

إجراءات تنفيذ النفقات العامة في الجزائر

Procedures of applying the public expenditures in Algeria

د. أحمد بوجلال¹

أستاذ محاضر صنف "ب"

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

جامعة الأغواط، الجزائر

boudjellal.ahmed@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2018/02/27

تاريخ القبول: 2018/06/14

ملخص:

يكشف نشاط الدولة عن نفسه في واقع الحياة الاجتماعية عن طريق ما تقوم به من (إنفاق عام)، وبالتالي فإنه يمكننا من خلال دراسة النفقات العامة التعرف على طبيعة هذا النشاط وأهميته، خاصة مع تعاظم دور الدولة وتوسع سلطاتها وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وترجع أهمية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة من خلال سياستها الاقتصادية في تحقيق الأهداف التي تسعى إليها، حيث أنها تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة وكيفية تمويلها.

كلمات مفتاحية: النفقات العامة؛ نفقات التسيير؛ نفقات الاستثمار

تصنيف JEL: J21، J24، L15

Abstract:

Thus, through the study of public expenditure, we can identify the nature of this activity and its importance, especially with the growing role of the state and the expansion of its powers and increase its involvement in economic and social life of the fact that it is the tool used by the state through its economic policy to achieve the objectives it seeks, as it reflects all aspects of public activities and how to finance them.

Keywords: Public expenditure; Steering expenses; Investment expenses

Jel Classification Codes : G100, G110, G170

¹ المرسل: أحمد بوجلال، البريد الإلكتروني: boudjellal.ahmed@gmail.com

مقدمة:

تمثل دراسة النفقات العامة جانبا حيويا في الدراسات المالية، حيث تطور البحث فيها مع تطور الفكر المالي والسياسة المالية، وترجع أهمية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة أهدافها من خلال الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات، فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة، وتبين برنامج الدولة في شتى الميادين على شكل أرقام واعتمادات مخصصة من أجل تلبية الحاجات العامة وسعيا وراء تحقيق أقصى منفعة جماعية ممكنة، ومع تزايد دور الدولة في التدخل لإشباع الحاجات العامة تطورت نظرية النفقات العامة من حيث مفهومها وتحديد أنواعها وتقسيماتها المختلفة والقواعد التي تحكمها، ومن خلال ما سبق سنحاول إعطاء لمحة عامة عن النفقات العمومية وإجراءات تنفيذها في الجزائر.

وعليه يمكن طرح الإشكالية التالية: ما المقصود بالنفقات العامة وما هي مختلف تقسيماتها وإجراءات تنفيذها في الجزائر؟

وتندرج ضمن الإشكالية مجموعة من التساؤلات الفرعية تتمثل في:

- ماهية وطبيعة النفقات العمومية.
- التقسيمات المختلفة للنفقات العامة في الجزائر.
- إجراءات تنفيذ النفقات العامة.

أولا: لمحة عامة عن النفقات العمومية

إن طبيعة النفقات العمومية وتطور هذه النفقات عبر الزمن، أوجد لها عدّة تعاريف، وكل تعريف يبرز جانبا من جوانب النفقات العمومية، وبالتالي وجب علينا معرفة مختلف تعاريفها.

توجد عدّة تعاريف نذكر منها:

- النفقة العامة تعتبر بمثابة مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق النفع العام؛¹
- يمكن تعريفها بأنه استخدام مبلغ نقدي من قبل هيئة عامة، بهدف إشباع حاجات عامة؛
- تعرف النفقات العامة بأنها مبلغ من المال يخرج من الذمة العامة للدولة (خزينة الدولة)، إحدى المؤسسات التابعة لها ويؤدي يهدف إشباع حاجة عامة.
- فالنفقات العامة هي مبالغ نقدية أقرت من قبل السلطة التشريعية ليقوم شخص عام بإنفاقها في توفير مبلغ سلع وخدمات عامة، وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.²
- تمثل النفقات العمدة المبالغ النقدية التي تدفعها الحكومة ممثلة في مختلف هيئاتها الإدارية للحصول على السلع والخدمات من أجل القيام، بمهامها وواجباتها في إشباع الحاجات العمدة للمواطنين.³

- يعرف الفكر المالي الحديث النفقة العامة بأنها مبلغ من النقد ينفقه شخص عام، بقصد أداء خدمة ذات طابع نفع عام، أو مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام بقصد إشباع حاجة عامة.⁴

ومن خلال التعاريف السابقة، يمكن استنتاج التعريف التالي:

- "النفقات العمومية هي مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية من أجل منفعة عامة أو إشباع حاجات عامة".
 - "يقصد بالنفقات العامة كل الأموال التي تصرفها الدولة من أجل إشباع الحاجات العامة".⁵
- وتعد نفقات عمومية بالمفهوم التقليدي، النفقات التي تتجزأ الهيئات العمومية باعتبارها أشخاصاً معنوية عامة (خاضعة للقانون العام).

هذا المفهوم للنفقات العمومية له محتوى قانوني بالأساس، حيث أنّ الطابع العمومي للنفقات يستمد من الصفة القانونية للهيئات التي تلتزم بها، وهي الهيئات العمومية، وليس غرضها أو المستفيدين منها.

كما يعد هذا المفهوم تقليدياً لأنه مستوحى من الفكر التقليدي (أو الكلاسيكي) في مجال المالية العامة، والذي يتمحور أساساً حول التفرقة بين النشاط العمومي والنشاط الخاص، ومفهوم الدولة الليبرالية، إذ أنّ هذه الأخيرة (والهيئات العمومية الأخرى) لم تكن مطالبة بالقيام إلا ببعض المهام المحددة والمحدودة، والتي تخرج طبيعتها عن دائرة النشاط الخاص مثل الشرطة، القضاء، والجيش، فالنفقات العمومية بهذا المفهوم لها نفس الغرض الأساسي والدائم، وهو ضمان سير المرافق العمومية، ومن ثمة فإن الاهتمام كان منصباً دوماً على حجم هذه النفقات (مبالغها) والموارد اللازمة لتغطيتها، وبما أنّ النفقات العمومية كانت كلها ذات طبيعة إدارية، فإنّ تصنيفها كان يستند بصفة عامة إلى الدوائر الوزارية التي تلتزم بها.

