذا كانوا في بلد يتمتع بالشراء

¹ المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية محددات عملية ترشيد الانفاق الحكومي، مقال فراس النفيعي، موقع الانترنت

<https://www.hedissuss.com/hr16962.html>، يوم 2010/9/1، الساعة 21:41. تم الاطلاع عليه يوم 2017/4/6. على

الساعة 11:30.

وتعود وفيه على الانفاق بسخاء على العمل الحكومي، ومن المهم القول أنه في هذه الحالة دور كبير يعود على وسائل الاعلام الحكومية، وذلك من خلال قدرتها على التأثير في سلوك هؤلاء الموظفين وتعديله بما يخدم ترشيد الانفاق الحكومي.¹

الفرع الثالث: دوافع عملية ترشيد الانفاق الحكومي :

هناك العديد من العوامل التي جعلت الحكومة تفكر في ترشيد انفاقها وتتخذ في سبيل ذلك الاجراءات اللازمة ومن أهم هذه الدوافع ما يلي:

أولاً. التقليل من مخاطر نقص الإيرادات المقدرة في الموازنة العامة:

المقصود بالموازنة هنا عبارة عن تقديرات مستقبلية لكل من الإيرادات والنفقات على المستوى الحكومي للدولة ككل خلال سنة مالية مقبلة، وعليه فإن هذه التقديرات قد تقل أو تزيد في الواقع الفعلي لها، حيث تعتمد الدولة على تقدير إيراداتها للسنة المقبلة على إيراداتها في السنة الحالية، ولكن تحدث ظروف تؤدي إلى نقص هذه الإيرادات، وبالتالي يؤثر هذا النقص على النفقات ويطلق على هذا الوضع مخاطرة اعداد الموازنات أو انحرافها، حيث أن الانحراف المحتمل للنفقات النقدية في المستقبل (الناجحة من الانفاق الاستثماري) عن القيم المتوقعة أو المحتملة لتلك التدفقات وقت اعداد الموازنة.

وعليه فإن التدفقات النقدية المتوقعة للموازنة الاستثمارية يرتبط تحقيقها بمجموعة العوامل الداخلية والخارجية والتي يقع معظمها عن نطاق متخذ القرار نفسه، لأنها في معظم الأحيان متغيرات تابعة.

بالإضافة إلى ذلك فإن القائمين على اعداد وتنفيذ الموازنة ما هم إلا بشر يختلفون فيما بينهم في حركية السلوك، وبذلك فإن سوء التقدير للإيرادات أو نقصها عن المتوقع يكون سببا ودافعا رئيسيا لمشروع الحكومة في ترشيد انفاقها خصوصا عندما تبدأ الإيرادات في التناقص عن الحد الذي كان متوقعا لها.

ثانياً. تحقيق عدالة التوزيع للنفقات:

بمعنى أن يتم الصرف في المجالات أو النشاطات الحكومية الضرورية والتي تحقق الخدمات الأساسية اللازمة للمجتمع، والتي ترى الحكومة أنها من واجباتها الأساسية لتحقيق حياة كريمة لشعبها.

¹ المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية، مرجع سابق.

وفي سبيل تحقيق ذلك قد تترك الحكومة بعض المجالات التي تنفق عليها للقطاع الخاص، لكي يتولى هو مسؤولية الصرف عليها وجني ارباحها مقابل حصة معينة للحكومة، أو عن طريق الدخول كشريك معها، أو بمنحة تراخيص لمداولة هذه النشاطات مقابل مبالغ مالية، وبشكل عام يمكن القول أن الدولة وفي سبيل الأولويات السياسة المالية والتأكيد على أهمية ترشيد الانفاق وبصفة خاصة الاهتمام بتخفيض الاعانات غير الانتاجية طبقا لجدول زمني محدد من أجل زيادة الكفاءة الانتاجية عبر الاقتصاد كله.

وبذلك فإن أهم دوافع ترشيد الانفاق الحكومي هو الرغبة في تحقيق توزيع عادل لايرادات الدولة، وذلك بشكل أفضل من الدولة.

لذا فإنه من الممكن القول أن سياسة الخصخصة المتبعة في كثير من دول العالم النامية تعتبر أحد أوجه ترشيد الانفاق الحكومي.¹

المبحث الثالث : مفهوم التنمية المحلية .

يعتبر مفهوم التنمية المحلية على أنه قضية قديمة قدم نشأة البشرية إلا أن الاهتمام في البحث فيها و تأصيلها يعد حديثا نسبيا ، وعلى الرغم من الجهود التي يبذلها الباحثون لوضع إطار مرجعي لمفهوم التنمية . فإنه من خلال هذا المبحث سنتناول دراسة مفهوم التنمية المحلية، منذ ظهورها و تطورها ، وتعريفها . وكذلك التطرق إلى أهدافها وصولا إلى مقومات و أبعاد التنمية المحلية .

المطلب الأول : تطور مفهوم التنمية المحلية .

يحتل موضوع التنمية المحلية مركزا مهما بين مواضيع التنمية في الفكر الاقتصادي و الدراسات الاجتماعية وبرامج المنظمات الدولية و الاقليمية ، والحركات الاجتماعية ، ذلك أنها علمية يمكن من خلالها الانتقال بالمجتمع من حالة التخلف و الركود إلى وضع التقدم والقوة و السير في طريق النمو و تلبية الاحتياجات الأساسية للسكان المحليين بجهودهم الذاتية وبمساعدة الهيئات الحكومية ، و تعتبر أفضل مدخل لتحقيق التوازن بين الأقاليم المختلفة داخلها ، وتوفير المناخ و الأرضية الملائمة للتنمية الوطنية .²

¹ المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية، مرجع سابق.

² سلاوي يوسف، التنمية في اطار الجماعات المحلية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2012، ص8.

إن مفهوم تنمية المجتمع المحلي مفهوم قديم منذ محاولة الإنسان العيش و العمل المشترك لتحسين ظروف حياته والحفاظة على منجزاته ، وهو مفهوم يقوم على أساس مبدأ العون الذاتي ، بافتراض أن أية مجموعة من البشر يتوفر لها الإمكانيات والقدرة على التعاون والحرية في اختيار الوسائل التي تمكنها من اشباع حاجاتها . وهو مبدأ ذو نظرة متفائلة ترى المجتمعات المحلية أنه يحقق الجوانب الخيرة و الوثام بدلا من الخلافات والصراعات.¹

لم يكن مصطلح التنمية المحلية يذكر في الأدبيات الاقتصادية، فالمنظرون الاقتصاديون كانوا يركزون أبحاثه ودراساتهم على النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية ، لكنه منذ ستينيات القرن الماضي بدأت تظهر البوادر الأولى للإهتمام بالتنمية المحلية من خلال تنامي اهتمام الدول بالتهيئة على المستوى المحلي كبديل وكرفض لنظام التسيير الموحد على المستوى المركزي الذي كان يسيطر على غالبية اقتصاديات دول العالم.²

عرف مفهوم التنمية المحلية تطورا كبيرا وسريعا بعد الحرب العالمية الثانية حيث انتقل من المفهوم الضيق الى رفع وتيرة النمو الاقتصادي الى مفهوم أوسع ، هادف الى رفع من المستوى المعيشي للأفراد وتحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية لهم في ظل عدالة وتوزيع هذه الاخيرة بين المناطق الريفية والحضرية، وإمكانيات العدالة وفق تصور جديد للإنسان والعلاقات الانسانية والسلطة والتنظيم والتخطيط والمنطق بالأساس من الوحدات المحلية للمجتمع ، وذلك بالاعتماد على طاقات المجتمع المحلي للوصول الى تحقيق التنمية المحلية، التي تعد القاعدة لبسط التنمية الشاملة على المستوى الوطني.³

الفرع الأول: تعريف التنمية المحلية:

نعني بالتنمية المحلية سياسة التجهيز والاستثمار لصالح الجماعات المحلية ، ويفترض فيها أنها نهج برنامج منسجم ذي امد قصير ومتوسط وبعيد، هو برنامج قائم على اساس إحصاء الجماعات الواجب ترقيتها، وتعين الاعمال الواجب الشروع فيها، والتي تكتسي اهميتها والفائدة منها اهتماما حقيقيا بالنظر الى الاحتياجات الأكثر إلحاحا للقطاعات المعنية، وكذا الوسائل الضرورية لذلك.

¹ ابن عودة المعاني، الادارة المحلية ، ط2، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2013، ص141.

² خنفرى خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وافاق ، أطروحة لتبيل درجة الدكتوراه، في العلوم الاقتصادية تخصص التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية وعلوم التسيير ، جامعة الجزائر 3، 2011، ص12.

³ سلاوي يوسف، مرجع سابق، ص9.

وتعددت وجوهات نظر المؤلفين والباحثين حول تعريف التنمية المحلية، لتعدد أهدافها التي ترمي إليها.¹ وبهذا الجانب يمكن أن نعرف التنمية المحلية على أنها² العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتقاء بمستويات المجتمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة، لسكان تلك الوحدات المحلية في اي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة.

ومن خلال هذا التعريف نجد ان التنمية المحلية تركز على عنصرين اساسيين :

الأول يتعلق بالمشاركة الشعبية والتي تدعم جهود التنمية المحلية ومن ثم مشاركة الاهالي انفسهم في جميع الجهود التي تبدل لتحسين مستوى معيشتهم ونوعية الحياة التي يعيشونها معتمدين بقدر الإمكان على مبادراتهم الذاتية، اما العنصر الثاني فيتمثل في توفير مختلف الخدمات والمشروعات المتعلقة بالتنمية المحلية بأسلوب يشجع هذه المبادرة والاعتماد على نفس المشاركة.³

تعريف الدكتور فاروق زكي في كتابه تنمية المجتمع في الدول النامية،⁴ ان التنمية المحلية هي " تلك العمليات التي توحد بين جهد الاهالي وجهد السلطات الحكومية " ومن خلال هذا التعريف فإنه لا يختلف مع التعريف السابق في اشراك جهود الأهالي إلى جانب جهود السلطة الحاكمة.

وحسب النصوص القانونية فإن التنمية المحلية في الجزائر في مختلف الاختصاصات التي أسندت للجماعات المحلية بمختلف أجهزتها سواء تعلق الأمر بالمخططات البلدية للتنمية أو في المخططات الخاصة بمصالح الدولة غير المركزة وتشرف على إنجازها المديرية الولائية والتي تشكل مع بعضها مجلس الولاية .

تعريف محي الدين صابر الذي يعتبر التنمية المحلية بأنها مفهوم حديث لأسلوب العمل الاجتماعي و الاقتصادي في مناطق محددة يقوم على أسس وقواعد من مناهج العلوم الاجتماعية و الاقتصادية وهذا الأسلوب يقوم على إحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير والعمل والحياة عن طريق اثاره وعي البيئة المحلية وأن

¹ الطيب ماتلو، التنمية المحلية، مجلة الفكر البرلماني، صادر عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد4، 2003، ص119.

² عبد المطلب عبد المجيد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، دار الجامعة، الاسكندرية، مصر، 2001، ص13.

³ خنفري خيضر، مرجع سابق، ص17.

⁴ أنظر أعمال الملتقى الدولي الثالث، حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية، في ظل التشريعات الجديدة والمنظرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمى لخضر بالوادي، لتاريخ 2015/2/1، ص130.

يكون الوعي على أساس المشاركة في التنفيذ و الإعداد والتنفيذ من جانب أعضاء البيئة المحلية جميعا في كل المستويات عمليا و إداريا.¹

وكذلك نجد تعريف ج.ل. قيقو² G.L Guigou عرفها كما يلي: "التنمية المحلية هي التعبير عن التضامن المحلي الذي يخلق علاقات اجتماعية جدية تظهر في إرادة سكان جهة (إقليم) صغيرة من تامين الثروات المحلية التي تعد كباعث لخلق التنمية." يتضح من خلال التعريفات السابقة للتنمية المحلية أنه يمكن الوصول إلى القواسم المشتركة التي تعتبر الأساس اللازمة لإحداث التنمية في المجتمع المحلي وهي:

1. التأكد على مفهوم التنمية الشاملة والمتوازنة بكل جوانبها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والبيئية ذلك لأن التركيز على جانب دون آخر يؤدي إلى إحداث خلل في الجهود التي تبذل لإحداث التطوير المنشود.
2. التأكيد على ضرورة اعتبار تنمية المجتمع المحلي كجزء من مفهوم تنمية المجتمع الكلي للأمة.
3. اتباع الأساليب العامة في وضع السياسات و الخطط الرامية إلى تنمية المجتمع المحلي وحل مشكلته.
4. إشراك السكان المحليين حسب أنشطتهم وميولهم ومواقعهم المختلفة في إعداد الخطط والبرامج التنموية الخاصة بمناطقهم المحلية وتنفيذها، وتدريبهم على ممارسة المبادأة وتحمل المسؤولية .
5. الاستعانة بالخبرات الفنية الاستشارية المتوفرة خارج المجتمع المحلي .
6. أهمية دور القيادات المحلية الواعية والقادرة على إحداث التغيير في المجتمعات المحلية نحو الأفضل
7. نشر الوعي لدى مواطني المجتمعات المحلية لتقبل المتغيرات والتطورات رغم مناهضتهم لها.³

الفرع الثاني: أهداف التنمية المحلية.

إن للتنمية المحلية هدف رئيسي وهو إشراك المجتمع المحلي في التغيير، ومن خلال المجتمع ذاته يمكن الوصول إلى تغيير اتجاهات الأفراد و الجماعات دون تعنت، وبهذا الكيفية يمكن تحقيق المشاريع وتكوين القادة المحليين

¹ سرير عبد الفتاح رابح، المجالس المنتخبة، كآداة للتنمية المحلية، جامعة الجزائر 3، مجلة الفكر، العدد 7، ص83.

² سلاوي يوسف، مرجع سابق، ص10.

³ أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص، ص، 142، 143.

و تدريبهم على العمل الجماعي في قيادة الجماهير و القدرة على التنظيم و التسيير و يؤدي إلى توسيع قاعدة التنمية المحلية ، و يسهل تحقيق مختلف الأهداف المرجوة منها.¹

ويمكن حصر أهداف التنمية المحلية كالاتي:

1. تعمل التنمية على خلق الرأي الذي يؤمن بعمليات التحول والتغيير، والعمل على أن يكون جزء من تلك النشاطات الإنسانية اليومية ، من خلال الشعور الجمعي الذي يسيطر على العقول و السلوك و الأفعال مما يضمن لها النجاح.

2. تعمل على صهر المجتمعات المحلية و تحويلها إلى حالة من التماسك و الترابط لكي يسهل نموها بشكل متوازن.

3. العمل على خلق روح المشاركة الوجدانية ، و تأسيس الروابط بين أكبر عدد من المشاريع و المجتمعات المحلية وخلق روح جديدة في العلاقات الإنتاجية ، مرافق الخدمات الأخرى.²

و بدورنا فإنه يتضح من خلال تحقيق أهداف التنمية يعود بالأساس إلى الإدارة المحلية لما لها من دور مهم تقوم به المجتمعات المحلية في إحداث التنمية المحلية.

وما يميز دور الإدارة المحلية في عملية التنمية بأنها إدارة قريبة من المواطنين ، تنبثق عنهم وهي أقدر على الوقوف على الظروف و الحاجات المحلية، وإشراك السكان المحليين فكريا وجهدا في وضع البرامج الهادفة إلى النهوض بالمجتمع المحلي وتنفيذها عن طريق إعادة الوعي و الإقناع بأهمية هذه البرامج وعوائدها على السكان المحليين وعلى الدولة كذلك ، حتى يتسنى للإدارة المحلية النهوض بدورها المطلوب سواء في تقديم الخدمات الأساسية للسكان و المساهمة في إشباع حاجاتهم وحل مشكلاتهم أو القيام بالمشروعات التي تحقق تنمية محلية شاملة.³

المطلب الثاني : مقومات وأبعاد التنمية المحلية.

إن إحداث عملية تنمية محلية هادفة وناجحة يتوقف على عدة شروط مقومات مسبقة ، إضافة إلى ذلك سأتناول في هذا المطلب دراسة أبعاد التنمية المحلية.

¹ سلاوي يوسف، مرجع سابق، ص13.

² عبد الحميد بوقصاص، التنمية في المجتمعات المحلية، بين الواقع والأهداف، مجلة التواصل، جامعة عنابة، الجزائر، العدد6، 2000، ص64.

³ إبن عودة المعاني، مرجع سابق، ص144.

الفرع الأول: مقومات التنمية المحلية.

تتمثل مقومات التنمية المحلية في : المقومات المالية والبشرية والمقومات التنظيمية .

أولاً. المقومات المالية:

يعتبر العنصر المالي من أهم العوامل الأساسية في التنمية المحلية ، حيث أن نجاح الهيئات المحلية في أداء واجبها والنهوض بالأعباء الملقاة على عاتقها من ناحية توفير الخدمات للمواطنين يتوقف لحد كبير على حجم موارده المالية ، من الطبيعي أنه كلما زادت الموارد المالية التي تخصص الهيئات المحلية كلما أمكن لهذه الهيئات أن تمارس اختصاصها على الوجه الأكمل معتمدة في ذلك على نفسها دون اللجوء إلى الحكومة المركزي للحصول على الإعانات المالية ، كذلك من المقومات المالية التي تساعد على تحقيق التنمية المحلية¹ توفر نظام محاسبي كفؤ وتنظيم رشيد للمعلومات وتحليل مالي سليم وموازنة محلية أو قيم مالية دقيقة².

