

# الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

## مجلس المحاسبة



المسابقة الثالثة عشر للبحث العلمي  
التي تنظمها المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة  
(الأربوساي)

### دور الأجهزة العليا في الرقابة على الإستثمارات العامة

إعداد/ السيد: ساطوطاح كريم  
قاض، مجلس المحاسبة

## الفهرس

ملخص البحث.....	3
المقدمة.....	5
الخطة.....	8
أولاً: الاستثمارات العامة وأهميتها في تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية.....	9
1- تعريف الاستثمار العام.....	10
2- أنواع الإستثمارات العامة.....	10
3- أهمية الإستثمارات العامة.....	13
4- دراسة تحليلية و تقييمية لبعض الإستثمارات العامة وتطورها في الجزائر.....	15
خلاصة.....	17
ثانياً: أهمية دور الهيئات العليا للرقابة في رقابة الإستثمارات العامة.....	18
1- طرق وأساليب الرقابة.....	18
2- الرقابة الادارية لمجلس المحاسبة على الإستثمارات العامة.....	22
<b>ثالثاً: الإطار التطبيقي</b>	
1- دور مجلس المحاسبة في الرقابة على مشاريع الاستثمار (رقابة الأداء على الاستثمارات العامة) .....	33
حالة عملية " البرامج العمومية لإنجاز واعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط" .....	33
خلاصة.....	38
رابعاً: النتائج.....	39
خامساً: التوصيات.....	40
الخاتمة.....	41
المراجع.....	44

## ملخص البحث:

برزت أهمية الدراسات المتعلقة برقابة الاستثمارات العامة بالنظر لأهمية النشاطات الاقتصادية بشكل عام والاستثمارات العامة بشكل خاص والتي تعتبر الأداة الفعالة للتطور. إن استثمارات الدولة بمختلف أنواعها الداخلية والخارجية يجب أن تخضع لرقابة فعالة وتقييم مستمر وهذا حفاظا على المال العام. وتهدف الرقابة إلى التحقق والتأكد من مشروعية الاستثمارات وحسن إدارتها ومدى تحقيقها للأهداف المنشودة منها والتحقق من الحفاظ على رؤوس الأموال المستثمرة فيها وتمييزها.

تولي الأجهزة العليا للرقابة عناية كبيرة للموضوع لكون خدماتها ذات صفة عامة، ولما تقوم به الاستثمارات في تقدم وارتفاع معدلات التنمية الاقتصادية، وهنا يبقى الاستمرار في رقابتها وتقييمها من أجل تحسينها. ونظرا لأهمية هذا الموضوع، هدفت الورقة البحثية إلى معالجة الدور المنوط للأجهزة العليا للرقابة في رقابة الاستثمارات العامة.

اهتم البحث بتسليط الضوء على إبراز أهمية الاستثمارات العامة لما لها من دور في إنعاش مختلف القطاعات الاقتصادية وتحريك عجلة التنمية وتدارك مختلف النقائص التي تحدث في أداء الاقتصاد، وإن كانت النظرية الكينزية تمثل الأساس النظري الذي انطلقت منه السياسات الاقتصادية المشجعة على تفعيل الاستثمارات العامة، فقد تزايد التأكيد على تبني هذه التوجهات مع تقادم الأزمات المالية في نهاية التسعينات ومطلع القرن الحالي، حيث صارت الكثير من الحكومات تركز في برامجها التنموية على الاستثمارات العامة لمعالجة مختلف الاختلالات التي تحدثها هذه الأزمات في الاقتصاد.

لذا فقد وجدت الدولة الاستثمارات العامة وسيلة فعالة في دعم عملية التنمية الشاملة. فالاستثمارات العامة كانت ولا زالت تحظى باهتمام كبير لدى جميع الدول في العالم، لما لها من دور كبير في بناء و دعم البنية الاقتصادية للمجتمعات البشرية ورفع مستوى معيشة الفرد، خاصة الدول النامية التي تسعى جاهدة إلى تحقيق معدلات نمو اقتصادية وإجتماعية، وبدأت أهميتها تتزايد يوما بعد يوم نتيجة توسع نشاط الدولة من جهة وتزايد إنفاقها العام من جهة أخرى، بالمقابل حرصت حكوماتها على الإهتمام بحسن استخدام تلك الموارد المخصصة لتلك الإستثمارات العامة بغرض إنفاقها في خدمة أهدافها وإدارتها بأعلى مستوى من الكفاءة والفعالية والحيلولة دون إساءة إستعمالها، ونظرا لكبر حجم المشاريع الإستثمارية، فقد ظهرت

الحاجة الملحة في تلك الدول إلى إهتمام شعوبها وحكوماتها بمراقبة حسن إدارة الأموال التي تستخدمها لتلك المشروعات مما جعلها توكل إلى الهيئة العليا للرقابة لكي تقوم بتقديم تقارير صادقة وواضحة عن الطريقة التي أديرت بها تلك الأموال للجهات المعنية بإعتبار الأجهزة العليا للرقابة مسؤولة تجاه المواطنين ومسؤولة عن تخطيط وتنفيذ أنشطتها ومجال عملها واستعمال منهجيات ومعايير مناسبة من أجل التحقق من أنها تعزز المساءلة والشفافية في الأنشطة الحكومية العامة.

خلص البحث إلى أن الجهاز الأعلى للرقابة مساهما فعالا في متابعة مدى كفاءة وملاءمة القوانين والأنظمة المعمول بها وكذلك أنظمة الرقابة الداخلية وإجراءاتها في الإستثمارات العامة ووسيلة الجهاز الأعلى للرقابة تتمثل في ذلك دراسة تلك القواعد في ضوء ظروف التنفيذ ونتائجه وثغراته.

## مقدمة:

تكتسي التنمية الاقتصادية أهمية كبيرة للنهوض بإقتصاديات الدول، لذلك أضحت مشكلة تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية مكانة الصدارة بين الأولويات التي تتطلع إليها الشعوب والحكومات وإحدى الرهانات الكبرى للدول وخاصة النامية منها، الأمر الذي جعلها تعمل جاهدة بكل ما تملك من وسائل لتوفير الموارد على إختلاف أنواعها، من أجل النهوض بعملية التنمية من جهة، وإختيار أنجع الوسائل لإستخدام تلك الموارد ولا سيما المالية منها في سبيل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة والمنشودة في جميع المجالات من جهة أخرى.

يمثل الإستثمار العام جزء من الناتج المحلي الإجمالي، وبالتالي يسهم بشكل معتبر في النمو الاقتصادي، وباعتبار الإنفاق العام يأخذ عدة أشكال، وجب تحديد أوجه الإنفاق العام التي يمكن اعتبارها استثمارا عموميا، فإذا كان الاستثمار يعرف بأنه إنفاق الموارد الحالية من أجل الحصول على إيرادات أو أرباح مستقبلية، بخلاف الاستهلاك الذي يمثل الإنفاق لإشباع حاجات حالية، فإنه من هذا المنطلق يمكن اعتبار العديد من أوجه الإنفاق العمومي إستثمارا عموميا، مثل الإنفاق على البنية التحتية والمنشآت الأساسية، الإنفاق على سياسات الصحة والتعليم، وبرامج البحث والتطوير<sup>1</sup>.

إن السياسة الاقتصادية المتبعة حاليا تعطي أهمية بالغة للاستثمار العام، فالدولة أخذت على عاتقها في ظل الموارد المالية المتوفرة لديها، القيام بمشاريع استثمارية ضخمة في جميع القطاعات بتمويل من الأموال العمومية.

زيادة الاستثمارات العامة من سنة لأخرى يظهر أهميتها لا سيما في الاقتصاد الوطني وبعث التنمية خاصة وأن الدول تواجه عدة تحديات جديدة فرضتها العولمة الاقتصادية التي يعيشها العالم المعاصر والتي تقتضي انفتاح الدولة على العالم الخارجي والانفتاح على التعاملات الدولية أين تسعى كل دولة لأخذ حصتها من جملة هاته التعاملات و المساهمة في عملية الإنتاجية وخاصة تقادي التحول لمجرد سوق استهلاكية ، ولا يتحقق هذا إلا بتوفير الجو الملائم لقيام قاعدة صناعية و إنتاجية يمكنها من تغطية الطلب المحلي ومنافسة المنتج الأجنبي الذي يتفوق بعامل الجودة والامتيازات التي أصبحت لا تتجه إلا نحو الدول التي توفر البنى التحتية و الهياكل القاعدية اللازمة لتوطين استثماراتها .

وسعيا لتحقيق هاته المساعي أصبحت الدولة تعطي أهمية خاصة بالإنفاق الحكومي و تحول المهام من البحث عن الإيرادات إلى محاولة عقلنة النفقات وتسييرها بشكل جيد واستعمالها بصورة فعالة بالشكل

<sup>1</sup> L'investissement public définition et mesures (1ère partie), Caisse des dépôts et consignations, revue N°44, Paris, mai 2014, p2

الذي يضمن الوصول إلى الأهداف المسطرة فأمر جيد أن نلاحظ هذا التزايد في نفقات التجهيز التي تعبر نفقات جد نشيطة اقتصاديا لكن الأهم هو أن يحسن تسييرها بما يضمن أكثر فعالية وأكبر مردودية. ونظرا لتزايد الإستثمارات العامة وإنفاق الأموال العامة العامة، فقد إهتمت السلطات العمومية على مدى كفاءة إدارة الأموال العمومية من حيث الكفاءة والفعالية والإقتصاد. حيث نمت أهمية الرقابة على الإنفاق العام نتيجة التوسع في أنشطة القطاع الحكومي وتعدد مهامه، وضخامة الأموال المستثمرة في مشروعاته وبرامجه<sup>2</sup>.

تعرف الأجهزة العليا للرقابة بشكل رئيسي بدورها في الإشراف على إدارة المالية العامة، أي الإيرادات والنفقات، وتقدم بذلك ضمان إستخدام الموارد العامة بحكمة وكفاءة لفائدة المواطنين. يساهم الجهاز الرقابي برقابة أفضل وأكثر شفافية للإستثمارات، وتحسين الإدارة والمساعدة في ضمان إدارة الموارد الطبيعية بما يحقق المصلحة العامة. قد يختلف دور الأجهزة العليا للرقابة المالية في الإستثمارات العامة من بلد لآخر، وهذا يتوقف على قانون الجهاز الرقابي نفسه والإطار التنظيمي المعمول به. سنحاول من خلال البحث إبراز أهمية الدور الرقابي للأجهزة العليا في رقابة الإستثمارات العامة.

### منهج البحث:

لدراسة هذا الموضوع والوصول إلى النتائج المرجوة إعتدنا على المنهج الوصفي التحليلي نظرا لطبيعة موضوعنا من خلال التطرق إلى الجانب النظري للموضوع، يضاف له المنهج التحليلي النقدي، من خلال القراءة التحليلية لكل المعلومات.

### الإشكالية:

من خلال هذا البحث سوف نتعرض لأهمية الإستثمارات العامة ودور الجهاز الأعلى للرقابة في الرقابة على الإستثمارات العامة، أين ستكون الحالة العملية مهمة رقابة قام بها مجلس المحاسبة على إستثمارات إنشاء المناطق الصناعية ومناطق النشاط وإعادة تأهيلها وتم تمويلها من قبل الخزينة العمومية للدولة (أموال عامة) بنفقات نهائية، وأيضا بنفقات مؤقتة في صورة قروض من الخزينة.

هناك عدة أسباب تدعو إلى الإهتمام بعملية الرقابة وتقييم الإستثمارات العامة، يتم فحص أداء الإستثمارات العام عن طريق تقييم كفاية تخطيطها وجدول أعمالها وكيفية إستخدام الموارد فيها وهو ما يبرر إشكالية البحث التالية:

- ما هو الدور المنوط للأجهزة العليا للرقابة في رقابة الإستثمارات العامة؟

- كيف يتم رقابة تنفيذ ومتابعة الإستثمارات العامة ؟

<sup>2</sup> صادق أحمد علي النفيس، الرقابة على الإنفاق العام ، دراسة مقارنة اليمن- مصر- بريطانيا- فرنسا، المكتب الجامعي الحديث، 2017، ص 84.

- إلى أي مدى تساهم الإستثمارات العامة في تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية أي هل تحققت الأهداف والغايات والتكلفة وهل كان بالإمكان الحصول على منافع وإنتاج؟

### المحاور الأساسية للبحث:

للإجابة عن الإشكالية المطروحة قمنا بتقسيم البحث إلى جزئين:

- جانب نظري نتطرق فيه لتعريف الإستثمارات العامة وتبيان أهميتها وخصوصياتها ونستعرض أيضا مختلف برامج الاستثمار التي عرفت الجزائر خاصة بعد سنة 2000.

- جانب آخر نتطرق فيه إلى منهجية الرقابة المستعملة من طرف الأجهزة العليا للرقابة، يحتوي فيه على جانب تطبيقي نتطرق فيه لحالة عملية لمجلس المحاسبة عن إحدى المهام التي قام بها من خلال تحليل النتائج المتوصل إليها ومختلف التوصيات.

**فرضيات الدراسة:** للإجابة على الأسئلة التي قد تطرح في مثل هذا الموضوع قمنا باعتماد جملة من الفرضيات التي ستكون منطلقا لهذا العمل.