لكن مع توسع النشاط العمومي وامتداده إلى مختلف المجالات، ظهر ما يسمى بالمفهوم الاجتماعي والاقتصادي للنفقات العمومية، فبازدياد تدخل الدولة وغيرها من الهيئات العمومية من أهم الوسائل المستعملة لتنفيذ مختلف السياسات والبرامج العمومية، كما أصبح لها دور هام في المجال الاقتصادي.

وتبعاً لذلك جرى الحديث عن التصنيف السياسي للنفقات العمومية (مثل النفقات المحايدة أو العميقة، والنفقات الفعالة)، أو التصنيف الاقتصادي لها (مثل نفقات التسيير، نفقات الاستثمار، ونفقات النقل).

بعد هذه الفكرة العامة عن مفهوم النفقات العمومية في الدراسات النظرية للمالية العامة، يمكن تعريف هذه النفقات ضمن مجال المحاسبة العمومية كما يلي:

- النفقات العمومية هي عبارة عن الديون المستحقة على الهيئات العمومية؛
- هي النفقات المنجزة بواسطة الأموال العمومية؛
- هي مجموع الأعباء المقررة في ميزانية هيئة عمومية ما.

ثانياً: النفقات العامة في الجزائر

تحدد الجزائر في إطار الميزانية العامة، وتماشياً مع التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة طبيعة موارد الأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها، بضبطها بقانون المالية السنوي، والذي يصنف النفقات العامة للدولة والضرورية لتسيير المصالح والمراقبة العمومية والتي تضمن السيرورة الاجتماعية، وتشكل النفقات العبء الذي يطغى على الإيرادات، لذا تسعى كل حكومة إلى الإنقاص منها وتبني طرقاً عديدة لتقليص نفقات بعض القطاعات ولتحقيق الفائض بالنسبة للإيرادات حتى تتحقق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

النفقات في الجزائر كغيرها من الدول تكتسي طابعاً خاصاً لتعدد مجالات إنفاقها، وهي تقسم

إلى:

1- تقسيم النفقات العامة في الجزائر حسب المعايير الوضعية:

1-1- التقسيم الهيكلي الإداري:

توضح الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية، تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير، وكذا المتصرفين العموميين الذين يتحملون مسؤولية العمليات المخططة فيما يتعلق بنفقات الاستثمار، تخصص هذه الاعتمادات وتوزيع حسب طبيعتها أو غرض استعمالها وفقاً لمدونات تحدد عن طريق التنظيم⁶.

وتشمل ميزانية التسيير للدولة على أربعة أبواب وعناوين، كما تجمع في أبوابها وعناوينها على قسمين: الأول يتمثل في ميزانية الأعباء المشتركة التي تحتوي على الباب الأول، والثاني وجزء من الباب الثالث والرابع.

أما الثاني فهو ميزانية الحكومة الموزعة، أي ميزانيات الوزارات المتكونة من الباب الثالث والباب الرابع، والموزعة عن طريق مراسيم التوزيع، وترتبط مدونة ميزانية التسيير للدولة بوحدة قاعدية مندمجة مع بعضها البعض وهي: العنوان، القسم، الفصل، المادة، الفقرة.

أ- الفصل:

يمثل الفصل الوحدة الأولية لتخصيص الاعتمادات وهو بيوب النفقات حسب طبيعتها أو أغراض استعمالها⁷. إن فكرة تخصيص الفصل تعبر عن التصور الذي يتم بموجبه كل الاعتمادات التي تسمح بتسوية النفقات التي لها طبيعة واحدة في عمود واحد لوزارة معينة. مثلاً: الفصل 01-31 في ميزانية التسيير لوزارة ما، يجمع كل الاعتمادات المخصصة للتعويضات الأساسية للموظفين العاملين في الإدارة المركزية، ولا يحتوي على أي اعتماد موجه لهدف آخر.

ب- المواد وال فقرات:

تقسم الفصول أو الأبواب بدورها إلى مواد وفقرات، ويستخدم هذا التقسيم إلى مواد وفقرات من قبل الوزارات من أجل التسيير الحسن لرخصة الميزانية. يجب الإشارة إلى أن التزامات الدفع تتم حسب المواد، وتخضع للرقابة المسبقة للنفقات المخصصة من المراقب المالي، بينما تعطى الأولوية للفصل عندما يتعلق الأمر بالدفع والرقابة من طرف المحاسبين العموميين.

ج- العنوان:

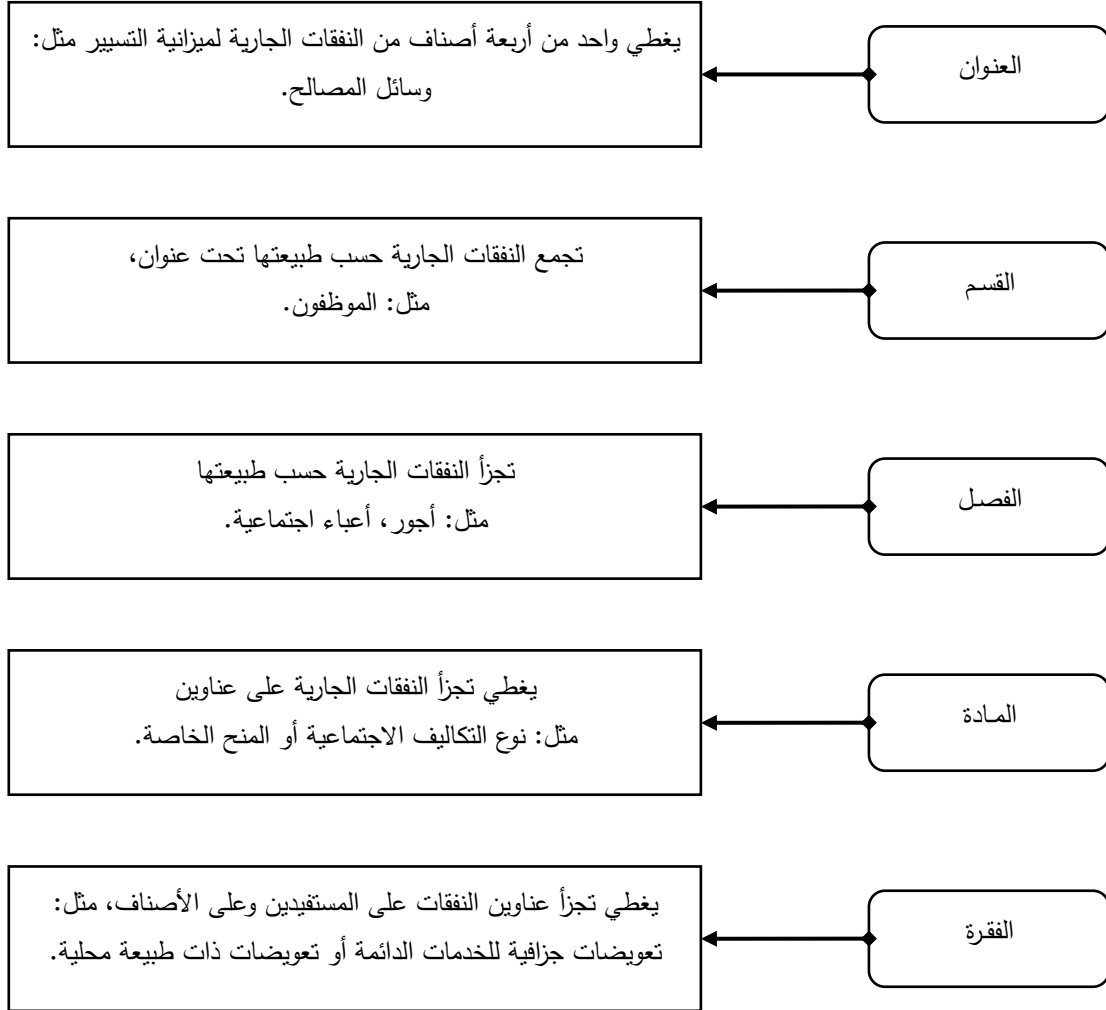
يناسب تجميع الاعتمادات في عناوين الحاجة للعرض التأليفي للنفقات العامة، بما يسمح بمواجهة التقسيم المعمول به على مستوى الفصول، وزيادة على ذلك فإنه عبر هذا التقديم لنفقات الميزانية العامة للدولة حسب العناوين، يتم تكريس وجود النظرة الاقتصادية لتقسيم النفقات العامة في ثلاثة أصناف كبيرة هي: نفقات تسيير المصالح العمومية، نفقات التحويل و نفقات رأس المال.

د- الأقسام:

ويوزع العنوان إلى أقسام تتناسب مع معايير متنوعة، إدارية، وظيفية، اقتصادية أو قطاعية، ويساعد التوزيع إلى أقسام سهولة التمييز بين مختلف أصناف النفقات، ولكنه يسمح أيضاً بمتابعة أهداف محددة تتغير حسب طبيعة النفقات.

شكل رقم (01)

يوضح مدونة ميزانية التسيير



المصدر: جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، 2004، ص57

2-1 - التقسيم الوظيفي:

يبين هذا التصنيف على أساس دورة الدولة في تحمل مسؤولياتها وطبيعة نشاطها، وتكون هذه الحالة نفقات عدّة وزارات في مجموعة واحدة، فمثلاً نقول نفقات ثقافية فإننا نجمع بين نفقات الوزارات التالية: التعليم العالي والبحث العلمي، وزارة الاتصال والثقافة، وزارة التربية الوطنية، كذلك الأمر عندما نتكلم عن النفقات الاقتصادية فإننا نقصد نفقات جميع الوزارات هذا القطاع وهي: الطاقة والمناجم، الفلاحة والصيد البحري، التجهيز والتهيئة العمرانية... وهكذا.

2- تقسيم النفقات العامة في الجزائر إلى نفقات التسيير ونفقات الاستثمار:

1-1 - نفقات التسيير:

يقصد بنفقات التسيير تلك النفقات الضرورية لسير أجهزة الدولة ومعدات المكاتب... الخ، ومنه لا يمكننا ملاحظة أي قيمة مضافة منتجة تحملها هذه النفقات للاقتصاد الوطني، أي أنها لم تقم بعملية إنتاج أية سلعة حقيقية، فهذا النوع من النفقات موجه أساساً لإمداد هيكل الدولة بما تحتاجه من أموال حتى تتمكن من تسيير دواليب مختلف الأوجه، حيث تنتزع حسب الدوائر الوزارية في الميزانية العامة للدولة.

ما دام أنها تهدف إلى التأثير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وكل ما تحدثه من آثار فهو غير مباشر، لذلك تسمى أيضاً بالنفقات الاستهلاكية، وتظهر نفقات التسيير في أربعة أبواب وهي:⁸

- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات؛
- تخصصات السلطات العمومية؛
- النفقات الخاصة بوسائل المصالح؛
- التدخلات الحكومية.

من حيث ما يتعلق بالباب الأول والثاني بالأعباء المشتركة في الميزانية العامة، يتم تفصيلها وتوزيعها بمقتضى مرسوم رئاسي، أما الباب الرابع والخامس فيتعلق بالدوائر الوزارية، ويتم توزيعها بموجب مراسيم التوزيع، بتقسيم الباب إلى أقسام ويتفرع القسم إلى فصول، ويمثل الفصل الوحدة الأساسية لتوزيع اعتمادات الميزانية⁹، ونقطة الارتكاز في المراقبة المالية، في الحقيقة يجب على السلطات التنفيذية أن تعمل على تخصيص نفقات التسيير ما دامت غير منتجة، وتمثل تدميراً للثروة المحصل عليها عن طريق الضرائب وهذا حسب الكلاسيك.