إن وجود المقومات المالية يساعد في الدور الخدمي و الإنتاجي ، يقصد بالدور الخدمي المشروعات الأساسية والضرورية لإشباع حاجات السكان مثل إنشاء الطرق و الحدائق و توفير المياه و الكهرباء و مخططات تنظيم المواقع و الأراضي ، أما الدور الإنتاجي فيمثل في المشروعات التي يمكن أن رس دخلا على المجالس المحلية مثل إقامة المشروعات الاقتصادية ودعم الصناعات الحرفية الصغيرة و التوسع فيها ، والعمل على تأمين خدمات النقل العام داخل المجالس المحلية وبينه وبين المجالس المحلية المتقاربة وذلك على شكل استثمارات.

بحيث أن هذه الإنشاءات يمكن تأجيرها للمواطنين لتحقيق دخل ثابت للمجالس المحلية لتزيد من القدرة المالية لها.³

ثانياً. المقومات البشرية:

يعتبر العنصر البشري أهم عنصر في العملية الانتاجية وفي نجاح التنمية المحلية فالعنصر البشري هو الذي يفكر في كيفية استخدام الموارد المتاحة أفضل استخدام وهو الذي يدير التمويل اللازم لإقامة المشروعات كما انه هو الذي ينفذ المشروعات ويتابعها ويعيد النظر في ما يقابله من مشكلات ويضع الحلول لها في الوقت المناسب.¹

¹ خنفري خيضر، مرجع سابق، ص25.

² خالد سمارة الرغبي، تمويل محلي للوحدات الادارية المحلية، شركة الشرق الأوسط للطباعة، عمان، الأردن ، 1985، ص35.

³ أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص149.

ويمثل العنصر البشري الجانب الايجابي للتغير البناء وزيادة قدرة المواطن على استيعاب المتغيرات المتسارعة التي تصاحب خطط التنمية والتطوير، وتوعية السكان وترهييبهم ، في عملية المشاركة لضمان مساهمتهم في تنمية مجتمعهم المحلي .²

ومن وجهة نظر اخرى ، فان حشد التجمعات المحلية يساهم في المسار الدائم لتنشيط الوسط الذي يجعل المواطن يحس بالمسؤولية اتجاه حاجاته ، وبالتالي المهم اعلام (تكوين) المواطن بالدور الذي يلعبه في المشاركة في التنمية المحلية، كلما كانت المشاركة مرتفعة كلما كانت فرص نجاح المشاريع التنموية كبيرة.³

ثالثا. المقومات التنظيمية

ان انجاز مشاريع التنمية المحلية تتطلب في الأخير مسار تنظيمي أدنى من خلاله يتم بناء الهياكل الاساسية الهامة لتأطير ودعم مجهودات اعادة التنشيط الاقتصادي والاجتماعي للمجتمعات المحلية ان هذا المسار التنظيمي هدفه هو ضمان التشارك والتعاشر بين المحيط الاجتماعي الاداري والتفاعل الايجابي بين الهيئات الرسمية والغير رسمية تتمثل مقومات التنظيمية في وجود نظام للإدارة المحلية الى جوار ادارة مركزية مهمته ادارة المرافق المحلية وتنظيم الشؤون المحلية .

ان نظام الادارة المحلية يقوم على مبدئين اساسيين هما :⁴

1 مبدأ الديمقراطية : ويتمثل في أن الإدارة المحلية تفتح الباب امام المشاركة الشعبية لشؤون الحكم على المستوى المحلي وتدفعه إلى الإهتمام بالشؤون العامة حيث انه كلما استعانت السلطة المركزية بالإدارة المحلية ومجالسها المنتخبة كلما كان ذلك مؤشرا للديمقراطية .

2 مبدأ اللامركزية : أي ان تسند مسألة الفصل في بعض الامور إلى هيئات مستقلة عن الهيئات المركزية .

ان وجود الادارة المحلية كأداة ووسيلة مهمة في عملية التنمية المحلية يعود لعدة اسباب نذكر اهمها :⁵

1 التخفيف من اعباء موظفي الادارات المركزية وقصرها عن اعمال الادارية المهمة.

¹ خنفري خيضر، مرجع سابق، ص25.

² أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص149.

³ سلاوي يوسف، مرجع سابق، ص14.

⁴ خنفري خيضر، مرجع سابق، ص27.

⁵ أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص19.

2 التنسيق فيما بين الادارة المحلية والحكومة لوضع الخطط والمشروعات التي تلائم حاجات السكان في مناطقهم وحسب ظروفهم وتنفيذها في تلك المناطق .

3 ضمان الإنجاز بكفاءة وفعالية والحد من الروتين بتبسيط الاجراءات

4 استخدام اساليب ادارية مختلفة عن تلك التي تطبقها الادارة المركزية وتراعي الظروف والعوامل المحلية مما يدفع من كفاءة العمل.

5 زيادة قدرة الموظفين على الابداع والابتكار

6 إكساب الكوادر خبرة متزايدة نتيجة مشاركتها في عمليات اتخاذ القرارات

7 ترسيخ مفهوم الرقابة الشعبية

الفرع الثاني: أبعاد التنمية المحلية:

اهتمت الجزائر بالتنمية المحلية منذ الاستقلال الى يومنا هذا وأخذتها بأبعادها المختلفة نذكرها كالتالي :

أولاً: البعد الاقتصادي:

تراعي التنمية المحلية البعد الاقتصادي من أجل تنمية الاقليم المحلي اقتصاديا وذلك عن طريق البحث عن القطاعات الاقتصادية التي يمكن أن تتميز بها المنطقة سواء عن طريق النشاط الزراعي أو الصناعي أو الحرفي ولذلك فان المنطقة التي تحدد مميزاتا مسبقا تكون قادرة على النهوض بالنشاط الاقتصادي المناسب لها من أجل توفير فائض القيمة عن طريق المنتوجات المحققة بالإضافة الى ذلك يمكن لها أن تدمج أفراد المجتمع الباحثين عن فرص العمل في النشاط الاقتصادي، ولهذا تصبح التنمية المحلية تحقق البعد الاقتصادي عن طريق إمتصاص البطالة من جهة عن طريق توفير المنتوجات الاقتصادية التي تتميز بها المنطقة من جهة أخرى.¹

¹ غريبي أحمد، أبعاد التنمية المحلية وتحدياتها في الجزائر، مجلة البحوث والدراسات العلمية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة المدية، العدد 4، أكتوبر 2010، عدم ذكر الصفحة.

ثانيا. البعد الاجتماعي للتنمية :

تتمثل جوانب البعد الاجتماعي للتنمية المحلية في تغيرات الهياكل الاجتماعية واتجاهات السكان والمؤسسات القومية وتقليل الفوارق في الدخل واجتثاث الفقر المطلق وقد تغيرت النظرة الى الفقر في عقد الستينيات واصبح ينظر لها بأنها مرتبطة بالبطالة واصبح هدف التنمية اشباع الحاجات الأساسية وبهذا تغيرت فلسفة التنمية من كونها مستندة الى نمو الفهم المستند الى الحاجات الإنسانية وبذلك اصبحت التنمية هي تنمية الانسان.¹

ومن وجهة نظر اخرى فإن البعد الاجتماعي للتنمية المحلية يركز على ان الإنسان يشكل جوهر التنمية وهدفها النهائي من خلال الاهتمام بالعدالة الاجتماعية وتوفير الخدمات الاجتماعية لجميع افراد المجتمع بالإضافة إلى ضمان الديمقراطية من خلال مشاركة الشعوب في اتخاذ القرار بكل شفافية.²

ثالثا . البعد الاداري للتنمية المحلية:

ترتبط التنمية الادارية بتواجد قيادة ادارية فعالة لها القدرة على بث روح النشاط الحيوي في جوانب التنظيم ومستوياته كما يغرس في الأفراد العاملين في المنظمة روح التكامل والاحساس بانهم جماعة واحدة ومترابطة تسعى الى تحقيق الاهداف والتطلع الى المزيد من العطاء والانجازات كما ان مفهوم التنمية الادارية يرتبط اكثر في تهيئة وتطوير القدرات البشرية في الادارة لتحقيق عنصر الكفاءة والفاعلية في المؤسسات الادارية العملية وزيادة مهاراتها وقدرتها على استخدام هذه الطرق في حل ما يواجهها من مشاكل ورفع مستوى أدائها.³

¹ مدحت القرشي، التنمية الاقتصادية نظريات وسياسات وموضوعات، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2007، ص، ص، 132، 133.

² بادر محمد علي وردم، العالم ليس للبيع مخاطر العولمة على التنمية المستدامة، دار الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2003، ص139.

³ خنفري خيضر، مرجع سابق، ص22.

خلاصة الفصل

من خلال دراستنا للفصل الأول والذي تمثل في الإطار المفاهيمي لكل من المرفق العام كونه أهم موضوعات القانون الإداري والاسلوب الذي تقوم من خلاله الدولة في تنفيذ سياستها وتحقيق الاهداف التي ترمي اليها المرافق العامة من تلبية الحاجات العامة للمجتمع وتحقيق النفع العام كما تناولنا النفقات العامة على أنها مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية للشخص المعنوي العام قصد اشباع الحاجات العامة كذلك سياسة الترشيد الأنفاق كونها تحث على الاسراف والتبذير والاقتصاد في صرف النفقات العمومية وصولا الى تحديد التنمية المحلية وتحديد اهدافها وابعادها التنموية وللاطلاع أكثر على الاساليب التي تتخذها الدولة في حماية المال العام من الاختلاس وكذا التبذير وحسن استغلاله وتسييره وسنتناول هيئات الرقابة على النفقات العمومية وانعكاسات سياسة ترشيده النفقات وأثارها على أهداف المرفق العام من خلال الفصل الموالي.

الفصل الثاني

الاطار التطبيقي للنفقة العمومية

وسياسة ترشديها

تظهر الحاجة إلى الرقابة من حقيقة أن الأهداف والخطط والدراسات يقوم على أدائها الأفراد، وهم قد يؤديونها من ظروف مختلفة وبأدوات مختلفة وفي مناطق وأوقات مختلفة، لذلك من المحتمل أن لا تتشابه الأمور التي يتم فيها أداء العمل، ومعنى ذلك أن هناك احتمالات لظهور الانحرافات وبعض هذه الانحرافات قد يكون خطيرا والبعض الآخر أقل خطورة، وان الهدف الأول للرقابة على النفقات العمومية هو ترشيدها من خلال التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة والتحقق من صحة الدفاتر والسجلات والمستندات.

أيضا من الأهداف الرامية لترشيد النفقات العمومية، التأكد من كفاية المعلومات والانظمة والاجراءات المستخدمة، ومدى التزام الادارة في تنفيذها للميزانية وفقا للسياسة المعتمدة، وكذلك بيان آثار التنفيذ على مستوى النشاط الاقتصادي واتجاهاته والربط بين التنفيذ وما يتخلله من انفاق والنتائج المترتبة عن هذا التنفيذ.

ومنه وبدورنا سنحاول ايجاز أهم الأساليب المتبعة في الرقابة المالية للنفقات العمومية من هيئات ممركة تابعة للدولة، وان انتهاج سياسة ترشيد النفقات وانعكاساتها للمرفق العمومي من قبل الحكومة تكمن في تجنب التبذير والعمل على جعل انفاق الاعتمادات يتم في الغايات التي فتحت من أجلها وهذا الأمر يستوجب مراقبة جميع الذين يتولون تسيير الأموال العامة وتحديد مسؤولياتهم عند الحاجة.

ومن خلال ما سبق ذكره قسمت هذا الفصل إلى مبحثين تطرقت في المبحث الاول أساليب الرقابة المالية على النفقات العمومية، ثم المبحث الثاني على النحو الآتي انعكاسات وأثار سياسة ترشيد النفقات العمومية على أهداف المرفق العام.

المبحث الأول: أساليب الرقابة على النفقات العمومية:

من خلال هذا المبحث سأتناول أساليب الرقابة المطبقة على النفقات العمومية والمتمثلة في بعض الهيئات المركزية والمحلية، والتي لها دور كبير في مراقبة وتسيير الموارد المالية بهدف ضبطها وترشيدها.

المطلب الأول: الرقابة السابقة على النفقات العمومية:

أطلق البعض إسم الرقابة الوقائية أو الرقابة المانعة، على هذا النوع من الرقابة وهي قائمة على أساس التوقيت الزمني، فهي تمارس قبل تنفيذ النفقة العامة، وهذا ما يجعلها تحول دون الوقوع في الأخطاء، وهي تقوم على الموافقة المسبقة على القرارات المتعلقة بصرف الاموال، بهدف اكتشاف المشاكل يمكن حدوثها وتحليلها لمعالجتها وتفاديها قبل حدوثها.¹

الفرع الأول: رقابة المراقب المالي والنفقات الملتمزم بها.

أولا. مجال اختصاص المراقب المالي:

ينصب هذا النوع من الرقابة على المرحلة الأولى من مراحل تنفيذ النفقة العامة وهي الالتزام بها، ولقد نظمت هذه المهمة بواسطة المرسوم التنفيذي الصادر بتاريخ 14 نوفمبر 1992، المعدل والمتمم، إذا كانت هذه الرقابة من الناحية المبدئية سابقة عن التنفيذ إلا أن هذا لم يمنع المشرع من أن يخضع بعض المؤسسات العمومية بحكم طبيعة وظائفها للرقابة اللاحقة.²

إلا أنه بصدر المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16-11-2009، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 السابق الذكر، فقد أسندت ميزانيات البلديات والمؤسسات والادارات التابعة للدولة إلى رقابة المراقب المالي، وهذا ما نصت عليه المادة الثانية من نفس المرسوم، على أنه يتم وفقا لنفس المادة تنفيذ اجراء توسيع الرقابة المسبقة على البلديات تدريجيا وفقا لبرنامجا وفقا لبرنامجا تحدد من طرف كل من وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية.³

¹ ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، دراسة في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015، ص229.

² يلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص، ص، 282، 283.

³ شيخ عبد صديق، رقابة الأجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية، الملتقى الوطني السادس حول دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام، جامعة المدية 2013، ص28.

ويتمثل دور المراقب المالي في ممارسة رقابة قبلية على الالتزام بالنفقة والتأشير عليها، لا يمكن لأية إدارة عمومية صرف اعتماد إلا إذا كان الالتزام بالنفقة صحيحاً ومؤشراً عليه من طرف المراقب المالي، حيث حدد المرسوم الصادر في 1992 نوع العمليات الخاضعة لتأثيره المراقب المالي وهي كالتالي:¹

- قرارات التعيين والتثبيت والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين، ورفع مرتباتهم باستثناء الترقية في الدرجة.
- الجداول الأسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.
- الجداول الأصلية الأولية التي تعد في بداية السنة والجداول الأصلية المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية.
- الالتزامات بنفقات التسيير والاستثمار (التجهيز).
- كل التزام مدعم يسند الطلب أو الفاتورة الشكلية، عندما لا يتعدى مبلغه المستوى المحدد لإبرام الصفقات العمومية.
- كل مقرر وزاري يتضمن اعانة أو تفويض بالاعتماد أو تكفلاً باللاحاق أو تحويل اعتمادات.

ثانياً. مهام المراقب المالي:

حسب المادة 23 من المرسوم رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها فإن المراقب المالي مكلف إلى جانب الصلاحيات والمهام المخولة إليه بالمهام التالية:

- يقوم بمسك تعداد المستخدمين ومتابعة كل باب من أبواب الميزانية.
 - بمسك سجلات تدوين التأشير والرفض.
 - بمسك محاسبة الالتزامات حسب الشروط في المواد 5-6-7، من نفس المرسوم
 - مهمة محاسبة نفقات التسيير، (أيضا من بين المهام الموكلة إلى المراقب المالي).
- ان محاسبة الالتزامات تحدف إلى تحديد مبالغ الالتزامات المنفذة من الاعتمادات المسجلة في ميزانية التسيير أو ترخيصات البرامج ومبالغ الأرصدة المتاحة، فدور محاسبة الالتزامات بالنفقات في مجال نفقات التسيير حسب المادة 28 لوصف:

¹ يلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص، ص، 283، 284.

- الاعتمادات المفتوحة أو المخصصة حسب الأبواب والمواد.
- ارتباط وتحويل الاعتمادات.
- الالتزامات بالنفقات التي تمت.
- الأرصدة المتوفرة.

إضافة إلى المهام التي يقوم بها المراقب المالي بمسك محاسبة نفقات التجهيز وبصفة مفصلة عن محاسبة نفقات التسيير يقوم المراقب المالي بمسك محاسبة وفق القيد الوحيد لتسجيل تنفيذ مختلف رخص البرامج المتعلقة بنفقات التجهيز العمومية، والتي تسمح بعرض البيانات الأولية.¹

- ترخيصات البرامج
- التفويضات بترخيص البرامج
- الأرصدة المتوفرة.

بناء على بيانات محاسبة الالتزامات يستطيع المراقب المالي للتحقق من كفاية المخصصات المالية المخصصة في أبواب وبنود الميزانية لتغطية تسديد النفقات، وتقديم تقارير مالية دورية لوزارة المالية عن حجم النفقات الملتزم بها وعن نسبة اعتمادات الميزانية من طرف الأمرين بالصرف.²

ثالثا. الاجراءات التي يقوم بها المراقب المالي في الرقابة على نفقات العمومية.