- الأجهزة العليا للرقابة الرقابية تعمل على الحد من هدر وتبديد المال العام وحمايته، ووقوفها سدا منيعا في وجه الفساد ومكافحته وتسهر على تسيير هذه الإستثمارات.

- التحكم واحترام القواعد التنظيمية التي تسري على تسيير الإستثمارات العامة يؤدي إلى انجاز المشاريع الإستثمارية في أحسن الظروف.

- تمثل دراسات النضج المرحلة المفصلية في نجاح أو فشل الإستثمار العام، حيث أن انجاز المشروع يتجاوز الآجال المحددة والمبلغ الأولي لا يعد نجاحا.

- لقد كان للإستثمارات العامة أثر كبير في الاقتصاد والتنمية.

### أهداف البحث:

تكمن أهمية الموضوع في أن الموضوع هام وحساسا نظرا لأهمية الإستثمارات العامة وحجم الأموال العمومية المنفقة و الآثار السلبية الناجمة عنه وهو ما إستدعى دور أجهزة الرقابة التي تساهم في فعالية ونجاعة الإستثمارات العامة.

- التعريف بأهمية الإستثمارات العامة في عملية التنمية وأثرها على فعالية رشادة الانفاق العمومي،

- التعرف على دور الهيئة العليا للرقابة في الرقابة على الإستثمارات العامة ومعرفة حدود هذا الدور، من خلال البحث في مخرجات أعمال رقابته اللاحقة على تنفيذ الإستثمارات العامة.
- التعرف على مساهمة مجلس المحاسبة في الرقابة على الإستثمارات العامة.

### الخطة المقترحة:

#### أولاً: الإستثمارات العامة وأهميتها في تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية

- 1- تعريف الإستثمار العام
- 2- أنواع الإستثمارات العامة
- 3- أهمية الإستثمارات العامة
- 4- دراسة تحليلية و تقييمية لبعض الإستثمارات العامة وتطورها في الجزائر

#### ثانياً : أهمية دور الهيئات العليا للرقابة في رقابة الإستثمارات العامة

- 1- طرق وأساليب الرقابة
- 2- الرقابة الادارية لمجلس المحاسبة على الإستثمارات العامة

#### ثالثاً: الإطار التطبيقي

دور مجلس المحاسبة في الرقابة على مشاريع الاستثمار  
(رقابة الأداء على الاستثمارات العامة)

- 1- حالة عملية " البرامج العمومية لإنجاز واعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط"

#### رابعاً : النتائج

#### خامساً : التوصيات

#### خاتمة

## أولاً: الاستثمارات العامة وأهميتها في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية:

ضمن استراتيجية التنمية الاقتصادية نجد اعتماد الدولة على صيغة الاستثمارات العامة بهدف وضع مجموعة من الأهداف تحاول تحقيقها في المدى المتوسط والبعيد.

يلعب الاستثمار العمومي دوراً هاماً في دفع عجلة التنمية الاقتصادية إذ يعتبر أحد نماذج النمو الداخلي، حيث عمل العديد من الاقتصاديين على توضيح العلاقة التي تجمع بينهما، خاصة وأن الجدول الدائر حول مدى تأثير الإنفاق العام على التنمية الاقتصادية تراجع خاصة بعد بروز الدور الهام للدولة من خلال نفقاتها العامة كأداة، وكعامل أساسي لتحفيز النشاط الاقتصادي، ورفع معدلات النمو الاقتصادي. من المعلوم أن الإستثمار ينقسم من حيث الجهة المنفذة له إلى: الخاص: وهو الذي يقوم به القطاع الخاص. والإستثمار العام: وهو الذي يقوم به القطاع العام.

وهدف التفرقة بين النوعين يرجع إلى أن الإستثمار الخاص يستند على دافع الربح، أما الإستثمار العام فإنه يتم لسد إحتياجات إجتماعية تتمثل في الإنفاق على الخدمات العامة مثل الصحة، التعليم، الطرق.... الخ، بمعنى تقديم خدمة للمجتمع بالدرجة الأولى<sup>3</sup>.

الفرق الجوهرية بين الإستثمارات العامة والخاصة يكمن في أن الإستثمارات الخاصة يقوم بها أفراد دافعهم الرئيسي لذلك هو الربح، بينما الاستثمارات العامة فتقوم بها السلطات العمومية عن طريق الإنفاق على التعليم والصحة والبنية التحتية وغيرها لتلبية الحاجات الاجتماعية في هذه المجالات.

لقد وردت عدة تعاريف اقتصادية للاستثمار، لسنا بصدد ذكرها جميعاً، لذا سنقتصر على أهمها. فقد ذهب جانب من الفقه بأن الاستثمار يعني: (تحركات الأموال النقدية أو العينية والحقوق المعنوية من بلد إلى آخر، سواء رافقها العمل أو بدونه لإقامة مشروع اقتصادي أو المساهمة في رأس مال مشروع قائم بهدف تحقيق ربح يفوق ما يتوقع الحصول عليه من البلد المصدر لها).

يقصد بالاستثمار في القانون الجزائري<sup>4</sup> على أنه:

1. اقتناء أصول تدرج في إطار استحداث نشاطات جديدة، وتوسيع قدرات الإنتاج و/ أو إعادة التأهيل،
2. المساهمات في رأسمال شركة.

<sup>3</sup> غدير بنت سعد حمود، العلاقة بين الإستثمار العام والإستثمار الخاص في إطار التنمية الاقتصادية السعودية، رسالة ماجستير، جامعة الملك سعود، 2004، ص 28.

<sup>4</sup> المادة الثانية من القانون 09-16 المؤرخ في 3 أوت 2016 والمتعلق بترقية الإستثمار، الجريدة الرسمية عدد 46 سنة 2016.

## 1- تعريف الإستثمار العام:

تعتبر الإستثمارات العامة أحد الوسائل الهامة التي تستخدمها الدولة لتحريك العملية التنموية في الإتجاه والشكل الذي ترغب فيه. و يعتمد عليه في تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية.

هو النوع من الاستثمار الذي تعود ملكيته للدولة، وتقوم الدولة به وتموله من الأموال العامة وتهدف الدولة من خلال هذا النوع من الإستثمارات تحقيق المنفعة لصالح جميع أفراد المجتمع عن طريق توفير السلع والخدمات العامة و تكوين البنية الأساسية واللازمة للتنمية الإقتصادية وتحقيق التوازن الإقتصادي وزيادة فرص العمل في إطار الإستراتيجية الإقتصادية المرسومة.

وتأخذ الإستثمارات العامة شكل مشاريع الدولة وجماعاتها المحلية والهيئات والمؤسسات العمومية الإقتصادية والمؤسسات التي تملك الدولة أكثر من نصف رأسمالها سواء كانت من القطاع الخاصة أو شراكة مع الأجانب

كما يعرف أيضا بأنه يمثل كافة أوجه الإنفاق التي تستهدف زيادة الطاقة الإنتاجية للدولة أو تحسين مستوى معيشة المواطنين، وبصفة عامة فإن الدوافع وراء الإستثمارات العامة تتمثل في :

- الحاجة إلى تحقيق أهداف إجتماعية وإقتصادية وسياسية
- تطوير الخدمات
- الإتجاه على الإستثمار في القطاعات والمجالات التي لا يستطيع القطاع الخاص القيام بها.

ومما تقدم يمكننا القول، أن الإستثمار يعني تكوين رأس المال العيني الجديد الذي يتمثل في زيادة الطاقة الإنتاجية، وهو بمثابة زيادة صافية في رأس المال الحقيقي للمجتمع، وتتكون عناصره من المباني والتشييدات والآلات والتجهيزات ووسائل النقل، ومن أهم صور الإستثمار العام أو الحكومي Public investment وهو عندما تقوم الحكومة أي القطاع العام بتكوين رأس مال حقيقي جديد، إما من فائض دخلها على إنفاقها العادي أو من حصيلة القروض التي تكتتبها أو من القروض الخارجية التي تحصل عليها من المنظمات أو الهيئات والحكومات من الخارج.

## 2- أنواع الإستثمارات العامة:

ترى الدولة لزاما عليها تنمية وتطوير مواردها وتوظيف وإستثمار إيراداتها بما يحقق عائدا أفضل للمجتمع وبما يساهم في تطوير المجتمع عبر القطاعات المختلفة.

يمكن تقسيم الإستثمارات إلى عدة أنواع إما بحسب مكان الإستثمار أو موضوع الإستثمار، فمن حيث المكان يمكن تقسيمها إلى إستثمارات محلية وخارجية ومن حيث الموضوع يمكن أن تأخذ شكل المساهمات، القروض والودائع، الأسهم والسندات.

### الإستثمارات الداخلية (المحلية):

هي عبارة عن الأموال العامة التي تستثمرها الدولة في مشاريع محلية تملكها الدولة كليا أو جزئيا بهدف تنمية الموارد الوطنية وتحقيق المنفعة العامة. حيث توظف الدولة أموالها داخليا في قطاعات متعددة بهدف ليس تحقيق الربح وإنما هو تقديم خدمة أو توفير سلع وبالتالي تحقيق المنفعة العامة وتشمل أموال الدولة المستثمرة داخل الدولة في مختلف المجالات سواء منها في الصناعة أو الزراعة أو التجارة أو الخدمات أو التسهيلات المالية والقروض وهذا بحسب تدخل الدولة في النشاط الإقتصادي.

### الإستثمارات الخارجية:

وهي عبارة عن الموارد الوطنية التي تستثمر خارج الدولة بشكل مباشر أو غير مباشر بهدف تنمية الموارد وتحقيق عائد من تلك الإستثمارات، أي أنها تشمل إستثمارات الدولة في السوق العالمية المالية وتشمل أموال الدولة وفائض رأس المال المستثمر في الأسواق العالمية أو في الشركات والنشاطات المشتركة في الدول الأخرى أو المستثمر عن طريق مساهمات في صناديق تنمية وفي مؤسسات مالية مشتركة، وكذلك الودائع المستثمرة في المصارف العالمية والقروض والتسهيلات المقدمة لدول أخرى. ويختلف عن الإستثمارات الداخلية في أنه لا تقوم به كل الدول وإنما تلك التي يوجد بها فائض رأسمال من أجل تحقيق ربح.

وتقسم الإستثمارات العامة حسب البعض<sup>5</sup> إلى إستثمارات عامة مباشرة وإستثمارات عامة غير مباشرة، فإمباشرة منها هي الإستثمارات التي تقوم بها الدولة أوز أحد هيئاتها لزيادة الرأسمال القومي، أما الإستثمارات غير المباشرة فهي الإستثمارات التي يقوم بها القطاع الخاص من خلال الإعانات التي تقدمها الدولة إليه، ومن أمثلتها القروض والإعانات التي تمنحها الدولة للقطاع الخاص لإعانتته للقيام بهذه الإستثمارات.

<sup>5</sup> عاطف صدقي، محمد الرزاز، المالية العامة، دار النهضة، القاهرة، 2000، ص 62.

يمكن أن تقسم الاستثمارات العامة في الجزائر إلى قسمين: القسم الأول يتعلق بالاستثمارات المباشرة من طرف الدولة وتتمثل في مجموع النفقات المسجلة في الجدول "ج" من قانون المالية للسنة، وزيادة على ذلك النفقات برأس المال. وأما القسم الثاني يمثل الاستثمارات غير المباشرة أو المنجزة بمساعدة الدولة والمتمثلة في الإعانات والاستحقاقات المتعلقة بالتجهيز ولمختلف القطاعات: السكن، الترقية العقارية، التجهيزات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي. تترجم هذه السياسة في الميزانية على أنها وثيقة قانونية ترخص بموجبها جميع الإيرادات و النفقات للسنة المالية، وتوزع حسب المخطط الإنمائي السنوي و يصنف إلى:

- الاستثمارات الممنوحة من قبل الدولة.

- إعانات الاستثمار الممنوحة من طرف الدولة.

و يمكن إضافة أيضا النفقات الأخرى المتعلقة برأس المال.

و تتميز هاته النفقات بكونها:

- استثمارية: الهدف منها تحقيق الموارد المالية قيمتها الإجمالية أكبر من النفقة الإجمالية.
- إنتاجية: يتولد عنها إنتاج مادي ( قطاع الصناعة، الزراعة ) أو غير مادي ( القطاع الصحي، البحث العلمي، التربية و التعليم ).
- نشيطة و حيوية: بعكس نفقات التسيير التي تعتبر محايدة و تقليدية فالنفقات الاستثمارية حديثة، ظهرت مع ظهور فكرة تدخل الدولة في الاقتصاد والتأثر بالفعالية في مسار التنمية.

نجد عدة تصنيفات لنفقات التجهيز في الجزائر نذكر منها:

**التصنيف الاقتصادي:** تجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة للميزانية العامة وفقا للمخطط الإنمائي السنوي لتغطية الاستثمارات الواقعة على عاتق الدولة في (3) أبواب، على أساس هذا التصنيف ترد نفقات الاستثمار العمومي للدولة في الجدول (ج) من الميزانية العامة لكل سنة ضمن نفقات الاستثمار نفقات برأس المال، حيث تكون موزعة حسب مختلف القطاعات الاقتصادية و تشكل على شكل رخص برامج و تنفذ باعتمادات الدفع، تتكون من مختلف المشاريع التي تتولى الدولة تحويلها و التي تحدد من خلال برامج الحكومة، تأتي هذه المشاريع في شكل برامج إنمائية حسب الجدول (ج) حددها قانون المالية على 10 قطاعات<sup>6</sup>.