لكن لما ندقق التحليل، نلاحظ أن الزيادة بالقيمة المطلقة لهذه النفقات لا يمكن تجنبه، فهي تؤمن السير العادي لمختلف المصالح العمومية التي يجب أن تبقى وبصفة إجبارية مضمونة.

إنّ ازدياد عدد الموظفين وارتفاع حجم الأجور وعصرنة المصالح المدنية، هي عوامل شاركت في زيادة نفقات التسيير، يجب أن نشير كذلك إلى إنجاز تجهيزات هامة يدفع إلى ظهور نفقات تسيير أخرى في شكل مصاريف صيانة هذه المنشآت الجديدة.¹⁰

2-2 - نفقات الاستثمار:

يتم توزيع هذه النفقات حسب الخطة الإنمائية السنوية للدولة، وتظهر في الجدول (ج) الملحق بقانون المالية السنوي حسب القطاعات:

- الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة: وتشمل النفقات التي تستند إلى أملاك الدولة أو إلى أملاك الهيئات العمومية وشبه العمومية؛
- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة؛
- النفقات الأخرى برأس المال.

يتسم هذا النوع من النفقات بإنتاجية كبيرة، ما دامت أنها تقوم بزيادة حجم التجهيزات الموجودة بحوزة الدولة، فالشهرة التي تحظى بها هذه النفقات تجد جذورها في تحاليل الاقتصاد البريطاني "جون مينارد كينز"، الذي برهن أن في فترة الركود الاقتصادي، تقوم نفقات الاستثمار بإعادة التوازن الاقتصادي العام من خلال الدور الذي تقوم بأدائه "مضاعف الاستثمار"، فلو افترضنا قيام الدولة بإنجاز استثمار معين (بناء طريق سيارة)، خلال فترة أزمة اقتصادية، فالمنفعة العامة (الاستثمارية) ستسمح بتوزيع الأجر على العمال والقيام بطلبات المواد الأولية لدى الموردين، يوجه عندها الزبائن والموردين المداخل المحققة لشراء سلع استهلاكية أو تجديد مخزوناً مهم، فيمنحون بالتالي مداخل جديدة للتجار، المنتجين، الصناعيين الذين بدورهم سوف يستعملون هذه المداخل.

ما يمكن ملاحظته أنّ عملية من النفقات قد قامت بإنشاء دخل جديد ناتج مباشرة من النفقة العاملة الأولية، وبالتالي ينتشر تجدد النشاط إلى مجمل الهيكل الاقتصادي، لكن قوة أثر المضاعف تابع لـ"الميل نحو الاستهلاك"، للمستفيدين المتتاليين للمداخل المنشأة، فإذا قام هؤلاء بالادخار عوض الاستهلاك فإنهم بذلك قدموا مداخل منقرضة، ويعطلون لفترة غير محددة مدة الدفع الاقتصادي الناجم عن نفقة الاستثمار، مما أدى إلى نشوب تحفظات تجاه نفقات الاستثمار، مما أدى بدوره إلى الاعتقاد بأن عمليات التجهيز لا تملك نفس القيمة، لذا وجب القيام بخيارات فيما يخص المشاريع الاستثمارية الممولة من طرف الدولة حتى يتم الإبقاء فقط على التي لها منفعة قصوى، لذا وجب تقييدها ومراقبتها بشكل مباشر من طرف الحكومة.

يسمح هذا التقسيم لنفقات الاستثمار بإعطاء صورة واضحة لمعالم نشاط الدولة الاستثماري، حيث يميّز بين نفقات الاستثمار بصفة عامة والعمليات برأس المال، لذلك يمكننا عد وملاحظة القطاعات التالية: المحروقات، الطاقة والمناجم، الفلاحة والري، الخدمات المقدمة، المنشآت الأساسية الاقتصادية والإدارية، التربية والتكوين، المنشآت الأساسية والاجتماعية والثقافية، السكن والمخططات البلدية للتنمية.

يتوزع القطاع إلى قطاع فرعي الذي يتجزأ بدوره على أنشطة محددة، هذه الأخيرة تعتبر ميداناً ضمن الاقتصاد الوطني، يمكن تشخيصه بحيث يتميّز بخصائص ويمكن تعيينه بدقة ويخضع توزيع الاعتمادات على الفروع والأنشطة إلى الاختصاص التنظيمي.¹¹

من خلال ختامنا لدراسة مختلف التقسيمات للنفقات العامة في الجزائر، فمن الملاحظ أنه أياً كان الشكل الذي تأخذه النفقات العامة في التقسيمات المقدمة بنوعيتها، فإنها تنتمي إلى مجموعة من المجموعات التالية:

إما نفقات موجهة لإنتاج سلع وخدمات، البعض من هذه السلع والخدمات تتخلى عنها الدولة للأفراد في مقابل رسم أو ثمن عام، والبعض الآخر توزعه عليهم مقابل نقدي، كخدمة التعليم إذا استفاد الأفراد منها بالمجان.

ثالثاً: الترخيص الميزاني لتنفيذ النفقات

إنّ الترخيص بإنجاز النفقات لا يتطلب سوى المصادقة على ميزانية الهيئة العمومية المعنية فإنه لا يتضمن بالنسبة للنفقات سوى فكرة السماح بإنجازها ضمن حدود الاعتمادات المفتوحة في الميزانية، حيث أنّ عدم القيام بذلك لا يعتبر في حدّ ذاته تقصيراً من جانب الأمرين بالصرف (الالتزام بالنفقات متروك مبدئياً لسلطتهم التقديرية).