للتأكد من صحة الالتزام بالنفقة يستوجب على المراقب المالي فحص العناصر التالية من الالتزام:³

- صفة الامر بالصرف
- مطابقة النفقة الملتزم بها للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
- توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
- التخصيص القانوني للنفقة.
- مطابقة مبالغ الالتزام للعناصر المبنية في الوثيقة المرفقة.

¹ المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14/11/1992، والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

² شلال زهير، أفاق اصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، تخصص، تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، تخصص تسيير المنظمات كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2014، ص116.

³ يلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص284.

- وجود التأشير أو الأراء المسبقة عندما يشترطها التنظيم المعمول به كتأشيرة لجنة الصفقات المختصة.
- يتحقق المراقب المالي من توفر كل الشروط المذكورة سابقا في أجل أقصاه 10 أيام، يمدد إلى عشرة أيام أخرى في الحالات الاستثنائية بالنسبة للملفات التي تتطلب تدقيقا معمقا، حيث يقوم بوضع التأشيرة على بطاقة الالتزام عن طريق وضع ختم وترقيم وتاريخ تأشيرة مصلحة المراقب المالي بحيث تسجل كل تأشيرة وفقا لترتيب تسلسلي في سجلات تدوين التأشير والرفض لكل سنة مالية.¹
- أما حالة الاخلال بأحد الشروط القانونية، يقوم المراقب المالي بتحرير اشعار الرفض المؤقت، حيث يكون الرفض مؤقت في الحالات التالية:²
 - اقتراح الالتزام مشوب بمخالفة للتنظيم قابلة للتصحيح.
 - انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية.
 - نسيان بيان هام في الوثائق.
- اما الرفض النهائي للتأشيرة يكون في الحالات التالية:
 - عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
 - عدم توفر الاعتمادات أو العناصر المالية.
 - عدم إحترام الأمر بالصرف لملاحظات المراقب المالي المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.
- وفي حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقة،³ ولتمكين الأمر بالصرف من مواصلة مهامه وادارة المرافق التابعة به بانتظام وبدون انقطاع، أوجد التنظيم اجراء يمكنه من التصدي لهذا الرفض حتى ولو كان قانونيا وهو اجراء التغاضي، حيث نصت المادة 18 من المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، في حالة رفض نهائي للالتزام بالنفقات يمكن للأمر بالصرف أن يتغاضى عن ذلك تحت مسؤولية بقدر معلل، يعلم به الوزير المكلف بالمالية، غير أنه لا يمكن اللجوء إلى اجراء التغاضي في حالة ما إذا كان سبب الرفض النهائي يرجع إلى:

¹ شلال زهير، مرجع سابق، ص114.

² يلس شاوش بشير، مرجع، سابق، ص285.

³ يلس شاوش بشير، المرجع نفسه، ص286.

- صفة الأمر بالصرف.
- عدم توفر الاعتمادات
- انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم.
- انعدام الوثائق الثبوتية المتعلقة بالالتزام
- التخصص غير القانوني للالتزام بهدف اخفاء إما تجاوزا للاعتمادات وإما تعديلا لها، أو تجاوزا لمساعدات مالية في الميزانية.

الفرع الثاني: رقابة المحاسب العمومي:

تعتبر رقابة المحاسب العمومي مجموعة من التحقيقات والفحوصات التي يقوم بها أثناء تنفيذه للنفقة العمومية والتأكد من شرعيتها، ولهذا تعتبر هذه الرقابة مرافقة لتنفيذ النفقة العمومية كما تعتبر مكملة لرقابة المراقب المالي.

أولا. المركز القانوني للمحاسب العمومي:

ويعرف المشرع الجزائري المحاسب العمومي من خلال تحديد المهام الموكلة له وذلك وفق نص المادة 33 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية حيث بعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات التالية:¹

- تحصيل الايرادات و دفع النفقات
 - ضمان حراسة وحفظ الاموال والسندات والقيم والموارد الكلف بها وحفظها
 - تداول الاموال والسندات والممتلكات والموارد العمومية.
- ويتم تعيين المحاسب العمومي من قبل وزير المالية، وذلك وفق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 1991/09/07، و المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، اضافة إلى ذلك يجب على المحاسب العمومي أن يقوم بتأدية القسم المهني قبل توليه ممارسة المهام الموكلة إليه من أجل تنصيبه الرسمي على رأس مصلحة محاسبية يجب عليه أن يقدم الوثائق التالية:

¹ شلال زهير، مرجع سابق، ص 109.

- نسخة من قرار التعيين.
- محضر تأدية القسم
- نسخة من عقد التأمين لتغطية مسؤولية المحاسب العمومي.

ثانيا. أصناف المحاسبين العموميين:

هذا الأمر تداركه المشرع بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-313،¹ المؤرخ في 07/09/1991، الذي يحدد اجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاميون العموميون وكيفياتها ومحتواها، حيث جاء في نص المادة 9 منه على أنه:

يكون المحاسبون العموميون إما رئيسيين أو ثانويين ويتصرفون بصفة مخصص أو مفوض " وحددت المادة 10 من نفس المرسوم فئة المحاسبون الرئيسيون بنصها:

"المحاسبون الرئيسيون هم المكلفون بتنفيذ العمليات المالية التي تجري في اطار المادة 26 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت سنة 1990."²

أما فئة المحاسبين الثانويين فحدده المادة 11 من نفس المرسوم بأنهم:

((المحاسبون الثانويون الذين يتولون تجميع عملياتهم محاسب رئيسي)).³

ان تصنيف المحاسبين العموميين له علاقة مباشرة بالتقسيم الاداري المالي للدولة، حيث يمكن التمييز بين الأصناف الموالية للمحاسبين العموميين وهم كالاتي:

¹ المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313، المؤرخ في 07/09/1991، الذي يحدد اجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاميون العموميون وكيفياتها ومحتواها

² المادة 26 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت سنة 1990

³ شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص. 5.

1. المحاسب العمومي الرئيسي:

وهو المحاسب الذي يكون مكلفا باجراء القيد النهائي في سجلات المحاسبة للعمليات المالية للدولة، حيث يقوم باعداد حساب التسيير الذي يخضع لمراقبة مجلس المحاسبة، وفقا لنص للمرسوم التنفيذي رقم 91-313 يتصف بصفة المحاسبين الرئيسيين التابعين للدولة كل من:¹

- أ- العون المحاسبي المركزي للخزينة العمومية.
- ب- أمين الخزينة المركزية
- ت- أمين الخزينة الرئيسية
- ث- أمناء الخزينة في الولاية
- ج- الأعوان المحاسبون للميزانيات الملحقة.

2. المحاسب الثانوي:

وهو كل محاسب يتولى محاسبة محاسب رئيسي، حيث يقوم بتنفيذ العمليات الخاصة باليرادات والنفقات لفائدة المحاسب الرئيسي، الذي يقوم بدروه شهرية بتدقيق ودمج القيود المحاسبية التي قام بها المحاسب الثانوي الواقع في اقليم سلطته المحاسبية، وعليه يمتلك صفة محاسب عمومي ثانوي للدولة كل من :

- أ- قابضو الضرائب
- ب- قابضو الجمارك
- ج- أمناء خزائن ما بين البلديات
- د- قابضو أملاك الدولة.
- هـ- محافظو الرهون.
- و- أمناء خزائن المراكز الاستشفائية، وأمناء خزائن القطاع الصحي.

الفرع الثالث: مهام المحاسب العمومي:

يمارس المحاسب العمومي مهامه باعتباره عوناً من أعوان الرقابة على تنفيذ العمليات المالية للدولة أو الولاية، أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري فهو مطالب بالتحقق من مشروعية سندات الأمر

¹ شلال زهير، مرجع سابق، ص، ص 109، 110.

بالتحصيل وسندات الأمر بالصرف ومطابقتها للقوانين والانظمة المعمول بها قبل تنفيذها ويتدخل المحاسب العمومي في المرحلة الأخيرة من تنفيذ الميزانية، حيث يقوم بتنفيذ مرحلة تحصيل الإيرادات وتسديد النفقات المخصصة في الميزانية، لذلك يعتبر المحاسب العمومي العون المكلف قانونا بجماعة وحراسة وتداول الاموال والقيم العمومية.¹

إضافة إلى اتمام القيود المرتبطة باجراء القيود المحاسبية ومسك السجلات المحاسبية القانونية للعمليات التي يقوم بها أو بتنفيذها، واعداد حساب التسيير سنويا وايداعه في الأجل المحددة قانونا لدى مجلس المحاسبة لجميع العمليات التي يقوم بها.

ويمكن التمييز بين المهام المحاسبية والمهام المتعلقة بمراقبة تنفيذ الميزانية، لأن عملية تسديد النفقات أو تحصيل الإيرادات لا تعتبر عمليات تحويلات مالية بسيطة بل تخضع لشروط قانونية واجراءات تنظيمية يجب التحقق من توفيرها قبل تنفيذها، أما جانب تنفيذ الإيرادات، فإن المحاسب العمومي يتكفل تحت مسؤوليته الشخصية والمالية عن اتخاذ اجراءات التحصيل القانونية ابتداء من تاريخ استلام السندات و الأمر بالتحصيل المحررة من طرف الأمر بالصرف، وذلك بعد أن يتحقق بأن هذا الأخير مرخص له قانونا بتحصيل الإيرادات.

كذلك يعد المحاسب العمومي مسؤول عن متابعة تطبيق اجراءات التحصيل بالتنظيم ثم استعمال الأدوات القانونية للتحصيل الاجباري للإيرادات العمومية، ولا يعتبر مسؤولا عن الأخطاء المرتكبة في تحديد الوعاء أو عند تصفية الحقوق التي يتولى تحصيلها. ومنه فالمرقب المالي يختص بمراقبة وتنفيذ عمليات تحصيل الإيرادات وتنفيذ النفقات من حيث الشكل وليس من حيث المضمون، عن طريق التحقق من مشروعية العمليات المالية على الوثائق المحاسبية ومطابقتها للقوانين المعمول بها، دون أن يتدخل في مجال حسن تسيير المال العام الذي هو اختصاص الأمر بالصرف.

¹ شلال زهير، مرجع سابق، ص 111.

الفرع الرابع: مسؤولية المحاسب العمومي:

ان عملية الدفع أو التحصيل موكلة للمحاسب العمومي دون سواه الذي لما يمكن له القيام بها، إلا بعد اخضاعها للرقابات المنصوص عليها في المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية وهي كالتالي:¹

1. صفة الامر بالصرف أو المفوض له: لا يمكن للمحاسب أن ينفذ الاوامر بالصرف أو الحوالات إلا إذا كانت صادرة عن الأمرين بالصرف المعتمدين لديه.

2. توفير الاعتمادات: لا يجوز لأمرى الصرف أن يأمرها بدفع نفقات إلا في حدود الاعتمادات المخصصة لهم، في هذه الحالة على المحاسب أن يتأكد من ان الاجمالي لكافة الحوالة المقدمة له لا تتجاوز مبلغ الاعتمادات.

3. مطابقة العملية مع القوانين والانظمة المعمول بها، وشرعية عملية تصفية النفقة.

4. عدم سقوط الديون بالتقادم.

5. تأشيرات عمليات المراقبة (تأشيرة المراقب المالي - تأشيرة لجنة الصفقات)

ويمكن² أن تكون المسؤولية تضامنية بين المحاسبين العموميين والموظفين الموضوعين تحت أوامرههم. من أجل تغطية المخاطر المرتبطة بطبيعة مهام ومسؤولية المحاسب العمومي، فإنه مطالب قانونا بتقديم عقد التأمين من مخاطر مهنة المحاسب العمومي عند تنصيبه على رأس مصلحة عمومية، وذلك وفقا لأحكام المادة 54 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15/08/1990، والمتعلق بالمحاسبة العمومية والتي تنص على أنه "يتعين على المحاسب العمومي قبل مباشرة وظيفته أن يكتب تأمين على مسؤولية المالية".

ونظرا للطبيعة الخاصة لمسؤولية المحاسب العمومي، حيث لا يمكن اقامة مسؤولية المحاسب العمومي،³ إلا من طرف احدي السلطتين: الوزير المكلف بالمالية أو مجلس المحاسبة، ولوزير المالية الحق في أن يقوم بإبراء مجاني جزئي أو كامل من رفع باقي الحساب المطلوب من المحاسبين العموميين إذا تم اثبات حسن نيتهم، ولحماية المحاسب من المخاطر المنجزة عن ممارسة مسؤولياته، يلزم القانون المتعلق بالمحاسبة أن يكتب تأمينا على مسؤولية المالية.

¹ يلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص214.

² شلال زهير، مرجع سابق، ص112.

³ يلس شاوش بشير، المرجع نفسه، ص215.

المطلب الثاني: الرقابة اللاحقة على النفقات العمومية:

تباشر الرقابة المالية اللاحقة بعد تنفيذ التصرفات المالية واتخاذ القرار بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات وهي لا تحول دون أن يصبح الأمر بالتحصيل أو الأمر بالدفع نافدا كما هو الحال بالنسبة لرقابة المحاسب العمومي، والمراقب المالي، وعليه فإن هذه الرقابة تكون لاحقة لعملية التنفيذ ولا تكون إلا بعد استيفاء الاجراءات القانونية اللازمة، وستتناول أسلوب الرقابة اللاحقة والتي تمارس من طرف رقابة المفتشية العامة لمالية ورقابة مجلس المحاسب على النفقات العمومية.

الفرع الأول: رقابة المفتشية العامة للمالية:

أولا. تنظيم المفتشية العامة للمالية:

تعتبر المفتشية العامة للمالية جهاز رقابي دائم يمارس رقابة لاحقة على الميزانية العامة، حيث أنشئت المفتشية العامة للمالية في سنة 1980 بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ من 01-03-1980،¹ والذي ألغى بالمرسوم رقم 92-78 المؤرخ في 22/02/1992، المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية، والذي ألغى بدوره بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06-09-2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية.

حيث نصت الفقرة الاولى من المادة الثانية منه على هدف ومجال تطبيق التدخلات التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية.

تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة، والجماعات الاقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.

نصت المعاهدة الثانية² من المرسوم التنفيذي رقم 08-274 السابق الذكر على انه تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية في شكل مفتشيات جهوية تقع مقراتها بولايات الأغواط وتلمسان وتيزي وزو، وسطيف ، وسيدي بلعباس وعنابة وقسنطينة ومستغانم و ورقلة ووهران.

¹ الفقرة 1 من المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 53/80، المؤرخ في 01-03-1980، المتضمن احداث المفتشيات عامة للمالية، الجريدة الرسمية ، العدد: 10، 1980.

² المرسوم التنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 06-09-2008، المتضمن تنظيم المفتشيات الجهوية العامة للمالية العامة وصلاحياتها ، الجريدة الرسمية، العدد: 50.

حيث يحدد الاختصاص الاقليمي للمفتشيات الجهوية بقرار من الوزير المكلف بالمالية، يمكن تعبئة الوحدات العملية للمفتشيات الجهوية للقيام بمهام خارج الدوائر الاقليمية للمفتشيات الجهوية التابعة لها.

الفرع الثاني: صلاحية المفتشية العامة للمالية:

تمارس المفتشية الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الاقليمية (الولاية - البلديات) والهيئات والمؤسسات الخاصة لقواعد المحاسبة العمومية، وتمتد رقابتها إلى المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري، وهيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام، وكذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدات الدولة والهيئات العمومية، كما تراقب استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات والجمعيات في شكل هبة،¹ ويمكن أن تطبق هذه الرقابة على شخص معنوي يستفيد من مساعدات مالية من الدولة أو جماعة اقليمه أو هيئة عمومية.

ومن بين المهام الموكلة لهيئة المفتشية العامة المالية ضمن اطار صلاحيتها في الرقابة أو التنظيم أو التحقيق أو الخبرة خصوصا على ما يلي:²

- سير الرقابة الداخلية وفعالية هياكل التدقيق الداخلي.
- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي وتسيير الاملاك
- ابرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها.
- شروط تعبئة الموارد
- تسيير اعتمادات الميزانية
- شروط منح واستعمال المساعدات والاعانات والتي تقدمها الدولة والجماعات الاقليمية والهيئات والمؤسسات العمومية.
- تطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة بطلب الهيئة العمومية.³

¹ المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06-09-2008، الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 50.

² يلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص، ص، 299، 300.

³ شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص 17.

لما يمكن أن تقوم المفتشية العامة للمالية، بتقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية والنتائج المترتبة عنها ، من خلال:

- القيام بالدراسات والتحليل المالية والاقتصادية من أجل تقدير فاعلية ادارة وتسير الموارد المالية والوسائل العمومية الاخرى.
- اجراء دراسات مقارنة وتطويرية لمجموعة من القطاعات أو ما بين القطاعات.
- تقييم تطبيق الاحكام التشريعية والتنظيمية والمتعلقة بالتنظيم الهيكلي من ناحية تنسيقها وتكيفها مع الأهداف المحددة.
- تحديد مستوى الانجازات مقارنة بالأهداف المحددة والتعرف على نقائص التسيير وعوائقه وتحليل أسباب ذلك.

الفرع الثالث: مجال تدخل المفتشية العامة للمالية في الرقابة على النفقات العمومية:

أولاً. قواعد التفتيش: تجري تدخلات المفتشية العامة للمالية طبقاً للمادة 14 من المرسوم التنفيذي 08-272، السابق الذكر، أما على الوثائق أو في عين المكان، وتكون الفحوص والتحقيقات مجانية.¹

ولتمكين المفتشية من انجاز مهامها على أحسن وجه، أسند المشرع بعض الصلاحيات وتمثل في:²

- السماح لوححدات المفتشية العامة للمالية بالدخول إلى جميع المجالات التي تستعملها أو تشغلها الهيئات والمصالح المعنية بالمراقبة.
- تقديم الاموال والقيم التي بحوزتهم، واطلاعهم على كل الدفاتر أو الوثائق، أو التبريرات أو المسندات المطلوبة.
- الاجابة على طلبات المعلومات المقدمة.
- ابقاء المحادثين من مناصبهم طيلة مدة المهمة.