**تصنيف النفقات حسب تسييرها:** يمكن أن تصنف نفقات التجهيز إلى ثلاثة أصناف حسب الجهة المكلفة بتسييرها:

<sup>6</sup> المادة 35 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم. الجريدة الرسمية 42 سنة 1984.

- **البرامج القطاعية الممركزة: P.S.C:** هذه البرامج تخص الإدارات المركزية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري و المؤسسات التي تتمتع بالاستقلال المالي و الإدارات المتخصصة. و تتعلق بالمشاريع الكبرى التي تخرج عن إطار الولاية و التي تتطلب وسائل انجاز ضخمة.
- تسجل هذه البرامج باسم هذه المؤسسات و الإدارات المذكورة، حيث يقوم وزير المالية بإصدار مقرر البرنامج و يبلغ للوزراء و مسؤولي المؤسسات التي تتمتع بالاستقلال المالي و الإدارات المتخصصة. و يبين هذا في مقرر رخصة البرامج موزعة حسب كل قطاع فرعي و تغطي هذه الرخصة البرامج الجديدة للسنة.
- **البرامج القطاعية غير الممركزة: P.S.D** تخص البرامج القطاعية غير الممركزة، برامج التجهيز باسم الوالي الذي يعتبر الأمر بالصرف الوحيد في هذه البرامج، و التي تبلغ رخصة برنامجها بموجب مقرر من وزير المالية طبقا لبرنامج التجهيز السنوي الذي اعتمده الحكومة.
- **مخططات البلدية للتنمية: P.C.D :** المخططات البلدية للتنمية هي الإعانات و المساعدات التي تقدمها الدولة للبلديات، و تظهر في ميزانية الدولة (ج) كقطاع مستقل (قطاع 9) و هي تتمحور حول الأعمال ذات الأولوية في التنمية خاصة:
- التزويد بمياه الشرب، التطهير، الطرق وشبكات فك العزلة....

### 3- أهمية الإستثمارات العامة:

الإستثمارات العامة لها أهمية خاصة وأثر مباشر و فعال على الاقتصاد الوطني و تتخلص في جملة مشاريع تسعى إلى تقليل ضغط الطلب الاجتماعي تهيئة المناخ الاقتصادي وتطوير الهياكل القاعدية الاقتصادية والاجتماعية.

إضافة إلى أن الإستثمارات العامة لا تتمتع بطابع تكراري، وذلك لأنها تعكس المخطط التنموي الذي تتبناه الحكومة وتعكس السياسة الاقتصادية المتبناة و تحاول إلى حد ما أن تلبى الأهداف المسطرة ضمن البرامج الحكومية.

يلعب الإستثمار العام دورا مهما في تشجيع النمو الإقتصادي، نظرا للطابع المميز للإستثمارات العامة فإنها تنطوي على عدة فوائد و منافع اقتصادية و اجتماعية يمكن ذكر بعض منها فيما يلي:

تعد وسيلة الدولة لتنفيذ التزامها بتحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، أي الارتقاء و تحسين المستوى المعيشي للمواطن في إطار عملية مخططة و تفاعلية بين كل من الجهات الحكومية و ممثلي المجتمع المدني. و أن ضمان التوزيع العادل للاستفادة من المشاريع الاستثمارية، و الاستفادة من الخدمات الأساسية، كتوفير مختلف الشبكات الضرورية من المياه الصالحة للشرب، التطهير، الطرقات، الإنارة، الغاز، الكهرباء، المواصلات، التربية و التكوين، تعد أحد أهم أهداف التنمية الاقتصادية.

ترمي إلى إنشاء بنى تحتية مختلفة طرقات، مطارات، موانئ و التي و إن لم يكن لها عائد اقتصادي مباشر، إلا أنها ضرورية لتحقيق أية انطلاقة اقتصادية و جلب الاستثمار الأجنبي.

#### 4- دراسة تحليلية وتقييمية لبعض الإستثمارات العامة وتطورها في الجزائر

للاستثمارات العمومية دور هام في التنمية الاقتصادية في الجزائر منذ الاستقلال، حيث مثلت ركيزة سياسة التخطيط المركزي لاستكمال متطلبات الاستقلال الوطني، كما تواصل الاعتماد عليها بشكل كبير في الثمانينات والتسعينات رغم اختلاف التسميات التي اعتمدت في إطارها تلك المشاريع بين مسمى مخططات التنمية "في ظل الاقتصاد الموجه و مسمى" برامج التنمية "في إطار اقتصاد السوق، فالانتقال من أداة المخطط إلى البرنامج كوسيلة لتنفيذ سياسة الاستثمارات العمومية يترجم الفكر الجديد للدولة في محاولة لإحداث نوع من القطيعة مع السياسات التداخلية والتوجه نحو نظرة جديدة تتسم بالنجاعة و الفعالية.

باشرت الجزائر الكثير من الإستثمارات العامة والتي ارتبطت ببرامج التنمية المختلفة و تهدف في مجملها إلى إنعاش الاقتصاد الوطني، إعادة وتيرة التنمية ورفع مستوى معيشة الفرد، وقد شرعت الجزائر بوضع برامج استثمارات عمومية وقد خصصت لها مبالغ ضخمة خاصة في ظل الوفرة في المداخل الناتجة عن التحسن في أسعار المحروقات، وتتمثل أساسا في البرامج الخماسية منذ 2001: برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي(2001-2004)، البرنامج التكميلي لدعم النمو(2005-2009)، برنامج دعم النمو الإقتصادي (2010-2014) وبرنامج توظيف النمو الإقتصادي(2015-2019).

إن القيام بتحليل بسيط لتطور حجم ميزانية الاستثمار العمومي يظهر الأهمية الكبرى التي أولتها الدولة للهياكل والبنى التحتية كقاعدة لانطلاق التنمية في مختلف المجالات، حيث ساهمت هذه الاستثمارات في إعطاء ديناميكية جديدة للاقتصاد الوطني ودعم التنمية الاقتصادية في مختلف القطاعات، لكن ما يعاب على هذه المشاريع رغم كبر حجم الاعتمادات المخصصة لها ضعف الدراسة والمتابعة وهو أثر على فعاليتها في تحقيق الأهداف.

تمثل المشاريع العمومية أكثر من 20% من الناتج الداخلي الخام (PIB) في الجزائر وهي نسبة مرتفعة بالمقارنة مع دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) التي تمثل 12% من الناتج الداخلي الخام، وبالتالي فالمشاريع العمومية لها تأثير معتبر على المالية العمومية وعلى الإطار الاجتماعي من خلال تحسين نوعية الخدمات العمومية المقدمة للمواطنين خاصة في ميادين الصحة، التربية، البنى التحتية للنقل والطاقة وتساهم أيضا في النمو الاقتصادي وفي خلق مناصب عمل.

من المهم أن نوضح بأنه قد تم إطلاق سلسلة من البرامج الخماسية للاستثمار العمومي، وانجازها أو في طريق الانجاز، خلال هذه السنوات، ويتعلق الأمر بـ:

- برنامج دعم الانتعاش الاقتصادي الذي تم إطلاقه في 2001، حسب الموارد المتوفرة آنذاك. حيث أنه تم مواصلة هذا البرنامج بالبرنامج الممتد من 2004-2009 الذي تم دعمه ببرامج خاصة لصالح ولايات الهضاب العليا والجنوب.
  - اتبع هذا البرنامج ببرنامج الاستثمار العمومي الممتد من 2010 إلى غاية 2014، الذي سمي ببرنامج دعم النمو الاقتصادي، حيث نتج عنه عدة التزامات مالية تصل إلى 21.214 مليار دج (أي ما يعادل 286 مليار دولار) ويتعلق هذا البرنامج بشقين هما:
  - إنهاء البرامج الكبرى المشروع فيها، لاسيما تلك المتعلقة بقطاعات السكن، الطرقات والمياه، بمبلغ 9.700 مليار دج (أي ما يعادل 130 مليون دولار)،
  - الشروع في مشاريع جديدة بمبلغ 11.534 مليار دج (أي ما يعادل تقريبا 156 مليون دولار).
- وفي هذا الصدد فإن المبادرة بتنفيذ برنامج استثمار عمومي قصد دعم الإنعاش، يهدف إلى الشروع في عملية دفع وتحفيز فعّالة للاقتصاد الوطني وإلى إنعاش مسار تنمية طويلة المدى وذلك من أجل إعادة تحريك الجهاز الإنتاجي.
- ويمكن أن نستعرض أهم محاور وأهداف برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي فيما يلي:

- التنمية المحلية؛
- إنشاء مناصب شغل؛
- إعادة تأهيل الهياكل القاعدية الاجتماعية والاقتصادية؛
- تأهيل مستوى بعض مناطق البلاد؛

#### جدول (01) تطور نفقات التجهيز العمومية في فترة 2000-2006<sup>7</sup>

نفقات التجهيز		السنة
اعتمادات الدفع	رخص البرامج	
290.239.000	240.512.000	2000
415.500.000	488.462.000	2001
509.678.000	552.262.000	2002
613.724.000	687.812.000	2003
720.000.000	572.657.000	2004
750.000.000	543.994.000	2005
2.115.879.320	4.311.936.610	2006

<sup>7</sup> أرقام من قوانين المالية للسنوات من 2000 إلى 2006

يظهر تطور نفقات التجهيز العمومية في فترة 2000-2006، نلاحظ بهذا الصدد أن الزيادة في سعر المحروقات مكنت خلال سنة 2001 من إعداد برنامج معتبر للتجهيزات العمومية المقدره فيما يخص ترخيص البرنامج ب: 488 مليار دج و غلاف للاعتمادات تقدر ب: 415.5 مليار دج بزيادة تقدر ب: 41% مقارنة بسنة 2000. ومع البرنامج الجديد سنة 2005 تم تسجيل زيادة نفقات التجهيز بنسبة تقدر ب: 86% مقارنة بسنة 2000. ومن هنا نلاحظ أن نفقات الاستثمار تتزايد بوتيرة أكبر من سنة لأخرى.

## خلاصة:

تمثل برامج الاستثمارات العامة سواء الداخلية أو الخارجية إحدى أدوات السياسة العمومية كعامل أساسي للوصول إلى الأهداف المسطرة لهذه السياسة، كتوسيع الثروة العمومية وتحسين تجهيز الهيئات العمومية، وهي في ذلك تسهم في تحريك الدورة الاقتصادية ودفع وتعزيز النشاط الاقتصادي العام، وتحفيز القطاع الخاص على الإنتاج والمبادرة والاضطلاع بدور متنامي الأهمية.

تكمُن أهمية الاستثمار من خلال دوره المهم في تشجيع النمو الاقتصادي، ونظرا للطابع المميز للاستثمارات العامة فإنها تتطوي على عدة فوائد ومنافع اقتصادية و اجتماعية. من المهم التنويه إلى أن النمو الاقتصادي في الجزائر من أهم أهداف برامج الاستثمارات العامة ودلالة أهميته تستمد من عناوين البرامج التي طبقت في الألفية الثالثة.

## ثانياً: أهمية دور الأجهزة العليا للرقابة في الرقابة على الإستثمارات العامة:

مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة السلطة القانونية لرقابة أداء جميع الهيئات الخاضعة لرقابته ومنه الهيئات المديرة للاستثمارات العامة، ونظراً لأهمية الاستثمارات العامة، فإنه من الأهمية أن تمارس رقابة فعالة، حيث وضعت أجهزة الرقابة برامج مكثفة ودقيقة على الاستثمارات العامة سواء الداخلية أو الخارجية منها وإيراداتها.

عادةً ما تتحدد موضوعات الرقابة على الإستثمارات العامة، والتي تعد ذات أهمية بالنسبة للدولة، من خلال عملية التخطيط الاستراتيجي الخاص بالجهاز الأعلى للرقابة. أي هل يمكن إخضاعها للرقابة وأن البيانات الضرورية متاحة لعملية الرقابة لإجراء التوصيات الفعالة.

يمثل التقرير الرقابي الناتج النهائي لعملية الرقابة، ويتمثل الهدف من إعداد تقرير رقابي في إبلاغ نتائج الرقابة إلى الجهة المعنية والجمهور. وتكمن أهمية إعداد تقرير جيد في التواصل الفعال، ويقوم التقرير بعرض النتائج والاستنتاجات التي تتعلق بأسئلة الرقابة بشكل واضح وموضوعي.

### 1- طرق وأساليب الرقابة:

إن الرقابة العمومية تمثل آخر مرحلة في الدورة المالية لعملية الإنفاق العمومي و يبرر هذا الإجراء عاملين أساسيين؛ الأول سياسي و هدفه التدقيق في مدى احترام السلطة التنفيذية لإرادة البرلمان و تقادي تجاوزها لصلاحياتها من حيث سقف الاعتمادات أو التصير أو التعسف عند تحصيل الإيرادات، أما العامل الثاني فهو ذو طابع مالي ويرد عادة إلى ندرة الموارد التي تتطلب تقادي الإسراف و سوء التسيير.

كما تنقسم الرقابة المالية بشكل عام إلى نوعين، الأول هو رقابة المطابقة و التي تمارس على كل قرار تسيير أو تصرف موضوعه المال العام من خلال التأكد من مطابقة العمليات للنصوص التشريعية و التنظيمية سارية المفعول؛ أما النوع الثاني فيشمل رقابة التسيير أو رقابة نوعية التسيير، التي تعد كرقابة لأداء مسيري هذه العمليات و المتدخلين في مراحل تنفيذها وذلك بتقييم تكييفهم لهذه النصوص الإطارية و استعمالهم لسلطتهم التقديرية في اتخاذ قرارات الإنفاق إلى جانب حرصهم على استعمال العقلانية و الرشاد في استعمال الموارد المتاحة لتحقيق مطابقة التوقعات للأهداف المبرمجة.

ويمكن القول أن تقسيم أنواع الرقابة من حيث المعيار العضوي أي الجهة القائمة به يجعلها إما رقابة مالية أو سياسية أو قضائية، وتكون من حيث زمن إجرائها رقابة سابقة لتنفيذ الميزانية أو آنية أو لاحقة سنتناول فيما يلي إعطاء فكرة على كل أنواع الرقابة<sup>8</sup> :

<sup>8</sup> قاسم إبراهيم الحسيني، المحاسبة الحكومية والموازنة العامة للدولة، الطبعة الأولى، مؤسسة الوراق للخدمات الحديثة، عمان-الأردن، 2000،

تنقسم الرقابة من حيث الأجهزة القائمة بها إلى:

**أولاً: الرقابة الداخلية:** وهي التي تقوم بها الأجهزة الداخلية بالوحدة الإدارية مثل الرقابة التي يقوم بها قسم التدقيق وقسم المتابعة بالوحدة، كذلك فإن رقابة وزارة المالية تعد رقابة داخلية باعتبارها الجهة المسؤولة عن أعمال الميزانية من إعداد وتنفيذ الرقابة.

**ثانياً: الرقابة الخارجية:** وهي الرقابة التي تقوم بها أجهزة الرقابة الخارجية، كالرقابة التشريعية التي تقوم بها المجالس النيابية ومجلس الشعب، والرقابة التي يقوم بها الجهاز الأعلى للرقابة للدولة باعتبارها هيئة مستقلة، وكذا الرقابة التي تقوم بها الوزارات والهيئات الأخرى المرتبطة بأعمال الموازنة مثل وزارة التخطيط، بالإضافة إلى ما تقوم به الهيئات القضائية في الحالات الخاصة.

**من حيث مواعيد الرقابة:** أما من حيث مواعيد الرقابة تكون إما سابقة أو لاحقة وتعرف كالتالي:

1- **الرقابة السابقة:** ويقصد بها الرقابة السابقة للتنفيذ وتتطلب ضرورة الحصول على اعتماد الجهة المسؤولة قبل الارتباط أو الصرف والالتزام بالاعتمادات الواردة بالميزانية، ويقتضي ذلك مراجعة حسابية ومستندية، والتحقق من تنفيذ كافة النواتج والتعليمات، وتعرف كذلك باسم الرقابة الوقائية أو المانعة حيث أنها تهدف إلى منع أو تجنب الأخطاء أو التجاوزات.

إن الغاية من وجود الرقابة السابقة هو تجنب الأخطاء والتجاوزات في الإنفاق قبل حدوثها وذلك عن طريق مجموعة من القواعد التي تحكم عملية الرقابة والتي يمارسها المراقب المالي على مستواه بطريقة دورية منتظمة ثم المحاسب العمومي.

2- **الرقابة اللاحقة:** ويقصد بها الرقابة التي تبدأ بعد التنفيذ كعمليات التدقيق والتحقق من تحصيل الإيرادات وإيداعها في خزائن الدولة ومن أن المصروفات تمت في حدود الاعتمادات الممنوحة وفق التعليمات واللوائح و يطلق على هذا النوع بالرقابة الكاشفة أو المصححة بما وقع من أخطاء أو تجاوزات.

- **من حيث طبيعة الرقابة:** تنقسم الرقابة من حيث طبيعتها إلى رقابة مستندية، محاسبية، اقتصادية وإدارية، ويقصد بها:

1- **الرقابة المستندية:** التدقيق الذي من شأنه التحقق من وجود المستندات الكافية والصحيحة التي ينبغي أن تكون مبررة للعمليات المالية.

2- **الرقابة المحاسبية:** هي الرقابة التي من مهامها التأكد من صحة الإجراءات المحاسبية المعتمدة بما فيها السجلات والكشوف والموازن والتقارير المحاسبية وصحة التصرفات المحاسبية القائمة.

3- الرقابة الاقتصادية: هي الرقابة التي من شأنها متابعة البرامج والأنشطة التي تم تخصيص الاعتمادات اللازمة لها بالموازنة.

4- الرقابة الإدارية: هي الرقابة التي تهتم بالإشراف وتقييم الإجراءات الإدارية والتحقق من سلامة عمليات اتخاذ القرار.

- من حيث موضوع الرقابة: أما من حيث موضوعها فهي إما رقابة على المصروفات أو الإيرادات وتعرف كالتالي:

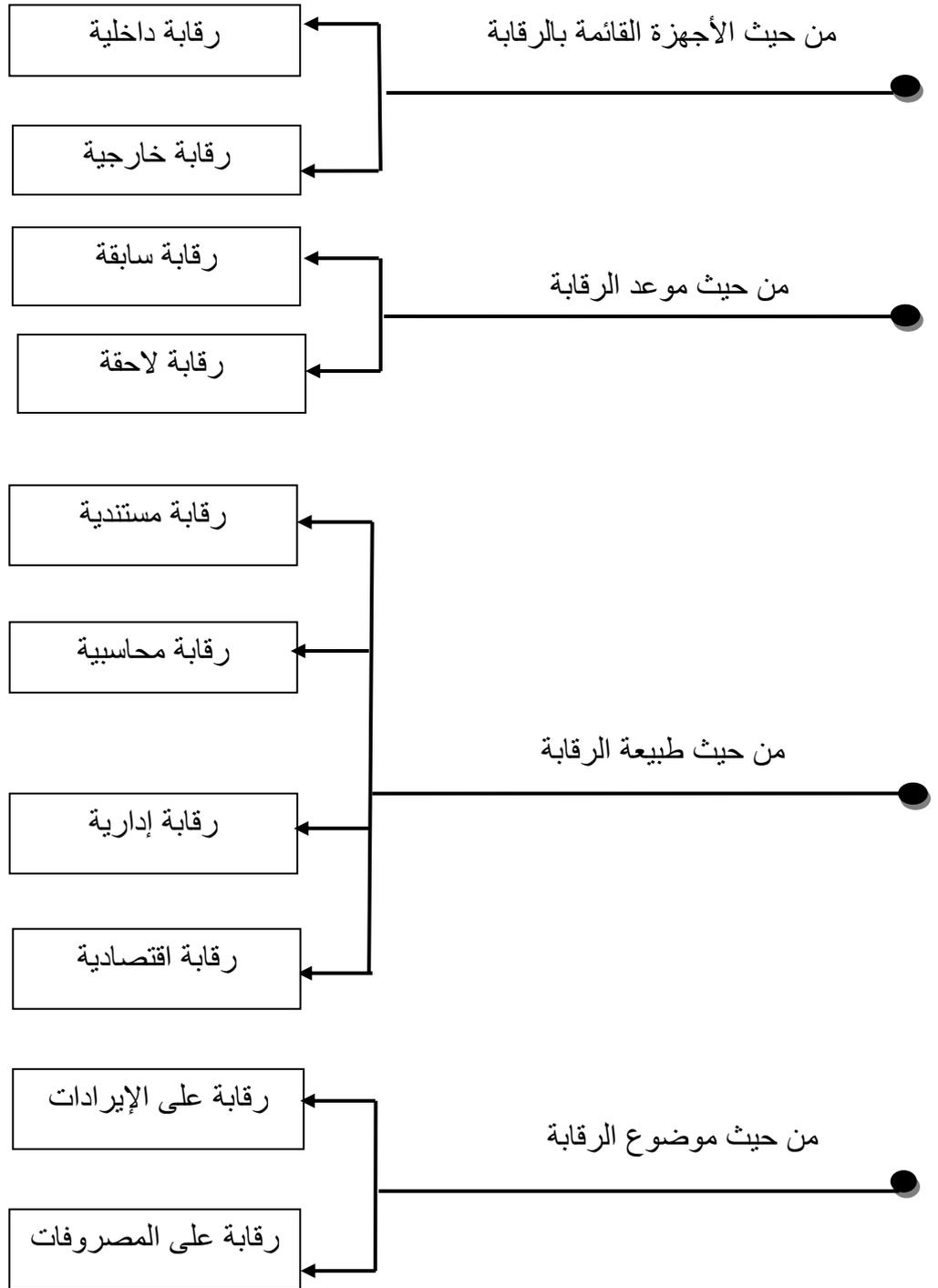
2- الرقابة على المصروفات : تهدف إلى ترشيد الإنفاق وضبطه بما يتفق مع الكفاءة في العمليات، ولتحقيق ذلك تركز رقابة المصروفات على الأمور التالية:

1. التحقق من وجود مبرر وضرورة فعلية للصرف، فلا يكفي أن يكون هناك اعتماد بالموازنة.
2. الالتزام بكافة القوانين والتعليمات المالية والإدارية.
3. مراجعة مستندات الصرف.
4. المراجعة الحسابية للدفاتر والسجلات والتوجه المحاسبي للمصروفات.
5. التأكد من وجود اعتماد للعمل المباشر بالموازنة.
6. التأكد من كفاية الاعتماد المدرج بالموازنة.

3- الرقابة على الإيرادات: وتهدف إلى تحقيق الكفاية والفعالية في تحصيل إيرادات الدولة والمحافظة على مواردها الاقتصادية وعدم هدرها، وكذلك مراجعة القوانين و اللوائح و التعليمات، و التأكد من كفايتها لتحقيق الأهداف السابقة، لهذا تركز رقابة الإيرادات على الأمور التالية:

- التأكد من تحصيل كافة الإيرادات ومستحقات للدولة وفقا للقوانين وحصر المبالغ التي لم يتم تحصيلها.
- التأكد من عدم حدوث تنازل أو إعفاء من سداد الإيرادات ومستحقاتها.
- التأكد من بذل كل ما يمكن من جهودات لتحصيلها، والمتابعة المستمرة لذلك.
- المراجعة المستندية لعمليات تحصيل الإيرادات.
- المراجعة الحسابية للدفاتر والسجلات والتوجيه المحاسبي للإيرادات.

الشكل رقم (01): أنواع الرقابة<sup>10</sup>



<sup>10</sup> سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، الإيرادات العامة للميزانية، جامعة الإسكندرية، الطبعة الأولى، منشورات حلب للحقوقية، سنة 2006، ص

#### 4- الرقابة الادارية لمجلس المحاسبة على الإستثمارات العامة

إنّ المهمة التقليدية للهيئات العليا للرقابة هي القيام بالرقابة النظامية التي تتضمن جميع أوجه مطابقة العمليات للقوانين والأنظمة، وهناك الرقابة المالية التي تهتم بتقويم مدى الاقتصاد والكفاءة والفعالية في إدارة القطاع العام والتي يطلق عليها رقابة الأداء.

تمارس الرقابة الادارية لمجلس المحاسبة على نفقات الاستثمارات وعلى تحصيل الإيرادات، وبصفة عامة، بعد اختتام السنة المالية، ولم يتناول النص المنظم لمجلس المحاسبة رقابة خاصة على الاستثمارات وإيراداتها وإنما جاء بأحكام عامة وهذا بالنظر إلى أنها أموال عامة. حيث يراقب الأموال العامة " إيرادات ونفقات".

تتعدد أساليب الرقابة حيث يمكن أن تتبع الأجهزة العليا الرقابة السابقة أو اللاحقة أو الرقابة المتزامنة أو الرقابة بالعينة.

يختص مجلس المحاسبة برقابة الإستثمارات العامة طبقا للأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق لـ 17 جويلية 1995، المعدل والمتمم والمتعلق بمجلس المحاسبة. وتتخذ شكل رقابة نوعية التسيير وكذا رقابة تنفيذ ميزانيات الدولة والجماعات المحلية ثم رقابة تسيير القطاع الاقتصادي واستعمال المساعدات والتبرعات العمومية.

#### 3-1 رقابة نوعية التسيير:

يمارس مجلس المحاسبة صلاحياته الإدارية من خلال مراقبة نوعية التسيير من حيث الفعالية والكفاءة والاقتصاد<sup>11</sup>، ويقصد بها؛

1- الفعالية: تعني مدى ما يمكن تحقيقه من الأهداف المقررة والعلاقة بين النتائج المستهدفة والنتائج الفعلية لنشاط ما، وتعني أيضا دراسة الفعالية التي تتمثل في قياس الفارق بين أهداف ونتائج سياسة أو برنامج ما، لا سيما بمساعدة مؤشرات الأداء.

2- الكفاءة: تمثل العلاقة بين المخرجات من السلع والخدمات أو غيرها من النتائج الأخرى والموارد التي استخدمت من أجل إنتاجها أو تعني استخدام الموارد المالية والبشرية والمادية بطريقة تؤدي إلى الحصول على الحد الأقصى من المخرجات لمقدار معين من هذه الموارد أو تقليل استخدام المدخلات إلى أدنى حد في سبيل الحصول على نوعية أو كمية معينة من المخرجات.

<sup>11</sup> - المادة 06 من الأمر رقم 95-20، المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق لـ 17 جويلية 1995، المعدل والمتمم والمتعلق بمجلس المحاسبة.

3- الاقتصاد: يهتم بتقليل تكلفة الموارد المستخدمة بالنسبة لنشاط ما مع أخذ نوعية النتائج بعين الاعتبار، وهو يعني أيضا الحصول في الوقت المناسب وبأقل تكلفة ممكنة على الموارد المالية والبشرية والمادية التي تكون مناسبة من حيث نوعيتها وكميتها.

تتمثل الفائدة العامة من رقابة الأداء في المساهمة في تحسين الاقتصاد ، وكفاءة القطاع العام وفاعليته. كما أنها تسهم في الحوكمة الرشيدة والمساءلة والشفافية . علاوة على ذلك، تسعى رقابة الأداء إلى توفير معلومات أو تحليلات أو رؤى جديدة ، وتوصيات للتحسين عند الضرورة. تقتضي هذه الرقابة إجراءات مسطرة مسبقا عن طريق برنامج سنوي تضبط فيه النشاطات التي سيتم إنجازها خلال السنة، وتتمثل هذه الإجراءات في التحقيق وإعداد تقرير الرقابة، ثم المصادقة على التقرير وتبليغه الى الهيئات المعنية، وأخيرا المداولة والتقييم<sup>12</sup>.

#### أ: نطاق رقابة نوعية التسيير:

و هي الرقابة على الأداء و تعتبر صورة الرقابة المالية يقوم بها مجلس المحاسبة بهدف المساهمة في تطوير الأداء و التسيير لزيادة فعاليته، و لقد تم تعريفها على أنها " : رقابة نوعية التسيير تركز أساسا على مراقبة الكفاءة و الفعالية و الإقتصاد في أداء الإدارة العامة ، و هذا النوع من الرقابة لا يعني مراجعة مظاهر معينة من الإدارة فحسب ، بل إنه يراقب الإدارة بجميع أوجه نشاطها ، و لهذا فإن هذه الرقابة تهدف إلى التأكد من أن جميع الإجراءات تتم وفقا للقدرات السياسية المرسومة و أن الأهداف المقررة تتحقق بشكل فعال و إقتصادي و بكفاءة عالية.

تشمل رقابة نوعية التسيير مصالح الدولة والجماعات الإقليمية، والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية، وكذلك المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا تجاريا أو صناعيا أو ماليا، والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية.

كما تخضع الشركات والمؤسسات التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الشركات أو الهيئات العمومية الأخرى، بصفة مشتركة أو فردية، مساهمة بأغلبية في رأس المال أو سلطة أو قرار هيمنة<sup>13</sup>.

<sup>12</sup>- أمجوج نوار، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة منتوري-قسنطينة، كلية الحقوق، سنة 2006/2007، ص135.

<sup>13</sup>- المواد 7،8 و 9 من الأمر رقم 95-20 ، مرجع سابق.

## ب: مجال وأهداف رقابة التسيير:

يقيم مجلس المحاسبة شروط استعمال هذه الهيئات والمصالح الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد بالرجوع الى المهام والأهداف والوسائل المستعملة، كما يتأكد من خلال تحرياته من وجود وملائمة وفعالية وفعالية آليات وإجراءات الرقابة والتدقيق الداخليين.

في هذا الإطار يتأكد مجلس المحاسبة خصوصا من الإقامة، على مستوى الإدارات والهيئات الخاضعة لرقابته، لأنظمة وإجراءات تضمن نظامية تسيير مواردها واستعمالاتها وحماية ممتلكاتها ومصالحها وكذا التسجيل وتفتي المجريات الصارمين والموثوقين لكل العمليات المالية والمحاسبية المنجزة، وبهذه الصفة، يقدم مجلس المحاسبة كل التوصيات التي يراها ملائمة لتدعيم آليات الوقاية والحماية والتسيير الأمثل للمال العام والممتلكات العمومية<sup>14</sup>.

كما يراقب مجلس المحاسبة شروط منح واستعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته، وتهدف هذه الرقابة إلى التأكد من مدى توفر الشروط المطلوبة لمنح المساعدات ومطابقة استعمالها مع الغايات التي منحت من أجلها، ويتأكد كذلك عند الاقتضاء من مدى اتخاذ الهيئات المستفيدة على مستوى تسييرها، الترتيبات الملائمة قصد الحد من اللجوء الى هذه المساعدات والوفاء بالتزاماتها المحتملة إزاء الهيئات العمومية التي منحتها هذه المساعدات وتجنب استعمال الضمانات التي تكون قد منحتها<sup>15</sup>.

الأهم من كل ما سبق، فإن مجلس المحاسبة يشارك في تقييم فعالية الأعمال والمخططات والبرامج والتدابير التي قامت بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته والتي بادرت بها السلطات العمومية على المستويين الاقتصادي والمالي بغية تحقيق أهداف المصلحة الوطنية<sup>16</sup>.

تقوم ضرورة وشرعية التقييم على غايات يستند على أساسها النشاط العمومي، وهناك عموما ثلاث غايات:

- الغاية السياسية والديمقراطية: وهي تستجيب لمطلب شفافية النشاط وتحرص على الفائدة العامة وحسن استعمال الموارد المجمعمة، وضرورة مساءلة كل سلطة وقبول النقاش. في كل الديمقراطيات المعاصرة، يعرف الطلب على تقييم السياسات العمومية تزايدا يوما بعد يوم من قبل المواطنين والجمعيات والأعوان الاقتصاديين وكذا المنتخبين الإقليميين والوطنيين، وأصبحت الدول عبر مختلف أنحاء العالم مدينة أكثر من أي وقت مضى تجاه مواطنيها فيما يخص تطبيق السياسات العمومية وتمويلها وآثارها.

<sup>14</sup>- المادة 69 من الأمر 95-20، مرجع سابق.

<sup>15</sup>- المادة 70 من الأمر 95-20، مرجع سابق.

<sup>16</sup>- المادة 72 من الأمر 95-20، مرجع سابق.

- الغاية الإدارية: تمثل عملية التقييم بالنسبة لمسؤولي البرامج أو السياسات مصدرا لمعلومات عديدة وللفحص والتوصيات. وتساعد في عملية اتخاذ القرار وتكييف استراتيجيتها وإعادة توجيهها.
- الغاية المعبئة: بما أنها مصدر للمعلومات حول آثار وفعالية البرامج والترتيبات وبالتالي حول ممارسات الأعوان المكلفين بتطبيقها، تقودهم أيضا إلى مقارنة نشاطهم اليومي مع الآثار الخارجية ومع النتائج المقدمة بالضرورة وقد تتم التعبئة على أساس توضيح الأهداف أو على أساس عوامل ممكنة لتحسين تنظيم العمل والفعالية عموما.

يمكن تمييز ثلاثة أشكال لتقييم السياسات العمومية يعتمد عليها مجلس المحاسبة في تقييمه، حسب وقت تدخلها:

- التقييم المسبق: ويعني الدراسة المسبقة لأثر ومدى إمكانية تنفيذ إجراء متوقع أو قيد التحضير.
- التقييم البعدي: وهو يهدف إلى تقييم نتائج العمليات بعد إلقاء نظرة على الأهداف ويسمح باستخلاص الدروس من سياسة بلغت درجة النضج.
- التقييم التزامني أو التقييم في وقت ما.

يترتب عن الأشغال التقييمية التي يقوم بها مجلس المحاسبة بإعداد تقارير تحتوي على المعايينات والملاحظات والتقييمات، التي ترسل الى مسؤولي المصالح والهيئات المعنية، وعند الحاجة الى سلطاتهم الوصية أو السلمية لتسمح لهم بتقديم إجاباتهم وملاحظاتهم في الأجل الذي يحدده لهم مجلس المحاسبة؛

يضبط بعد ذلك مجلس المحاسبة تقييمه النهائي ويصدر التوصيات ولاقتراحات قصد تحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح والهيئات المراقبة ويرسلها الى مسؤوليها وكذا إلى الوزراء والسلطات الإدارية المعنية<sup>17</sup>.

### ج: إجراءات رقابة التسيير والنتائج المترتبة عليها.

تبدأ اجراءات رقابة التسيير من التحقيق في الموضوع الذي يتم اختياره مسبقا من قبل اللجنة المكلفة بالبرامج على مستوى مجلس المحاسبة، الذي يكون في الأصل موضوع اقتراح من قبل القاضي المقرر.

#### 1: إجراءات رقابة نوعية التسيير:

تبدأ مرحلة التحقيق بعد أمر يصدره رئيس مجلس المحاسبة طبقا للبرنامج المعد مسبقا، حيث يعين القاضي المقرر ومساعديه لإجراء الرقابة على هيئة عمومية معينة، مع تحديد موضوعها والسنوات المالية المعنية بموضوع الرقابة بالإضافة الى الأجل المحددة لإيداع تقرير الرقابة، وعندما تتعلق عملية الرقابة بمجال تدخل غرفتين أو أكثر، يمكن لرئيس مجلس المحاسبة أن يعين بأمر، مجموعة من القضاة التابعين للغرف المعنية، كما يعين مقررًا من بينهم يتولى الإشراف على أعمال المجموعة، يعرض التقرير المعد عقب المهمة على تشكيلة مشتركة من

<sup>17</sup> - المواد من 69 الى 73 من الأمر رقم 95-20، مرجع سابق.

الغرف، يحدثها لهذا الغرض رئيس مجلس المحاسبة بأمر، يترأس هذه التشكيلة رئيس إحدى الغرف المعنية، وتتكون من قاضيين من كل غرفة من هذه الغرف.

بعد الحصول على الملف تجتمع التشكيلة المختصة لدراسة ومناقشة الملاحظات التي يتضمنها تقرير الرقابة حالة بحالة والمصادقة عليها، ثم يبلغ الى مسؤولي الهيئات المعنية بغرض تقديم اجاباتهم حول مختلف الملاحظات المسجلة، وهذا في أجل يحدده مجلس المحاسبة لا يقل عن شهر واحد، وهو أجل قابل للتمديد من قبل رئيس الغرفة المختصة إذا رأى أن ذلك ضروريا لتمكين المعنيين من تقديم توضيحاتهم.

## 2: النتائج المترتبة على رقابة نوعية التسيير:

تؤدي رقابة نوعية التسيير التي يمارسها مجلس المحاسبة إلى نوعين من النتائج:

1-2 النتائج الإدارية: يترتب على رقابة نوعية التسيير اعداد مذكرة تقييمية لكل ما تم تسجيله.

### • مذكرة التقييم:

عقب مراقبة نوعية التسيير يضبط مجلس المحاسبة تقييماته النهائية ويصدر كل التوصيات والاقتراحات بغرض تحسين فعالية ومردود تسيير المصالح والهيئات المعنية ويرسلها إلى مسؤوليها وكذا إلى الوزراء وإلى السلطات الإدارية المعنية.

بالتالي فإن النتائج المترتبة عنها ليست إلزامية للهيئات المعنية بها، ولا يملك مجلس المحاسبة إلا صلاحية تقديم التوصيات والتوجيهات من أجل تصحيح الوضع وتحسين مردودية الهيئات المعنية برقابة التسيير<sup>18</sup>.

## 2-2 النتائج القضائية:

إذا لاحظت غرف مجلس المحاسبة أثناء ممارستها رقابة نوعية تسيير هيئات تدخل ضمن اختصاصها وقائع يمكن وصفها وصفا جزائيا يتم إعداد تقرير مفصل تدون فيه الوقائع المعنية. ويرسل المجلس الملف بأكمله عن طريق النظارة العامة إلى النائب العام المختص إقليميا بغرض المتابعات القضائية ويطلع وزير العدل على ذلك، ويشعر مجلس المحاسبة بهذا الإرسال الأشخاص المعنيين والسلطة التي يتبعونها<sup>19</sup>.

من جهة أخرى إذا سجل مجلس المحاسبة أثناء رقابته وقائع من شأنها تبرير دعوى في مجال الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية ضد مسؤول أو عون تابع لهيئة عمومية خاضعة لرقابته استنادا للوضع القانوني

<sup>18</sup>- منصورى الهادي، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، سنة 2014/2015، ص.51.

<sup>19</sup>- المادة 26 و 27 من الأمر 95-20، مرجع سابق.

لهذا الأخير، يبلغ المعني هذه الوقائع إلى السلطة التي لها صلاحية الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية ضد المسؤول أو العون<sup>20</sup>.

### 3-2 رقابة الميزانيات العمومية:

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وبهذه الصفة يدقق في شروط استعمال وتسيير الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه، ويتأكد من مطابقة عملياتها المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها؛

تهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل إليها، الى تشجيع الاستعمال المنتظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وترقية اجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية؛

يساهم مجلس المحاسبة في مجال اختصاصه ومن خلال ممارسة صلاحياته، في تعزيز الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة أو الضارة بالأموال والأموال العمومية<sup>21</sup>.

#### أ: رقابة تنفيذ ميزانية الدولة.

يراقب مجلس المحاسبة الميزانية العامة للدولة، التي تتشكل من الإيرادات المحصلة والنفقات النهائية للدولة، أو المقبول دفعها بصفة نهائية من طرف محاسب عمومي والمحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها<sup>22</sup>؛

وتتضمن موارد الميزانية العامة للدولة التي يراقب مجلس المحاسبة شروط تحصيلها في ما يلي:

- 1- الإيرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات،
- 2- مداخيل الأملاك التابعة للدولة،
- 3- التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة والأتاوى،
- 4- الأموال المخصصة للمساهمات والهبات،
- 5- التسديد بالرأسمال للقروض والتسبيقات الممنوحة من طرف الدولة من
- 6- الميزانية العامة وكذا الفوائد المترتبة عنها،
- 7- مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها،
- 8- مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانونا،

20- المادة 27 مكرر من الأمر 95-20، مرجع سابق.

21- المادة 2 من الأمر 95-20، مرجع سابق.

22- المادتين 6 و7 من القانون رقم 84-17 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

9- المدفوعات التي تقوم بها صناديق المساهمة بصدد تسيير حافظة الأسهم التي تسندها لها الدولة.

وعليه، فإن تنفيذ ميزانية الدولة والعمليات المالية يخضع لرقابة مجلس المحاسبة البعدية التي تستقصي مدى موافقة عمليات تنفيذ الإيرادات والنفقات العامة للدولة للقوانين والتنظيمات المعمول بها، كما يخضع تسيير الأمرين بالصرف المعينون لتنفيذ هذه الميزانية له كذلك.

وللوقوف على دقة عمليات التنفيذ، فإنه يجب أن تحفظ الأوراق الإثباتية الخاصة بعمليات التسيير للأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين إلى غاية تقديمها للأجهزة المكلفة بتصفية الحسابات أو إلى غاية انقضاء أجل عشر سنوات.<sup>23</sup>

### ب: رقابة تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية.

تخضع كذلك كل من ميزانية البلدية والولاية لرقابة مجلس المحاسبة حيث تتمتع كل منهما بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة؛ هذا الاستقلال المالي لا يعني عدم الخضوع لهيئات الرقابة منها مجلس المحاسبة<sup>24</sup>، ونتطرق فيما يلي لكل ميزانية على حدى طبقاً للقوانين المنظمة لكل منها

#### 1: ميزانية الولاية:

هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، التي تسمح بسير مصالحها وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار، وتتشكل من قسمين متوازنين في الإيرادات والنفقات هما قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار. وعليه، تتوفر الولاية بصفتها الجماعة الإقليمية اللامركزية على ميزانية خاصة بها أولية وإضافية لتمويل الأعمال والبرامج المصادق عليها من المجلس الشعبي الولائي ولا سيما تلك المتعلقة بما يلي:

- التنمية المحلية ومساعدة البلديات،
- تغطية أعباء تسييرها،
- المحافظة على أملاكها وترقيتها.<sup>25</sup>

<sup>23</sup>- المادة 63 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق لـ 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل والمتمم. الجريدة الرسمية عدد 35 سنة 1990.

<sup>24</sup> - Loic Philip, finances publiques, quatrième édition entièrement revue, CUJAS, Paris, 1983, p.

265.

<sup>25</sup>- المادة 3 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12.

تتكون موارد ميزانية الولاية مما يأتي:

- التخصيصات،
- ناتج الجباية والرسوم،
- الإعانات وناتج الهبات والوصايا،
- مداخيل أملاك الدولة،
- مداخيل ممتلكاتها،
- القروض،
- ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها الولاية،
- جزء من ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما في ذلك الفضاءات الإشهارية التابعة للأملاك الخاصة للدولة،
- الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات.<sup>26</sup>

كما يمكن للولاية أن تتلقى اعانات من الدولة ومخصصات تسيير في حالة عدم مساواة مداخيل الولايات، أو عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها، أو عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية، وكذا التبعات الناجمة عن التكفل بحالات القوة القاهرة، مثل الكوارث الطبيعية ونقص قيمة الإيرادات الجبائية الولائية الناتجة على التشجيع على الاستثمار.

يمارس مجلس المحاسبة رقابته على ميزانية الولاية عند غلق السنة المالية المعنية بتاريخ 31 مارس، حيث يعد الوالي الحساب الإداري للولاية ويعرضه على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليه، ثم يتم إعداد حساب التسيير الخاص بأمين خزينة الولاية وكذا التقارب الدوري للحسابات مما يسمح بالرقابة المزدوجة واكتشاف الأخطاء المحتملة، ويقوم المجلس بتطهيرهما (حساب التسيير والحساب الإداري) طبقاً للتشريع المعمول به<sup>27</sup>.

## 2: ميزانية البلدية:

ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بتسيير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار.

تتكون موارد ميزانية البلدية مما يلي:

- حصيلة الجباية؛

<sup>26</sup>- المادة 151 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

<sup>27</sup>- المادة 166 من القانون 12-07، مرجع سابق.

- مداخيل ممتلكاتها؛
- مداخيل أملاك البلدية؛
- الإعانات والمخصصات؛
- ناتج الهبات والوصايا، القروض؛
- ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية؛
- ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الإشهارية؛
- الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات.

وتحتوي على قسمين، قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، كما يقتطع من إيرادات التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار.

يمارس مجلس المحاسبة رقابته على ميزانية البلدية من خلال الحساب الإداري للبلدية بعد المصادقة عليه من قبل المجلس الشعبي البلدي مع اعداد العون المحاسب للخرزينة ما بين البلديات لحساب التسيير وكذا مقاربتة مع الحساب الإداري للأمر بالصرف المتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وعليه تتم مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة، ومطابقة عمليات تنفيذها وفق القوانين والتنظيمات الخاضعة لها.

### ج: رقابة تنفيذ ميزانية الهيئات العمومية:

هي الهيئات او المرافق العمومية التقليدية التي تأسست عليها نظرية المرفق العمومي كأساس للقانون الإداري، وينصب نشاطها على وظائف الدولة كالتعليم والصحة والقضاء<sup>28</sup>.

الهيئات العمومية هي المؤسسات التي تمارس نشاطا ذو طبيعة إدارية محضة، وتتخذها الدولة والجماعات الإقليمية من ولاية وبلدية كوسيلة لإدارة مرافقها العمومية الإدارية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتتخذ تسميات مختلفة منها الديوان، الوكالة، المركز، الصندوق، الغرفة، المعهد، المكتب... الخ.

تكتسي رقابة مجلس المحاسبة على تنفيذ ميزانية الهيئات العمومية أهمية بالغة ولا تقل شأنًا على رقابة الهيئات المذكورة سابقًا، حيث تخضع جميع الهيئات والمؤسسات والمعاهد والجامعات ومراكز التكوين المهني والوكالات الوطنية أو المحلية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية الى رقابة مجلس المحاسبة سواءً بتدقيقها في عين المكان او عن طريق ارسال الوثائق المحاسبية ووثائق التسيير الى مجلس المحاسبة.

ميزانيات الهيئات العمومية كغيرها من الهيئات السابقة الذكر تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي كالمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني،

<sup>28</sup>- ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، الطبعة الأولى، مطبعة SARP دالي ابراهيم، سنة 2004، ص125.

وما يميزها عن غيرها من الهيئات العمومية أنها تتشكل من هيئة تداولية، تتمثل في مجلس الإدارة أو مجلس التوجيه يتكون أغلب أعضائه من ممثلين من خارج الهيئة تابعين للهيئات العمومية ذات الصلة بنشاطها بالإضافة الى ممثلي المالية والسلطة الوطنية أو المحلية الواقعة في إقليمها وكذا السلطة الوصية، وتحدد صفة أعضائها وعددهم بموجب القانون الذي ينشئها، كما يتم تعيينهم بموجب قرار تتخذه السلطة الوصية بناء على اقتراح من الهيئات التي ينتمون إليها.

بالإضافة الى كل ما سبق، فإن مواردها تتكون من عائدات نشاطها بنسبة منخفضة، وبدرجة أكبر من أعانات الدولة أو مساهماتها، والتي تدرج ضمن ميزانية الوزارة أو السلطة الوصية.

### 3-3 رقابة تسيير القطاع الاقتصادي واستعمال المساعدات والتبرعات العمومية:

إنّ الأمر رقم 95-20 قد منح المجلس رقابة تسيير القطاع الاقتصادي وكل الهيئات المستفيدة من أموال الدولة. وهي تسمى في الغالب بالمرافق العمومية الصناعية والتجارية، فالمرفق العمومي الاقتصادي في الجزائر هو أوسع مجالا من المرفق العمومي الصناعي والتجاري في القانون الفرنسي، لأنه كذلك ثقافي واجتماعي وصحي<sup>29</sup>، وقد استند في قوله هذا الى المادة 202 من الامر 67-24 المؤرخ في 18/01/1967 المتضمن قانون البلدية والذي نص على أن المرافق العمومية التي تستغلها البلديات تعتبر مرافق عمومية ذات صبغة اقتصادية اذا كان هدفها تجاريا أو صناعيا أو ثقافيا أو صحيا أو اجتماعيا، ومن أمثلتها المرافق المتعلقة بالنقل الجوي أو السكك الحديدية أو مرافق توزيع الماء والغاز والكهرباء<sup>30</sup>.

وهذا ما نلاحظه من خلال نص المواد 8، 8 مكرر، 9، 10، 11 و 12 من الأمر 95-20؛ حيث اخضع المشرع لرقابة مجلس المحاسبة المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمالي، والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية، مثل سوناطراك وغيرها من الشركات الوطنية الاقتصادية الواقعة تحت وصاية وزارة الطاقة أو وزارة الصناعة وكذا التي تملك فيها الدولة والجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الشركات أو الهيئات العمومية بصفة مشتركة أو فردية مساهمة بأغلبية في رأس المال أو جزئية، وكذا أسهمها.

كما أضاف أيضا الهيئات التي تقوم بتسيير النظم الإلزامية للتأمين والحماية الاجتماعيين، التي تستهدف تقديم خدمات اجتماعية الى مستفيدي هذه المرافق أي الخدمات التي تهدف حماية فئة المواطنين الأكثر احتياجا ضد المخاطر الناتجة عن وضعيتهم الاجتماعية<sup>31</sup>، وكذا ونتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من طرف

<sup>29</sup> - Mohamed BOUSSOUHAH, l'évolution de la notion d'entreprise public en droit algérien, R.A.S.J n°1, 1989, p.363.

<sup>30</sup> - ناصر لباد، مرجع سابق، ص. 129.

<sup>31</sup> - A.DE LAUBADERE, traité de droit administratif 9ème édition par JC VENZIA et Y. GAUDMET. T1 L.G.D.J , Paris, 1984, p.810.

الدولة أو هيئاتها العمومية، واستعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما كانت طبيعتها القانونية الناتجة عن التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية أو الثقافية بمناسبة حملات التضامن الوطني.

تؤدي الرقابة الإدارية بصفة عامة التي يمارسها مجلس المحاسبة إلى تحرير ما يلي:

#### 1- مذكرة التقييم:

عقب مراقبة نوعية التسيير يضبط مجلس المحاسبة تقييماته النهائية ويصدر كل التوصيات والاقتراحات بغرض تحسين فعالية ومردود تسيير المصالح والهيئات المعنية ويرسلها إلى مسؤوليها وكذا إلى الوزراء وإلى السلطات الإدارية المعنية.

#### 2- رسالة رئيس الغرفة:

تطلع مسؤولي المصالح والهيئات التي خضعت للرقابة بملاحظات مجلس المحاسبة المتعلقة بالوضعيات أو بالوقائع أو المخالفات التي تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بأمالك الهيئات والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته بغرض اتخاذ التدابير التي يتطلبها تسيير صحيح للأموال العمومية.

#### 3- الإجراء المستعجل:

إذا توجب اطلاع السلطات السلمية أو الوصية أو كل سلطة مؤهلة بالوقائع أو الوضعيات أو المخالفات المشار إليها في المادتين 24 و25 من النظام الداخلي لمجلس المحاسبة رقم 95-377، يخطر رئيس مجلس المحاسبة كل هؤلاء عن طريق إجراء استعجالي.

#### 4- المذكرة المبدئية:

يطلع رئيس مجلس المحاسبة السلطات الوصية للمصالح أو الهيئات المراقبة عن طريق مذكرة مبدئية بالنقائص المسجلة في مجال تطبيق النصوص التي تسري على الأموال العمومية.

5- وإذا لاحظ مجلس المحاسبة أثناء ممارسته رقابة نوعية تسيير وقائع يمكن وصفها وصفا جزائيا يتم إعداد تقرير مفصل تدون فيه الوقائع المعنية. ويرسل المجلس الملف بأكمله عن طريق النظارة العامة إلى النائب العام المختص إقليميا بغرض المتابعات القضائية ويطلع وزير العدل على بذلك، ويشعر مجلس المحاسبة بهذا الإرسال الأشخاص المعنيين والسلطة التي يتبعونها.