فالترخيص الميزاني للنفقات يعتبر شرطاً شكلياً وضرورياً لإنجازها، لكن ليس هو مصدر نشوئها، إذ أنّ هذا المصدر يتمثل في وجود الديون العمومية التي يتم إثبات هذا المصدر يتمثل في وجود الديون العمومية التي يتم إثبات نشوئها وإبرائها في حدود ترخيصات الميزانية، ووفقاً للإجراءات المقررة قانوناً، أي أنّ نشوء الديون العمومية يعتبر الشرط الموضوعي الأساسي لإنجاز النفقات.

عملياً يتبلور الترخيص الميزاني في كل اعتمادات (مبالغ مالية) مقابلة لمختلف أنواع النفقات المقررة في الميزانية، وتوزع على فصول أو أبواب (كتقسيم رئيسي).

تطبيقاً لقاعدة تخصص الاعتمادات، يجب أن تنفذ النفقات في حدود الغرض والمبلغ المقرر لها في الميزانية، حيث أنّ الاعتمادات المفتوحة تكون ذات طابع حصري (أو تحديدي)، أي أنّه لا يمكن مبدئياً تجاوز مبلغها المحدد في الميزانية¹².

لكن عند الضرورة، يمكن تعديلها وفقاً للإجراءات التنظيمية المعمول بها بالنسبة لميزانية الدولة، إضافة إلى الاعتمادات الحصرية، هناك نوعان آخران من الاعتمادات هما:

-الاعتمادات التقييمية (التقديرية):

هي التي تفتح للوفاء بديون الدولة الناجمة عن أحكام تشريعية أو اتفاقيات مبرمة قانوناً، أو لتسديد تكاليف العدالة والتعويضات المدنية، والمبالغ المحصلة بغير حق، والإعفاءات من الضرائب والرسوم، والمبالغ المستردة¹³، حيث يمكن تجاوز التقديرات الميزانية لهذه الاعتمادات عند صرف النفقات المتعلقة بها.¹⁴

-الاعتمادات الوقتية:

هي التي تفتح للنفقات الملتزم بها بموجب قانون أو مرسوم، والتي لا يمكن لمبلغها أن يتناسب بدقة مع المخصص الميزاني لها المقرر في قانون المالية، الذي يحدد قائمة الفصول التي تكتسي مخصصاتها طابعاً وقتياً، فالأمر بدفع تلك النفقات يجب أن يكون في حدود الاعتمادات المفتوحة التي يمكن إتمامها بواسطة الاقتطاع من الاعتماد الإجمالي المخصص لهذا الغرض في ميزانية الدولة.¹⁵

يجب ملاحظة أن ترخيص النفقات لا يشمل سوى الفترة المقررة قانوناً لتنفيذ ميزانية الهيئة العمومية المعنية، وهي السنة المالية التي توافق مبدئياً، السنة المدنية (من أول جانفي إلى 31 ديسمبر)، وعليه فإن اعتمادات التسيير المفتوحة لسنة معينة لا تخول الحق، كقاعدة عامة، في تجديدها (أو ترحيل المبالغ غير المستخدمة منها)، للسنة المالية التالية، غير أنه طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية السارية المفعول، هناك بعض الاستثناءات التي ترد على هذه القاعدة، ويتعلق الأمر خاصة بالإعانات أو التخصيصات الممنوحة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والتي تبقى مكتسبة لها في حالة عدم استخدامها بعد قفل السنة المالية، كما أنّ الاعتمادات المسجلة في ميزانيات الجماعات المحلية والتي لم يتم استعمالها خلال السنة المالية المعنية ترحل إلى ميزانيات السنة الموالية.

أما بالنسبة للإعتمادات الخاصة بنفقات التجهيز العمومي، ونفقات الاستثمار، والنفقات بالرأسمال، فإنّ رخص البرامج المتعلقة بها تبقى صالحة دون أي تحديد لمدتها حتى يتم استعمالها أو إلغائها (المادة 06 من قانون المحاسبة العمومية).

1- المرحلة الإدارية لتنفيذ النفقات العمومية

المرحلة الإدارية، هي من صلاحيات الأمرين بالصرف وتتم بثلاث خطوات وهي:

1-1- الالتزام:

يعرّف الالتزام بالنفقة، عادة بأنه التصرف الذي بمقتضاه تنشأ هيئة عمومية ما أو تثبت عليها التزاماً ينتج عنه عبء أي هو «الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين».¹⁶

بناء على ذلك يمكن أن القول إن الالتزام (كتصرف قانوني أو فعل مادي)، هو مصدر النفقات، قبل أن يكون إجراء لتنفيذها، وهو ما يؤدي إلى التمييز بين الالتزام القانوني بهذا المعنى والالتزام المحاسبي الذي يعني تخصيص اعتماد من الميزانية لتنفيذ نفقة.

الالتزام يكون غالباً بمبادرة من مسؤول المصلحة الإدارية الذي تنسب إليه صفة الأمر

بالصرف.

معنى الإلتزام: له ثلاث معان:

- هو نتيجة قرار تتخذه السلطة الإدارية المعنية شريطة أن تنتج عليه نفقة عمومية، وفي المجال المحاسبي عملية الإلتزام تؤدي إلى تخصيص الأموال بحسب المبلغ الذي يغطي الإلتزام وهي تتم من طرف الأمر بالصرف؛
- الإلتزام غالباً ما يتسبب إما بتطبيق نظام قانوني مطبق مسبقاً أو إنشاء التزام تعاقدي؛
- وجوب وجود قرار إداري صريح من طرف الأمر بالصرف المعني بالالتزام.

إجراءات الإلتزام:

- نشأة الإلتزام: ينشأ بقرار فعلي للأمر بالصرف على وثيقة مكتوبة تثبت وتمثل تعهداً من الأمر مثل تحرير صفقة عمومية أو سند طلب أو مقرر تسمية موظف.
- الملف الخاص بالالتزام: هو الوثيقة المعلنة أو المثبتة على سبيل المشروع أي بصفة ممضية من طرف الإدارة (الأمر بالصرف) على سبيل الاحترام.
- وثيقة الإلتزام: تحدد البند الخاص بالالتزام في الميزانية، كما يعلن على الرصيد السابق والرصيد الموالي مهمة في الإلتزام.