وفي نفس الوقت يجب على مسؤولين الجماعات المحلية والهيئات التابعة لها ان يقوموا بالتدخل لتوفير ظروف العمل اللازمة لأداء المفتشية لمهامهم،³ كذلك الاجابة على المطالب المقدمة في شأن المعلومات دون تأخير

¹ يلس شاوش بشير، مرجع سابق، 300.

² شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص 17.

³ عباس عبد الحفيظ، مرجع سابق، ص 73.

ولا يمكن لمسؤولي الجماعات المحلية، والهيئات التابعة لها، أن يتخلصوا من الالتزامات المذكورة سابقا بدافع احترام الطريق السلمي والسير المهني أو الطابع السري للوثائق المطلوب الاطلاع عليها أو العمليات التي تجري عليها المراقبة.

ثانيا. نتائج التفتيش:

بمجرد انتهاء أعمال الهيئة تحدد المفتشية تقريرا تسجل فيه الملاحظات والمعاينات التي توصلت اليها بشأن فعالية تسيير المصلحة أو الهيئة المراقبة، تبلغ هذا التقرير للمصالح المراقبة التي يجب عليها أن تجيب في أجل اقصاه شهران عن المعاينات والملاحظات الواردة من هذا التقرير، وبعد الجواب، تعد المفتشية التقرير النهائي الذي يبلغ لسلطة السلمية أو الوصية.¹

الفرع الرابع: رقابة مجلس المحاسبة على النفقات العمومية:

أولا. تنظيم مجلس المحاسبة:

يعد مجلس المحاسبة مؤسسة للرقابة المالية اللاحقة، إلا أنه عرف منذ انشاء العديد من التعديلات والتغيرات، وهو ما يبين الأهمية الكبيرة التي يحظى بها والدور الهام الذي يقوم به في مجال حماية المال العام.

حيث جاء في الميثاق الوطني لسنة 1976، على مجلس المحاسبة ما يلي:²

ويتصدر هذه المؤسسات مجلس المحاسبة، الذي يراقب أوجه انفاق الأموال العمومية واستعمال وحماية لأموال الدولة في التسيب والتلاعب والاختلاس، ويسهر على حسن التسيير والاستعمال الأمثل لوسائل الانتاج الجماعية من خلال المتابعة الدقيقة والتحري الكامل عن الحسابات وتدقيقها.

أحدث لأول مرة بموجب القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01-03-1980، المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ثم تمت مراجعته بموجب القانون رقم 90-32، المؤرخ في 04-12-1990، المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره الذي تمت مراجعته هو الآخر بموجب الامر رقم 95-20 المؤرخ في 17-07-1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، قبل أن يتم تم تعديله مؤخرا بموجب الأمر 02 المؤرخ في 26-08-2010، يعدل تم الامر رقم 95-20 المؤرخ في 17-07-1995. والمتعلق بمجلس المحاسبة.

¹ يلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص301.

² بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات (دراسة حالة الجزائر)، ط1، دار الداية للنشر والتوزيع، عمان، عمان، 2015، ص162.

ولقد أشار الدستور إلى مجلس المحاسبة في الفصل الاول من الباب الثالث المعنون بالرقابة والمؤسسات الاستشارية، حيث جاء في المادة 170: يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعيدة الاموال الدولة والجماعات الاقليمية والمرافق العمومية.¹

ويهدف مجلس المحاسبة من خلال الرقابة التي يمارسها إلى تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والاموال العمومية، وترقية، وتطوير الشفافية في تسيير الموارد المالية، بحسب نص المادة 176، من القانون 08 /90 فإن مجلس المحاسبة هو الذي يتولى مراقبة الحسابات الادارية ويراجعها، ويقوم بتصفية الحسابات البلدية، حيث يخصص المجلس في كل سنة جزءا من تقريره لتسيير البلديات وذلك على أساس الوثائق المقدمة اليه، وعن طريق الزيارات التي نص عليها الاوامر في المادة 14.²

ثانيا: أهداف رقابة مجلس المحاسبة:

تحددت أهداف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة وهي كالتالي:³

- يدقق في شروط استعمال الهيئات الموارد والوسائل المادية والاموال العمومية التي تدخل في نطاق اختصاصه .
- يقيم تسييرها ويتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
- تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية و الاموال العمومية
- ترقية اجبارية تقديم الحسابات
- تطوير شفافية تسيير المالية العمومية.
- يساهم في تعزيز الوقاية من جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية او غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الاخلاقيات وفي واجب النزاهة أو الضارة بالأموال العمومية.

¹ شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص 20.

² بوطيب بن ناصر، مرجع سابق، ص 164.

³ المادة 2 من الأمر رقم 95-20، المؤرخ في 17 يوليو 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة.

ثالثا: آليه رقابة مجلس المحاسبة على النفقات العمومية.

طبقا لما هو معمول به في الأمر 59-20 فإن لمجلس المحاسبة بعض الوسائل لممارسة عمله الرقابي وتمثل هذه الأخيرة في حق الاطلاع وسلطة التحري وكذا رقابة نوعية التسيير ورقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية ومراجعة حسابات المحاسبين العموميين والأميرين بالصرف.

1. حق الاطلاع وسلطة التحري:

يقوم مجلس المحاسبة بالاطلاع على كل الوثائق التي من شأنها تسهيل عملية،¹ وتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابة واجراء التحديات الضرورية من اجل الاطلاع على المسائل المنجزة من خلال الاتصال مع جميع الادارات والمؤسسات العمومية التي لها علاقة بعملية الرقابة، كما يحق لقضاة مجلس المحاسبة الدخول، إلى جميع المجالات والاماكن التي تشملها أملاك الجماعات العمومية، أو أية هيئة خاضعة لرقابة المجلس إذا تطلبت عملية التحديات ذلك.

كما يمكن مجلس المحاسبة أن يطلب من السلطات السليمة لأجهزة الرقابة الاخرى المؤهلة لرقابة الهيئات الخاضعة لرقابة، الاطلاع على الوثائق و التقارير التي تعدها عن حسابات الهيئات وتسييرها، وفي المقابل إذا ما لاحظت أي سلطة أو هيئات الرقابة والتفتيش أثناء عملية رقابته على احدى الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، وجود مخالفات أو وقائع تدخل ضمن نطاق رقابة هذا الأخيرة حيث يتعين عليها ارسال تقرير أو محضر تدقيق بذلك إلى مجلس المحاسبة، والذي بإمكانه تحريك الاجراءات القضائية الخاصة باقحام الأعوان المتابعين.

2. رقابة نوعية التسيير :

من خلال نص المادة 69 من الأمر 95 المؤرخ في 17-07-1990،² يقوم مجلس المحاسبة بالرقابة على نوعية التسيير للجماعات المحلية بتقويم شروط استعمال الجماعات المحلية الوسائل المادية والاموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة كما يقيم فعالية النظام، ويقدم كل التوصيات التي يراها ملائمة لتحسين الفعالية ولتمكين مجلس المحاسبة من مراقبة حسابات جميع المصالح الخاضعة لاختصاصاته،³ الزم القانون جميع المحاسبين العموميين وأميري الصرف ايداع حساباتهم (حسابات التسيير وحسابات الادارة)، لدى كتابة ضبط

¹ شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص 21

² أنظر المادة 69 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995، الجريدة الرسمية، العدد 39.

³ يلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص 309.

المجلس وكذا المستندات الاثباتية، ويمكن للمجلس أن يوقع غرامة مالية، تتراوح بين 5,000 دج، و 50,000 دج، ضد من تأخر في ايداع حسابه أو لم يرسل المستندات الثبوتية، ويمكن منح مهلة جديدة لتقديم الوثائق، وإذا انقضت المدة دون تسليمها يطبق المجلس اكرهاها ماليا يقدر ب 500 دج، عن كل يوم تأخير لمدة لا تتجاوز 60 يوما.

3. مراجعة حسابات المحاسبين العموميين:

يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر أحكاما بشأنها، كما يدقق في صحة العمليات المادية الموصوفة فيها ومدى مطابقتها مع الاحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها، كما ان اجراء التحقيق والحكم على حسابات المحاسبين العموميين هو اجراء كتابي وحضوري.¹

ويقدر مجلس المحاسبة مدى مسؤولية المحاسب العمومي أو وكلاء او الاعوان الموضوعين، تحت سلطة أو رقابة لمحاسب العمومي الشخصية أو المالية، وفي حالات السرقة أو ضياع الاموال أو المواد، يمكن للمحاسب العمومي أن يحتج على ذلك بعامل القوة القاهرة أو ان يثبت بأنه لم يرتكب أي خطأ أو اهمال في ممارسة وظيفته وفي حالة عدم تسجيل أي مخالفة بصدد التسيير على مسؤولية المحاسب العمومي، يمنحه مجلس المحاسبة البراء بقرار نهائي او يضعه في حالة مدين، إذا سجل على ذمته نقص مبلغ ما او صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة أو ايرادا غير محصل.²

كما يدافع مجلس المحاسبة حسابات الاشخاص الذين يصرح بأنهم محاسبون فعليون،³ وهم كل شخص يقبض ايراد ويدفع نفقات ويجوز أو يتداول أموالا أو قيما، تعود أو تسند إلى مصلحة أو هيئة خاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، دون أن يكون لهذا الشخص صفة المحاسب العمومي بالمفهوم القانوني ويصدر بشأنهم أحكاما حسب نفس الشروط والجزاءات المقررة لحسابات المحاسبين العموميين.

4. رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:

يختص مجلس المحاسبة في الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بتحميل مسؤولية أي عون أو مسؤول في المصالح الخاضعة لرقابته متى ارتكب أخطاء او مخالفات تمس الاموال العمومية، و يمارس المجلس هذه المهمة بناء

¹ أنظر المواد 75-76 من الأمر 95-20، مرجع سابق.

² شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص 24.

³ أنظر المادة 86 من الأمر 95-20، مرجع سابق.

على اخطار من رئيس الهيئة التشريعية أو رئيس الحكومة أو الوزير المكلف بالمالية أو الوزراء أو المسؤولين على المؤسسات الوطنية المستقلة، كما يمكن للمجلس ان يعاقب على الأخطاء والمخالفات التالية:¹

- خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات
- استعمال الاعتمادات والمساعدات المالية لأهداف غير الهدف الذي منحت من اجله صراحة.
- الالتزام بالنفقات دون توفير الاعتمادات او تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية
- تنفيذ عمليات النفقات الخارجية بشكل واضح عن الهدف أو مهمة الهيئات العمومية.
- الرفض غير المؤسس للتأشيريات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة السابقة الممنوحة خارج الشروط القانونية.

المبحث الثاني: إنعكاسات وأثار سياسة ترشيد النفقات على أهداف المرفق العام:

تسبب الاعتماد المفرط على النفط في الجزائر في تكوين اقتصاد وطني أحادي الجانب والمورد ما جعله عرضة للصدمات الخارجية، وهو ما حدث عام 1986، حيث انخفضت أسعار النفط إلى أدنى مستوياتها، وأيضا عند اندلاع الازمة المالية العالمية لعام 2008، فجل هذه الازمات خلفته اختلالات هيكلية بارزة، وعجز موازين الدولة، الخارجية منها والداخلية، فأصبح الاقتصاد الوطني يتصف بالاقتصاد النفطي، الأمر الذي تسبب في عدم تنمية الجانب الأخرى، وهو الأهم للدولة والمتمثل في القطاعات الانتاجية، فانحصرت التمويلات والاستثمارات الأجنبية والمحلية في قطاع المحروقات وأهملت تطوير مؤسساتها لتفعيل دورها في احداث تنمية مستدامة بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية، بالنظر إلى مسألة ديمومة النشاط الانتاجي وتنوعه.²

حيث يقف القطاع الاقتصادي الوطني بطرفيه العام والخاص على عتبة مرحلة مليئة بتحديات مصيرية بالنسبة للمؤسسة العمومية الجزائرية في ظل متطلبات ترشيد النفقات ان المرحلة التي تعيشها الجزائر تستدعي تقديم ما يجب ان يقدم وليس المطالبة بالمزيد وذلك أن الخزينة العامة التي تتحمل ثقل التحولات تنتظرها تحديات جوهرية في تسيير المدخرات الوطنية، أو قروض خارجية يمكن اللجوء اليها لتمويل مشاريع محددة ودقيقة أو خطأ في استعمال سوف تترتب عنها انعكاسات لا يمكن تحملها، وحتى الخبراء الاقتصاديون الذين يدلون بأرائهم كل

¹ يلس شاوش بشير ، مرجع سابق، ص315.

² أمال قاسيمي واخرون، سلسلة كتب المستقبل العربي الجزائر اشكاليات الواقع رؤى المستقبل، ط1، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2013، ص، ص، 402، 403.

حسب مذهبه وفكره الايديولوجي ، فإنهم على نفس الدرجة من المسؤولية في تشخيص المؤشرات واستشراف المستقبل.¹

كما ان توجيه العوائد النفطية إلى تغطية النفقات العمومية المتزايدة يؤخذ نوعا ما في عملية انتقال الاقتصاد الوطني من توجهه الاشتراكي إلى اقتصاد السوق،²بالإضافة إلى أن هناك دراسات واقعية عملية أكدت أن هناك علاقة عكسية بين النمو الاقتصادي ووفرة المواد الطبيعية، إلا أن تقدير البنك العالمي لعام 2000، قد وضع بعض النقاط المهمة والحساسة، كان أهمها:

- أن الرخاء المالي الذي عرفته الجزائر خلال الأعوام الأخيرة، والناتج من ارتفاع أسعار النفط قد أضر وعطل الإصلاحات فيها، ولا سيما منها الإصلاحات الهيكلية.
- لا يتم توجيه إلا نسبة قليلة من الأصول المالية والفوائض المتراكمة الى الاستثمارات المنتجة ويرجع ذلك إلى صعوبات التمويل التي تواجهها الشركات والمؤسسات المنتجة في الجزائر.
- اعتبر ان ارتفاع أسعار النفط قد ولد آثار سلبية، حيث لوحظت أن وتيرة الإصلاح لدى الدول غير النفطية كانت أفضل.

وقد تسبب اللاعقلانية في توزيع الموارد بين القطاعات ومؤسسات الاقتصاد إلى حدوث انفصال ظاهر بين القطاع المالي والقطاعات الانتاجية لاعتبار أن هناك مفارقة كبرى بين وفرات مالية هائلة بينتها المؤشرات الاقتصادية الكلية وصعوبات تمويلية ضخمة أثبتها واقع المؤسسات الوطنية المنتجة، أمام هذه الحقائق أدركت الجزائر انه، لا بد لاعداد اقتصادها لفترة ما بعد النفط من خلال مجموعة من الخيارات، وتمثل في كمية المصادر البديلة للطاقة، والتوجه نحو كمية الصادرات خارج قطاع المحروقات، وهو ما يستوجب تشجيعا للاستثمارات الأجنبية المباشرة، وترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بهدف تنويع خيارات الجزائر في الانتاج والتصدير ومن ثم تنويع مصادر الدخل.³

¹ سعيد بن عياد، مقال حول الحاجة لقطاع خاص يقدم أكثر مما يأخذ، نشر في الشعب يوم 10-12-2016، موقع الانترنت

² www.djazairress.com تم الاطلاع يوم 2017/4/19، على الساعة 8:22.

³ أمال قاسيمي وآخرون، مرجع سابق، ص 404.

المرجع نفسه، ص 404.

المطلب الأول: التدابير المتبعة من طرف الدولة في ترشيد النفقات:

من خلال هذا المطلب سنحاول تبيان بعض التدابير التي اتخذتها الدولة في مواجهة الأزمة المالية المحدقة والتي قد تمس الخزينة العامة للدولة؛ وبخصوص تدابير تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد،¹ ان مراقبة السوق الدولية للمحروقات تبرز تفهقرا ملحوظا للأسعار مع احتمال دوامه، مما يترتب عنه تراجع كبير لايرادات الميزانية مع التأثير المحتمل على التوازنات الداخلية والخارجية، وان الحفاظ على برنامج التنمية المدعم للسياسة الاجتماعية للحكومة، في ميادين التربية والتعليم العلمي والمهني، والصحة والسكن مع ذلك بغية اتقاء مزيد من التدهور المحتمل المحيط المالي والاقتصادي العالمي، فإن الوضع يملئ ضرورة التحلي بسلوك صارم وشجاع في مجال النفقات العمومية، تبنت الحكومة انضباط متناسق واستشرافي في حذر تتمثل أهم عناصره فيما يأتي:

الفرع الأول: في مجال نفقات التسيير:

أولا. التحكم في عمليات التوظيف من خلال:

- تعليق كل توظيف جديد ما عدا في حدود المناصب المالية المتوفرة من خلال اللجوء، بعد موافقة الوزير الاول، إلى تنظيم المسابقات والاختبارات المتعلقة بذلك.
- تفضيل اللجوء كلما كان ذلك ممكنا، إلى اعادة نشر المناصب المالية الموجودة

ثانيا. التحكم في نفقات التسيير المرتبطة بالمناصب الأخرى ولا سيما من خلال:

- الحد من التنقلات الرسمية إلى الخارج بما يجعلها تقتصر على ضرورة التمثيل القسوى.
- تقليص التكفل بالوفود الأجنبية التي تزور البلاد في اطار الثنائية أو بمناسبة التظاهرات المختلفة .
- ضرورة اخضاع تنظيم اللقاءات والندوات العمومية وغيرها من التظاهرات إلى القواعد الصارمة لمدى جدواها.
- الحد من انشاء المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري بما يجعلها تقتصر فقط على المنشآت الاجتماعية التربوية، مع ترشيد تنظيمها وتسييرها .