## ثالثا: الإطار التطبيقي

4- دور مجلس المحاسبة في الرقابة على مشاريع الاستثمار (رقابة الأداء على الاستثمارات العامة)  
حالة عملية " البرامج العمومية لإنجاز واعدة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط<sup>32</sup>":

أظهرت الرقابة المنجزة من قبل مجلس المحاسبة حول البرنامج المركزي لإعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاطات وبرنامج إنشاء خمسين (50) منطقة صناعية جديدة أنه بالرغم من التمويلات الكبيرة والتسهيلات في الإجراءات الإدارية التي استفاد منها، لم تحقق هذه البرامج الآثار المنتظرة.  
كان الهدف من الرقابة تقييم:

- نضج هذين البرنامجين خاصة في الجوانب المتعلقة بتحديد محتوَاهم المادي والمالي، إضافة إلى أهدافهما؛
  - التنظيم ومخططات العمل الموضوعية من طرف الوزارة المكلفة بالصناعة والوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، من أجل تسيير و انجاز هذين البرنامجين، إضافة إلى كفاءات التنسيق مع المتدخلين في الإنجاز ومع المستفيدين من المشاريع المرتبطة بهما؛
  - فعالية ونجاعة تنفيذهما بالمقارنة مع الأهداف المحددة والوسائل الموضوعية من أجل إنجازهما. ويتبين من الرقابة أن هذين البرنامجين لم يحققا الأثر المنتظر منهما، بالرغم من التمويلات المعتبرة المقدر بأكثر من 450 مليار دج، والاستفادة من التسهيلات في الإجراءات الإدارية.
- تمحورت هذه العملية حول البرنامجين الأكثر أهمية، الممولين من خلال ميزانية الدولة، ويتعلق الأمر ب:

- البرنامج المركزي لإعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط، بمبلغ إجمالي يقدر بأكثر من 46 مليار دينار، حتى جوان 2019، حيث أن تسييره وتنفيذه تم منحهما للوزارة المكلفة بالصناعة؛
- برنامج انجاز 50 منطقة صناعية جديدة، بمبلغ يقدر بأكثر من 290 مليار دينار، حيث تم تكليف الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري بإنجازه.

لقد اعترض تنفيذ هذا البرنامج أيضا غياب أدوات القيادة ونقائص في التأطير وفي إجراءات وضعه حيز التنفيذ، الأمر الذي انعكس سلبا لا سيما في اختيار المواقع والذي يتناقض مع المعايير المعتمدة، وضعف التحكم في إجراءات الحصول عليها، بالإضافة إلى التغييرات المتكررة في إجراءات تأطير البرنامج وعدم التحديد الجيد لمسار التعاقد في مجال الدراسات.

<sup>32</sup> مدرج في التقرير السنوي 2020، منشور على موقع المجلس، [www.ccomptes.dz](http://www.ccomptes.dz) ص 90 إلى 126.

## 1- النقائص المسجلة في تسيير البرنامج

إنّ تحقيق أهداف أي برنامج بكفاءة وفعالية، يحتاج بالضرورة إلى التعريف مسبقاً، بآليات قيادته، كليات التنسيق، الأهداف الواسطة، استراتيجية تنفيذه ومخطط الإنجاز. في هذا الإطار، تميز انجاز البرنامج بالنقائص المبينة أدناه، التي تعتبر وراء ضعف النتائج المحققة.

### - غياب آليات القيادة

سجل المجلس بأن تسيير البرنامج خال من آليات القيادة والتوجيه، خصوصاً:

- **عدم اعداد مخططات عمل سنوية:** تسمح لهم بتحديد الأهداف الواسطة وبرمجة العمليات المسجلة كل سنة، وفقاً للأولويات، الاستعجال والمناطق الأكثر تدهوراً، وتحديد المحتوى المادي والمالي لهذه الأشغال.

- **عدم اعداد إجراءات داخلية شكلية للعمل:** للتعريف بالعلاقات خصوصاً بين مديرية المشروع، الأمر بالصرف واللجنة الوطنية للتنافسية الصناعية، إضافة إلى دعائم المعلومات التي تسمح بالمتابعة، الاشراف والرقابة الداخلية الفعالة.

- **عدم تحديد كليات التنسيق مع المصالح غير الممركزة والهيئات المستفيدة من المشاريع:** على مستوى جميع مراحل إعادة التأهيل (التسجيل، الإنجاز واستلام أشغال إعادة التأهيل) بهدف برمجة عمليات إعادة التأهيل، وفقاً للاحتياجات الحقيقية، تفادياً للتداخل مع الأشغال المبرمجة من طرف مسيري المناطق وأشراكهم في رقابة الاستلام الكمي والنوعي للتجهيزات والأشغال المستفيدين منها.

فضلاً عن ذلك، وإضافة إلى غياب آليات قيادة البرنامج التي تم ذكرها سابقاً، لم تضع مسبقاً مديرية المشروع استراتيجية لتنفيذ البرنامج نظراً لأن الوزارة تخلت عن المخطط الاستراتيجي الأولي المصادق عليه من طرف الحكومة سنة 1998.

### - عدم تحديد معايير تسجيل و برمجة عمليات إعادة التأهيل، من خلال:

- وضع معايير واضحة وموضوعية تبرر اختيار المناطق لإعادة تأهيلها وطبيعة الأشغال المراد إنجازها؛  
- التعريف بالملف التقني والمالي الذي يجب أن يرافق كل طلب إعادة تأهيل منطقة وارد من الوالي أو الهيئة المسيرة؛

- التعريف بالمناطق ذات الأولوية أخذاً بعين الاعتبار للأهمية الاستراتيجية أو لمستوى تدهور المنطقة؛  
- كليات متابعة طلبات إعادة التأهيل الواردة من طرف الولاية والهيئات المسيرة.

- **عدم تعريف الخيارات الاستراتيجية لتنفيذ البرنامج:** وذلك من أجل تبرير إعادة التأهيل الجزئي بدلاً من إعادة التأهيل الكلي للمنطقة، اللجوء إلى الفصل بين الدراسات التقنية ومهام المتابعة والمراقبة للأشغال إضافة إلى كليات اختيار مؤسسات ومكاتب الدراسات. حيث تم اختيار 50 مكتب دراسات عن طريق 78 عقد بمبلغ إجمالي

يقدر بـ 173 مليون دينار، من خلال إجراءات الاستشارة بدون التحديد المسبق لمعايير الاختيار. في البداية كانت الدراسات التقنية تمنح مفصلة عن مهمة المتابعة والمراقبة للأشغال. غير أنه وتبعاً للصعوبات التي واجهتها في نوعية الأشغال المنجزة، تم منح الدراسة ومهمة المتابعة والمراقبة لنفس مكتب الدراسات. إضافة إلى أن العقود المبرمة لا تنص على كفاءات استلام والمصادقة على الدراسات المنجزة.

النقائص المذكورة سابقاً، فيما يتعلق بآليات القيادة لم تكن بدون آثار على انجاز عمليات إعادة التأهيل، حيث كانت لها نتائج سلبية على آجال الإنجاز، تكلفة ونوعية الدراسات والأشغال.

غياب كفاءات اشراك الهيئات المكلفة بتسيير هذه المناطق عند انطلاق الأشغال، خلال مرحلة الاستلام المؤقت والنهائي وتحويل الأشغال المنجزة. محاضر الاستلام المؤقت والنهائي ممضية من طرف مدير المشروع وممثل مؤسسة الإنجاز ومكتب الدراسات المكلف بمتابعة الأشغال. وأكثر من ذلك، في أغلب الحالات محاضر تحويل التجهيزات والمرافق والأشغال المنجزة إضافة إلى المخططات والوثائق التقنية المختلفة للهيئات المسيرة غير موجودة.

#### - النقائص المسجلة في تنفيذ البرنامج

كشفت عمليات الرقابة، على أن الوكالة لم تحدد ولم تضع بالتنسيق مع الوزارة الوصية، في غياب عقد أداء، آليات قيادة البرنامج (خصوصاً مخططات التنمية متعددة السنوات ومخططات العمل) وكفاءات وإجراءات تنفيذ البرنامج (كفاءات اختيار مكاتب الدراسات ومؤسسات الإنجاز وكذا إجراءات الإبرام)

هذه الوضعية، بالإضافة إلى نقائص في نضج البرنامج بسبب طبيعته الاستعجالية والتعديل في عديد المرات لمحتواه المادي، ابتداء من تنفيذه، حيث انتقل البرنامج من 30 ثم 36 وأخيراً 50 منطقة صناعية، تُشكل السبب الرئيسي لعدم بلوغ الأهداف.

#### - اختيار المواقع مناقض للمعايير المتخذة

تم اختيار المواقع لتهيئتها في شكل مناطق صناعية بدون دراسات ملائمة خصوصاً المواقع المقترحة من طرف الولاية والمصادق عليها من طرف المجلس الوطني للاستثمار في إطار توسعة محتوى البرنامج من 30 إلى 50 منطقة صناعية.

بعض المناطق تم اختيارها بالتناقض مع المعايير المتخذة، الأمر الذي أدى إلى ارتفاع تكلفة تهيئتها..

## - إجراءات الحصول على المواقع غير متحكم فيها أدت إلى تأخر كبير

الانطلاق في الدراسات وأشغال التهيئة مرتبط بالحصول على الأوعية العقارية. الإجراءات المتبعة من طرف الوكالة من أجل الحصول على هذه الأخيرة عرفت تأخراً كبيراً، وأحياناً حتى إلى ارتفاع التكلفة بسبب عدم التحكم فيه، خصوصاً الإجراءات المسيرة للتصريح بالمنفعة العمومية وإلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية التي يتدخل فيها مصالح أخرى، وكذلك:

- **التصريح بالمنفعة العمومية:** لم يتم لكل الأوعية العقارية التي ستحتضن 50 منطقة صناعية. حيث أنه حتى نهاية 2018، تم التصريح بالمنفعة العمومية لـ 33 موقع، سبعة (7) في الانتظار و 10 لم يتم التصريح بها بعد. فقط 39 عملية تجهيز غير ممرضة (PSD) من أصل 50 المتوقعة، تم تسجيلها لتعويض المالكين.

- **إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية:** معيار الأراضي غير الفلاحية وغير الغابية لم يكن من بين المعايير الثمانية (8) المتخذة لاختيار المواقع، وبالتالي فإن الولاية غالباً يقترحون أوعية عقارية بدون الأخذ في الحسبان هذا المعيار. تجدر الإشارة إلى أن 5 388,51 هكتار من الأراضي المخصصة للمناطق الصناعية مصنفة أراضي فلاحية أي نسبة 45% من إجمالي الأراضي المخصصة للبرنامج (11 738 هكتار) منها 3 738,91 هكتار فقط تم إلغاء تصنيفها.

## - التغييرات المتكررة لإجراءات تأطير البرنامج أدى إلى ارتفاع التكلفة والتأخر في الإنجاز

عند انطلاق البرنامج، تبنت الوكالة من أجل إنجاز البرنامج، مبدأ الفصل بين الدراسات، أشغال التهيئة والمساعدة في المتابعة ورقابة الإنجاز ومنح كل واحدة منهم إلى هيئات منفصلة.

في سبتمبر 2013، بهدف الفعالية خاصة في مجال الأجال، حسب الوكالة، قررت السلطات فيما يتعلق بدراسات التهيئة، توقيف عقود الدراسات المنطلقة ومنح الدراسات وأشغال التهيئة إلى نفس المتعاقد. الأمر الذي أدى بالوكالة إلى تضييع الوقت الذي خصص إلى العملية الأولى لاختيار مكاتب الدراسات، وإطلاق من جديد دفتر شروط. هذه المنهجية الجديدة مستتسع (9) مواقع.

## 2- التوصيات:

وفي ختام تقريره الذي وجه للوزارة المعنية أوصى مجلس المحاسبة بما يلي:

- وضع بنك معلومات للعقار الصناعي، يركز المعطيات لكل ولاية ولكل منطقة، من اجل ضبط أحسن للعقار؛
- تحميل المسؤولية للمتعاملين الاقتصاديين في تسيير وصيانة الهياكل المشتركة للمناطق على أساس دفتر شروط جديد، أخذا بعين الاعتبار المعايير الدولية السارية المفعول، بهدف تقادي تدهورها من جديد بعد إعادة تأهيلها؛
- تحرير المبادرات في مجال احداث المناطق، تطبيقا لأحكام المادة 80 من قانون المالية لسنة 2017، على أساس دفتر شروط يحدد واجباب وحقوق الأطراف، أخذا بعين الاعتبار المخطط الوطني والمخططات الجهوية لتهيئة الإقليم، وكذا حماية الأراضي الفلاحية والغابية وحماية البيئة.

## خلاصة:

من أجل تقييم كفاءة أطر العمل المؤسسية وفعاليتها فيما يتعلق بالاستثمارات العامة، تبدو الرقابة على الأداء، مقارنة بالرقابة المالية ورقابة الالتزام، هي أكثر أساليب الرقابة صلة. كما تظهر أيضًا الرقابة على الأداء في التوصيات ذات الصلة بهدف معالجة أوجه القصور. وتؤدي الرقابة على الأداء إلى فهم أعمق عن كيفية عمل الإدارة العامة بما في ذلك أطر العمل المؤسسية لرقابة الإستثمارات العامة، وتساعد في تطوير الرؤية المنهجية وتسمح بتحديد أولويات إجراءات الرقابة على الأنشطة التي تتسم بالمخاطر. وتساعد الرقابة على الأداء في تحديد أوجه قصور النظام.

ولضمان تنفيذ الإستثمارات العامة بصورة صحيحة يتطلب رقابة على هذا التنفيذ لكي تقف الدولة في وجود الإنفاق غير المشروع، ومن أجل الوصول إلى هذه الغاية تأخذ الدولة بوسائل الرقابة.

## رابعاً النتائج:

من خلال هذا البحث توصلنا على النتائج التالية:

- لا تقتصر رقابة الإستثمارات العامة على التي هي قيد بالإنجاز فقط بل تشمل أيضا تلك التي هي في قيد الدراسة والتخطيط، وبذلك تكون عملية الرقابة متكاملة من دراسة الإستثمار إلى تقييم أدائه.
- ترتبط الإستثمارات ببعضها البعض، لذا من الضروري التعرف على سلبيات المشاريع التي لها علاقة بغيرها من أجل حلها أو تجنبها وهذا بغرض الوصول إلى الفعالية في إدارة الإستثمارات العامة.
- تبرز أهمية الرقابة من خلال الأهمية الكبيرة التي تحتلها الإستثمارات العامة في عملية التنمية، لأنها تساهم بشكل فعال في بناء قاعدة أساسية للتطور والبناء الإقتصادي، فوجود إستثمارات ناجحة يعني ضمان نجاح عملية التنمية وتحقيق أهدافها.
- تسعى الإستثمارات العامة إلى توفير التمويل لتقديم الخدمات الاجتماعية الهامة وأعمال البنية الأساسية اللازمة لتحقيق النمو الإقتصادي وتحسين دخل الفرد وتوفير الحزم التحفيزية لرفع معدلات التشغيل.
- تكتسي الإستثمارات العمومية أهمية متزايدة في اقتصاديات مختلف الدول خاصة مع الأزمات المالية المتلاحقة وآثارها السلبية على النشاط الإقتصادي حتى في الدول ذات الهيكل الإقتصادي المتنوع، و تكتسي أهمية أكثر في الدول التي تعتمد اعتمادا شبه كلي على العائدات النفطية.
- تترك الأجهزة العليا للرقابة أن الأعمال الرقابية ذات الجودة العالية تزيد من مصداقيتها وتحسن سمعتها وبالتالي قدرتها على الوفاء بولايتها.
- إنّ عملية الرقابة على الإستثمارات العامة تساهم بشكل كبير في بناء القاعدة السليمة لعملية التطوير والبناء الإقتصادي من خلال التعرف على أسباب نجاح الإستثمارات ومحاولة دفع عجلة التنمية والقيام بمشاريع أخرى مماثلة في قطاعات أخرى.
- تتمثل الممارسات الجيدة الأخرى التي تؤكد على أن الجهاز الأعلى للرقابة يتعامل مع القضايا المعقدة والحساسة سياسياً تعاملاً صحيحاً في التشاور واسع النطاق مع مختلف أصحاب المصلحة خلال عملية الرقابة برمتها، وكذلك إشراك الخبراء للتعامل مع القضايا المعقدة، وتوفير الفرصة للجهة الخاضعة للرقابة والحكومة للاستجابة لنتائج الرقابة، واستنتاجاتها وإجراء استعراض خارجي لتقرير الرقابة قبل نشره.

## خامسا التوصيات:

في ضوء النتائج التي توصلت إليها الدراسة فإن الباحث يقترح التوصيات التالية:

- تفعيل دور الرقابة عن طريق المسائلة بهدف ضمان التخصيص الأمثل للموارد وترشيد الخيارات المالية.
- إن نجاح أي برنامج تنموي في تحقيق أهدافه يتوقف على طبيعة وحجم هذه الأهداف ومن هذا المنطلق يتعين على الهيئات المكلفة بإعداد السياسات الإستثمارية تحديد أهداف واقعية وقابلة للتحقيق.
- العمل على الاستفادة من الخبرات والتجارب الأجنبية في مجال ادارة المال العام والإستثمارات العامة خاصة بما يحقق أهم الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية، وفق آليات ذات فعالية عالية.
- المهمة التي تضطلع بها أجهزة الرقابة هي مهمة حساسة ولذلك يجب أن تعطى لها الصلاحيات الكاملة لمباشرة الرقابة الشاملة على إستثمارات الدولة ويترك لها الكيفية التي تتولى بها تنفيذ برامج الرقابة.
- يعتبر الجهاز الأعلى الرقابة مساهما فعالا في متابعة مدى كفاءة وملاءمة القوانين والأنظمة المعمول بها وكذلك أنظمة الرقابة الداخلية وإجراءاتها في الإستثمارات العامة، ولكي يتمكن الجهاز الأعلى للرقابة من خلال الإشارة إلى بعض جوانب القصور في النصوص القانونية أو الأنظمة المعمول بها، يجب دراسة تلك القواعد في ضوء ظروف التنفيذ ونتائج ذلك التنفيذ وثغراته.
- في ظل موجة الحوكمة ظهرت مفاهيم كثيرة مرافقة من أهمها الشفافية في إدارة المالية العامة، النزاهة في التصرفات والقرارات المتخذة من طرف المسؤولين و الموظفين، المساءلة تجاه كل الأطراف التي لها علاقة بالتحكم في الموارد العامة. تحولت هذه المفاهيم إلى مجموعة مبادئ أصبح من واجب الأجهزة العليا للرقابة الإلتزام بها من أجل تأدية مهامها ووظائفها بالفعالية والكفاءة المطلوبة وتحقيق النتائج المطلوبة على صعيد حماية المال العام من مختلف أشكال الفساد وسوء الاستخدام الذي يمكن أن تطاله.

## خاتمة:

ركزت معظم الدول وخاصة النامية منها على إقامة إستثمارات واضحة التنمية بشكل عام والتنمية الاقتصادية على وجه أخص قضيتها الأولى وجندت لها في سبيل ذلك مواردها المختلفة مادية كانت أم بشرية في خططها السنوية أو المتعددة السنوات بهدف رفع وتيرة النمو الإقتصادي بغية تحقيق الرفاهية الإجتماعية.

وقد كشف البنك العالمي في تقريره لسنة 1994 أن نقص البنى التحتية يمثل عائقا كبيرا للنمو الاقتصادي والاجتماعي للدول السائرة في طريق النمو، وعليه من الأهمية تطوير البنى التحتية كعوامل مهمة لإقلاع النمو الاقتصادي.

ولكون الإستثمارات العامة أداة ووسيلة مهمة فهي تفتح آفاقاً للمستقبل تسهم الدولة من خلالها إلى زيادة ثروة البلاد، توفير التمويل لتقديم الخدمات الاجتماعية الهامة وأعمال البنية الأساسية اللازمة لتحقيق النمو الاقتصادي و تحسين دخل الفرد، توفير الحزم التحفيزية لرفع معدلات التشغيل، وعلى هذا الأساس ترتبط الميزانية بالرؤية الاقتصادية والإنمائية الشاملة للدولة.

اختارت الجزائر على غرار الدول الأخرى سياسة الإنفاق الحكومي لإعادة دفع عجلة التنمية الاقتصادية بإعتمادها على سياسة الإنعاش الاقتصادي، والذي يعتمد على استراتيجية الاستثمارات العمومية، تبحث من خلالها الدولة الى بناء اقتصاد قوي يمكنها من الاعتماد على قطاعات أخرى خارج قطاع المحروقات، بهدف خلق المزيد من فرص العمل، تقليل فاتورة الاستيراد و تنويع الصادرات، ويشجع دخول الاستثمارات الأجنبية التي تعول عليها الدولة لمرحلة ما بعد برامج الانعاش الاقتصادي خاصة فيما يتعلق بالاستفادة من التكنولوجيا والخبرة والمهارة التي يوفرها الشريك الأجنبي خاصة في القطاع الصناعي. من هذه الزاوية تظهر أهمية الرقابة، لكونها تتحصص و تحيط بالظروف التي يتم فيها استخدام و تسيير الأموال العمومية من خلال إجراء مسح شامل لعمليات تنفيذ النفقات. مع ذلك، لا يجب أن تكون الرقابة غاية في حد ذاتها و لكن وسيلة تهدف إلى تدارك الأخطاء و تصحيح السلوكيات السلبية التي قد تعترض عملية التنفيذ و هذا حماية و تكريسا لمبدأ الشفافية.

تساعد الرقابة التي تمارسها الأجهزة العليا للرقابة على خلق بيئة من الشفافية، وإيضاح المخاطر، ووضع ضوابط داخلية، قوية وفعالة للمساهمة بشكل خاص في منع الفساد وذلك تمثيلاً مع روح إتفاقية

الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. إلا أنه ، يجب على أي من الهيئات العامة تحمل مسؤولية استخدامها للموارد العامة. ولهذا السبب، تعزز رقابة الأداء مبدأ المساءلة عن طريق مساعدة هؤلاء الذين يعملون في مجال الحوكمة ولديهم مسؤوليات رقابية لتحسين أدائهم.

و تجدر الإشارة إلى أن مرحلة الرقابة يمكن أن تكون هنا أهم المراحل إذ يتوقف عليها أمر المحافظة على الموارد و السيطرة على الإنفاق، و من خلال المعلومات التي تقتضيها هذه المرحلة يمكن أن تكون مرشد للمرحلة الأولى اللاحقة وهي مرحلة الإعداد لتحضير الإستثمارات المستقبلية، وهو ما يعرف بالتغذية العكسية.

هذا ما تناولناه في دراستنا لهذا البحث، الذي عالجنا فيه إشكالية في غاية الأهمية، و هي : الدور المنوط للأجهزة العليا للرقابة على الإستثمارات العامة.

## المراجع:

### أ- الكتب باللغة العربية

- \_ د. سوزي عدلي ناشد، المالية العامة ( النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة)، كلية الحقوق -جامعة الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2006.
- \_ عاطف صدقي، محمد الرزار، المالية العامة، دار النهضة، القاهرة، 2000.
- \_ صادق أحمد علي النفيش، الرقابة على الإنفاق العام ، دراسة مقارنة اليمن- مصر - بريطانيا-فرنسا، المكتب الجامعي الحديث، 2017.
- \_ قاسم إبراهيم الحسيني، المحاسبة الحكومية و الموازنة العامة للدولة، الطبعة الأولى، مؤسسة الوراق للخدمات الحديثة، عمان-الأردن، 2000.
- \_ ناصر لباد، القانون الاداري، الجزء الثاني، النشاط الاداري، الطبعة الاولى، مطبعة SARP دالي ابراهيم، 2004.
- \_ تقويم أداء المشروعات الإستثمارية العامة، الموضوع الثالث،ديوان المحاسبة للجمهورية اللبنانية الدورة العادية الخامسة للجمعية العامة بيروت من 23 إلى 29 جوان 1995.

### ب- الكتب باللغة الأجنبية

- \_ OCDE (2019), Revue du système de passation des marchés publics en Algérie : Vers un système efficient, ouvert et inclusif, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/49802cd0-fr>.
- \_ L'investissement public définition et mesures (1ère partie), Caisse des dépôts et consignations, revue N°44, Paris, mai 2014.
- \_ A.DE LAUBADERE, traité de droit administratif 9ème édition par JC VENZIA et Y. GAUDMET. T1 L.G.D.J , Paris, 1984.
- \_ Loic Philip, finances publiques, quatrième édition entièrement revue, CUJAS, Paris, 1983.
- \_ Mohamed BOUSSOUMAH, l'évolution de la notion d'entreprise public en droit -algérien, R.A.S.J n°1, 1989.

## ت- الرسائل الجامعية

- أمجوج نوار، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة منتوري-قسنطينة، كلية الحقوق، سنة 2006/2007.
- باشوش حميد، المشاريع الكبرى في الجزائر ودورها في التنمية الاقتصادية، جامعة الجزائر 2010، 3.
- دحماني عبد الكريم، تمويل نفقات الاستثمار العمومي للدولة، مذكرة ماجستير جامعة الجزائر (1) كلية الحقوق 2011.
- محمد الطيب ذهب، دور سياسة الانفاق العام على الاستثمارات العمومية في الجزائر، جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2014.
- منصور الهادي، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، سنة 2014/2015.
- سيلام حمزة، ولدبزيو فاتح، فعالية السياسة المالية في تحقيق الإصلاح الاقتصادي (دراسة حالة الجزائر 2000-2014)، جامعة أكلي محند أولحاج، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية و علوم التسيير، البويرة، 2014 .
- غدير بنت سعد حمود، العلاقة بين الإستثمار العام والإستثمار الخاص في إطار التنمية الإقتصادية السعودية، رسالة ماجستير، جامعة الملك سعود، 2004.

## الأدلة:

- الدليل المهني لرقابة نوعية التسيير.

## القوانين:

- القانون رقم 84-17 المؤرخ في 8 شوال 1404 الموافق ل 7 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 42 سنة 1984.
- القانون رقم 90-21 المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق ل 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل والمتمم. الجريدة الرسمية عدد 35 سنة 1990.
- الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق ل 17 جويلية 1995، المعدل والمتمم والمتعلق بمجلس المحاسبة؛ الجريدة الرسمية عدد 39 سنة 1995.
- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12 سنة 2012.

- القانون 09-16 المؤرخ في 29 شوال 1437 الموافق لـ 3 أوت 2016 والمتعلق بترقية الإستثمار،  
الجريدة الرسمية عدد 46 سنة 2016.

#### **التقارير:**

- التقرير السنوي لمجلس المحاسبة 2020، منشور على موقع المجلس، [www.ccomptes.dz](http://www.ccomptes.dz)