1-2- التصفية:

لا تصبح النفقة الملتزم بها فعلياً إلا بعد تنفيذ الإلتزام المرتبط بها والذي يترتب عنه دين في ذمة الهيئة العمومية، وعليه فإنّ موضوع التصفية هو التحقق من وجود الدين وضبط مبلغ النفقة.

فالتصفية - كمرحلة مستقلة عن الإلتزام - تعتبر تطبيقاً لقاعدة هامة في نظام المحاسبة العمومية، وهي "قاعدة أداء الخدمة" أو "قاعدة الحق المكتسب"، أي أنه لا يمكن صرف النفقات العمومية إلا بعد تنفيذ موضوعها (الهيئات العمومية لا تدفع مسبقاً)، باستثناء حالات قليلة جداً ومقررة قانوناً (مثل التسبيقات على الصفقات العمومية).

هكذا فإنّ التحقق من وجود الدين هو إثبات أداء الخدمة من طرف الدائن، ومطابقة هذا الأداء لشروط الإلتزام بالنفقة، ففي حالة صفقة أشغال مثلاً، يتم التأكد من إنجاز الأشغال ومطابقتها لبنود الصفقة.

بما أنّ مبلغ النفقة القابل للدفع لا يمكن في كثير من الحالات تحديده بدقة أثناء الإلتزام (يكون تقديراً)، فإنّ التصفية تسمح بضبطه على أساس الإثباتات التي تمت أثناء التحقيق في أداء الخدمة، ففي المثال السابق يتم حساب مبلغ الأشغال التامة التنفيذ (أي مبلغ النفقة القابل للدفع)، عن طريق ضرب الكميات المنجزة بأسعار الوحدة لها المنصوص عليه في الصفقة (بافتراض أنّ سعر الصفقة يدفع بناء على قائمة سعر الوحدة).

عملياً تتمثل التصفية في الإقرار الخطي الذي يضعه الأمر بالصرف على سند إثبات النفقة (فاتورة، وضعية أشغال...) وهو بصدد الأمر بدفعها، شاهداً بذلك على تمام أداء الخدمة موضوع النفقة وصحة مبلغ هذه الأخيرة، وهذا الإقرار هو الذي يعتد به قانوناً، أي يمكن الاحتجاج به ضد الهيئة العمومية فيما يخص إثبات وجود الدين والمطالبة بتسديده، ومن هنا أساس المسؤولية العامة للآمرين بالصرف على تنفيذ النفقات، حيث أنهم « مسؤولون على الإثباتات الكتابية التي يسلمونها»¹⁷.

لكن هذا لا يعني أنه يجب على الأمرين بالصرف التأكد بأنفسهم من واقعية أداء الخدمة وصحة حساب مبلغ النفقة، فقبل أن تقدم سندات الإثبات للأمر بالصرف للمصادقة عليها، تكون قد مرت على المصلحة (أو المصالح)، المختصة حيث يتم القيام بمختلف العمليات المادية لإثبات أداء الخدمة.

حساب مبلغ النفقة القابل للتسديد، والتصديق على ذلك كتابياً من طرف المسؤول أو العون المعني (حسب الإجراءات المعمول بها داخل الهيئة العمومية المعنية)، مثلاً في عملية شراء لوازم مكتبية، تتم مراجعة فاتورة المورد (أو سند التسليم)، من طرف أمين المخزن ليشهد بمطابقة اللوازم المستلمة لتلك المبينة على الفاتورة من حيث كمياتها ومواصفاتها، وذلك بوضع تأشيرته عليها (أو على سند التسليم، أو يرفقها بسند استلام محرر من قبله، حسب الإجراء المعمول)، كما تتم مراجعة نفس الفاتورة (و الوثائق المرفقة إن وجدت)، على مستوى مصلحة المحاسبة للتحقق من صحة العمليات الحسابية المؤدية إلى المبلغ المطالب بتسديده، وهكذا فلا يبقى للأمر بالصرف سوى التأكد من احترام الإجراءات المقررة لتنفيذ العملية قبل المصادقة على تصفية النفقة المتعلقة بها.

أهداف التصفية:

1. التصفية تثبت بصفة نهائية وجود دين عمومي
2. التأكد من نوعية وكمية السلع المشتراة من طرف الإدارة.
3. مقارنة الأشياء الموجودة ومحتوى الالتزام
4. التأكد من صلاحية المشتريات قبل الدفع.
5. 5شريعة الإنفاق ونزاهته: المراقب المالي يراقب مدى توفر الاعتمادات، أما المحاسب العمومي فله مهمة رقابية أوسع نوعاً ما، أما الأمر بالصرف فله دراية بشرعية العملية لأنه يعيش واقعها وله معطيات لا يمكن توفرها في الملف (نية الأمر بالصرف في تنفيذ هذه النفقة).
6. تحديد المبلغ النهائي الفعلي.
7. 7التأكد من وجود اعتمادات كافية لصرف النفقة.
8. تحديد صفة الدائن الفعلي: يجب على الأمر بالصرف أن يتحقق من طبيعة الممون

9. تسجيل المشتريات على دفتر الجرد: دفتر الجرد هو الوثيقة التي تسجل فيها جميع منقولات الإدارة.
10. جمع الوثائق التي يجب أن تدفع مع الأمر بالدفع للمحاسب العمومي.
11. شهادة أداء الخدمة وتنفيذ العمل: وهي عبارة عن طابع يحمل عبارة خدمة مؤداة، وعندما تنتهي العمليات يحرر الأمر بالصرف بالأمر بالدفع ويحول الملف إلى المحاسب العمومي.