¹ تعليمة رقم 348، بخصوص تدابير تعزيز الموازنات الداخلية والخارجية للبلاد، الصادرة عن الوزير الأول: بتاريخ 25 ديسمبر 2014، الموجهة الى أعضاء الحكومة والولاية.

- ضرورة اجراء تقييم لمدى جدوى وديمومة الهيئات والمؤسسات تحت الوصاية وكذلك نص المادة 119 من قانون المالية الحالي والتي جاءت اثر اقفال الحسابات الخاصة بالخزينة تقفل عند تاريخ 31 ديسمبر سنة 2016 ويصب رصيدها في حساب نتائج الخزينة باستثناء مبلغ قدره ثلاثمائة مليار دينار سيتم تحويلها لحساب التخصيص الخاص رقم 145-302 الذي عنوانه حسابات تسير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان ميزانية الدولة للتجهيز.¹

وكذلك نص المادة 120 من قانون المالية رقم 16-14 والتي أكدت على (يفتح في كتابات الخزينة حساب تخصيص خاص، رقمه 145-302، وعنوانه حساب تسير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان ميزانية الدولة للتجهيز.²

يقيد في هذا الحساب:

في باب الايرادات:

- بمبلغ قدره ثلاثمائة مليار دينار ج ناتج عن حسابات التخصيص الخاص رقم 15-302 رقم 120-302 ورقم 143-302 ورقم 143-302 عقب اقفالها.
- مخصصات الميزانية الممنوحة سنويا في اطار قوانين المالية لتمويل برامج الاستثمار.

في باب النفقات:

- النفقات المرتبطة بتنفيذ مشاريع الاستثمار المسجلة بعنوان ميزانية تجهيز الدولة .
- النفقات المرتبطة بتنفيذ مشاريع الاستثمار المسجلة قبل تاريخ 31 ديسمبر 2016 الوزراء والولاة الآمرون بصرف هذا الحساب للعمليات المسجلة لفائدتهم.

يتم التكفل بتمويل عمليات الاستثمارات العمومية من قبل ميزانية الدولة للتجهيز في حدود اعتمادات الدفع المتوفرة.³

¹ أنظر المادة 119 من القانون رقم 16-14 المؤرخ في 28، ربيع الأول الموافق 28 ديسمبر 2016، يتضمن قانون المالية لسنة الجديدة الرسمية، العدد 77.

² أنظر المادة 120 من قانون من 16-14 مرجع سابق.

³ المادة 121 من نفس القانون.

وأيضاً نص المادة 121 من القانون السابق الذكر "تعدل أحكام المادة 10 من القانون رقم 2000-02 المؤرخ في 24 ربيع أول عام 1421، الموافق 27 يونيو سنة 2000، والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2000 المعدلة والمتممة وتحرر كما يلي:

المادة 10: يفتح في كتابات الخزينة تخصص خاص رقمه 103-302 وعنوانه صندوق ضبط الإيرادات.

يقيد في هذا الحساب :

من باب الإيرادات:

بدون تغير

في باب النفقات :

تمويل عجز الميزانية.

تخفيض المديونية العمومية.

الوزير المكلف بالمالية هو الأمر بالصرف الرئيسي لهذا الحساب تحدد كيفية تطبيق هذه المادة عن طريق

التنظيم.

أيضاً من بين الإجراءات المقتصد في نفقات تسير المصالح العمومية ومواصلة جهود الدولة في ترشيد النفقات العمومية التي أدت إلى تحضير ميزانية التسيير لسنة 2016 التحقيق الامثل في تخصيص الموارد بهدف احتواء تطور النفقات الجارية واستهداف النفقات الضرورية والغير قابلة للتقليص من خلال السهر على التسيير الجيد لبعض المصالح وهي:¹

1. الشروع في الالتزامات الموجهة لشراء الادوات، اللوازم والأثاث وكذلك مختلف التظاهرات بنسبة

50% من التخصيص الميزانياتي الموجه لها.

2. مواصلة مجهودات الترشيد المبدولة بغرض تحقيق عند نهاية السنة المالية 2016، اقتصاد بنسبة 20%

على الاعتمادات المسجلة بعنوان الأبواب المذكورة سابقاً، وعلى ذلك فإن عملية اقتصاد هذه الالتزامات تخص المصالح المركزية واللامركزية والمؤسسات العمومية تحت الوصاية.

¹تعلية رقم 334 ترشيد النفقات العمومية، والتحكم فيها، الصادرة عن الوزير الأول بتاريخ 10 نوفمبر 2013، الموجهة إلى أعضاء الحكومة.

وبخصوص ترشيد النفقات العمومية والتحكم فيها،¹ أبرز تحليل الوضعية العمومية تطورا وارتفاعا لنفقات الميزانية حيث انتقلت مقارنة بالنواتج الداخلي الخام من 29% سنة 2006، إلى 45% سنة 2012، وذلك تحت تأثير الزيادة المشتركة لنفقات التسيير والتجهيز وعليه وقصد تفادي تفاقم عجز الميزانية واضفاء أكبر قدر من العقلانية على تسيير المالية العمومية، فقد بات من الضروري المبادرة بالتدابير اللازمة وتنفيذها من اجل التحكم في النفقة العمومية ولهذا فإنه يتطلب ما يلي:

- السهر عندما يكون ذلك ممكنا على تفادي انشاء مؤسسات عمومية جديدة من خلال تفضيل تجميع وظيفي واقليمي لتلك التي يضطلع بخدمة عمومية مماثلة، مع العمل في نفس الوقت على اقرار تغير الوضع القانوني وفق طبيعة وتطور مهمتها من أجل حثها على تغطية بعض نفقاتها بايرادات خاصة.
- تطبيق القواعد المالية بشكل صارم بخصوص المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية ولا سيما تلك المتعلقة بالتدخل المالي للدولة الذي يجب أن يخص التكفل بتبعات المرفق العمومي المفروضة عليها.
- تفضيل مبدأ الامتياز من أجل تسيير أفضل للمنشآت العمومية.
- السهر على تقليص نفقات تسيير المصالح من خلال الحد من التكاليف المرتبطة باستهلاك الكهرباء والماء والهاتف، وتعميم استعمال التكنولوجيا الاعلام والاتصال في الادارات على نحو يسمح بتحقيق اقتصاديات حجمية.
- التشجيع على ضبط واعادة النشر القطاعي فيما بين القطاعات للتعديلات الزائدة قبل أي فتح لمناصب مالية والحث على اعادة مالية نشر المستخدمين، بما فيهم أولئك التابعين للمؤسسات العمومية المحلية.
- وفيما يخص النفقات المتعلقة بتكاليف تنظيم المؤتمرات والندوات والأيام الدراسية، فإنه يجب تقليصها وترشيدها.
- يجب أن يسهر الأمرون بالصرف على التقييد بأسقف الاعتمادات المفتوحة من خلال تحديد أولويات في استعمال الاعتمادات المتوفرة.

¹ تعليمة 1729، الاجراءات المقتصدة في نفقات تسيير المصالح، الصادرة عن وزير المالية، بتاريخ 05 أكتوبر 2015، الموجهة الى الامرين بالصرف لميزانية الدولة.

ومن التدابير الرامية إلى ترشيد النفقات العمومية، وضبطها والتي ينتج عنها تقليص في ميزانية التسيير بتاريخ 25 جوان أبلغ المدير العام للميزانية، فريد باقة مدير البرمجة ومتابعة الميزانية والمراقبين الماليين بالوزارات والمؤسسات العمومية والمراقبين الماليين بالولايات والبلديات تعليمة تنص:¹

على تجميد كل العمليات الخاصة بشراء التجهيزات العمومية بسبب تخفيض الانفاق الحكومي والتحكم في فاتورة الاستيراد.

فحوى التعليمة مبنية على أوامر من الوزير الاول، و تتعلق بوقف كل مشاريع اقتناء العتاد اليومي وتجميد المشاريع التي لم ينطلق تنفيذها، إلا برخصة محتومة بطابع الاستعجال من الوزير الأول فقط، وأي ترخيص سيكون في اطار الاولويات التي أعلنت عنها الحكومة، بشرط أن يكون المشروع وصل مرحلة النضج الكامل وبشرط اعادة هيكلة القطاع المعني، وذلك بغية ضمان تمويله.

الفرع الثاني: في مجال نفقات التجهيز:

من بين النتائج المترتبة عن انتهاج سياسة ترشيد النفقات وعقلنة النفقات العامة والتي ترتب عنها تقليص في نفقات التجهيز، والتي تمثلت في بعض القرارات الصادرة عن الوزير الأول وهي:²

- يجب أن تمنح الاولوية لاتمام المشاريع التي انطلقت في الاجال المحددة وضمن التكاليف المقررة.
- بالنسبة لمشاريع البرنامج الجاري التي لم يتم الانطلاق فيها، يجب أن تتم في جدولة تسلسلها قصد القيام بعمليات اعادة الهيكلة الضرورية وفق الاولوية وحسب الحاجيات المحددة الحقيقية واللازمة وتوفير الشروط المسبقة للانطلاق الفعلي فيها، على أن يتم خصوصا تأجيل المشاريع غير ضرورية.
- يجب ألا يتم تبليغ رخص البرامج إلا للمشاريع ذات الطابع الاجتماعي وفي حالة ما إذا توفرت لهذه المشاريع شروط الانطلاق فيها (وفرة الوعاء وتحريره من كل العوائق واتمام الدراسات الموافقة عليها، فضلا عن نتائج الاعلان عن المناقصات).

¹ موقع انترنت، [http:// www.ekhabar.com](http://www.ekhabar.com) تم الاطلاع عليه بتاريخ 2017/4/10 عل الساعة 4:58.

² تعليمة رقم 348، مرجع سابق.

- يتعين ان تستخرج من مجال الميزانية المشاريع ذات الطابع التجاري التي لم يتم الانطلاق فيها ، أو المزمع تسجيلها، وتوجيهها نحو تحويلها جزئيا أو كليا من السوق المالية وفق حصة تبعية الخدمة العمومية المنوطة بالدولة.
- يجب أن يكتسي اللجوء إلى صيغة التراضي البسيط طابعا استثنائيا طبقا لأحكام قانون الصفقات العمومية.
- ينبغي على أصحاب المشاريع اللجوء تلقائيا واجباريا في اطار الصفقات العمومية إلى المواد المصنعة وطنيا، وعلى أن تدرج في دفاتر الشروط لبنود والمعايير ذات الصلة.
- يجب على أصحاب المشاريع الخارجية أن يشركوا المؤسسات العمومية والخاصة الوطنية في انجاز المشاريع الى جانب المؤسسات الخارجية عندما تبين أن اللجوء إلى هذه الأخيرة ضروري.
- السهر على التطبيق الصارم الأحكام المرسوم التنفيذي رقم 98-227، المؤرخ في جويلية 1998، الذي يحدد كفاءات تنفيذ نفقات التجهيز للدولة والقيام بتنظيم المشاريع الكبرى أساسا، بأثر رجعي، من أجل قياس نجاعة النفقة العمومية والسماح بتحضير تحسينها من حيث انجاز المشاريع في المستقبل.¹

الفرع الثالث: في مجال تحسين الموارد:

ونوجزها على النحو الآتي:²

- تضافر كل الجهود بغرض تحسين نسبة تحصيل الجباية العامة ومردودها من خلال التوسيع التدريجي لقاعدة الوعاء الضريبي.
- مضاعفة التدابير الرامية إلى ادماج النشاط الموازي في النشاط الرسمي
- تحسين مستوى تحصيل الايجار والأعباء وغيره من الأتاوات (الكهرباء ، ماء).
- زيادة البحث عن المحروقات واستغلالها، بما فيها غير التقليدية.

¹تعليمة رقم 334، مرجع سابق

²تعليمة رقم 348، مرجع سابق

الفرع الرابع: في مجال تمويل الاقتصادي:

- تجنيد البنوك والمؤسسات المالية للمساهمة أكثر فأكثر في تمويل الاقتصاد وتنفيذ التدابير الضرورية للمزيد من اشراك البنوك والمؤسسات المالية الخاصة في هذا المسعى.
- العمل تدريجيا على تطوير سوق رؤوس الاموال، تحسبا لجعلها بديلا لميزانية الدولة في تمويل الاقتصاد.
- تطوير الشبكات البنكية بهدف المزيد من جمع الادخار وتحسين مصرفية الاقتصاد.
- التعجيل بوتيرة اصلاح القطاع المالي بغية تفعيل تطوير المؤسسة وتعبئة الادخار المحلي وتمويل الاستثمار الاقتصادي.

الفرع الخامس: في مجال التجارة الخارجية:

- العمل بصفة منسقة على تنفيذ التدابير الضرورية لتعزيز مراقبة التجارة الخارجية، والترتيبات العملية، من أجل مكافحة بلا هوادة للتحويلات غير القانونية للعملة الصعبة.
- توجيه التدابير التحفيزية نحو الاستثمارات التي تحقق معدلات هامة لاندماج الاقتصاد الوطني
- تعزيز الترتيبات الوطنية لتقيس مواد الاستهلاك بغية الحد من الاستيراد.
- تدعيم التدابير الكفيلة بتسهيل وتشجيع التصدير.¹

الفرع السادس: في مجال تنويع الاقتصاد خارج المحروقات وفي مجال المراقبة:

أولا: في مجال تنويع الاقتصاد خارج المحروقات

- التعجيل بالاصلاحات في مجال التشجيع على الاستثمار في القطاعات والفروع البديلة للاستيراد وتثمين المواد الطبيعية
- توجيه جهود التحفيز والتمويل نحو القطاعات ذات الاولوية: الفلاحة ، السياحة، الطاقات البديلة ، الصناعة ، الرقمنة.
- جعل المساعي التحفيزية في القطاع الصناعي مشروطة بأهداف تحسين الانتاج وتقليص الاستيراد وترقية التصدير.

¹ التعلية رقم 348، مرجع سابق.

ثانيا: في مجال المراقبة:

من الحتمي أن يتم تعزيز أدوات رقابة الدولة، لا سيما في المجال المالي والضريبي، التجاري والصناعي (مراقبة الجودة والتقييس)، وكذا في مجال التجارة الخارجية (المراقبة الجمركية، تحويل العملة الصعبة).

أيضا جاء في مجال المراقبة وعقلنة النفقات العمومية، وفي اطار تنفيذ الاجراءات المحددة في التعليمات رقم 03، المؤرخة في 13 جويلية على المراقبون الماليون للإدارات والمؤسسات العمومية المركزية واللامركزية، والغير ممرضة مدعون للسهر على الاحترام الصارم للقواعد والاجراءات المتعلقة بالرقابة السابقة على النفقات العمومية، والتي تهدف إلى فرض أكثر انضباط في تسيير الاملاك العمومية ومن أجل بلوغ هذا الهدف، المراقبون الماليون مطالبون بالسهر على الاحترام الصارم للنظام التشريعي والتنظيمي لتسيير النفقات العمومية.

وتهدف هذه التدابير التنبيهية إلى تفادي مستقبلا التبذير والانحراف، والتجاوزات في استعمال الاعتمادات المخصصة للجماعات العمومية، لا سيما فيما يخص مصاريف المهام ومصاريف التغذية حظيرة الهاتف، الأعباء الملحقمة، مصاريف الاعياد ومصاريف الملتقيات والمحاضرات.¹

المطلب الثاني: الآثار الناتجة عن انتهاج سياسة ترشيد النفقات العمومية

الفرع الأول: الآثار الايجابية:

سعت الدولة إلى اتباع نموذج لتسيير النفقات وذلك من خلال قانون المالية لسنة 2016/2017، بقرارات هامة، خاصة ما تعلق منها بالجانب الاستثماري والتركيز على منح الاولوية للقطاعات الاستراتيجية الأخرى، كالفلاحة والسياحة الداخلية والتصدير بالاضافة إلى تحصيل مداخيل أخرى عن طريق الزيارات في أسعار الوقود وفواتير الكهرباء والغاز والضرائب وتحصيل الجباية ولكن قد تكون هذه الاجراءات سلبية على المواطنين من جهة ايجابية للدولة ومن جهة أخرى من خلال السيطرة على التوازن المالي الداخلي.²

ان انتظار نتائج تقييد الانتاج في منظمة الاوبك والتي بدورها أثارت تفاعلا البعض والذي أبرز مؤشرات ايجابية في قطاعات أساسية للدولة، ومن الآثار الايجابية أخذت الدولة بتخفيض انتاجية البترول من خلال انعقاد

¹ تعليمات رقم 1039، عقلنة النفقات العمومية، الصادرة عن وزير المالية، 17 اكتوبر 2008، الموجهة الى المراقبون الماليون لدى الوزارات، المراقبون الماليون لدى الولايات.

² توازن اقتصادي ومالي بعد سنتين من الأزمة النفطية تشريفي الشعب يوم 17-12-2016، موقع الانترنت www.djazairress.com تم الاطلاع عليه بتاريخ 2017/4/9، وعلى الساعة، 7:51.

واجتماع كبير لمنظمة البلدان المصدرة للبترول "أوبك" مما زاد النجاح قوة بقبول البلدان المنتجة داخل وخارج المنظمة للالتزام بخطة الجزائر، الأمر الذي جعل من هذه الخيارات متكاملة ومنسجمة في ظل ترشيد النفقات وتدبير الشأن العام.

كذلك من بين الآثار الايجابية التي أدت الدولة إلى انتهاج سياسة ترشيد النفقات والتصدي للأزمة المالية، واحتضان الجزائر تظاهرة تحمل دلالات قوية ويتعلق الأمر بمنتدى الاستثمار والأعمال الإفريقي الذي دارت أشغاله من 3 إلى 5 ديسمبر 2016، بالمركز الدولي للمؤتمرات، مبرزاً مدى الادارة التي تتمسك بها الجزائر لتعزيز التوجه نحو الأسواق الأفريقية من خلال اطلاق مسار التصدير خارج المحروقات ، وتأسيس مشاريع استثمارية في المدى القصير بانخراط مؤسسات الدولة الاقتصادية والعمومية منها في العملية التي تجعل منها تواجه التحديات المصرية التي تفرضها عولمة الاقتصاد.¹

أيضا تفعيل حركة مشاريع السياحة من أجل تمكين الوتيرة المطلوبة لنمو ومساهمة من خلال تصويب المعادلة غير المتوازنة بين ارتفاع جانب تصدير السياح مقارنة بجلهم إلى السوق الجزائرية.

كذلك من النتائج الايجابية لضغط الانفاق وترشيده أنه يقلل من اتساع وباء الفساد المالي، إذ أنه مع ضغط الانفاق وترشيده تكون السيطرة لمنع الفساد ونشر قيم الشفافية أمر سهلا نسبيا، لأن الترشيد يكمن في تقنين السيولة المالية التي تصرف على عموم المشاريع.

كذلك الترشيد يمكن أن يربي أجيالا على القناعة والوسطية في الصرف في حال كان الترشيد عنوانا للمنهج الحكومي العام، بل لمنهج الدولة والمجتمع.²

ومن بين الآثار الايجابية التي انبثقت عن انتهاج الدولة لسياسة الترشيد تمكنها من السيطرة على هاجس الخوف لدى الموظفين من خلال الكشف عن هذه السياسة وكيفية عمل المسؤولين من أجل ترشيد النفقات من خلال استعراض انشغالات المواطنين وسبل تحسين ظروف المعيشة، والعمل التشاركي نحو خلق تنمية مستدامة للبلاد، كذلك قرارات وزارة الداخلية والجماعات المحلية ايقاف بناء مقرات الهيئات المحلية بغية تقليص النفقات خاصة أن مثل هذه المشاريع تستنزف أموالا طائلة تزيد من عبء الادارة المحلية.

¹ منتدى الاستثمار والأعمال الإفريقي، من تاريخ 3 إلى 5 ديسمبر 2016،

² عادل سعيد بين فرضيات التقشف وترشيد الانفاق، نشر في الوطن صوت عمان في العالم... يومية سياسة جامعة، 12 ديسمبر 2014، عبر موقع الانترنت: www.alwatan.com، تم الاطلاع عليه يوم 2017/4/19، على الساعة 10:05 مساء.

ومن جانب آخر تم الكشف عن المشاريع التي تمسها سياسة الترشيح لتطمئن المواطنين حول سيرورة المشاريع الكبرى، منها قطاع السكن ما دفع وزير السكن عبد المجيد تبون إلى الإسراع في تظمين المواطنين الذين قاموا وفي وقت سابق بإيداع ملفاتهم مؤكدا في تصريحاته بأن الدولة عازمة على اتمام المشاريع، حيث أنه تم اتخاذ كافة التدابير اللازمة لضمان السير الحسن لتلك المشاريع.

وقد أكدت القرارات الصادرة عن اجتماع الحكومة مع الولاية والتي تم اتخاذها بهدف انعاش الاقتصاد وامتصاص الصدمة المالية، كما أكدت على تذكير المنتخبين المحليين بأن يقيموا جسور التواصل مع المواطنين، وأن تكون البلديات والادارات المحلية مثالا في مجال ترشيح النفقات ومكافحة التبذير وسوء الادارة البيروقراطية واللامبالاة، كما وأشارت إلى ان الدولة عملت على تفعيل التنمية المحلية من جديد مؤكدة على أن يقوم كافة المسؤولين بتركيز جهودهم في الفترة المقبلة من أجل تحسين المرافق العمومية ومختلف الخدمات المقدمة.¹

من بين النتائج الايجابية أيضا حول انتهاج هذه السياسة تأكيد الوزير الاول الحكومة أن استراتيجية الدولة تقوم على تغيير النمط الاقتصادي مطمئنا بأن الترشيح في النفقات لن يؤثر على المكاسب الاجتماعية للمواطنين ، كما أكد على عزم السلطات العمومية على الابقاء على الطابع الاجتماعي للدولة مشددا على أنه " لن يكون هناك مشكلة في عام 2017 وستكون الوضعية الاقتصادية والاجتماعية جد عادية وأن الهدف من الترشيح الوصول الى تحقيق اقتصاد ناشئ في عام 2019".

ومن الناحية الاجتماعية اشار الوزير الأول إلا أنه كان هناك زيادة طفيفة في أسعار الوقود نتج عنه تقليص الاستهلاك وهذا ايجابي ولم يرفع سعر الديزل لكي لا تؤثر على أسعار النقل والمواد الفلاحية، وحذر في نفس الوقت من ظاهرة الغش التجاري، مشددا أن السلطات العمومية ساهرة على صحة وسلامة المواطن موازاة مع الحفاظ على قدرته الشرائية، كما أكد بشأن الأجور ان الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي سيتضامن مع الصندوق الوطني للتقاعد لسد العجز للتمكن من تغطية المعاشات وهذا خلال سنة 2017.

كما أكد أيضا أن دعم الفلاحين في مجال انتاج الحبوب والمعمول به حاليا اضافة إلى استثناء الجنوب من الزيادات في الكهرباء هي مرحلة قبل المرور إلى تبني الدعم المستهدف، وبخصوص التشغيل أكد الوزير الأول أن

¹ اجراءات ترشيح النفقات، تمدد ميزانية البلديات والمسؤولون يطمئنون، تم النشر في المحور اليومي يوم 11 سبتمبر 2015، على الساعة 14:55 عبر موقع الانترنت www.elmihwar.com تم الاطلاع عليه يوم 20/4/2017، على الساعة 10:35.

نسبة البطالة تقلصت 9.9 % وسيتم المواصلة في مختلف صيغ التشغيل حيث تم خلق 734 ألف مؤسسة مصغرة.¹

الفرع الثاني: الآثار السلبية المترتبة عن سياسة ترشيد النفقات:

انتهت الجزائر سنة 2016 بمؤشرات اقتصادية سلبية، باعتراف الحكومة بعد استمرار تحاوي اسعار النفط في السوق العالمية في الأشهر الأولى للسنة الجارية إذ تدرج سعر البرميل الواحد إلى مستويات دون 30 دولار ، مما أدى إلى تراجع مداخيل البترول وتآكل احتياطي النقد الذي بلغ 117 مليار دولار مع نهاية سنة 2016، كما سجل الميزان التجاري عجزا بقيمة 17,2 مليار دولار بزيادة نسبتها 11,76 % مقارنة مع نفس الفترة في السنة، وفي ظل توقعات تواصل العجز في السنوات القادمة لعدم وجود مؤشرات اقتصادية داخلية إيجابية ستؤدي حتما إلى تآكل الاحتياطي بالعملة الصعبة ومدخرات الجزائر المالية.²

نسبة العجز السابقة جعلت من البعض خائفا من الدخول في سنة اقتصادية جديدة أصعب من سابقتها وعجز الحكومة عن وضع مخطط استراتيجي للتصدي لهذه الازمة، والبحث عن بدائل اقتصادية أخرى تعوض نقص مداخيل الخزينة، بحيث ذهبت الحكومة إلى تشريع قوانين ظرفية تضمنت اجراءات سياسة ترشيد النفقات إلى ان هذه الاخيرة عادت بالسلب على المواطنين، لارتفاع الاسعار الغير المعقول في السلع والمشتريات والزيادة في الضرائب.

غير ان الأزمة المالية التي شهدتها الجزائر جعلت منها تستهلك حوالي 60 مليار دولار من احتياط الصرف، بالاضافة إلى استهلاك مدخرات صندوق ضبط الايرادات والذي كان يحصي مدخرات فاقت 40 مليار في سنة 2014، في هذا الوقت أصبحت مدخراته صفرية، كل ذلك يعني بأن الجزائر استهلكت أكثر من مئة مليار دولار خلال ثلاث سنوات، رغم الاجراءات التي اتخذتها وشرعت بها في برنامجها لترشيد النفقات في السنوات الماضية، إلى أن عدم تكيف الجزائر مع الازمة المالية الحالية الكبيرة خلق ارتباك كبير في تسيير الاقتصاد وهذا الاخير مبني على التسيير اليومي وليس استراتيجية أو رؤية استشرافية واضحة.

¹ مقال الوزير الاول الجزائر، نشر في الخبر أون لاين ، 28 ديسمبر 2016، عبر موقع الانترنت: www.elkhabar.com ، تم الاطلاع عليه 20/4/2017. على الساعة 11:30 مساء.

² جريدة الجزائر الجديدة يوم 28-2-2016، وموقع الانترنت www.djazairsscom ، تم الاطلاع عليه يوم 19/4/2017، على الساعة 12:13.

من الآثار السلبية التي ترتبت عن هذه السياسة ما يشهده قطاع التربية من تدهور في بعض المكتسبات المحققة، كما أبدت قلقها في سياسة الترشيد وانعكاساتها بالسلب على المؤسسات التربوية خاصة بعد تخفيض ميزانية التسيير بنسبة 41%، خاصة في ظل ارتفاع الأسعار المتعلقة بمستلزمات التدريس والتجهيز العلمي ومختلف الاصلاحات المتعددة والمتنوعة والمستمرة طوال السنة.¹

من بين الآثار السلبية المترتبة عن سياسة ترشيده النفقات ما جاء به قانون المالية خصوصا في المادتان 71،66 فالأولى تفرض زيادات على أسعار البنزين والمحروقات والثانية تتعلق بفتح رأسمال الشركات العمومية امام القطاع الخاص، مع احتفاظ هذه المؤسسات بنسبة 35% من رأسمالها، وامكانية بيعها للشركات الخاصة بعد 5 أعوام من فتح رأسمال لهم.²

المادة 66 من القانون المالية الحالي 14-16 اعادت إلى الازهان سنوات التسعينيات واجراءات المخصصة وعرفت الفترة الممتدة من 1994 إلى 1998، تسريح أكثر 318 ألف عامل من المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي، وهو ما يمثل نحو 41%أنداك من العدد الاجمالي لعمال هذه المؤسسات حسب احصائيات المعهد الوطني للعمل، مما أثارت سلبا نتيجة ازدياد هاجس الخوف من مخاطر المخصصة وتسرح العمال، وهو كون قانون المالية السابق لم يوضح ماهي المؤسسات المعنية بالمخصصة، ولا توقيت ولا أسباب المخصصة، الامر الذي فتح الباب واسعا أمام التكهنات باحتمال شمول القانون المؤسسات الاقتصادية الوطنية الاستراتيجية كمؤسسة سوناطراك وسونلغاز وكذا الخطوط الجوية الجزائرية، الامر الذي بدوره ازعج التنظيمات النقابية بشكل كبير بعد ما عدلت الدولة عن سياسة المخصصة سنة 2000 وتم تجميد نشاط المجلس الوطني للمخصصة ثم تحولها بعد ذلك في سنة 2009 إلى اعادة تأميم المؤسسات الاقتصادية المخصصة.

وقد تجلب بعض الآثار السلبية من جراء انتهاج هذه السياسة الاعتراض على الزيادات الضريبية المقترحة في قانون المالية 2017، ومنها انتقادات نواب المجلس الشعبي الوطني، من ناحية كثرة الرسوم في مشروع الموازنة مع توقيف أكثر من 5000 مشروع تنموي، وتجميد التوظيف وتجميد الاجور، كما اعترض أيضا على تخفيض الميزانيات مثل ميزانية التضامن الوطني، والميزانية المخصصة للتكفل بالمكفوفين ومنحة المعاقين ووصفها اجراءات لا

¹ نزيهة م، وقف المصاريف الغير الاساسية، نشر في مشور السياسي يوم 2017/3/21. موقع الانترنت www.djazairss.com، تم الاطلاع عليه يوم 2017/4/20، على الساعة 10,30.

² محمد أبو عبد الله، قلق في الجزائر، المخصصة مجددا ، الجزائر، 8 فبراير 2016، عبر موقع الانترنت www.araby.com، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2017/4/20، على الساعة 12:10.

إنسانية، كذلك الخوف من اللجوء إلى المديونية الخارجية لسد حاجات الميزانية، وكذا تطبيق قانون التقاعد الجديد معتبرين أن سياسة الترشيد هذه "سياسة حادة"، كما اعترض آخرون بأن سياسة الترشيد ومدى عقلانيتها لا تكون بزيادة الضرائب وأنها لا تمس إلا الطبقات الفقيرة.¹

وكتفصيل أكثر حول الآثار السلبية عن سياسة ترشيده النفقات العمومية، وسط تضارب الأرقام بشأن العدد الحقيقي لفقراء الجزائر، فإن الواقع يؤكد ان معاناة هذه الفئة في تفاقم مستمر بسبب سياسة الترشيد التي طبقتها الجزائر ، بعد تراجع دخلها القومي نتيجة ارتفاع اسعار النفط علميا.

أفاد تقرير حديث صادر عن البنك الدولي بأن عدد الفقراء في الجزائر ارتفع خلال عام 2015 إلى 9 ملايين شخص، بعد أن كان 8 ملايين، في 2014، كما واحصى تقرير البنك الدولي أكثر من 193 الف عائلة 2015، بعد أن كان العدد نحو 162 الف، واطاف ان الجزائريون ينفقون 44 % من ميزانياتهم السنوية على تلبية الحاجات الغذائية، وبحسب الخبراء الاقتصاديون فإن ارتفاع نسبة الفقر في بلد يعد 6 مصدر للغاز الطبيعي في العالم، وثاني منتج للنفط في افريقيا ، يعني أن عائدات هذه السلع بعيدة عن واقع الجزائريين.

كما توقع الخبير المالي سليمان الناصر أن يرتفع عدد الفقراء في الجزائر في سنة 2016، بسبب زيادة أسعار الوقود ورفع نسبة الضريبة على القيمة المضافة 17% حيث ترتبت عنها زيادة بنسبة تتراوح بين 20 و 50 % لمعظم أسعار السلع والخدمات، الأمر الذي يضر كثيرا في قدرة المواطن الشرائية.²

¹ مشروع قانون المالية 2017، الاعتراض على الزيادات الضريبية المقترحة نشر في وكالة الانباء الجزائرية يوم 2016/11/14، عبر موقع الانترنت

www.djazairess.com، تم الاطلاع عليه يوم 2017/4/20، على الساعة 9:30.

² الترشيد يفاقم معاناة فقراء الجزائر، تم النشر في الجزيرة .نت، بتاريخ 2016/01/17، الساعة 13:37 عبر موقع الانترنت

www.aljazeera.com، تم الاطلاع عليه اليوم 2017/4/21، على الساعة 12:11.

خلاصة الفصل

مما سبق يمكن استخلاص أن تفعيل الرقابة على النفقات العامة وضرورة توافر نظام رقابي فعال يضمن توافق التنفيذ مع ما سبق التخطيط له على أن تتضمن عملية الرقابة مراجعة مستمرة لطرق الانجاز، حيث تعتبر الرقابة المالية على النفقات العمومية شرط ضروري لضمان وتجنب المخالفات التي يمكن أن يرتكبها الأعوان والمسيريون الاداريون خلال أداء مهامهم.

كما أنه من خلال دراسة الانعكاسات التي تترتب عن اتباع او تطبيق سياسة ترشيد النفقات في مجال المرافق العامة ترتبت عنها صدور بعض القوانين والانظمة المحددة التي تضمن حسن استغلال وتسيير النفقة العامة لضرورة تسيير المرفق العام والحفاظ على ديمومته، كما ان الآثار الناجمة عن هذه السياسة من الناحية الايجابية لم تكن واضحة بعكس الأثر السلبي، والذي تمثل في الارتفاع الهائل للسلع والمنتجات الاستهلاكية والتي أثرت بشكل كبير على القدرة الشرائية للمواطن مما يزيد من التذمر والتوتر الاجتماعي.

حيث يرجع السبب في ارتفاع معدلات فشل السياسات الحكومية التي عجزت عبر عقود من الزمن في التحرر من التبعية لقطاع المحروقات، وعدم تحريك عجلة التنمية المعطلة، والتي تسيير بصورة بطيئة.

خاتمة

من خلال دراستنا لهذا الموضوع حاولت أن أعطي حوصله حول سياسته ترشيد النفقات في مجال المرافق العامة الامر الذي جعلنا نتطرق الى مفهوم المرفق العام والهدف الذي يرمي اليه خصوصا في تلبية الحاجات العامة لإفراد المجتمع وارتباط المرفق العام بالنفقة العامة لان عملياته انشاء أو تسيير أي مرفق عام يتطلب صرف للنفقات العامة ، ومع الازدياد الملحوظ لتدخل الدولة في شتى المجالات العمومية، الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، اثرت كثيرا على تزايد النفقات.

وإن اعتماد الدولة على انتاج المحروقات في تمويل الخزينة العامة وعدم الاخذ بعين الاعتبار انتاجيه المرافق العامة التابعة لها همشت هذه الاخيرة ،علما ان اشراك نشاطات المرافق العامة عبر الادارات المحلية تساعد في عملياته الإنتاجية الوطنية وزياده الدخل الوطني ، لكن عدم اكتراث الدولة لوضع استراتيجية ممنهجة في احداث التنمية ، كل ذلك ادى بالدولة للتطبيق سياسة ترشيد النفقات للسيطرة على الاقتصاد الوطني وعدم السقوط في عجز تام للميزانية العامة وعدم مقدرتها في تمويل المشاريع الهامة التابعة لها من مرافق عامه حساسة.

ولتحقيق هذه السياسة كان لزاما على الدولة اخضاع كل مراحل تنفيذ النفقات العمومية الى هيئات الرقابة المالية ، وذلك للمحافظة على حسن الاستغلال الامثل للنفقات في اطار القوانين والأنظمة المعمول بها ، وضمان تحقيق اهداف المرفق العام ، غير ان انتهاج الدولة لسياسته ترشيد النفقات لم يكن بالأمر السهل لعدم وجود خطه مسبقه لمثل هذا الاجراء، حيث لوحظت بعض التحديات التي تقف امام الدولة في سبيل تطبيق برنامجها الرامي لترشيد النفقات ، فقد تؤدي سياسته الترشيدي الى تخصيص الكثير من الخدمات التي كانت تقدم بصورة مجانيه او بأسعار مزريه للمواطنين وهذا ما يتمثل به الهدف الاساسي للمرفق العام، والتي قد ولدت تدمر كبير للمواطنين لارتفاع الاسعار الغير معقول.

سياسة ترشيد النفقات قد تمس بعض المرافق الحساسة التابعة للدولة ، أي ان المساس بهذه النفقات او ضغطها قد يمس بالأمن القومي للبلاد وسيادتها، وكذلك وضعها في المجتمع الدولي لان الدولة في حاله ترشيدها

لننفقات العسكرية مثلاً يعني ذلك أنها لا تمثل دور الأمن القومي وحفظ مقدرات الشعب والمحافظة على نموه الاقتصادي ، وكذلك جذب وتوطين الاستثمارات الأجنبية والمحلية، بالإضافة إلى ما يمكن أن تتعرض له الدولة من أخطار وتهديدات خارجية إذا شرعت في تخفيض نفقاتها العسكرية، خصوصاً إذا كانت الدولة تقع في منطقته متوترة وبها العديد من الصراعات.

نتائج الدراسة

يعتبر المرفق العام المظهر الإيجابي لنشاط الدولة وذلك من أجل تحقيق الهدف الأساسي الذي انشئ من أجله لتنفيذ وإنجاز سياسته الدولة وتحقيق النفع العام .

- أن تحقيق التنمية المحلية يتطلب ترشيد للنفقات والاستغلال الأمثل للموارد المالية وتجنب الإسراف والتبذير ، غير أن نجاح عملية التنمية يتوقف على عدة شروط مسبقه ، فكل ترشيد للنفقات يتبعه تنميته ناجحة من خلال رفع المستوى المعيشي للأفراد وإشراكهم في اتخاذ القرارات.
- تؤدي هيئات الرقابة المالية على النفقات دور كبير وفعال في ترشيد الانفاق وتجنب الوقوع في الأخطاء
- سياسته ترشيد النفقات جاءت اثر ازمه ماليه عامليه تمثلت في انهيار اسعار النفط في السوق العالمي كذلك جاءت في زمان تعددت فيه وسائل الاختلاس والنهب للمال العام .
- بذلت الجزائر مجهودات جباره لتسيير المرحلة الراهنة بأقل الأضرار، بالرغم من أنها تمتلك خيارات قليلة في مواجهه الازمه الاقتصادية التي تمر بها .
- ان نجاح سياسته الترشيده تتطلب بالضرورة ان تكون هنالك اداره مشتركه على صعيد الحكومة والمواطنين في اداره الموارد على اساس متطلبات التنمية ، وكذلك السلوك اليومي للأفراد والمؤسسات المدنية بروح تضامنيه مما يبعد البلاد من الوقوع تحت طائله تفاقم الحاجات وما يتبعها من تأزم وافتقار للأمن المجتمعي

على العموم

- ان فهم سياسه الترشيح في النفقات التي تقوم بها الجزائر في الوقت الراهن وما يعود من ورائه بالنسبة للفرد والمجتمع، ومن جانب الموظفين العموميين على اختلاف مستوياتهم الوظيفية يعد اهم عوامل نجاح سياسه الترشيح، وعلى العكس من فان عدم الفهم الجيد من جانب هؤلاء الموظفين لأهمية ترشيح النفقات لأهمية ترشيح النفقات يؤدي الى سوء التسيير للإدارة المحلية كما انها تؤثر من الناحية النفسية على هؤلاء الموظفين خصوصا والمواطنين بشكل عام .

التوصيات

يوصي الباحث من خلال اتمام هذه الدراسة على:

- العمل على زياده الإنتاجية خارج سوق المحروقات والاهتمام أكثر في المجالات العامة الاخرى كالصناعات المحلية والزراعة والفلاحة.
- التوجيه البناء لتوضيح هذه السياسة للمواطنين الذين يعيشون حالة تدمر وخوف من جراء تطبيق ترشيح الانفاق العام .
- المشاركة في تهيئة السبل والاليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات من اجل المساهمة في عمليات صنع القرار.
- تطبيق مبدأ المساءلة في اخضاع صانع القرار في الأجهزة المحلية لمساءلة المواطنين.
- تفعيل مبدأ الشفافية من خلا اتاحة تدفق المعلومات وسهولة الحصول عليها لجميع اطراف المجتمع على الصعيدين، المحلي والوطني.
- احكام الأنظمة والقوانين المعمول بها في سياسه الترشيح لصالح المجتمع والمواطن، لا ان تكون من خلال الزيادة الغير معقولة في الاسعار التي تقف امام ضعف القدرة الشرائية للمواطنين.

أفاق الدراسة:

وفي الاخير نأمل ان نكون قد وفقنا في ابراز اهميه دراستنا وهذا رغم الصعوبات التي واجهتني ، كضيق الوقت ونقص المعلومات والمراجع الخاصة بترشيد الانفاق على المرفق العام، كون هذه السياسة تشمل شتى المجالات وبشكل واسع وغير محصور، كما نأمل ايضا ان تكون دراستنا نقطة بداية لا نقطة نهاية ، وان المجال مفتوح أمام زملائنا الطلبة للبحث اكثر في هذا الموضوع

وفي الاخير نحن في الدول العربية وبدن استثناء بحاجه الى ثقافه الترشيد وتحويلها الى سلوك يومي ، الوضع الذي يكفل ضمانات تقليل الفوارق الطبيعية، ويديم فرض الانضباط الاقتصادي الذي تحول الى حاجه اساسيه في الوقت الحاضر

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

1. الكتب:

- أ. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، 2009.
- ب. أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، ط9، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2015.
- ج. أمال قاسيمي واخرون، سلسلة كتب المستقبل العربي الجزائر اشكاليات الواقع رؤى المستقبل، ط1، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2013.
- د. ايمن عودة المعاني، الادارة المحلية ، ط2، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2013.
- هـ. بادر محمد علي وردم، العالم ليس للبيع مخاطر العولمة على التنمية المستدامة، دار الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2003.
- و. بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات (دراسة حالة الجزائر)، ط1، دار الداية للنشر والتوزيع، عمان، عمان، 2015.
- ز. جهاد سعيد خضاونة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العلمي، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2010.
- ح. خالد سمارة الزغبي، تمويل محلي للوحدات الادارية المحلية، شركة الشرق الأوسط للطباعة، عمان، الأردن ، 1985.
- ط. خالد شحادة الخطيب، وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، ط4، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2012.
- ي. سعيد علي العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، ط1، دار دجلة ، عمان، الاردن، (ب، س).
- ك. الطيب ماتلو، التنمية المحلية، مجلة الفكر البرلماني، صادر عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد4، 2003.
- ل. عبد المطلب عبد المجيد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، دار الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2001.
- م. علاء الدين عشي، مدخل القانون الاداري، طبعة جديدة مزينة ومنقحة، دار الهودة عين مليلة، الجزائر، 2012.
- ن. علي زغودود، المالية العامة، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011.

- س. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الاداري، ط2 معدلة ومنقحة، جسور للنشر والتوزيع، 2007.
- ع. عمار عوابدي، القانون الاداري، الجزء الثاني، النشاط الاداري، ط5، دار المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية بن عكنون الجزائر، 2008.
- ف. فريجة حسين، شرح القانون الاداري دراسة مقارنة، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.
- ص. محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة ، ط3 مزيدة ومنقحة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- ق. محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الاداري، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2011.
- ر. محمود حسين الوادي و زكرياء أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، ط1، 2007، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان ، الاردن، 2007.
- ش. مدحت القريشي، التنمية الاقتصادية نظريات وسياسات وموضوعات، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2007.
- ت. نسرین شريقي ومريم عمارة وآخرون، القانون الاداري: تنظيم اداري، والنشاط الاداري، دار بلقيس للنشر، الجزائر.
- ث. هاني علي الطهرواي، ماهية القانون الاداري: التنظيم الاداري والنشاط الاداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009.
- خ. يلس شاوش بشير، المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

2. الرسائل والمذكرات:

- أ. بصديق محمد، النفقات العامة في الجزائر في ظل الاصلاحات الاقتصادية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ، تخصص تحليل اقتصادي ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، جامعة الجزائر ، 2009.
- ب. بن عزة محمد، ترشيد، سياسة الانفاق العام باتباع منهج الانضباط بالأهداف (دراسة تقييمية لسياسة الانفاق العام في الجزائر خلال الفترة 1990، 2009.)، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في اطار

- مدرسة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان ، الجزائر ، 2010/2009،
- ج. خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وافاق ، أطروحة لتيل درجة الدكتوراه، في العلوم الاقتصادية تخصص التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية وعلوم التسيير ، جامعة الجزائر 3، 2011.
- د. سلاوي يوسف، التنمية في اطار الجماعات المحلية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2012.
- هـ. شلال زهير، أفاق اصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، تخصص، تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، تخصص تسيير المنظمات كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أحمد بوقرة ، بومرداس، 2014.
- و. مذكرة تخرج لتيل شهادة الماجستير في اطار مدرسة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان ، الجزائر ، 2010/2009،
- ز. ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، دراسة في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد بوضياف ، المسيلة، 2015.

3. القوانين والمراسيم:

- أ. المرسوم التنفيذي رقم 53/80، المؤرخ في 01-03-1980، المتضمن احداث المفتشيات عامة للمالية، الجريدة الرسمية ، العدد: 10، 1980.
- ب. المرسوم التنفيذي رقم 91-313، المؤرخ في 07/09/1991، الذي يحدد اجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاميون العموميون وكيفيةها ومحتواها.
- ج. المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14/11/1992، والمتعلق بالمراقبة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.
- د. الأمر رقم 95-20، المؤرخ في 17 يوليو 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة. الجريدة الرسمية، العدد 39.

- هـ. المرسوم التنفيذي رقم 96-118 المؤرخ في 06 أفريل 1996، المعدل والمتمم للمرسوم 82-159 المتعلق بتدخل الشركات الأجنبية في مجال التنقيب.
- و. المرسوم التنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 06-09-2008، المتضمن تنظيم المفتشيات الجهوية العامة للمالية العامة وصلاحياتها، الجريدة الرسمية، العدد: 50.
- ز. المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06-09-2008، الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 50.
- ح. تعليمة رقم 1039، عقلنة النفقات العمومية، الصادرة عن وزير المالية، 17 سبتمبر 2008، الموجهة الى المراقبون الماليون لدى الوزارات، المراقبون الماليون لدى الولايات.
- ط. تعليمة رقم 334 ترشيد النفقات العمومية، والتحكم فيها، الصادرة عن الوزير الأول بتاريخ 10 نوفمبر 2013، الموجهة إلى أعضاء الحكومة.
- ي. تعليمة رقم 348، بخصوص تدابير تعزيز الموازنات الداخلية والخارجية للبلاد، الصادرة عن الوزير الأول: بتاريخ 25 ديسمبر 2014، الموجهة الى أعضاء الحكومة والولاية.
- ك. تعليمة 1729، الاجراءات المقتصدة في نفقات تسير المصالح، الصادرة عن وزير المالية، بتاريخ 05 أكتوبر 2015، الموجهة الى الامرين بالصرف لميزانية الدولة.
- ل. القانون رقم 16-14 المؤرخ في 28، ربيع الأول الموافق 28 ديسمبر 2016، يتضمن قانون المالية لسنة الجديدة الرسمية، العدد 77.

4. المقالات:

- أ. عبد الحميد بوقصاص، التنمية في المجتمعات المحلية، بين الواقع والأهداف، مجلة التواصل، جامعة عنابة، الجزائر، العدد 6، 2000.
- ب. غريبي أحمد، أبعاد التنمية المحلية وتحدياتها في الجزائر، مجلة البحوث والدراسات العلمية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة المدية، العدد 4، أكتوبر 2010.
- ج. شيخ عبد صديق، رقابة الأجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية، الملتقى الوطني السادس حول دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام، جامعة المدية 2013.
- د. أنظر أعمال الملتقى الدولي الثالث، حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية، في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمي لخضر بالوادي، لتاريخ 2015/2/1.

هـ. سرير عبد الفتاح رابح، المجالس المنتخبة، كأداة للتنمية المحلية، جامعة الجزائر 3، مجلة الفكر، العدد 7.

5. المواقع الالكترونية:

أ. اجراءات ترشيد النفقات، تهدد ميزانية البلديات والمسؤولون يطمننون، تم النشر في المحور اليومي يوم 11 سبتمبر 2015، على الساعة 14:55 عبر موقع الانترنت www.elmihwar.com تم الاطلاع عليه يوم 20/4/2017، على الساعة 10:35.

ب. الترشيح يفاقم معاناة فقراء الجزائر، تم النشر في الجزيرة .نت، بتاريخ 17/01/2016، الساعة 13:37 عبر موقع الانترنت www.aljazeera.com، تم الاطلاع عليه اليوم 21/4/2017. على الساعة 12:11.

ج. توازن اقتصادي ومالي بعد سنتين من الأزمة النفطية تشرفي الشعب يوم 17-12-2016، موقع الانترنت www.djazairess.com تم الاطلاع عليه بتاريخ 9/4/2017، وعلى الساعة 7:51.

د. جريدة الجزائر الجديدة يوم 28-2-2016، وموقع الانترنت www.djazairess.com، تم الاطلاع عليه يوم 19/4/2017، على الساعة 12:13.

هـ. سعيد بن عياد، مقال حول الحاجة لقطاع خاص يقدم أكثر مما يأخذ، نشر في الشعب يوم 10-12-2016، موقع الانترنت www.djazairess.com تم الاطلاع يوم 19/4/2017، على الساعة 8:22.

و. عادل سعيد بين فرضيات التقشف وترشيد الانفاق، نشر في الوطن صوت عمان في العالم... يومية سياسة جامعة، 12 ديسمبر 2014، عبر موقع الانترنت: www.alwatan.com، تم الاطلاع عليه يوم 19/4/2017، على الساعة 10:05 مساء.

ز. محمد أبو عبد الله، قلق في الجزائر، المخصصة مجددا، الجزائر، 8 فبراير 2016، عبر موقع الانترنت www.araby.com، تم الاطلاع عليه بتاريخ 20/4/2017، على الساعة 12:10.

ح. مشروع قانون المالية 2017، الاعتراض على الزيادات الضريبية المقترحة نشر في وكالة الانباء الجزائرية يوم 14/11/2016، عبر موقع الانترنت www.djazairess.com، تم الاطلاع عليه يوم 20/4/2017، على الساعة 9:30.

- ط. مقال الوزير الاول الجزائري، نشر في الخبر أون لاين ، 28 ديسمبر 2016، عبر موقع الانترنت: www.elkhabar.com ، تم الاطلاع عليه 20/4/2017. على الساعة 11:30 مساء.
- ي. منتدى الاستثمار والأعمال الإفريقي، من تاريخ 3 إلى 5 ديسمبر 2016،
- ك. المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية محددات عملية ترشيد الانفاق الحكومي، مقال فراس النفيعي، موقع الانترنت <https://www.hedissuss.com/hr16962.html> ، يوم 2010/9/1، الساعة 21:41. تم الاطلاع عليه يوم 2017/4/6. على الساعة 11:30.
- ل. موقع انترنت، [http:// www.ekhabar.com](http://www.ekhabar.com) تم الاطلاع عليه بتاريخ 2017/4/10 عل الساعة 4:58.
- م. نزيهة م، وقف المصاريف الغير الاساسية، نشر في مشوار السياسي يوم 2017/3/21. موقع الانترنت www.djazairsscom ، تم الاطلاع عليه يوم 2017/4/20، على الساعة 10,30.

ملاحق

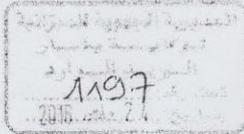
الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
REPUBLICUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

MINISTERE DES FINANCES

LE MINISTRE

وزارة المالية

الوزير



24 MARS 2016

رقم: 542 م.و. 2016

السيدات والسادة

الأميرين بالصرف لميزانية الدولة

الموضوع: ف/ي تسقيف النفقات بعنوان سنة 2016/ الإلتزام بعقود جديدة.

في إطار تعزيز الإجراءات الرامية إلى التحكم و الصرامة الميزانية، يشرفني أن أطلب منكم التفضل بدعوة مصالحكم المؤهلة الى عدم الإلتزام بعقود جديدة إلا إذا تعلق الأمر بعمليات إستثنائية وذات بعد وطني، خاصة تلك التي تتضمن تكملة لمشاريع قيد الإنجاز و تكون قد سجلت نسبة تقدم في الأشغال معتبرة.

يبقى من المعلوم أن كل عقد جديد متعلق بمشروع جديد يجب أن يؤجل تلقائيا إلى ما بعد سنة 2016، باستثناء المشاريع ذات الأولوية الكبيرة.

تقبلوا، السيدات والسادة الصادة الأميرين بالصرف، فائق عبارات التقدير و الاحترام.

في إطار تعزيز الإجراءات الرامية إلى التحكم و الصرامة الميزانية، يشرفني أن أطلب منكم التفضل بدعوة مصالحكم المؤهلة الى عدم الإلتزام بعقود جديدة إلا إذا تعلق الأمر بعمليات إستثنائية وذات بعد وطني، خاصة تلك التي تتضمن تكملة لمشاريع قيد الإنجاز و تكون قد سجلت نسبة تقدم في الأشغال معتبرة.

تسغته: إلى السيد الوزير، مدير ديوان السيد الوزير الأول.

2

وأخيرا، يجب أن يسهر الآمرون بالصرف على التقيد بأسقف الاعتمادات المفتوحة من خلال تحديد أولويات في استعمال الاعتمادات المتوفرة.

ب). أما بعنوان ميزانية التجهيز، فإن الأمر سيتعلق بما يلي:

- منح الأولوية لاستكمال البرنامج الجاري؛
 - السهر على التطبيق الصارم لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 227-98 المؤرخ في 13 جويلية 1998، الذي يحدد كفاءات تنفيذ نفقات التجهيز للدولة؛
 - والقيام بتقييم المشاريع الكبرى أساسا، بأثر رجعي، من أجل قياس نجاعة النفقة العمومية والسماح بتحضير تحسينها من حيث إنجاز المشاريع في المستقبل.
- وفي هذا الإطار، يشرفني أن أطلب منكم السهر، بالإتصال مع وزارة المالية، على تجسيد التدابير المشار إليها أعلاه، واتخاذ كل إجراءات أخرى ترونها ملائمة والتي يمكن أن تساهم في بلوغ الهدف المنشود.
- وفي الأخير، يكلف السيد وزير المالية بإحاطتي علما بالتدابير المتخذة من قبل مختلف الدوائر الوزارية وأثرها على النفقة العمومية.

التوقيع
عبد المالك . سلال



نسخة إلى:
السيد رئيس الجمهورية: على سبيل عرض حال.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية



29134

الوزير الأول

25 ديسمبر 2014

إلى
السيدات والسادة أعضاء الحكومة
السادة الولاة

رقم.....348.....و.أ.

السيد المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري

الموضوع: بخصوص تدابير تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد.

إن مراقبة السوق الدولية للمحروقات تبرز تدهورا ملحوظا للأسعار مع احتمال دوامه، مما قد يترتب عنه تراجع كبير لإيرادات الميزانية مع التأثير المحتمل على التوازنات الداخلية والخارجية.

غير أنه من المؤكد أن بلادنا تملك القدرات لمواجهة ذلك، والحفاظ على برنامج التنمية المدعم للسياسة الاجتماعية للحكومة، في ميادين التربية، والتعليم العالي والمهني، والصحة والسكن. ومع ذلك، وبغية اتقاء مزيد من التدهور المحتمل للمحيط المائي والاقتصادي العالمي، فإن الوضع يملئ ضرورة التحلي بسلوك صارم وشجاع في مجال النفقات العمومية.

وبهذا الشأن، يجب أن يتبنى السيدات والسادة أعضاء الحكومة حتماً وأن يمتثلوا إلى مسعى وانضباط حكومي متناسق واستشراي وحذر، تتمثل أهم عناصره فيما يأتي:

1. في مجال نفقات التسيير:

أ. التحكم في عمليات التوظيف من خلال:

- تعليق كل توظيف جديد ما عدا في حدود المناصب المالية المتوفرة من خلال اللجوء، وبعد موافقة الوزير الأول، إلى تنظيم المسابقات والاختبارات المتعلقة بذلك؛
- وتفضيل اللجوء كلما كان ذلك ممكنا، إلى إعادة نشر المناصب المالية الموجودة؛

ب. التحكم في نفقات التسيير المرتبطة بالمناصب الأخرى، ولاسيما من خلال:

- الحد من التنقلات الرسمية إلى الخارج بما يجعلها تقتصر على ضرورة التمثيل القسوي؛

- تقليص التكفل بالوفود الأجنبية التي تزور بلادنا في إطار المبدلات الثنائية أو بمناسبة التظاهرات المختلفة؛
- ضرورة إخضاع تنظيم اللقاءات والندوات وغيرها من التظاهرات إلى القواعد الصارمة لمدى جدواها؛
- الحد من إنشاء المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري بما يجعلها تقتصر فقط على المنشآت الاجتماعية التربوية، مع ترشيد تنظيمها وتسييرها.
- ضرورة إجراء تقييم لمدى جدوى وديمومة الهيئات والمؤسسات تحت الوصاية.

2. في مجال نفقات التجهيز:

- يجب أن تمنح الأولوية لإتمام المشاريع التي انطلقت في الأجل المحددة وضمن التكاليف المقررة؛
- وبالنسبة لمشاريع البرنامج الجاري التي لم يتم الإنطلاق فيها، يجب أن تتم جدولة تسلسلها، قصد القيام بعمليات إعادة الهيكلة الضرورية وفق الأولوية وحسب الحاجيات المحددة الحقيقية واللازمة، ونضج المشاريع وتوفير الشروط المسبقة للإنطلاق الفعلي فيها، على أن يتم خصوصا تأجيل المشاريع غير الضرورية؛
- يجب ألا يتم تبليغ رخص البرامج إلا للمشاريع ذات الطابع الاجتماعي وفي حالة ما إذا توفرت لهذه المشاريع شروط الإنطلاق فيها (وفرة النوعاء وتحريره من كل العوائق وإتمام الدراسات والموافقة عليها، فضلا عن نتائج الإعلان عن المناقصات... الخ)؛
- يتعين أن تستخرج من مجال الميزانية المشاريع ذات الطابع التجاري التي لم يتم الإنطلاق فيها، أو المزمع تسجيلها، وتوجيهها نحو تمويلها جزئيا أو كليا من السوق المالية وفق حصة تبعية الخدمة العمومية المنوطة بالدولة؛
- يجب أن يكتسى اللجوء إلى صيغة التراضي البسيط طابعا استثنائيا، طبقا لأحكام قانون الصفقات العمومية؛
- ينبغي على أصحاب المشاريع اللجوء تلقائيا وإجباريا في إطار الصفقات العمومية، إلى المواد المصنعة وطنيا، على أن تدرج في دفاتر الشروط البنود والمعايير ذات الصلة؛
- يجب على أصحاب المشاريع أن يشاركوا المؤسسات العمومية والخاصة الوطنية في إنجاز المشاريع إلى جانب المؤسسات الخارجية عندما يتبين أن اللجوء إلى هذه الأخيرة ضروري.

3. في مجال تحسين الموارد:

- تضافر كل الجهود بغرض تحسين نسبة تحصيل الجباية العادية ومردودها من خلال التوسيع التدريجي لقاعدة النوعاء الضريبي؛
- مضاعفة التدابير الرامية إلى إدماج النشاط الموازي في النشاط الرسمي؛
- تحسين مستوى تحصيل الإيجار والأعباء وغيرها من الإتاوات (الكهرباء - الماء)؛
- زيادة البحث عن المحروقات واستغلالها، بما فيها غير التقليدية.

4. في مجال تمويل الاقتصاد:

- تجنيد البنوك والمؤسسات المالية للمساهمة أكثر فأكثر في تمويل الاقتصاد، وتنفيذ التدابير الضرورية للمزيد من إشراك البنوك والمؤسسات المالية الخاصة في هذا المسعى؛
- العمل تدريجيا على تطوير سوق رؤوس الأموال، تحسبا لجعلها بديلا لميزانية الدولة في تمويل الاقتصاد؛
- تطوير الشبكات البنكية بهدف المزيد من جمع الإيداع وتحسين مصرفية الاقتصاد؛
- التعجيل بوتيرة إصلاح القطاع المالي بغية تفعيل تطوير المؤسسة، وتعبئة الادخار المحلي وتمويل الاستثمار الاقتصادي.

5. في مجال التجارة الخارجية:

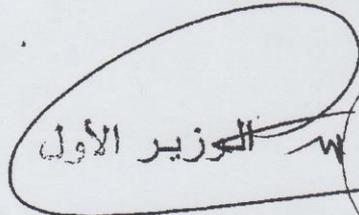
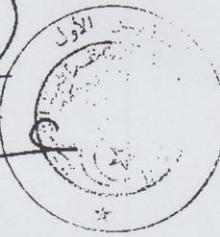
- العمل، بصفة منسقة، على تنفيذ التدابير الضرورية لتعزيز مراقبة عمليات التجارة الخارجية، والترتيبات العملية من أجل مكافحة بلا هوادة للتحويلات غير القانونية للعملة الصعبة؛
- توجيه التدابير التحفيزية نحو الاستثمارات التي تحقق معدلات هامة لإندماج الاقتصاد الوطني؛
- تعزيز الترتيبات الوطنية لتقييس مواد الاستهلاك بغية الحد من الاستيراد؛
- وتدعيم التدابير الكفيلة بتسهيل وتشجيع التصدير؛

6. في مجال تنويع الاقتصاد خارج المحروقات:

- التعجيل بالإصلاحات في مجال التشجيع على الاستثمار في القطاعات والفرع البديلة للإستيراد وتأمين الموارد الطبيعية؛
- توجيه جهود التحفيز والتمويل نحو القطاعات ذات الأولوية: الفلاحة، السياحة، الطاقات البديلة، الصناعة، والرقمنة؛
- وجعل المساعي التحفيزية في القطاع الصناعي مشروطة بأهداف تحسين الإنتاج وتقليص الاستيراد، وترقية التصدير.

7. في مجال المراقبة:

- من الحتمي أن يتم تعزيز أدوات رقابة الدولة، ولاسيما في المجال المالي، والضريبي، والتجاري والصناعي (مراقبة الجودة والتقييس)، وكذا في مجال التجارة الخارجية (المراقبة الجمركية، تحويل العملة الصعبة.. إلخ).
- ويكلف السيد وزير المالية شخصيا، وتحت سلطتي، بالسهر على التنفيذ الصارم للأحكام الميزانية والمالية.
- وأخيرا، فإنني أنتظر من السيدات والسادة أعضاء الحكومة والولاة، السهر كل فيما يخصه على التنفيذ الصارم لهذه التعليمات.

 عبد المالك . سلال

نسخة إلى:
 السيد رئيس الجمهورية: على سبيل عرض حال.

2014

التاريخ
 رقم
 8142

MINISTÈRE DES FINANCES

LE MINISTRE

المديرية العامة للمحاسبة
مكتب التعليم العام
تاريخ: 22 OCT. 2015
العدد: 9650
رقم الوثيقة
المرسل إليه

نفقات التسيير
13804
13904

21 OCT. 2015

D-AM
M. M. M.

2015/م

053

السيدات و السادة
الأميرين بالصرف لميزانية الدولة

وع: ف/ي الإجراءات المقصودة في نفقات تسيير المصالح بعنوان السنة المالية 2016.
التهنئة رقم 1729 /وم د /وا بتاريخ 05 أكتوبر 2015

الشرف أن أعلم السيدات و السادة الأميرين بالصرف، بأنه في إطار مواصلة جهود
كثيرة للنفقات العمومية التي أدت إلى تحضير ميزانية التسيير لسنة 2016، من المستحسن
الأمثلية في تخصيص الموارد، بهدف إحداث تطور النفقات الجارية واستهداف النفقات
الجزئية و الغير قابلة للتقليص.

ذلك، وتطبيقا لتعليمات السيد الوزير الأول، موضوع إرساله الميثاق إليه في المراجع،
أعوام كل فيما يخصه، مع الشكر على التسيير الجيد لهذه المصالح بـ

1- الشروع في الإلتزامات الموجهة لشراء الأدوات، الوارز و الأقات، وكذلك مختلف
رات بنسبة 50% من التخصيص الميزانياتي الموجه لها. يتم تحرير الباقي في أواخر
الحالة

2016 مواصلة مجهودات الترشيد المدولة بفرض تحقيق عند نهاية السنة المالية
اقتصاد بنسبة 20% على الإعتمادات المسطرة بعنوان الأيوات المذكورة سابقا.

من العلم أن عملية الاقتصاد هذه على الإلتزامات تخص المصالح المركزية، و اللامركزية
للإسست العمومية - تحت الوصاية

اعتمادا على تعاونكم المعهود، أرجو منكم السيدات و السادة الأميرين بالصرف، أن تقبلوا هني
في التقدير

وزارة المالية
المديرية العامة للمحاسبة
الإدارة العامة للتربية والتعليم

وزير المالية
[Signature]

REPUBLICQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE
MINISTERE DES FINANCES

DIRECTION GENERALE
DU BUDGET

25 MAI 2016

DIRECTION GENERALE
DE LA COMPTABILITE

N° MF/DGB/DGC/2016
00003058

N° 798/DGC

TELEX

EXP : Ministère des Finances - DGB/DGC

DEST : - Mesdames et Messieurs les Contrôleurs Financiers
auprès des Ministères listés en annexe
- Monsieur le Trésorier Central d'Alger

Objet : A/S déglobalisation des dépenses plafonnées
du budget de l'Etat pour 2016.

P. J : Répartition des dépenses par Ministère

Dans le cadre de la mise œuvre de la démarche de plafonnement décidée par les Pouvoirs Publics -Stop- honneur vous transmettre la déglobalisation effectuée par département ministériel -Stop- des dépenses de fonctionnement et/ou équipement pour l'exercice 2016 -Stop- et portons à votre connaissance qu'une gestion rigoureuse du plan de trésorerie de l'Etat est impérative -Stop- et impose une optimisation dans l'utilisation des ressources disponibles -Stop- à travers l'adoption de mesures assurant une fluidité des paiements sur le reste de l'année en cours -Stop- en veillant à procéder aux paiements à la date du 31 mai 2016 -Stop- à concurrence de 50% du niveau de plafonnement arrêté (hors dépenses de personnel- alimentation et bourses) -Stop- tout dépassement de ce niveau devra impérativement être étalé sur le reste de l'année en cours -Stop- Votre précieuse collaboration est nécessaire pour surseoir à tout engagement pouvant impacter la trésorerie de l'Etat -Stop- Urgence signalée -Stop- Parfaite considération -Stop et fin- Signés le Directeur Général du Budget Mr. Farid BAKA et le Directeur Général de la Comptabilité Mr. Mohamed Larbi GHANEM.

LE DIRECTEUR GENERAL
DU BUDGET المدير العام للميزانية
Farid BAKA



LE DIRECTEUR GENERAL
DE LA COMPTABILITE

المدير العام للمحاسبة
Mohamed Larbi GHANEM

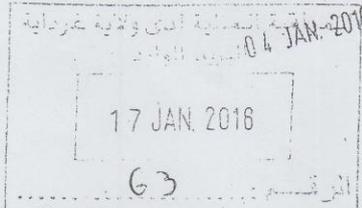
- Madame et Messieurs les Secrétaires
des Ministères listés en annexe.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

MINISTRE DES FINANCES
DIRECTION GENERALE
DU BUDGET

وزارة المالية
المديرية العامة
للميزانية

N° MF/DGB/2016
№ 0 0 0 0 3 9

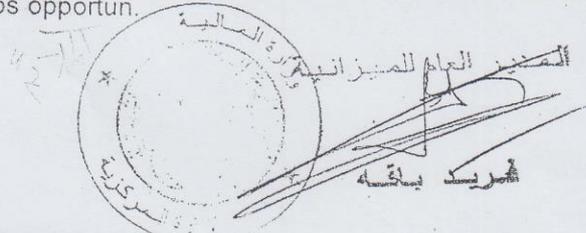


Mesdames et Messieurs les Contrôleurs Financiers auprès des Wilayas

Objet : A/S Mesures d'exécution des dépenses de fonctionnement des services au titre de l'exercice 2016.

Réf. : Envoi n°1729/MDC/PM du 05 Octobre 2015,
Envoi n°1532/MF du 21 octobre 2015.

En exécution des mesures arrêtées et déjà notifiées en matière d'exécution du budget de fonctionnement de l'Etat pour 2016, je vous demande d'examiner les dossiers d'engagement des dépenses soumis à votre visa se rapportant aux achats de matériels, fournitures et mobiliers, ainsi qu'aux diverses manifestations inscrites à l'indicatif des services déconcentrés, des Institutions et Administrations Publiques et des Etablissements Publics Administratifs au titre de l'exercice 2016 à concurrence de 50% de la dotation budgétaire qui leur est affectée. Le reste de la dotation sera libéré en temps opportun.



Copie à Mesdames et Messieurs :

- les Secrétaires Généraux des Ministères et Institutions Publiques,
- les Walis,
- les Directeurs Régionaux du Budget.