

الرقابة كضمانة لترشيد استغلال الموارد ودورها في العملية التنموية

الدكتورة/ براهيمى سهام	الأستاذة/ براهيمى فائزة
أستاذة بمعهد الحقوق والعلوم السياسية	باحثة بكلية الحقوق
قسم العلوم القانونية والإدارية	المركز الجامعي بالنعامة - الجزائر
المركز الجامعي بالنعامة - الجزائر	جامعة بومرداس - الجزائر

ملخص:

تهدف الدول في معظمها لترشيد المال العام من خلال الرقابة على الأموال، والتي تعد من أهم المشاكل التي تواجه أغلب الدول العربية ومنها الجزائر، وتسعى هذه الأخيرة بطرق عدة لتثقيف الرقابة على الأموال ضماناً للوصول للتنمية الشاملة، فالنفقات التي تصرفها الدولة تكتسي أهمية متزايدة فتخضع لرقابة متنوعة - رقابة لجنة الصفقات العمومية ورقابة المراقب المالي ورقابة المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة - حيث خضعت للرقابة الكلاسيكية التي تركز على الجانب الشكلي والمتمثل في رقابة الانضباط والمطابقة مع القوانين والأنظمة، وكذا خضعت للرقابة بمفهومها الكبير والحديث وهي الرقابة التي تكون بواسطة الأهداف، ورقابة الأداء والتي تعمل الدولة المتقدمة حالياً على تطويرها وتطبيقها في الميدان العملي.

المقدمة :

لقد عرفت الرقابة على الأموال في الجزائر تغيرات جذرية وتحولات عميقة تهدف في معظمها لترشيد المال العام، والذي يعد من أهم المشاكل التي تواجه أغلب الدول العربية ومنها الجزائر وتسعى هذه الأخيرة بطرق عدة لتثقيف الرقابة عليها حيث تعد ضمانة من ضمانات الوصول للتنمية الشاملة.

فالنفقات التي تصرفها الدولة تكتسي أهمية متزايدة، لذلك فهي تعرف أطراً تنظيمية خاصة بها، وتخضع لرقابة متنوعة حيث خضعت للرقابة الكلاسيكية التي تركز على الجانب الشكلي والمتمثل في رقابة الانضباط والمطابقة مع القوانين والأنظمة، وكذا خضعت للرقابة بمفهومها الكبير والحديث وهي الرقابة التي تكون بواسطة الأهداف، ورقابة الأداء والتي تعمل الدولة المتقدمة حالياً على تطويرها وتطبيقها في الميدان العملي.

وتبرز في إطار القانون الجزائري الرقابة على النفقات في رقابة لجنة الصفقات العمومية ورقابة المراقب المالي ورقابة المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة، وهذا ما سنحاول التركيز عليه في مداخلتنا هذه مجيبين على الإشكالية :

إذ كرس المشرع الجزائري الرقابة على الأموال العامة كضمان لترشيد استغلالها، فكيف يبرز دورها في المحافظة عليه بكل أبعاده وبالأحرى هل هذا النوع من الرقابة لازال صالحاً رغم التطورات والتحويلات الحاصلة بغية تحقيق التنمية المنشودة ؟ للإجابة على هذه الإشكالية والتساؤلات المتفرعة عنها اعتمدنا الخطة التالية :

حيث خصصنا المحور الأول للإطار المفاهيمي للرقابة المسبقة على النفقات. أما المحور الثاني فقد تعرضنا فيه لتنظيم الرقابة المسبقة على النفقات المركزية من الناحية النظرية والناحية الميدانية التطبيقية. مع الاعتماد على المنهج الوصفي في التوضيحات والتعريفات، والمنهج التحليلي في تحليل النصوص القانونية، وكذا المنهج المقارن في المقارنة بين القانون الجزائري والقانون الفرنسي (١٠ اغسطس ١٩٢٢) باعتباره ميثاقاً للرقابة على الأموال.

الخطة:

المبحث الأول : الإطار المفاهيمي للرقابة على النفقات العمومية.

المطلب الأول : الرقابة الداخلية على النفقات العمومية.

الفرع الأول : رقابة المراقب المالي.

الفرع الثاني: المحاسب العمومي.

الفرع الثالث : رقابة محافظ الحسابات.

المطلب الثاني : الرقابة الخارجية على النفقات العمومية.

الفرع الأول : رقابة مجلس المحاسبة.

الفرع الثاني : رقابة المفتشية العامة للمالية.

الفرع الثالث: الرقابة البرلمانية.

المبحث الثاني : تقييم الرقابة من النفقات العمومية.

المطلب الأول: محدودية رقابة النفقات العمومية من الناحية النظرية ومقارنتها بالقانون الفرنسي.

الفرع الأول : مضمون القانون الفرنسي ١٠ أغسطس ١٩٢٢.

الفرع الثاني : اختلافات القانون الفرنسي ١٠ أغسطس ١٩٢٢ الخاص بالرقابة المالية عن القانون الجزائري.

الفرع الثالث : مزايا وعيوب الرقابة على النفقات العمومية في ظل قانون ١٠ أغسطس ١٩٢٢

المطلب الثاني : محدودية الرقابة على النفقات العمومية من الناحية الميدانية.

الفرع الأول : تقييم رقابة مجلس المحاسبة.

الفرع الثاني : تقييم رقابة المفتشية العامة للمالية.

الفرع الثالث : تقييم رقابة المراقب المالي والرقابة البرلمانية.

المبحث الأول

الإطار المفاهيمي للرقابة على النفقات العمومية

لقد عرف المجتمع الإسلامي الشكل البدائي للموازنة العامة والرقابة على الأموال العمومية من خلال ظهور نظام الحسبة في العهد الأول للإسلام، وذلك لمراقبة صرف النفقات ومراقبة أسس الحصول عليها^(١) وفقا لما جاء في الآية الكريمة ٦٠ من سورة التوبة^(٢) " إنما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفي الرقاب وفي سبيل الله وابن السبيل فريضة من الله والله عليم حكيم " حيث يقوم المحتسبون بعملية صرف النفقات وفقا للأوجه الثمانية المحددة في الآية الكريمة^(٣) وهو أصل الرقابة على النفقات العمومية الموجود حاليا في القانون الجزائري، وهذا ما

(١) زهرة حوافة، دراسة تطور الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها نحو ميزانية اقتصادية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في التحصيل الاقتصادي، جامعة الجزائر ٢٠٠٦-٢٠٠٧، ص ١.

(٢) سورة التوبة الآية ٦٠.

(٣) براهيمى سهام، أبحاث في الإصلاح المالي، مقدمة في المالية العامة، دار بلقيس، الجزائر، ٢٠١٠، ص ٦.

سوف نتعرض له بالدراسة في هذا المبحث مقسمينه إلى مطلبين، نتعرض في المطلب الأول للرقابة الداخلية والمتمثلة في رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي وحافظ الحسابات، والمطلب الثاني نتعرض للرقابة الخارجية والمتمثلة في رقابة مجلس المحاسبة والمفتشية العامة المالية والرقابة الإدارية.

المطلب الأول

الرقابة الداخلية على النفقات العمومية^(٤)

لقد تعددت الرقابة على النفقات العمومية حيث نجد رقابة المراقب المالي وهو موظف يعينه وزير المالية من بين موظفي المديرية العامة للميزانية، ويعمل على السهر على صحة النفقات بوضع تأشيرات، وهذا ما سوف نتعرض له بالدراسة في الفرع الأول، أما الفرع الثاني سنتعرض للنوع الثاني من الرقابة الداخلية على النفقات والمتمثل في رقابة المحاسب العمومي وهو شخص معين بمقتضى قرار وزاري صادر من الوزير المكلف بالمالية، يقوم بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات ومراقبة حركة الحسابات، أما النوع الثالث من الرقابة وهي رقابة محافظ الحسابات وهو كل شخص يمارس بصفة عادية باسمه الخاص وتحت مسؤوليته مهنة الشهادة على حسابات الشركة وهذا ما ندرسه في الفرع الثالث.

الفرع الأول

رقابة المراقب المالي

المراقب المالي كما ذكرنا آنفا هو موظف يعينه وزير المالية من بين موظفي المديرية العامة للميزانية، ويعمل هذا الموظف على السهر على صحة النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به، كما يتحقق مسبقاً من توفر الاعتمادات وإثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليل رفض التأشيرة عند الاقتضاء، وذلك ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم والتي تراعي طبيعة الوثيقة، كما يقوم المراقب المالي بتقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي وإعلام الوزير المكلف بالمالية شهرياً بصحة توظيف النفقات والوضعيات للاعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة^(٥).

(٤) فقير محمد، خير الدين فائزة، أبحاث في الإصلاح المالي، الرقابة على النفقات العمومية، دار بلقيس، الجزائر، ٢٠١٠، ص ١٢.

(٥) القانون رقم ٩٠ - ٢١ المؤرخ في ١٩ أغسطس ١٩٩٠ يتعلق بالمحاسبة العمومية، المادة ٥٨ وكذلك انظر: زهرة حوفة، المرجع السابق، ص ٥٠.

كما يعمل طبقاً لنص المادة ٠٢ من المرسوم التنفيذي ٩٢-٤١٤^(٦) بمراقبة النفقات الملتزم بها على عدة ميزانيات كالحسابات الخاصة بالخزينة ونفقات ميزانية البلدية ونفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ويشترع حتى في تفحص ومراجعة الوثائق المتعلقة بالنفقة الملتزم بها في أجل ١٠ أيام من تاريخ استلام مصالح المراقبة المالية لاستمارة الالتزام، ويمكن تمديد الأجل إلى عشرين يوماً في حال تعدد الملفات^(٧).

أما فيما يتعلق بالتأشيرة التي يمنحها المراقب المالي للأمر بالصرف الملتزم بالنفقة فهي وسيلة للرقابة تفحص بالتأكد من شرعية النفقة بمطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها، ونجد العديد من القرارات الخاضعة لهذه التأشيرة وهي :

- ١ - الجداول الإسمية التي تعد قفل السنة المالية والجداول الأصلية الأولية التي تعد في بداية السنة، والجداول الأصلية المعدلة والتي تطرح أثناء قفل السنة المالية.
 - ٢ - القرارات المتضمنة نفقات تسير وتجهيز واستثمار لقطاع من القطاعات والقرارات المتعلقة بتسديد مصاريف التكاليف الملحق، والنفقات التي تصرفها الهيئات الإدارية مباشرة والثابتة بموجب فواتير نهائية.
 - ٣ - القرارات المتعلقة بالحياة المهنية للموظفين كقرارات تعيينهم ودفع رواتبهم ماعدا ما يرتبط بالترقية في الدرجات.
 - ٤ - كل التزام مدعم بسند طلب أو الفواتير الشكلية ما لم يتعد المبلغ المحدد في قانون الصفقات العمومية والتي تشترط فيها وثائق أخرى كالفاتورة وسند الطلب وغيرها.
 - ٥ - كل قرار وزاري يتضمن تحويل اعتمادات أو منح تفويض بالاعتماد أو يتضمن إعانات مالية^(٨).
- وتجدر الإشارة إلى أن رقابة المراقب المالي حدد القانون عناصرها على سبيل

(٦) المرسوم التنفيذي رقم ٩٢ ٤١٤ المؤرخ في ١٤ نوفمبر ١٩٩٢ يتعلق بالرقابة المسبقة للنفقات العمومية التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية، عدد ٨٢.

(٧) المرسوم التنفيذي ٩٢ - ٤١٤ المرجع نفسه، المادة ١٤. وكذلك انظر: فقير محمد، خير الدين فائزة، المرجع السابق، ص ٢٠١-٢١١.

(٨) فقير محمد، خير الدين فائزة، المرجع نفسه، ص ٢١٢. وكذلك انظر: المرسوم التنفيذي ٩٢-٤١٤، المرجع السابق ص ٥، ٦، ٧.

- الحصر^(٩) وهي الصفة القانونية للأمر بالصرف أي التأكد من توافر الصفة القانونية للأمر بالصرف الملتزم بالنفقة.
- ٦ - تطابق الالتزام بالنفقة مع القوانين والتنظيمات المعمول بها كما ذكرنا سابقا.
- ٧ - مراعاة توافر الاعتمادات المالية^(١٠) المرخص بها.
- ٨ - التخصيص القانوني للنفقة حيث لا يكفي وجود اعتماد بل لا بد على الأمر بالصرف أن يلتزم بوجه النفقة أي يغطي كل اعتماد مفتوح نفقة معينة مخصص لها.
- ٩ - مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثائق المرفقة.
- ١٠ - التأكد من وجود التأشيرات والترخيصات والآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية فيما يتعلق بنفقات الصفقات العمومية التي تلعب فيها الصفقات العمومية دوراً هاماً في منح أو رفض منح التأشيرات^(١١).
- فإذا توفرت هذه الشروط كاملة يؤشر المراقب المالي على السجل أو الوثيقة المثبتة للالتزام بالنفقة، وإلا يقوم برفض التأشيرة لانعدام العناصر السابقة مع تعليل الرفض في مدة لا تفوق ٢٠ يوماً طبقاً لنص المادة ١٤ من المرسوم التنفيذي ٩٢-٤١٤، هذا الرفض إما أن يكون مؤقتاً^(١٢) أو نهائياً^(١٣)، كما للأمر بالصرف حق طلب التغاضي، حيث يمكن تجاوز حالة الرفض النهائي للالتزام من النفقة وبالتالي إجازتها
-
- (٩) المرسوم التنفيذي ٩٢-٤١٤ المرجع السابق، المادة ٩.
- (١٠) الاعتماد المالي هو المالية الموكلة لهم، لذا على الأمر بالصرف عند التزامه بالنفقة أن يستند لذلك الاعتماد المالي المفتوح في حدود السنة المالية.
- (١١) فقير محمد خير الدين فائزة، المرجع السابق، ص ١١٢، ١١٣.
- (١٢) المادة ١١ من المرسوم التنفيذي ٩٢-٤١٤ (حالة الاقتراح التزام بنفقة مشوب بمخالفة التنظيم المعمول به مع إمكانية تصحيحها، عدم كفاية أو انعدام الوثائق المثبتة للالتزام بالنفقة والمطلوبة قانوناً، نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة بالالتزام، فتخلف أحد هذه البيانات كاف للرفض المؤقت لمنح التأشيرة من المراقب المالي، إلا أنها مخالفات غير جوهرية باعتبارها إجراءات شكلية يمكن للأمر بالصرف تصحيحها).
- (١٣) المادة ١٢ من المرسوم التنفيذي ٩٢-٤١٤ (عدم شرعية الالتزام بالنفقة لمخالفته للقوانين والتنظيمات الجاري العمل بها وعدم توفر الاعتمادات المالية المفتوحة، وعدم تطبيق ملاحظات واقتراحات المراقب المدونة في وثيقة الرفض العادي، هذه الحالات من الأسباب الأساسية والجوهرية التي لا يمكن للأمر بالصرف أن يصححها، وبهذا لا يمكن تصحيح الالتزام بالنفقة، لكن على المراقب المالي أن يبرر رفضه النهائي حتى لا يكون متعسفاً في استعمال اختصاصه الرقابي).

وهذا تحت مسؤوليته، وبموجب مقرر معلل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية، ويرسل الملف محل التفاوضي للوزير أو الوالي المعني حسب الحالة، كما يرسل الأمر بالصرف الالتزام بالنفقة مرفقاً بمقرر التفاوضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة، والإشارة لرقم التفاوضي وتاريخه ليرسل هذا الأخير الملف بدوره للوزير المكلف بالميزانية والذي عليه القيام بإرساله لهيئات الرقابة المتخصصة.

إلا أن لسلطة التفاوضي شروطاً، وتوجد حالات لا يمكن فيها الحصول عليه وهي:

- ١ - عدم توافر الاعتمادات المالية أو انعدامها أصلاً.
- ٢ - عدم توافر الصفة القانونية في الأمر بالصرف.
- ٣ - انعدام التأشيرات والآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.
- ٤ - انعدام الوثائق والسجلات السنوية المتعلقة بالالتزام بالنفقة.
- ٥ - التخصيص غير القانوني للالتزام^(١٤).

وتبعاً لهذه السلطات التي يتمتع بها المراقب المالي فهو يعد مسؤولاً عن كافة التأشيرات التي يمنحها، كما ينقل هذه المسؤولية للمراقب المساعد في حدود الاختصاصات التي يفوضها إليه والمتعلقة بذات الاختصاص، أي بالأعمال الموكلة إليه والتأشيرات التي يسلمها بعنوان الرقابة المسبقة، إلا أن هذه المسؤولية قد تسقط في حالة الرفض النهائي للنفقة حتى ولو استعمل الأمر بالصرف حق التفاوضي، إضافة لهذا فلا بد على المراقبين الماليين رئيسيين كانوا أم مساعدين الالتزام بالسر المهني عند دراسة الملفات والقرارات التي يطلعون عليها وهم محميون قانوناً من كل شكل من أشكال الضغوطات التي تقع عليهم عند ممارسة مهامهم^(١٥).

الفرع الثاني

رقابة المحاسب العمومي

استناداً للمادة ٣٣ من قانون ٩٠-٢١ السالف الذكر يعد محاسباً عمومياً كل شخص يقوم بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات كمرحلة محاسبية وضمن حراسة الأموال والسندات والوثائق وكل القيم أو المواد التي كلف برقابتها والمحافظة عليها، وحركة حساب الموجودات، والمحاسبون العموميون أصناف إما محاسبون رئيسيون أو

(١٤) المادة ١٨، ١٩، ٢٠ من المرسوم التنفيذي ٩٢/٤١٤.

(١٥) فقير محمد خير الدين فائزة، المرجع السابق، ص ١١٦.

محاسبون عموميون ثانويون، فالرئيسيون هو المحاسبون المكلفون بتنفيذ العمليات المالية الخاصة بالأميرين بالصرف الرئيسيين.

أما الثانويون فهم من يتولون تجميع عمليات المحاسب الرئيسي، وأما فيما يتعلق بالرقابة التي يقوم بها المحاسب العمومي فهي رقابة موالية للمراقب المالي، وقد حددت مجالات المادة ٣٦ من القانون ٩٠ / ٢١:

- ١ - التأكد من مدى مطابقة عملية الأمر بالدفع للقوانين والأنظمة المعمول بها.
 - ٢ - التأكد من صفة الأمر بالصرف أو المفوض له، لذا يلزم كل أمر بالصرف له مطابقتها مع الإمضاء الموجود على الأمر بالدفع مراقبة عمليات تصفية النفقات العمومية.
 - ٣ - مراقبة توفر الاعتمادات.
 - ٤ - مراقبة أجال الديون المحددة قانوناً.
 - ٥ - مراقبة تأشيريات عملية المراقبة.
 - ٦ - الصحة القانونية للمكسب الإبرائي أي أن الأمر بالدفع الذي يسري في ذمة الإدارة يتعلق حقاً باسم الدائن الحقيقي، كما يلتزم المحاسب العمومي في تسيير الهيئة أو المصالح المعين بها بـ:
 - ٧ - تمسك المحاسب والمحافظ على الوثائق والبيانات المحاسبية المتعلقة بالعمليات من أجل تحديد النتائج عند قفل السنة المالية.
 - ٨ - إجراء محاسبة تتعلق بالقيم المنقولة والمستندات التي تعد شهرياً والمعلقة على مقدار المبالغ التي أنفقت مقارنة مع الاعتمادات المسجلة في الميزانية.
 - ٩ - إعداد حساب التسيير بعد قفل السنة المالية في ٣١ ديسمبر خلافاً للحساب الإداري الذي يقوم به الأمر بالصرف، ثم يرسله للوزير المكلف بالمالية ومجلس المحاسبة، وهذا في أجل أقصاه ٣٠ جوان من السنة الموالية للميزانية المقفلة، ويمدد الأجل إلى الفاتح من سبتمبر، فيما يخص حسابات تسيير العون المركزي في الخزينة والعون في وزارة البريد والمواصلات^(١٦).
- واستناداً للمادة ٠٢ و ٠٣ من المرسوم التنفيذي ٩٣/٤٦^(١٧) وكذا المادة ٣٧

(١٦) فقيير محمد خير الدين فائزة، المرجع السابق، ص ٢٢١، ٢٢٠.

وكذلك انظر: المادة ٦٠ من أمر ٢٠/٩٥ المؤرخ في ١٧ يوليو ١٩٩٥ يتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر عدد ٣٩.

(١٧) المرسوم التنفيذي ٩٣-٤٦ المؤرخ في ٠٦ يناير ١٩٩٣ يحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر للإيرادات، ج ر عدد ٠٩.

من قانون المحاسب العمومي^(١٨) بعد التأكد من كل الالتزامات والإجراءات أن تقوم بإجراء دفع النفقات التي تضمن الآجال المحددة قانوناً وذلك كالتالي :

١ - يصدر الأمر بالصرف أوامر الصرف بين اليوم الأول واليوم العشرين من كل شهر، ويقوم بإرسالها للمحاسب العمومي المكلف بتحويلها إلى نفقات في ظرف عشرة أيام من تاريخ الاستلام لإعادة إرسال الأمر بالدفع للأمر بالصرف وعليه تأشيرة التسديد أي القيام بدفعها^(١٩).

٢ - أما في حالة عدم التطابق بين الأمر بالصرف والأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها يبلغ المحاسب العمومي الأمر بالصرف كتابياً برفضه القانوني للدفع في أجل أقصاه ٢٠ يوماً ابتداء من يوم تسلمه للأمر بالدفع^(٢٠).

وتجدر الإشارة إلى أنه واستناداً للسلطات الممنوحة للمحاسب العمومي فتقع عليه مسؤولية شخصية على ما يقوم به من رقابة أو أي تقصير فيها، إلا أنه لا يتمتع بحرية مطلقة في القيام بوظائفه الرقابية^(٢١).

الفرع الثالث

رقابة محافظ الحسابات

إن محافظ الحسابات هو كل شخص يمارس بصفة عادية باسمه الخاص وتحت مسؤوليته مهنة الشهادة بصحة وانتظامية حسابات الشركات أو الهيئات ويتولى مهام الرقابة في مجالات عدة حددها القانون ٠٨/٩١ المتعلق بتنظيم مهنة الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمجالس المعتمدة^(٢٢) وهي:

- ١ - التأكد من صحة الإحصاءات والحسابات الواردة في المحاسب العامة للمؤسسة.
- ٢ - مراقبة العمليات التي يمكن أن يكون لها تأثير مباشر وغير مباشر على الهيئة الخاضعة لرقابتهم.

(١٨) القانون ٢٠/٩١ المرجع السابق المادة ٣٧.

(١٩) فقير محمد خير الدين فائزة، المرجع نفسه، ص ٢١١.

(٢٠) فالدفع نقدا يتم على مستوى صندوق الهيئة الإدارية المعنية أو بالتحويل للحساب البريدي أو البنكي أو حساب الخزينة أو عن طريق ما يسمى بالمقاصة عندما تكون الهيئة العمومية دائنة ومدينة للأشخاص المعنيين.

(٢١) المرسوم التنفيذي ٩١-٢١٣ المؤرخ في ٠٧ ديسمبر ١٩٩١ يحدد إجراءات المحاسبة التي يسلكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفية احتواها، ج ر عدد ٤٣.

(٢٢) القانون ٠٨/٩١ المتعلق بتنظيم مهنة الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد.

٣ - التمتع بكل الإمكانيات والوسائل لأجل البحث والتحري في عين المكان على الوثائق والدفاتر ولا يلتزم اتجاههم بالسر المهني وتعتبر الآراء التي يقدمونها ملزمة للهيئة التي تخضع لرقابتهم^(٢٣).

المطلب الثاني

الرقابة الخارجية على النفقات العمومية

إن الرقابة الخارجية تشمل كل من رقابة مجلس المحاسبة ورقابة المفتشية العامة للمالية، وكذا الرقابة البرلمانية والتي سندرسها بالتفصيل في الفروع التالية :

الفرع الأول

رقابة مجلس المحاسبة

لقد اعتبر مجلس المحاسبة منذ إنشائه هيئة عليا للرقابة البعدية على الأموال العمومية في كل القوانين التي نظمته، وقد نصت المادة ١٩٠ من دستور ١٩٧٦ والمادة ١٦٠ من دستور ١٩٨٩ على إنشائه، وقد تم التأسيس الفعلي لمجلس المحاسبة ١٩٨٠ وخضع في سيرته على التوالي:

القانون ٨٠-٥٥ المؤرخ في ١ مارس ١٩٨٠. الذي خول له صلاحيات قضائية. القانون ٩٠-٢٢ المؤرخ في ٠٤ ديسمبر ١٩٩٠ الذي جرده من الصلاحيات القضائية.

القانون ٩٥ - ٢٠ المؤرخ في ١٧ يوليو ١٩٩٥ الذي وسع من مهامه ومجال اختصاصه وصلاحياته^(٢٤).

فمجلس المحاسبة يختص برقابة مجموعة من المصالح والهيئات وهي:

١ - مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والمرافق العمومية باختلاف أنواعها والتي تخضع للمحاسبة العمومية.

(٢٣) فقير محمد خير الدين فائزة، المرجع السابق، ص ٢٢٥.

وكذلك انظر: دحوش فائزة، النظام القانوني لمحافظ الحسابات في الجزائر، مذكرة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، الجزائر، ٢٠٠٢، ص ١١.

وكذلك المرسوم التنفيذي ١٧٣/٧٠ المؤرخ في ١٦ نوفمبر ١٩٧٠ المنظم لواجبات ومهام مندوب الحسابات للمؤسسة العمومية أو شبه العمومية، ألغي العمل به.

(٢٤) زهرة حوفة، المرجع السابق، ص ٤٠.

- ٢ - المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطاً صناعياً وتجارياً ومالياً والتي تكون أموالها ومواردها ورؤوس أموالها ذات طابع عمومي.
 - ٣ - تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات والمرافق والهيئات العمومية مهما كانت ووضعيتها القانونية على أن يكون للدولة قسط من رأسمالها.
 - ٤ - الهيئات التي تسيير النظم الإجبارية للتأمين والحماية الاجتماعية.
 - ٥ - مراقبة استعمال المساعدات المالية الممنوحة في الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية أو من أية هيئة أخرى خاضعة للمحاسبة العمومية.
 - ٦ - مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية^(٢٥).
- وتجدر الإشارة إلى أن لمجلس المحاسبة طرقاً للقيام بعملية الرقابة تتمثل فيما يلي :
- ١ - حق الاطلاع وسلطة التحري: حق الاطلاع على كل الوثائق والمستندات والدفاتر التي تسهل مهامه الرقابية، ولتقييم سلامة التسيير لدى المؤسسات والهيئات الخاضعة لرقابته، وكذا سلطة التحري على أعمالها والدخول والمعانية.
 - ٢ - رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية : فلمجلس المحاسبة إذا حدثت مخالفة أو خرق لقاعدة معينة وألحقت ضرراً بالخزينة العمومية تحصيل أي مسير أو عون المسؤولية على هذا الخطأ والمعاقبة عليه بغرامات يصدرها في حقه، شريطة أن لا تتجاوز المرتب السنوي والإجمالي التي يتقاضاها العون طبقاً لنص المادة ٨٩ من أمر ٢٦/٩٥.
 - ٣ - مراجعة حسابات الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين.
- أما بالنسبة لنتائج رقابة مجلس المحاسبة فتنتهي بعدة تقارير منها مذكرة التقييم^(٢٦) والمذكرة المبدئية^(٢٧) والتقرير السنوي والذي يعده المجلس سنوياً
-
- (٢٥) فقير محمد خير الدين فائزة، المرجع السابق، ص ٢٣٢ - ٢٣٣.
- (٢٦) مذكرة التقييم وهي تقييم نهائي يعده المجلس يتضمن كل التوصيات والاقتراحات بغرض تحسين فعالية ومردودية الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته، ويرسلها لمسؤولي هذه الهيئات وللوزراء والسلطات الإدارية المعنية، إضافة إلى التقرير المفصل التقييمي.
- (٢٧) المذكرة المبدئية فيموجبها يقوم رئيس مجلس المحاسبة بإطلاع السلطة المعنية بالنقائص المسجلة في النصوص المتعلقة بشروط استعمال وتسيير وتقدير ومراقبة أموال الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابتها.

ويرسله لرئيس الجمهورية يبين فيه المعايينات والمخالفات والتقييمات الناجمة عن أشغال الرقابة التي قام بها، مرفقاً بالآراء والاقتراحات، وينشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية، وترسل منه نسخة للهيئة التشريعية^(٢٨).

وتجدر الإشارة إلى أن قرارات مجلس المحاسبة محل مراجعة بطلب من الشخص المعني بها أو السلطة السلمية أو الوصية أو من الناظر العام بمجلس المحاسبة، وهذا طبقاً لأحكام المادة ١٠٢ من أمر ٢٠/٩٥ السالف الذكر، كما يمكن أن تكون المراجعة تلقائية من طرف الغرفة أو الفرع الذي أصدر القرار بسبب الخطأ أو الإغفال أو التزوير أو ظهور عناصر جديدة تبرر ذلك، وذلك في خلال سنة من تاريخ صدور القرار، لكن يستلزم طلب المراجعة استكمال الوقائع والأسباب التي تم الاستناد إليها، إضافة إلى الوثائق والمستندات الثبوتية، ويتم توجيه طلب المراجعة إلى رئيس المجلس في أجل أقصاه سنة من تبلغ القرار المطعون فيه، ويقوم رئيس الغرفة بتعين قاضي يتولى دراسة ملف طلب المراجعة، ليقدم مرفقاً بآرائه إلى الناظر العام الذي يقدم ملاحظاته المكتوبة ليتم تحديد الغرفة أو الفرع المتخصص بالنظر في الطلب وتحديد الجلسة.

وهناك طريق آخر لمواجهة قرارات مجلس المحاسبة ألا وهو الاستئناف من طرف الشخص المعني بها أو السلطة السلمية أو الوصية أو الناظر العام لمجلس المحاسبة في أجل شهر من تبليغ القرار، ويتم إيداع عريضة لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة ليدرس الملف في الغرف المجتمعة ما عدا الغرفة مصدر القرار.

بعدها يتم تحديد الجلسة من رئيس مجلس المحاسبة ويبلغ الشخص المستأنف بذلك، وهذا بعد أن يقدم الناظر العام ملاحظته المكتوبة، ويتم الفصل فيه بقرار يتخذ بأغلبية الأصوات^(٢٩).

أما بالنسبة لطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة الغرف مجمعة أمام مجلس الدولة من طرف المعني أو ممثله القانوني أو بطلب من الوزير المكلف بالمالية أو السلطة السلمية أو الوصائية أو من الناظر العام طبقاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية^(٣٠).

(٢٨) فقير محمد خير الدين فائزة، المرجع السابق، ص ٢٣٦.

(٢٩) فقير محمد خير الدين فائزة، المرجع السابق، ص ٢٣٧، ٢٣٨.

(٣٠) القانون رقم ٠٨/٠٩ المؤرخ في ٢٥ فبراير ٢٠٠٨ يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

الفرع الثاني رقابة المفتشية العامة للمالية

تعتبر المفتشية العامة للمالية جهازاً رقابياً دائماً وضع تحت السلطة المباشرة. للوزير المكلف بالمالية بمقتضى المرسوم ٨٠-٥٣^(٣١) يقوم برقابة بعدية تنصب على السير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والأجهزة الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، وتمارس على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، المستثمرات الفلاحية العمومية، هيئات الضمان الاجتماعي^(٣٢).

وتهدف المفتشية العامة للمالية من خلال هذه المهام إلى :

- ١ - التحقق من شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي، وكذا الأحكام القانونية والتنظيمية التي يكون بها انعكاس مالي.
 - ٢ - مراقبة التسيير والوضع المالي للمؤسسة أو الهيئة.
 - ٣ - التأكد من صحة، صدق، سلامة وانتظام المحاسبة.
 - ٤ - التأكد من أن العمليات المراقبية تدخل في إطار تنفيذ الميزانية للمؤسسة.
 - ٥ - التأكد من أن المراقبة الداخلية تعمل بصورة فعالة.
 - ٦ - مراجعة العمليات المالية التي يقوم بها المحاسبون والأمرون بالصرف.
- وتجدر الإشارة إلى أن عمليات الرقابة التي تقوم بها المفتشية تحرر كنتيجة لها تقارير من طرفهم، يسجلون فيها ملاحظاتهم ومعاينتهم المتعلقة بفعالية التسيير في تلك المصلحة، ويقومون باقتراح التدابير والتوصيات التي من شأنها تحسين الوضعية قيد المعاينة، ويمكن اقتراح تحسين الأحكام التنظيمية والتشريعية.
- إن كل هذه الأهداف الموجودة من خلال القيام بالرقابة ثم من طرف هياكل موزعة للمفتشية العامة للمالية^(٣٣)

ومن أهم التعديلات التي تجدر الإشارة إليها حسب المرسوم التنفيذي ٢٠٠٨

(٣١) المرسوم التنفيذي ٥٣/٨٠ المؤرخ في ١ مارس ١٩٨٠ يتضمن إنشاء المفتشية العامة للمالية، ح ر، عدد ١٠.

(٣٢) المرسوم رقم ٩٢ - ٧٨ المؤرخ في ٢٢ فبراير ١٩٩٢ يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية الملغى بموجب المرسوم التنفيذي ٢٧٢/٠٨ المؤرخ في ٠٩ سبتمبر ٢٠٠٨ عدد ٥٠.

(٣٣) المرسوم التنفيذي ٩٢ - ٣٢ المؤرخ في ٢٠ يناير ١٩٩٢ يتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية.

ف نجد المواد ٤,٥,٦ منه حيث تمارس حق التدخل في جميع العمليات التي أجراها المحاسبون العموميون ومحاسبو الهيئات المذكورة في المادة الثانية السالفة الذكر، غير أنه لا يمكن مراجعة الحسابات إن تمت تصنيفاتها نهائياً طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها، وتتم في عين المكان وعلى الوثائق فجأة، وفي حالة اكتشاف وجود ثغرات أو تأخيرات هامة يطلب من المعني بتحيينها وإعادة ترتيبها^(٣٤).

الفرع الثالث

الرقابة البرلمانية

تعتبر الرقابة البرلمانية رقابة شعبية وسياسية يقوم بها ممثلو الشعب أو ما يسمى بالنواب المنتخبين في البرلمان بغرفتيه، وقد عرفت هذه الهيئة تطورات عديدة في التشريع الجزائري^(٣٥)، وتعمل على تحقيق عدة أهداف منها:

- ١ - التأكد من تنفيذ القرارات في إطار القانون المعمول به.
 - ٢ - التأكد من السير الحسن للاقتصاد الوطني ومن الحفاظ على ثروة الأمة.
 - ٣ - تدارك النقائص والانحرافات.
 - ٤ - السهر على التجاوزات وتحويل الأموال العمومية.
 - ٥ - السهر على إزالة البيروقراطية.
- وتظهر أهمية رقابة البرلمان وفعاليتها من خلال الوسائل المتاحة والمحددة كالتالي:
- أولاً: الرقابة قبل التصويت على الميزانية:** وتكون هذه الرقابة بالحق المخول في الاستجواب والأسئلة الشفوية والكتابية ولجان التحقيق.
- ١ - الاستجواب: يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة بخصوص مسألة موضوع الساعة^(٣٦).
 - ٢ - الأسئلة الشفوية: فيودع السؤال الشفوي من صاحبه لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة قبل عشرة أيام من الجلسة المخصصة لذلك، ليقوم رئيس

(٣٤) المرسوم التنفيذي ٢٧٢/٠٨ المرجع السابق المادة ٠٧, ٠٨, ٠٩, ٠٥, ٠٤, ٠٣, ٠٢.

(٣٥) فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، النظرية العامة للدساتير، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٩٤ ص ٠٢.

وكذلك انظر: مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري، دار بلقيس، الجزائر، دون ذكر السنة.

(٣٦) القانون ٩٩-٠٢ المؤرخ في ٠٨ مارس ١٩٩٩ المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

الغرفتين حسب الحالة بإرسال السؤال للحكومة، وتخصص كل ١٥ يوماً من الدورات العادية التي يعقدها البرلمان، ويتم ضبط الأسئلة التي يتعين على أعضاء الحكومة الإجابة عنها بالاتفاق بين مكتب كل غرفة من الغرفتين والحكومة، وبهذا يعرض صاحب السؤال على عضو الحكومة المعني.

٣ - الأسئلة الكتابية: تأخذ هنا الأسئلة الصيغة الكتابية ويكون جواب الحكومة في غضون ٣٠ يوماً الموائية لتبليغ السؤال.

٤ - لجان التحقيق: إضافة للجان الدائمة يمكن إنشاء لجان تحقيق للمراقبة في أي وقت يخص قضية ما منها مجالات الرقابة المالية.
ثانياً: الرقابة البرلمانية البعديّة، وتظهر هذه الرقابة في:

١ - التقارير السنوية: وتظهر من خلال التقرير السنوي للمخطط الوطني للتنمية للجنة المركزية للصفاة العمومية، للمفتشية العامة للمالية، للمجالس الشعبية الولائية والبلدية وتقارير المؤسسات العمومية، مجلس المحاسبة.

٢ - قانون ضبط الميزانية: وهو قانون يتعلق بكل العمليات التي قامت بها الحكومة والإدارات التابعة لها والهيئات الإدارية وتعرضها على البرلمان للمصادقة عليها^(٣٧).

٣ - بيان السياسة العامة: فهو حصيلة عمل الحكومة يقدم للبرلمان بغرفتيه ليتسنى له مناقشته، وتنتهي هذه المناقشة إما بالتصويت بالثقة أو بملتمس الرقابة^(٣٨).

(٣٧) المرسوم الرئاسي رقم ٤٣٦/٩٦ المؤرخ في ٠٧ ديسمبر ١٩٩٦ المتعلق ب تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء ٢٨ نوفمبر ١٩٩٦، الجريدة الرسمية ٧٦. وكذلك انظر: قانون رقم ١٧/٨٤ المؤرخ في ١٧ يوليو ١٩٨٤ المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية عدد ٢٨ المعدل والمتمم.

(٣٨) ملتمس الرقابة يمكن للمجلس أثناء مناقشة بيان السياسة العامة أن يصوت على ملتمس الرقابة، وينصب على مسؤولية الحكومة وأن يوقعه ٧١ من عدد النواب على الأقل ليكون معلوماً وتتم الموافقة بأغلبية ٢/٣ من النواب.

المبحث الثاني

تقييم الرقابة على النفقات العمومية

إن تقييم الرقابة على النفقات العمومية لا تقتصر على محدوديتها من الناحية النظرية أي من خلال القوانين والتنظيمات المنظمة لها، وإنما حتى من الناحية الميدانية، وكيف تتجسد هذه الرقابة في الواقع، وما هي الآثار والنتائج المترتبة عنها؛ وهذا ما سوف نحاول التعرض إليه بالدراسة في هذا المبحث.

المطلب الأول

محدودية رقابة النفقات العمومية من الناحية النظرية ومقارنتها بالتقنين الفرنسي

إن قانون ١٠ أغسطس ١٩٢٢ يعتبر ميثاقاً للرقابة المالية، فهو المرجع والمصدر الأول لها، وبما أن الجزائر قد عاشت لفترة طويلة تحت سلطة الاستعمار الفرنسي فقد أثرت في قوانينها حتى بعد الاستقلال، ولهذا نحاول في هذا المطلب تقييم دور الرقابة على النفقات العمومية نظرياً وربطها بالقانون الفرنسي:

الفرع الأول

مضمون القانون الفرنسي ١٠ أغسطس ١٩٢٢

لقد بقيت التجاوزات للاعتمادات الممنوحة تثقل كاهل الميزانية الفرنسية حيث في سنة ١٩٢٠ سجلت تجاوزاً للاعتمادات الميزانية قدر ب ١٢٠ مليون فرنك فرنسي، بعدها صدر قانون ١٩٢٢ والذي نظم هذه الرقابة فهو لا يحتوي إلا على ١٠ مواد، حدد فيها المشرع الفرنسي سلطات وأنظمة مصالح الرقابة، كالمراقب المالي الذي وضع على رأس مصلحة المحاسبة وضمن له استقلالية على الرغم من تعيينه من قبل وزير المالية^(٣٩).

فالمادة الأولى من هذا القانون تضع المراقب المالي على رأس مصلحة المحاسبة والرقابة لنفقات الالتزام في الإدارات المركزية، كما تحدد صلاحياته بصفته مستقلاً عن الإدارة المنصب فيها، أما المادة الثانية فتبين كيفية تعيينه حيث يعين من طرف وزير المالية وتحت سلطته وهو أحد موظفي وزارته.

(٣٩) زهرة حوفة، المرجع السابق، ص ١٤٨ - ١٤٩.

وأهم المواد في هذا القانون هي المادة الخامسة منه، حيث تحدد أن كل المراسيم والمعاهدات والقرارات والتنظيمات التي يصدرها الوزير أو أحد موظفي وزارته ولها أثر الالتزام بالإنفاق تخضع كلها لتأشيرة مسبقة من المراقب المالي، وذلك من خلال تسجيل النفقة ووفرة الاعتمادات المالية، إضافة إلى احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها.

أما المادة السادسة منه فتوسع من صلاحيات المراقب المالي، فإضافة لصلاحية في منح تأشيرة الالتزام، فله الحق في منح تأشيرة على أوامر الدفع^(٤٠).

الفرع الثاني

اختلافات القانون الفرنسي ل ١٠ أغسطس ١٩٢٢ الخاص بالرقابة المالية عن القانون الجزائري

لقد ظهرت من الناحية النظرية أو بالأحرى القانونية والتنظيمية اختلافات عدة بين كل من القوانين الجزائرية والقانون ل ١٠ أغسطس ١٩٢٢ على الرغم من أنه أصل الرقابة المالية أو ميثاقها - كما ذكرنا آنفاً - نذكر منها:

أساساً إن عملية إجراء المقارنة بين الرقابة المالية في الجزائر والرقابة المالية حسب قانون ١٠ أغسطس ١٩٢٢ هو أن أساس فكرة هذه الرقابة واحد، إضافة إلى أن مبتكرها ومنفذها في بداية الفترة هم نفس الأشخاص، لكن القائل بهذا قد يعتقد بأنه مادام أساس الفكرة واحد ومنفذوها ومبتكروها نفس الأشخاص فلا بد أن يكون نشأة وتطور كل منها نفسه، لكن حقيقة الربط تبين لنا خلاف ذلك، بحيث إن الرقابة المالية طبقت في الجزائر قبل أن يظهر قانون ١٠ أغسطس ١٩٢٢ بعشرين سنة.

كما أن تطور تقنين وتنظيم مصالح الرقابة المالية في البلدين لم يكن متوازياً ولا حتى متشابهاً على الرغم من أن الجزائر كانت تحت الإدارة الفرنسية - كما ذكرنا آنفاً - فمثلاً المراقب المالي في الجزائر لا يؤشر سوى على الالتزام بالنفقات وتنتهي مرحلته بعد التأشير، بينما المراقب المالي في فرنسا يؤشر على الالتزام بالنفقات وكذا أوامر الدفع^(٤١).

(٤٠) زهرة حوفة، المرجع نفسه، ص ١٤٩.

(٤١) زهرة حوفة، المرجع السابق، ص ١٥٠.

الفرع الثالث

مزايا وعيوب الرقابة على النفقات العمومية في ظل

قانون ١٠ أغسطس ١٩٢٢

من أجل التمكن من فهم وتقييم الرقابة المالية وفتح مجالات تطويرها يجدر بنا تقييم قانون ١٠ أغسطس ١٩٢٢ باعتباره ميثاق الرقابة المالية، وذلك من خلال تبين الأسباب التي سمحت بتعميره، ونذكر منها: حجم كفاءة المراقبين الماليين والدفاع عن المصلحة العامة وعلاقة المراقب المالي بالبرلمان.

إلا أنه على الرغم من المزايا العديدة المذكورة والتي كانت مجسدة آنذاك إلا أن الرقابة تعرضت لانتقادات عدة منها:

١ - التدخل غير الملائم في النفقات: حيث يطرح مشكلة الأمرين بالصرف والمراقبين الماليين كونهم يتدخلون في تحديد النفقات، وبذلك يخرج من حدود صلاحيات مشتركة في تحديد الاعتمادات المالية، كما أن المراقب المالي في كثير من الأحيان يجد نفسه مدفوعاً إلى التدخل في ملاءمة النفقة بسبب دوره في حماية المال العام، ونظراً للتقدير السيئ للنفقة أو مدى موافقتها مع الهدف الأساسي للمصلحة أو الهيئة العمومية، فهذا يجعل المراقب المالي منحازاً إلى موقف رفض منح التأشيرة على الرغم من عدم وجود أسباب رفض قاطعة^(٤٢).

٢ - التأخير في دراسة وفحص الملفات: إن التأخير في دراسة وفحص الملفات المتعلقة بالرقابة والالتزام بالنفقة له آثار سلبية على النفقة العمومية^(٤٣)، وعلى المالية العامة للدولة؛ وذلك نظراً للسرعة التي تتطلبها العمليات الاقتصادية عموماً، كما يزيد هذا التأخير عند رفض المراقب المالي منح التأشيرة.

المطلب الثاني

محدودية الرقابة على النفقات العمومية من الناحية الميدانية

إن المتأمل في الميزانية العامة للدولة يجد أن الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها لا تشكل إلا جزءاً من المراحل الهامة التي تمر بها حياة النفقة، إلا أنها وبعد إقرار الميزانية العامة للدولة يصبح دورها حاسماً في نشوء النفقة من عدمه في

(٤٢) زهرة حوفة، المرجع نفسه، ص ١٥٢.

(٤٣) فوزي عطوي، المالية العامة، دون ذكر دار النشر، بيروت، ص ٢٩٩.

الظروف العادية، لذا سنحاول التعرض بالدراسة إلى محدوديتها من الناحية الميدانية، وذلك عن طريق حصر المشاكل والتناقضات التي تعاني منها، إضافة إلى عدة عراقيل نذكر منها: عراقيل من جهة المشاكل المادية والبشرية والمشاكل القانونية هذا من جهة، ومن جهة ثانية مختلف النقائص والمآخذ التي تسجل في علاقات المراقب المالي بمحيطه، أولاً بالأمر بالصرف، وثانياً بالمحاسب العمومي، وثالثاً هيئات الرقابة على الأموال العمومية.

وقد تواجه الرقابة المالية للدولة مشاكل متعددة ومتشعبة في أثناء ممارستها الميدانية أهمها: المشاكل ذات البعد البشري والمادي حيث إن هذا البعد كان له دور أساسي في إنجاح الرقابة المالية في فترة تاريخية سابقة على مرحلة الإدارة الفرنسية، من خلال الكفاءات البشرية والوسائل المادية التي وضعت تحت تصرفهم، أضف إلى ذلك أن مصالح الرقابة المالية كغيرها من الهيئات والإدارات العمومية على المستوى المركزي والمحلي تعاني من عدة مشاكل، وهذا ما انعكس سلباً على ممارستها وعلى تطورها.

الفرع الأول

تقييم رقابة مجلس المحاسبة

يظهر لنا من خلال دراسة الرقابة على مجلس المحاسبة أنها رقابة مالية تقييمية وإصلاحية تهدف لحماية المال العام وتحسين طرق الإنفاق والتسيير وكل ما يتعلق بالقواعد المحاسبية والمالية، فهي إصلاحية من خلال النتائج التي تسفر عنها عمليات التحري والمراقبة والاقتراحات والتقارير التي تقدمها إلى الهيئات والمصالح العمومية المعنية، بهدف التوصل لأحسن سبل التسيير المالي والمحافظة على الأموال العامة، ومن أجل بلوغ هذه الأهداف زود بهيكل تنظيمي يجعل منه هيئة إدارية وقضائية، ولا يلتزم بالسر المهني أو السلم الإداري، وله أن يوقع العقوبات التي يراها مناسبة للمخالفات والأخطاء المرتكبة.

إلا أنه يلاحظ أن هذه الهيئة الرقابية تميزت بعدم استقرارها خاصة بعد نشر التقارير السنوية في الجرائد الرسمية^(٤٤).

(٤٤) فقير محمد، خيرالدين فائزة، المرجع السابق، ص ٢٣٩، ٢٣٨.

الفرع الثاني

تقييم رقابة المفتشية العامة للمالية

تعد المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية^(٤٥) ذات دور بالغ الأهمية، ولا يمكن الاستغناء عن المهام التي تؤديها في مجال المراقبة والتقييم الاقتصادي والدراسات والتحليل، إلا أنه توجد العديد من العقبات التي تحد من فعالية رقابة هذه الهيئة من بينها:

- ١ - إن العديد من الهيئات لا تخضع لرقابة المفتشية العامة للمالية إن لم نقل أنها لا تخضع لأي نوع من الرقابة وهي رئاسة الجمهورية، وزارة الدفاع الوطني، المجلس الشعبي الوطني، بعض المؤسسات الاقتصادية كالسونطراك^(٤٦) كذلك لماذا تخضع ميزانية التجهيز لبعض الهيئات في الدولة كالمجلس الشعبي الوطني لهذه الرقابة، ونستثني ميزانية التسيير، فما هو المعيار أو المبرر في ذلك؟^(٤٧)
- ٢ - ما يعاب عليه كذلك إن محققي المفتشية مختصون بتسيير الأموال العمومية المقدرة بالمليارات مقابل أجر لا تتوافق مع أهمية وصعوبة المهمة الموكلة إليهم؛ مما يجعلهم ذلك عرضة للرشوة.
- ٣ - نلاحظ أن دورها ينصب في الرقابة أو إعداد التقارير دون أن يكون لها صلاحية البت وإصدار حكم أو قرار.
- ٤ - عدم وجود تناسق بين عمل رقابة المفتشية وباقي الهيئات الرقابية الأخرى، ونتيجة لهذه النقائص التي تعترى عملها فقد اقترحت لجنة إصلاح هيكل الدولة بموجب قرار رئاسي رقم ٣٧٢/٢٠٠٠ وبمكتب دراسات يقدم كل آرائه المتعلقة بأساليب التسيير المالي المحاسبي وتعمل بالتنسيق مع مجلس المحاسبة والمفتشيات العامة للوزارات^(٤٨).

(٤٥) زهرة حوفة، المرجع السابق، ص ١٥٢.

(٤٦) فقير محمد، خير الدين فائزة، المرجع نفسه، ص ٢٣٧، ٢٣٨.

(٤٧) زهرة حوفة، المرجع نفسه، ص ١٥٢.

(٤٨) فقير محمد خير الدين فائزة، المرجع السابق، ص ٢٣٧، ٢٣٨.

الفرع الثالث

تقييم رقابة المراقب المالي والرقابة البرلمانية

أولاً: تقييم الرقابة البرلمانية:

على الرغم من دور الرقابة إلا أنها اعترتها العديد من النقائص والتناقضات التي تقلل من فعاليتها، حيث إن هذا العمل يكاد تحتكره لجنة واحدة تتعلق بلجنة المالية والميزانية، أما فيما يتعلق بلجان التحقيق فلم يحدث أن نصبت هذه اللجنة لمراقبة تنفيذ الميزانية أو ما يتعلق بالاقتصاد والمالية، مما يثبت انعدام الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ قانون المالية.^(٤٩)

ثانياً: تقييم رقابة المراقب المالي وعلاقته بمحيطه:

إن الانسجام والتكامل مع المحيط لكل مؤسسة أو هيئة أو إدارة أمر ضروري لتحسين الأداء وزيادة الفعالية، لهذا فعملية التقييم تقودنا حتماً إلى التطرق إلى علاقة المراقب المالي بمحيطه، وقد لاحظنا ميدانياً أنها تسجل عدة مآخذ في علاقة المراقب المالي بمحيطه، أما من حيث علاقته بالمسؤولين في المديرية العامة للميزانية أو الأعوان المنفذين للمحاسبة العمومية، كالأمر بالصرف أو المحاسب العمومي، إضافة إلى علاقة المراقب المالي بالأجهزة المختلفة للرقابة على الأموال العمومية كجزء هام من محيط المراقب المالي.

علاقته بالمديرية العامة للميزانية : تعتبر علاقته بالمديرية علاقة تبعية تامة، نظراً للمنصب الحساس الذي يشغله، والذي يمكن أن يقال منه بمجرد قرار من الوزير المنتدب للميزانية، لكن التناقض في هذه التبعية هو أن المراقبين الماليين يشرف وينسق معهم نائب مدير التنظيم والرقابة الذي يوضع في درجة وظيفية أقل من درجة المراقب المالي.

علاقته بالأمر بالصرف :

إن علاقة المراقب المالي مع الأمر بالصرف هي علاقة مباشرة تنصب على مجموع القرارات التي يتخذها هذا الأخير ذات الطابع المالي، والنفقات الذي يريد أن يلتزم بها، ونظراً لطبيعة التأشيرة المسبقة، فإن الأمر بالصرف يتشارك في المسؤولية مع المراقب المالي بل في بعض الأحيان ونظراً لأسبقية التأشيرة فإنه يسبقه في الموافقة أو رفض القرار.

(٤٩) فقير محمد خير الدين فائزة، المرجع نفسه، ص ٢١٦.
وكذلك انظر: طاهر جمال الدين، المرجع السابق، ص ١٢٠.

إن المراقب المالي له دور أساسي وهو مطابقة القرار أو الالتزام بالإنفاق للقوانين والأنظمة المعمول بها، قد يكون وجهاً للتدخل في ملاءمة النفقة من خلال الرجوع إلى هذه القوانين والأنظمة، لأن هذه الأخيرة تحدد بدقة حدود ملاءمة النفقة التي تعتبر ميداناً خاصاً بالمسير أو للأمر بالصرف، وحدود قانونية أو شرعية الالتزامات والقرارات التي تعتبر من مهام الرقابة التي يقوم بها المراقب المالي، وعدم التحديد النهائي والدقيق سوف يبقى الإشكال في تداخل مهام كل منها وارداً^(٥٠).

– علاقة المراقب المالي بالمحاسب العمومي:

باعتبار أن المحاسب العمومي عوناً لتنفيذ المحاسبة العمومية تابعاً لوزارة المالية مثله مثل المراقب المالي، إلا أن الأول مكلف بالدفع بصفة عامة فيما يخص النفقات، والثاني مكلف بالرقابة المسبقة، كما أن قانون المحاسبة العمومية يعطي للمحاسب العمومي حق التأكد من العناصر التي راقبها المراقب المالي، وأُشِرَ عليها والتي تعتبر موضوعاً لرقابته المسبقة، ولكن نظراً للمسؤولية المدنية والجنائية للمحاسب العمومي فإنه في بعض الأحيان يرفض دفع بعض النفقات التي وافق عليها المراقب المالي، هذا التضارب في الآراء بين المحاسب العمومي والمراقب المالي بصفتهما هيئتين تابعتين لوزارة المالية ينتج أثرين بارزين:

- ١ - من جهة تطويل المدة اللازمة للبدء في تنفيذ النفقة التي أمر بصرفها الأمر بالصرف.
- ٢ - ومن جهة ثانية هذا التضارب يجعل رقابة المراقب المالي مجرد رقابة زائدة بدلاً من أن تكون مكملة، هذه الازدواجية في الرقابة لم يشر إليها قانون المحاسبة العمومية مما يجعل الكثير من المسيرين يعتبرون أن الرقابة المالية ثقيلة وغير ملائمة.

(٥٠) طاهر جمال الدين، المرجع السابق، ص ١١٢.

الخاتمة

ونصل في الختام إلى القول بأن للرقابة المسبقة على النفقات العمومية أهمية كبيرة لحماية الأموال العمومية نظرياً، حيث ما يدعم ذلك تعددها، فنجد رقابة المراقب المالي وهو موظف يعينه وزير المالية من بين موظفي المديرية العامة للميزانية، ويسهر على صحة النفقات بوضع تأشيرات، ورقابة المحاسب العمومي وهو الشخص المعين بمقتضى قرار وزاري صادر من الوزير المكلف بالمالية، يقوم بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات ومراقبة حركة الحسابات، ورقابة محافظ الحسابات وهو الذي يمارس بصفة عادية باسمه الخاص وتحت مسؤوليته مهنة الشهادة على حسابات الشركة، ورقابة مجلس المحاسبة حيث اعتبر منذ إنشائه هيئة عليا للرقابة البعدية على الأموال العمومية في كل القوانين التي نظمتها، ومن أهم النتائج المتوصل إليها ما يلي :

- ١ - اعتبرت المفتشية العامة للمالية جهازاً رقابياً دائماً وضع تحت السلطة المباشرة للوزير المكلف بالمالية، ويقوم برقابة بعدية تنصب على السير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والأجهزة الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، والرقابة البرلمانية والتي تعتبر رقابة شعبية وسياسية يقوم بها ممثلو الشعب أو ما يسمى بالنواب المنتخبين في البرلمان بغرفتيه ، وتعمل على التأكد من تنفيذ القرارات والسير الحسن للاقتصاد الوطني ومن الحفاظ على ثروة الأمة.
- ٢ - لاحظنا من الناحية الواقعية أو الميدانية عدم فعاليتها ومحدوديتها سواء من ناحية تكوين المراقبين أو المصالح المخصصة بالرقابة، والعلاقة فيما بينها، كانعدام العلاقة بين المراقب المالي والبرلمان وكذا مع مجلس المحاسبة، أضف إلى ذلك المشاكل في تطبيقها سواء المشاكل ذات الطابع المادي والبشري، وحتى المشاكل ذات الطابع القانوني والتنظيمي.
- ٣ - لاحظنا وجود العديد من النقائص والتناقضات التي تواجه ممارستها في شكلها الحالي، والتي تتعلق بمبادئها وميدان تطبيقها، كغياب المعايير التي تخضع لها هيئات للرقابة دون أخرى كرئاسة الجمهورية، وميزانيات دون أخرى كميزانية التسيير دون ميزانية التجهيز كالمجلس الشعبي الوطني.

قائمة المراجع

سورة التوبة الآية ٦٠.

أ - الكتب :

- ١ - فوزي عطوي، المالية العامة، دون ذكر دار النشر، بيروت.
- ٢ - فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، النظرية العامة للدساتير، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٩٤.
- ٣ - مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري، دار بلقيس، الجزائر، دون ذكر السنة.
- ٤ - براهيم سهايم، أبحاث في الإصلاح المالي، مقدمة في المالية العامة، دار بلقيس، الجزائر، ٢٠١٠.
- ٥ - فقير محمد، خير الدين فائزة، أبحاث في الإصلاح المالي، الرقابة على النفقات العمومية، دار بلقيس، الجزائر، ٢٠١٠.

ب- الرسائل والمذكرات :

- ١ - زهرة حوافة، دراسة تطور الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها نحو ميزانية اقتصادية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في التحصيل الاقتصادي، جامعة الجزائر ٢٠٠٦-٢٠٠٧.
- ٢ - طاهر جمال الدين، مراقبة تنفيذ النفقات العمومية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، الجزائر، ٢٠٠١/٢٠٠٢.
- ٣ - دحوش فائزة، النظام القانوني لمحافظ الحسابات في الجزائر، مذكرة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، الجزائر، ٢٠٠٢.

ج- النصوص القانونية :

أولاً - الأوامر:

- ١ - الأمر ٢٠/٩٥ المؤرخ في ١٧ يوليو ١٩٩٥ يتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر عدد ٣٩.

ثانياً - القوانين:

- ١ - قانون رقم ١٧/٨٤ المؤرخ في ١٧ يوليو ١٩٨٤ المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية عدد ٢٨ المعدل والمتمم.
- ٢ - القانون رقم ٩٠-٢١ المؤرخ في ١٩ أغسطس ١٩٩٠ يتعلق بالمحاسبة العمومية.
- ٣ - القانون ٠٨/٩١ المتعلق بتنظيم مهنة الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد.

٤ - القانون ٩٩-٠٢ المؤرخ في ٠٨ مارس ١٩٩٩ المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

٥ - القانون رقم ٠٨/٠٩ المؤرخ في ٢٥ فبراير ٢٠٠٨ يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ثالثاً - المراسيم :

١ - المرسوم التنفيذي ٧٠/١٧٣ المؤرخ في ١٦ نوفمبر ١٩٧٠ المنظم لواجبات ومهام مندوب الحسابات للمؤسسة العمومية أو شبه العمومية، ألغى العمل به

٢ - المرسوم التنفيذي ٨٠/٥٣ المؤرخ في ١ مارس ١٩٨٠ يتضمن إنشاء المفتشية العامة للمالية، ح ر، عدد ١٠

٣ - المرسوم التنفيذي ٩١-٣١٣ المؤرخ في ٠٧ ديسمبر ١٩٩١ يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميين وكيفياتها ومحتواها، الجريدة الرسمية، عدد ٤٣.

٤ - المرسوم رقم ٩٢ - ٧٨ المؤرخ في ٢٢ فبراير ١٩٩٢ يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية الملغى بموجب المرسوم التنفيذي ٠٨/٢٧٢ المؤرخ في ٠٩ سبتمبر ٢٠٠٨ عدد ٥٠.

٥ - المرسوم التنفيذي رقم ٩٢ - ٤١٤ المؤرخ في ١٤ نوفمبر ١٩٩٢ يتعلق بالرقابة المسبقة للنفقات العمومية التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية، عدد ٨٢.

٦ - المرسوم التنفيذي ٩٢ - ٣٢ المؤرخ في ٢٠ يناير ١٩٩٢ يتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية.

٧ - المرسوم التنفيذي ٩٣-٤٦ المؤرخ في ٠٦ يناير ١٩٩٣ يحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر للإيرادات، ج ر عدد ٠٩.

٨ - المرسوم الرئاسي رقم ٩٦/٤٣٦ المؤرخ في ٠٧ ديسمبر ١٩٩٦ المتعلق بتعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء ٢٨ نوفمبر ١٩٩٦، الجريدة الرسمية ٧٦.