1-3- الأمر بالصرف:

هو عبارة عن قرار إداري يعطى بموجبه الأمر إلى المحاسب العمومي المخصص لدفع النفقة المصفاة، فالتصفية وإن كانت تقر حق الدائن في استيفاء دينه، إلا أنها تبقى بدون قوة تنفيذية قبل صدور الأمر بصرف النفقة، وهنا تتبدى السلطة التقديرية للأمر بالصرف بصفته مديراً أو مسيراً قبل كل شيء، حيث يستطيع أن يرفض أو يعلق الأمر بالدفع النفقة إذا قدر أن ذلك هو الأنسب.

الأمر بالصرف هو اختصاص مطلق للأمرين بالصرف، فلا يمكن مثلاً للأعوان الذين هم تحت سلطتهم القيام به إلا عن طريق تفويض رسمي بالتوقيع وتحت مسؤوليتهم (أي تحت مسؤولية الأمرين بالصرف الأصليين).

فيما يخص آجال قفل الأمر بالصرف (إصدار أوامر أو حوالات الدفع)، فهي محددة بيوم 25 ديسمبر من السنة المعنية بالنسبة للدولة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.¹⁸

2- المرحلة المحاسبية لتنفيذ النفقات العمومية:

-الدفع:

هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي (المادة 22 من قانون المحاسبة العمومية)، وهو المرحلة المحاسبية في تنفيذ النفقات العمومية، حيث أن أوامر أو حوالات الدفع التي يصدرها الأمر بالصرف ترسل إلى المحاسبين العموميين المختصين، أي المكلفين دون غيرهم، بدفع مبالغها. هذه المرحلة من اختصاص المحاسب العمومي، وهي خاصة بالخطوة الأخيرة في جانب تنفيذ النفقات العمومية، والمتمثلة في عملية "الدفع"، وهو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي.¹⁹

هو المرحلة المحاسبية في تنفيذ النفقات العمومية، حيث أن أوامر أو حوالات الدفع التي يصدرها الأمر بالصرف ترسل إلى المحاسبين العموميين المخصصين، أي المكلفين دون غيرهم، بدفع مبالغها ودور المحاسبين هنا ودور هنا لا يقتصر فقط على إنجاز العمليات المالية المتمثلة في إخراج النقود من الصندوق لتسديد النفقات المقبولة من طرفهم للدفع، أي أنهم ليسوا مجرد أعوان

الصندوق، بل أن دورهم أهم من ذلك بكثير، إذ أنهم يتمتعون في هذا المجال بنوع من السلطة الرقابية على عمليات الأمرين بالصرف، والتي تعتبر إحدى أهم نتائج تطبيق مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين.

لكن المحاسبين لا يمارسون هذه الرقابة، التي تعد التزاماً مفروضاً عليهم، إلا في حدود صلاحياتهم، وطبقاً للإجراءات المقررة قانوناً، وتبعاً لذلك فهم لا يملكون أي سلطة تقديرية أثناء القيام بها، فإذا تحققوا من شرعية النفقات المأمور صرفها، وجب عليهم دفعها في الآجال المحددة.²⁰

جب عليهم أيضاً إشعار الأمرين بالصرف برفض الدفع المعطل وفي الآجال المحددة.²¹

وعليه فإن المحاسبين ملزمون، تحت طائلة القيام بمسؤولياتهم المالية الشخصية، بالتحقق من شرعية النفقات قبل قبول دفعها، أي إجراء كل عمليات الرقابة المفروضة عليهم قانوناً والمتمثلة فيما يلي:

- صفة الأمر بالصرف أو المفوض عنه:

وهو الإجراء الرقابي الأول الذي يجب على المحاسب القيام به قبل المرور إلى فحص الشروط الأخرى للتحقق من شرعية النفقة

- توفر الاعتمادات:

على المحاسب أن يتحقق من وجود الاعتمادات التي تحسم منها النفقة أو كفايتها، وذلك بالرجوع إلى محاسبة العمليات الميزانية التي يمسكها والتي تسمح له بجمع مبالغ أوامر أو حالات الدفع الصادرة منذ بداية السنة المالية والمقبولة للدفع بالنسبة للنفقة المعنية، ومقارنتها بالاعتمادات المفتوحة في الميزانية.

- صحة حسم النفقة:

تطبيقاً لقاعدة التخصيص الميزاني (أو تخصص الاعتمادات)، يجب أن تكون النفقة المقترحة للدفع محسومة بدقة، حسب طبيعتها وموضوعها، من الفصل (الباب) المعني في الميزانية، وأن تكون متعلقة بالسنة المالية الجارية (فحص تاريخ الالتزام بالنفقة وتاريخ أداء الخدمة).

- وجود تأشيريات الرقابة القبلية:

إضافة إلى تأشيرية المراقب المالي التي تخضع لها نفقات الهيئات العمومية عند الالتزام بها يجب على المحاسب أن يتحقق من وجود تأشيرية (عند الاقتضاء) أي سلطة أو هيئة إدارية أو تقنية مخولة بموجب القوانين والأنظمة المعمول بها لمراقبة تنفيذ النفقات العمومية قبل دفعها (مثل تأشيرية

لجنة الصفقات العمومية التي يجب أن تخضع لها هذه الصفقات قبل الشروع في تنفيذها، أو تأشيرة مفتشية الوظيف العمومي التي تخضع لها بعض القرارات المتعلقة بنفقات الموظفين...)

- تبرير أداء الخدمة:

يتعلق الأمر بمراقبة تصفية النفقة في شقها الموضوعي، وهذا بالتحقق من أنّ مبلغ النفقة المطالب بتسديده يمثل ديناً في ذمة الهيئة العمومية المعنية، أي أنّ موضوع النفقة (إنجاز أشغال، أداء خدمات...) قد تم إنجازه فعلاً (أو أنّ حق الدائن بصفة عامة أصبح مكتسباً) حسب إقرار الأمر بالصرف على سندات الإثبات.

- صحة حساب عمليات التصفية:

على المحاسب أن يراجع كل عمليات حساب مبلغ النفقة التي قام بها الأمر بالصرف أثناء التصفية ليتأكد من صحتها.

- الصحة القانونية للدفع:

يجب أن يكون لعملية دفع النفقة طابع إبرائي، أي أن يكون وفاء الدين مبرئاً لذمة الهيئة العمومية المعنية

- توفر أموال الخزينة:

باستثناء الدولة صاحبة السيادة (ممثلة هنا في الخزينة العمومية) والتي يعتبر صندوقها دائماً ذا وفرة مالية.

التسخير:

التسخير هو إعطاء أمر لشخص غير موجود في النظام السلمي الذي يقوم بإصدار هذا الأمر وتظهر مثلاً عند حصول كوارث طبيعية وعجز الدولة عن مجابقتها وحدها فتحتاج لإمكانيات الأفراد. الأمر الذي يعطيه الأمر بالصرف للمحاسب العمومي (الذي لا يوجد ضمن السلم الإداري للأمر بالصرف)، لكي ينفذ عملية دفع كان قد رفض تنفيذها رغم وجود أمر بالدفع أو حوالة دفع سابقة²².

شروط عملية التسخير:

أ- موضوعية:

1. وجود رفض للدفع من طرف المحاسب العمومي: « إذا رفض المحاسب العمومي القيام بالدفع، يمكن للأمر بالصرف أن يطلب منه كتابياً وتحت مسؤوليته أن يصرف النظر عن هذا الرفض حسب الشروط»، أي لا بد من تقديم طلب مسبق.
 2. التسخير موجه للمحاسب العمومي المختص الذي قام باعتماد الأمر بالصرف.
 3. أن تخرج الحالة عن مجموع الحالات التي لا يجوز فيها التسخير:
 - عدم وجود اعتمادات كافية وهذا يبرز في حالة الاقتطاع المباشر مثلاً أحكام قضائية أو أمر حكومي بتخفيض الاعتمادات أو جعل جزء منها مجمداً؛
 - عدم توفر أموال الخزينة ما عدا بالنسبة لدولة؛
 - انعدام إثبات أداء الخدمة؛
 - طابع النفقة غير الإبرائي أي الشخص المعني بالدفع هنا هو غير الدائن الحقيقي؛
 - انعدام تأشيرة المراقب المالي أو تأشيرة الصفقات عند الضرورة.
- أما باقي الحالات الأخرى، فيمكن فيها التسخير مثلاً غياب تأشيرة خبراء شراء سلعة معينة.

ب- شكلية:

1. يجب أن يكون التسخير مكتوباً لإثبات إعفاء المحاسب العمومي من المسؤولية؛
2. يجب أن يتضمن التسخير فكرة " المحاسب مسخر ليدفع".
3. يجب أن يحتوي التسخير أسباب لجوء الأمر بالصرف إليه.

الخاتمة:

تعد النفقات العمومية بمفهومها العام هي تلك النفقات التي تتجزأها الهيئات العمومية باعتبارها أشخاص معنوية عامة (خاضعة للقانون العام)، هذا المفهوم للنفقات العمومية له محتوى قانوني بالأساس، حيث أن الطابع العمومي للنفقات يستمد من الصفة القانونية للهيئات بها، وهي الهيئات العمومية، وليس من غرضها أو المستفيد منها، والنفقات العمومية هي عبارة عن الديون المستحقة على الهيئات العمومية، أو النفقات المنجزة بواسطة الأموال العمومية، وهي أيضاً عبارة عن مجموع الأعباء المقررة في ميزانية الهيئات العمومية، كما يعتبر الترخيص الميزاني للنفقات شرطاً شكلياً ضرورياً لإنجازها، لكن ليس هو مصدر نشوئها، إذ إن المصدر يتمثل في وجود الديون العمومية التي يتم إبرائها في حدود ترخيصات الميزانية، ووفقاً للإجراءات المقررة قانوناً.

الهوامش والمراجع:

1. عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، 1992، ص 63.
2. علي خليل، سليمان أحمد التوزي، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، 2000، ص 89.
3. حمد أحمد حجازي، المحاسبة الحكومية، إدارة المالية العامة، ص 267.
4. غازي عناية، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار البيارق، الأردن، 1998، ص 178.
5. حسن الصغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية، الجزائر، 1998، ص 36.
6. المادة 20 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 17 يوليو 1984، والمتعلق بقوانين المالية.
7. جمال عمارة، منهجية الميزانية العامة للدولة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004، ص 56.
8. المادة 24 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 17 يوليو 1984، والمتعلق بقوانين المالية.
9. يرمز للفصل بأربعة أرقام: الأول يخص الباب الثاني بالقسم، الرقمين الأخيرين يعينان الفصل.
10. محمد عباس محرز، إقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 77.
11. محمد عباس محرز، إقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 80.
12. المادة 25 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 17 يوليو 1984، والمتعلق بقوانين المالية.
13. المادة 27 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 17 يوليو 1984، والمتعلق بقوانين المالية.
14. المادة 29 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 17 يوليو 1984، والمتعلق بقوانين المالية.
15. المادة 29 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 17 يوليو 1984، والمتعلق بقوانين المالية.
16. المادة 13 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية.
17. المادة 31 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية.
18. المادة 28 من المرسوم التنفيذي 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، المتضمن إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمر بالصرف والمحاسبون العموميون.
19. المادة 22 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية.
20. المادة 03 المرسوم التنفيذي رقم 93-46 المؤرخ في 06 فيفري 1993 المحدد لآجال دفع النفقات وتحصيل أوامر الإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراء قبول القيم المدومة.
21. المادة 04 المرسوم التنفيذي رقم 93-46 المؤرخ في 06 فيفري 1993 المحدد لآجال دفع النفقات وتحصيل أوامر الإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراء قبول القيم المدومة.
22. المادة 48 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية.