

أهمية تحديث الرقابة على العمليات المالية للموازنة العامة في الجزائر

- د. بومدين حسين

جامعة تلمسان

douaa55@yahoo.fr

- بن خالدي فضيل

جامعة تلمسان

benkhaldifodil@gmail.com

مخبر مجموعة البحث في المالية العامة

Grefip

مخبر مجموعة البحث في المالية العامة

Grefip

الملخص:

لقد شهدت السنوات الأخيرة اهتماما متزايدا على كافة المستويات النظرية والعلمية، وفي مختلف دول العالم حول اعتماد نظام رقابي فعّال يتماشى مع التحولات الإقتصادية والسياسية والإجتماعية والمالية، وكذا الإصلاحات المحققة في مجال الموازنة العامة وذلك بالتحول من موازنة الوسائل إلى موازنة قائمة على النتائج والأداء، الأمر الذي يستدعي على الدولة الجزائرية مواكبة التطور الحاصل على مستوى أجهزة الرقابة المالية العالمية خاصة الدول المتطورة، وذلك في ظل عصرنة الموازنة العامة والتحول من موازنة البنود إلى موازنة قائمة على أساس النتائج.

الكلمات المفتاحية: النفقات العمومية، الموازنة القائمة على النتائج، تحديث أجهزة الرقابة في الجزائر.

Abstract:

The last years have witnessed a remarkably growing worldwide theoretical and scientific interest in the adoption of an effective control system consistent with the current economic, political, social and financial changes, in addition to the reforms in the public budget which build on the shift from budgeting means to a budgeting based on performance and results. Such state of affairs dictates on Algeria to keep up with the fast development in finance control services.

Keywords: Public expenditure, results-based budgeting, modernization of censorship bodies in Algeria.

JEL Classification: H76, H61

Résumé

Ces dernières années, il y a eu un intérêt croissant à tous les niveaux théoriques et scientifiques, et dans divers pays à travers le monde, dans l'adoption d'un régime de réglementation efficace en conformité avec les transformations économiques, politiques, sociales et financières, ainsi que les réformes dans le domaine du budget public en passant de l'équilibrage Les moyens d'équilibrer les résultats et les performances, qui oblige l'État Algerian à se tenir au courant du développement des organes mondiaux de contrôle financier, en particulier des pays développés, à la lumière de la modernisation du budget général et du passage de l'équilibrage des points à l'équilibrage.

Mots-clés: dépenses publiques, budgétisation axée sur les résultats, Modernisation des dispositifs de contrôle en Algérie.

مقدمة:

أجمع مختلف المختصون في الإقتصاد والمالية العامة والإدارة على أن أي نظام مالي لا تتوفر فيه رقابة فعالة ومنظمة يعتبر نظاما ناقصا يفتقر إلى مقومات النجاح، وذلك ما أخذت به مختلف الدول، مع وجود أنواعا مختلفة من الرقابة المالية وشكلت أجهزة مختلفة لنفس الغرض آملة في حماية المال العام من مختلف أشكال السرقة والتبذير، كما أن التحول الذي أحدثه تسيير الموازنة القائمة على النتائج يجب أن يترافق مع تطور مماثل يعتمد على مفاهيم ومعايير جديدة من بينها شمولية الإعتمادات والتخلي عن التصرف حسب الوسائل والعمل بطريقة التصرف حسب النتائج.

فالجزائر على غرار الدول تعتبر الموازنة العامة للدولة إحدى الوسائل الأساسية لتوجيه سياستها المالية، وقد بدأت منذ سنة 2004 مشروعا طموحا للإصلاح في مجال الموازنة العامة وذلك بالتحول من موازنة الوسائل إلى موازنة قائمة على النتائج والأداء، بالإضافة إلى الإصلاحات المحققة في مجال المحاسبة العمومية وجعلها قائمة على أساس معايير دولية، بحثا عن الكفاءة والفعالية في تسيير الأموال العمومية، والإستغلال الأمثل للموارد.

وتماشيا مع هذا الإتجاه أعلنت الجزائر عن برنامج لإصلاح نظامها المالي والمحاسبي لمواكبة التطورات التي تحدث في مختلف دول العالم، وانتهاج نظام رقابي يواكب هذه الإصلاحات لتعزيز

الشفافية والمصادقية والمحافظة على المال العام بإنفاقه حسب الأوجه المحددة لذلك، هذا بتطبيق نظام رقابي حديث وفعال يتماشى وسياسة الموازنة القائمة على النتائج والأهداف، من خلال إتباع إستراتيجية لإصلاح الإطار القانوني وإعداد مشروع قانون عضوي متعلق بقوانين المالية الذي لازال إلى يومنا هذا لم يصادق عليه.

ولذلك كان لابد من طرح التساؤل التالي: **ما مدى حاجة النظام الميزاني الجزائري إلى تحديث الرقابة على العمليات المالية؟**

ومن هذه الإشكالية يمكن وضع الفرضيات التالية :

- 1- لا توجد خريطة واضحة المعالم لوظيفة الرقابة المالية في الجزائر .
 - 2- المحافظة على المال العام وتحقيق الشفافية في التسيير يعتمد على نظام رقابي حديث يتوافق مع التوجهات الحديثة للنظام الموازي القائم على النتائج والأداء .
- أهمية الدراسة:** تتجلى أهمية البحث من خلال إبراز أهمية الرقابة على العمليات المالية والأجهزة القائمة بها والدور الذي تلعبه أجهزة الرقابة المالية في الجزائر، كما تهدف إلى معرفة الجهاز الرقابي و كذا أنواعه وطرق الرقابة وأهميتها في اكتشاف الأخطاء والحد من التلاعبات والإختلاسات في المجال المالي، وما مدى حاجة الدولة إلى تحديث وتعزيز آليات الرقابة على النفقات العمومية ومواكبة التطورات الحاصلة في هذا الميدان خاصة في الدول المتطورة.

منهج الدراسة: حاولنا أن نسلك بهذا البحث أسلوب البحث العلمي من أجل الوصول إلى الإجابة على الإشكالية الأساسية التي يطرحها الموضوع وذلك ابتداء بالمقدمات وانتهاء عند النتائج والتوصيات واعتمدنا لهذا السبيل المنهج الوصفي التحليلي لنتمكن من عرض ووصف المعلومات.

وقصد الإلمام بكل جوانب الموضوع ارتأينا أن نقسم بحثنا إلى:

- المحور الأول: النفقات العمومية.
- المحور الثاني: الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة.
- المحور الثالث: أهمية تحديث الرقابة المالية في الجزائر.

المحور الأول: النفقات العامة.

تعكس النفقات العامة دور الدولة وتطورها، فمع تطور دور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة إلى الدولة المنتجة تطورت النفقات العامة حيث زاد حجمها وتعددت أنواعها، وأصبحت أداة رئيسية من أدوات السياسة المالية والسياسية الاقتصادية.

حيث تهدف دراسة النفقات العامة إلى معرفة الأثر الذي تلعبه في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والإسترشاد بهذا الأثر في وضع قواعد عامة تسيير عليها سياسة الإنفاق العام على النحو الذي يحقق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

أولاً - مفهوم النفقات العامة.

يمكن تعريف النفقة العامة مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص معنوي عام بهدف تحقيق نفع عام¹.

ويتضح من هذا التعريف للنفقة العامة أنه يتكون من ثلاث عناصر²، والتي تمثل أركان النفقة وهي: العنصر الأول النفقة العامة مبلغ نقدي العنصر الثاني هو صدور النفقة العامة من الدولة أو أحد الأشخاص العامة والعنصر الثالث هو أن النفقة العامة تهدف إلى تحقيق نفع عام.

ثانياً - النفقات العامة في النظام الميزاني الجزائري.

يعتبر قانون 84-17 لـ 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية بمثابة النص الذي يحدد إطار ومحتوى قوانين المالية الجزائرية، حيث تطرق في الفصل الثاني منه إلى موارد الميزانية العامة ثم تطرق في الفصل الثالث القسم الأول إلى أحكام عامة عالجت النفقات التي قسمت إلى نفقات التسيير ونفقات التجهيز.

1- نفقات التسيير.

نفقات التسيير هي تلك النفقات المستمرة الجارية واللازمة لتسيير المرافق العمومية والمتمثلة في المصاريف العامة للمؤسسات العمومية، حيث أنها غير موجهة لخلق الإستثمارات وإنما تتكفل بصيانة ما هو موجود وتمكينه من السير بالشكل العادي، فهذه النفقات تخص النشاط العادي والطبيعي الذي تقوم به الدولة والذي يوجهة لتغطية المصاريف الضرورية لتسيير المرافق العمومية مثل أجور الموظفين وكافة النفقات الخاصة بتسيير نشاط الدولة وتدون نفقات التسيير في جدول يرمز له بـ "ب".

2- نفقات التجهيز (الإستثمار).

تتكون نفقات التجهيز من الإستثمارات الهيكلية الاقتصادية والاجتماعية والإدارية ولا تعتبر مباشرة كإستثمارات منتجة كما يضاف إلى هذه الإستثمارات إعانات التجهيز المقدمة لبعض المؤسسات العمومية حيث تستعمل هذه النفقات من قبل عدة قطاعات غير منتجة أو التي تكون قطاعات منتجة بصفة غير مباشرة ومنه يمكن القول أن نفقات التجهيز هي تلك النفقات الموجهة للقطاعات الاقتصادية للدولة من أجل تجهيزها بوسائل الإنتاج.

والمادة 35 من القانون 17/84 حددت بشكل واضح هذا النوع من الإنفاق، فلقد نصت على أنه تجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة للميزانية العامة وفقا للمخطط الإنمائي السنوي لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة في ثلاثة أبواب وهي³:

* الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة.

* إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.

* النفقات الأخرى بالرأسمال.

بحيث تسجل نفقات التجهيزات العمومية ونفقات الاستثمارات والنفقات برأسمال في الميزانية العامة على شكل رخص برامج وتنفذ باعتمادات الدفع والتي تظهر في الجدول "ج".

ورخص البرامج تمثل الحد الأعلى للنفقات التي يسمح للآمرين بالصرف باستعمالها في تنفيذ الاستثمارات المخططة، وتبقى صالحة دون أي تحديد لمدتها حتى يتم إلغاؤها.

أما اعتمادات الدفع فتمثل التخصيصات السنوية التي يمكن صرفها من قبل الأمرين بالصرف أو تحويلها أو دفعها لتغطية الإلتزامات المبرمة في إطار رخص البرامج.

المحور الثاني: الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة.

تقوم السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية بتحديد الخطوط العريضة للسياسة الإقتصادية والمالية والإجتماعية للدولة مجسدة في الموازنة العامة للدولة، حيث تتولى السلطة التنفيذية بعملية تنفيذها، غير أن هذه الأخيرة قد تخرج عن الحدود التي رسمتها السلطة التشريعية في إجازتها عناصر النفقات والإيرادات العامة، وهنا تبدو أهمية الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، وذلك حرصا على التأكد من حسن إدارة الأموال العمومية من جهة ومن خلال التنفيذ القانوني لعناصر الموازنة والحد من التلاعب بالمال العام من جهة أخرى.

أولاً: الرقابة المالية.

تهتم الرقابة المالية بالكشف عن مواطن الخلل والعيوب والإضرار بالمال العام، والتأكد من أن ما تحقق مطابق لما خطط له، ولإظهار الأخطاء التي وقعت أثناء التنفيذ ومنع تكرارها، حيث أن أي نظام إداري أو مالي لا تتوفر فيه رقابة صحيحة فعالة ومنتظمة يعتبر نظاما ناقصا يفتقر إلى المقومات المتكاملة.

ثانياً: نشأة وتطور الرقابة المالية.

مع تزايد قوة المؤسسات الديمقراطية تزايد الإنفاق العام الذي يعكس اتساع نطاق الخدمات العامة وواكب ذلك تطور آخر في العملية الرقابية، حيث اتسعت الرقابة وأصبح الإهتمام التقليدي بضمان القانونية والنظامية يمارس من خلال الرقابة المحاسبية (تعقب الأخطاء المحاسبية والترقب) والرقابة الإدارية (مراعاة النظم والقوانين) ورقابة المخصصات (التأكد من أن الأموال أنفقت في نفس الأغراض المخصصة لها)⁴.

وعرفت الرقابة المالية في أوروبا منذ نشوء مجتمعاتها وتنازع سلطاتها التشريعية والتنفيذية وبرزت هذه الرقابة في سنة 1256، التي تمثلت في سلطة رقابة غرفة محاسبة باريس التي أنشأها الملك سانت لويس لتتولى فحص الحسابات وإصدار الأحكام التي كانت لها أحيانا صيغة جزائية، ثم تطور هذا النوع من الرقابة على إثر الثورة الفرنسية عام 1789 ليصبح حقا مكتسبا لممثلي الشعب لمناقشة النفقات العامة، حتى قبل ظهور مفهوم الموازنة وحساباتها الختامية وأسلوب تنظيمها ومناقشتها من قبل السلطة التشريعية⁵.

أما حديثا فبالرغم من الجدل والشكوك التي كانت في البداية حول اعتبارات الأداء ومردود الإنفاق فإن هذه الاعترافات أصبحت موضع للرقابة، حيث تم الآن الاعتراف بقدرة الرقابة على تدعيم مفهوم الإنفاق، ولم تعد أهمية الرقابة في هذا المجال موضعا للشك أو الجدل، حيث يمارس هذا الجانب الرقابي في العديد من الدول الآن، وذلك بهدف ضمان إنفاق الأموال بشكل جيد وضمان وصول الأداء للحد المطلوب، وضمان وصول مردود الإنفاق لدافعي الضرائب⁶.

المحور الثالث: أهمية تحديث الرقابة المالية في الجزائر

ينظر البعض إلى الرقابة على أنها تدور حول المشاكل المالية فقط وهو ما لا يعد صحيحا، فالرقابة عملية تتعلق بكافة نشاط الإدارة من الأعمال الفنية وأعمال المشتريات والموازنة والحسابات وكافة أوجه النشاط الأخرى، بمعنى أنه يجب أن تكون هناك أجهزة متفرغة لأعمال الرقابة، ومع أهمية وجود هذه الأجهزة إلا أنه لا يمكن إعفاء الإدارة من الإشتراك بنفسها في عملية الرقابة، وتعتبر الرقابة أولا وقبل كل شيء عمل يخدم المساءلة، واحدة من أكثر الوسائل فعالية من حيث التكلفة لتعزيز الشفافية والإنفتاح بالنسبة للطريقة التي تعمل بها الأجهزة الحكومية وبالنسبة للطريقة التي تحسن بها أداءها، مما يحتم إتباع أساليب رقابية جديدة تكون فعالة وتتماشى مع الإصلاح الموازني القائم على النتائج.

أولا: التحديات التي تواجه عمل أجهزة الرقابة المالية في الجزائر.

تواجه أجهزة الرقابة المالية في الجزائر عدة صعوبات وتحديات التي من شأنها أن تنقص من فعالية الرقابة وتؤثر على قدرتها في تحقيق الأهداف المسطرة، وتتمثل هذه الصعوبات أو التحديات خاصة بالتشريع الجاري المعمول به وبالموارد البشرية المخصصة لها للقيام بواجباتها بالإضافة إلى بعض التحديات أو الضغوطات الأخرى التي تحيط بها، وذلك ما يمكن تناوله من خلال مايلي:

1- تحديات تتعلق بالتشريعات والقوانين المنظمة لأجهزة الرقابة المالية.

ركزت التشريعات على انشاء اجهزة تقوم بمهمة الرقابة ذلك من خلا توفر النصوص القانونية لحمايتها والتي من شأنها ان ترفع من الكفاءة والفعالية لتدخل الدزلة في الحياة الاقتصادية⁷:

- الإستقلال القانوني والتنظيمي عن الجهات الخاضعة لرقابته.
- الإستقلال المالي والإداري حتى يكون قادرا على القيام بمهامه.
- الصلاحيات التي تساعد على فرض رقابته على الأموال العامة.

2- التبعية الوظيفية.

التبعية الوظيفية هي تلك العلاقة التي تجمع بين أجهزة الرقابة العليا و السلطة العليا التي تتبعها و المسؤولة مباشرة عن اعمالها حيث نجد أن مجلس المحاسبة تابع لرئيس الجمهورية أما المفتشية العامة و مراقب المالي و كذلك محاسب العمومي تابعة لوزارة المالية ...و من أجل فعالية الأجهزة في عملها الرقابي وضمان استقلالها هو أن يوفر لهم المشرع قاعدة قانونية تجعلها غير خاضعة لأي سلطة تنفيذية متحكمة⁸.

3- الإستقلال العضوي.

نجد أنه يتم تعيين رئيس مجلس المحاسبة من طرف رئيس الجمهورية فقط بينما يتم تعيين رئيس المفتشية العامة للمالية بمرسوم رئاسي لكن بناء على اقتراح من وزير المالية. ويعني ذلك مدى خصوصية القواعد القانونية واللوائح التي تخص موظفي أجهزة الرقابة المالية مقارنة بالأحكام العامة المتصلة بموظفي الدولة عموما سواء من حيث التعيين أو الترقية أو المزايا المالية أو الحصانة⁹.

مما سبق يلاحظ أنه لا يوجد أي دور للبرلمان بغرفتيه (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) في ذلك وهذا ما ينقص من استقلال رئيس مجلس المحاسبة ويجعله تحت سلطة رئيس الجمهورية في التعيين والعزل، ونفس الشيء يمكن قوله عن رئيس المفتشية العامة للمالية الذي يكون تحت سلطة وزير المالية والوزير الأول.

4- غياب التنسيق بين أجهزة الرقابة المالية.

تتشابه الأدوار عند المحاسب العمومي في ممارسته للرقابة المالية، إلى حد كبير مع الرقابة السابقة التي يقوم بها المراقب المالي، أما فيما يتعلق بالرقابة اللاحقة، فإن صلاحيات كل من المفتشية العامة للمالية من جهة ومجلس المحاسبة من جهة أخرى، تسمح لهما بمراقبة مشروعية ونوعية التسيير، وهذا ما يجعل التداخل في مابينهما شبه أكيد.

ومما يعاب على هذه الأجهزة الرقابية، على أنها تمارس وظائفها، رغم تقاطعها في العديد من الإختصاصات، بشكل مستقل وفي غياب أي تنسيق بينها.

إن عملية التنسيق ما بين مختلف الأجهزة الرقابية، سواء تعلق الأمر بالرقابة السابقة أو اللاحقة، سيحقق حتما فائدة أكيدة من حيث الفعالية والمردودية ويتطلب ذلك انتهاج إطار للتعاون والتكامل بينها وتجنب العمل في إطار ضيق خاص بكل جهاز رقابي على حده، ومن ثم تقادي الإزدواجية¹⁰.

5- الرقابة المالية في ظل غياب التقنية الحديثة.

إن الانتقال نحو بيئة المعلومات اللامادية أدى بالضرورة لقيام أجهزة الرقابة المالية في البلاد والتي عملت على المشاركة وتطبيق وتتبع التشريعات المناسبة بالإضافة إلى توفير خبرات أساسية لديها في مجال تقنية المعلومات والاتصال¹¹. مما يحتم على أجهزة الرقابة المالية في الوضع الراهن على عدم تطوير أساليب عملها وفقا للنظم الحديث مما يسمح لها بالقيام بعملية الرقابة بشكل آلي مع إجبار المؤسسات على اتباع نفس أساليب العمل¹².

6- تحديات أخرى.

أ- في مجال الإختصاصات.

نلاحظ تواضع أجهزة الرقابة المالية العليا في البلاد من خلال إختصاصاتها مما يجعلها غير قادرة على القيام بالعديد من المهام المطلوبه منها وهذا في ظل محدودية مواردها البشرية خاصة إذا تعلق الأمر بالرقابة الشاملة وقد أدى هذا الوضع إلى تركيز أجهزة الرقابة للقيام برقابة إختيارية أغلبها قانونية وبعيدة عن رقابه الأداء¹³.

ب- في مجال الصلاحيات.

يتمتع مجلس المحاسبة بالصبغة القضائية، أي له سلطة إصدار أحكام بخصوص الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين الذين يتأخرون في تقديم حساباتهم، وكذلك بسبب الأخطاء التي يمكن أن يقترفونها وتسليط عقوبات مالية وتأديبية عليهم، إلا أنه يجب الإشارة أنه في قضايا الإختلاسات وغيرها، يلجأ مجلس المحاسبة إلى العدالة لأي إجراء يتعلق بالعقوبات الجنائية ومن ثم تخرج تلك القضايا من بين يديه الأمر الذي يفرغها من محتواها¹⁴.

أما فيما يتعلق بالمفتشية العامة للمالية فهي تعتبر هيئة استشارية لا غير ولا تتمتع بسلطة إصدار أية عقوبات أو أحكام وإنما توجه ملاحظاتها إلى وزير المالية الذي تتبعه إداريا. ويؤدي ذلك إلى التأثير سلبا على أداء المفتشية العامة للمالية ومديرياتها في مختلف النواحي بسبب عدم الإلتزام بنتائج أعمالها وتوصياتها¹⁵.

- رقابة الأداء .

إن القيام برقابة الأداء يتطلب الحصول على البيانات عن الأداء أول بأول وعدم الإنتظار حتى نهاية تنفيذ الميزانية لأن عكس ذلك ستكون عملية تاريخية ولا جدوى منها، كما يتعذر تشخيص الأسباب بسبب مرور فترة طويلة عن وقوع الفعل¹⁶.

- مراقبة السجلات .

بما أن عملية التخطيط التي تسمح بأعداد الميزانية لم تبني على أسس علمية صحيحة فإن العمليات المالية المتعلقة بالخطة وتنفيذها أصبحت بدون فائدة علمية , وحتى وإن وضعت التقديرات بشكل صحيح وإستطاعت أجهزة الرقابة تحديد الإنحرافات من خلال المقارنة بين الأرقام الفعلية والتقديرية ومعرفة أسبابها الصحيحة, وتعود هذه الاخيرة لعدة أسباب اهمها¹⁷:

- صعوبة هذا التحليل الذي يتطلب وجود معايير مسبقة بالإضافة إلى وجود مختصين يحلون الإنحرافات ومعرفة أسبابها.

- عدم مساهمة أجهزة الرقابة عن طريق التغذية العكسية في وضع الميزانيات لذلك يصعب عليها عملية المتابعة في التنفيذ ومن ثم تقييم الأداء.

- الجانب التنظيمي .

لم تواكب أجهزة الرقابة المالية في الجزائر تنظيما التغيرات الإقتصادية والإدارية التي تحققت في البلاد رغم أنها توخت منذ نشأتها تنظيما لا مركزيا من المفروض أن يسمح بتحقيق مزيد من الشمولية في

العمل الرقابي وتغطية ميدانية أكثر فعالية للهيئات الخاضعة لرقابتها¹⁸. ولكن الواقع المتمثل في التغيير الإقتصادي الذي شهدته الجزائر منذ الثمانينات وبداية التخلي عن القطاع العام، بالإضافة إلى التغييرات الإدارية المتمثلة في زيادة عدد الولايات من 31 إلى 48 ولاية وعدد البلديات من 854 بلدية إلى 1541 بلدية، وزيادة حجم الأموال العمومية التي يتم إنفاقها بشكل كبير، كل ذلك لم يؤدي إلى مواكبة أجهزة الرقابة لتلك التغييرات، فتعيد تنظيمها جهويا وتزيد من فروعها وغرفها الجهوية رغم أنها تتكفل بمراقبة مالية مختلف الهيئات الحكومية المنتشرة عبر التراب الوطني.

- التقارير.

من خلال استعراض أنواع التقارير التي تصدرها أجهزة الرقابة المالية العليا في الجزائر، بالنسبة لمجلس المحاسبة يقوم بإعداد تقرير سنوي يرفع إلى رئيس الجمهورية أولا ثم إلى البرلمان ثانيا ، وإلى وزير المالية بالنسبة للمفتشية العامة للمالية. أما من حيث المحتوى نجد أن مجلس المحاسبة يتمتع بسلطة قضائية إلا أن التقارير السنوية لا تبرز الجانب القضائي، والسبب أن أية قضية ذات صبغة جنائية تحول إلى المحاكم ويكتفي مجلس المحاسبة إلا بالعقوبات المالية والتأديبية.

وأيا كانت الجهات التي ترفع إليها تقارير أجهزة الرقابة وأيا كان محتواها، فإن اطلاع ممثلي الشعب من خلال البرلمان أو المبادرة بنشرها وتمكن الرأي العام من الإطلاع عليها، سيولد حتما تحديا جديدا أمام أجهزة الرقابة يتعلق أساسا بالانتقال من إعلام جهات محددة قانونا إلى إعلام شامل مع ما يتطلبه ذلك من إجراءات لتكييف التقارير مع ما يتناسب والشريحة المقصودة¹⁹، وإذا ما كانت بعض أجهزة الرقابة المالية في بعض الدول العربية، وعلى رأسها فلسطين، تقوم بنشر تقاريرها السنوية²⁰، إلا أن الوضع في الجزائر مختلف تماما، ومن الأفضل أن يتم اعتماد مبدأ التدرج في عملية الإعلام والنشر كحل أولي، وذلك من خلال عرض ومناقشة الحصيلة الرقابية السنوية أمام المجلس الشعبي الوطني كخطوة أولى، الأمر الذي سيسمح باطلاع ممثلي الشعب على حصيلة العمليات الرقابية خاصة بالنسبة لمجلس المحاسبة، على أن تليها خطوات تالية تتمثل في اطلاع الرأي العام على هذه الحصيلة من خلال نشرها عبر مواقعها الإلكترونية، وكذلك عبر وسائل الإعلام المتاحة، ومنه تصبح عملية الرقابة أكثر شفافية.

ثانيا: تقييم السياسة الرقابية على النفقات العامة.

إذا ما نظرنا إلى أجهزة ووسائل وآليات الرقابة على النفقات العامة في الجزائر فإننا نجد لها متوعة ومتعددة ما بين رقابة داخلية وخارجية، ورقابة قبلية وأنية وبعديّة، ورغم هذا التنوع إلا أنه هناك العديد من النقائص والعيوب التي تميزها.

1- تقييم السياسة الرقابية.

ما يميز أغلب أوجه الرقابة على المال العام في الجزائر أنها تكاد تكون رقابة على الحسابات، دون التركيز على مردود إنفاق الأموال، وبالتالي لا يمكن من خلالها ضمان كفاءة وفعالية الأموال المنفقة، بل تمكن فقط من التحقق أن المبالغ المرصودة قد صرفت في المجال المخصص لها أو لا، كما يمكن تسجيل بعض النقائص الأخرى على أوجه الرقابة في الجزائر والتي نحصرها فيما يلي²¹:

أ- بالنسبة للرقابة البرلمانية: هناك عدة نقائص تحد من الدور الفعال للبرلمان في الرقابة على العمليات المالية لعل أهمها:

- غياب الآليات الكفيلة بتمكين البرلمان من استقاء المعلومات التي من خلالها يتم الاطلاع على مختلف أوجه صرف المال العام وحسن توظيفه.

- وجود لجنة برلمانية واحدة وهي لجنة المالية والميزانية يناط بها مسؤولية جميع المسائل المتعلقة بالميزانية ولا تعطى أي أدوار لأي لجان أخرى، وهو الأمر الذي يتنافى مع طبيعة هذه اللجنة الذي يتطلب عمل تشاركي واسع لأجل مراجعة جيدة لمشروع قانون الميزانية قبل عرضه على البرلمان.

- تمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات إصدار قانون المالية بقوة القانون في حالة ما إذا لم يصادق عليه البرلمان، وهو الأمر الذي ينقص من جدوى مصادقة البرلمان.

- عدم شمول الرقابة التشريعية لحسابات التخصيص الخاص، وفي المقابل زيادة عدد هذه الحسابات، مما قد يسيء استخدامها مستقبلا، وهي لا تخضع لأي رقابة من البرلمان.

- نقص وفي بعض الأحيان غياب تنصيب لجان التحقيق من طرف البرلمان لمراقبة تنفيذ الميزانية أو تنفيذ النفقات العامة أو مراقبة ما يتعلق بالاقتصاد والمالية، وهذا ما يؤكد انعدام الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ الموازنة.

- عدم تفعيل الرقابة البعدية والمتمثلة أساسا في قانون ضبط الميزانية الذي تلتزم الحكومة بعرضه لتقييم وتقدير مدى فعالية الترخيص المالي ومقارنته بما تم إنجازه فعلا، ويعود السبب في ذلك إلى عدم مبالاة أعضاء البرلمان بهذا القانون، وعدم إلزامهم للحكومة بعرضه، وهو ما يفقدهم الأساس القانوني الذي على أساسه يطالبون بتخفيض النفقات أو زيادتها، ونفس الشيء بالنسبة للإيرادات، وحتى لو قدم هذا القانون فإنه خال من أي تقدير لمدى كفاءة الإنفاق الحكومي.

- فيما يخص استجواب البرلمان للحكومة فإن الدستور الجزائري لم يعتمد إمكانية مسألة طرح الثقة من الحكومة عن طريق الاستجواب مثلما هو موجود في كثير من دول العالم، ما يجعل الاستجواب مجرد آلية

لتحريك الحوار والنقاش بين البرلمان والحكومة، ووسيلة للاستيضاح وجمع المعلومات²²، وفي حالة عدم اقتناع البرلمان فإنها تتشكل لجنة تحقيق بخصوص ذلك.

- تبقى آلية السؤال سواء الكتابي أو الشفهي آلية محدودة للرقابة على المال العام وذلك لسببين الأول أن أسئلة النواب عادة ما تتمحور حول قضايا تخص مواطن أو مجموعة من المواطنين المنتمين لدائرتهم الانتخابية يكون الغرض منها تحقيق مصلحتهم بالدرجة الأولى (مثلا انشغالات المواطنين حول السكن، الأجور، المياه...)، حيث أنها تكون بعيدة عن الانشغالات العامة كطرق صرف المال العام وانتشار التمييز والفساد، وسوء التسيير.

ب- بالنسبة للرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة. بالرغم من المهام الكبيرة التي يقوم بها مجلس المحاسبة في الرقابة على الأموال العامة للدولة وحسن استخدامها وتدبيرها، وانتهاء هذه الرقابة بإعداد تقرير كل سنة يتضمن هذا التقرير المعاينات والملاحظات والتقييمات الناجمة عن أشغال تحريات المجلس يرسله إلى رئيس الجمهورية، ويرسل نسخة منه إلى الهيئة التشريعية، إلا أنه أصدر تقرير واحد فقط منذ إنشائه وهو تقرير 1995.

ج- بالنسبة للرقابة التي تقوم بها مصالح وزارة المالية. لا تعدو إلا أن تكون رقابية على الحسابات فقط أو مراجعة للحسابات يتم التأكد فيها من أن المبلغ قد صرف في الأوجه المخصصة له دون معرفة ما إذا كانت هذه الموارد المنفقة قد حققت الهدف المرجو منها، وبالتالي لا يمكن من خلالها قياس كفاءة وفعالية الإنفاق العام.

بالإضافة لهذه النقائص التي تشوب أوجه الرقابة على الإنفاق العام في الجزائر، فإن هذه الأخيرة تعرف عدم إشراك المجتمع المدني والذي له دور مهم وفعال في الرقابة على المال العام سواء في جانب التحصيل أو الإنفاق.

2- تقييم الرقابة السابقة.

على الرغم من المزايا التي تتمتع بها الرقابة السابقة، إلا أنها لم تخلوا من الانتقادات نظرا لكثرة عيوبها منها:

- تؤدي إلى تعزيز مركز وزارة المالية على حساب باقي الدوائر الوزارية حيث تراقب تصرفاتها وتعديل وتلغى ما تراه غير مشروع.

- تؤدي إلى التأخير في تنفيذ العمل وعرقلة وتعطيل السير الحسن لمختلف المصالح الإدارية، وذلك بسبب عدم مرونة القائمين بها وتعقيد إجراءاتها.

- أنها رقابة تقيد الرقابة اللاحقة بالنتائج التي توصلت إليها.
 - تؤدي إلى سوء الاستعمال والاستغلال وعدم الترشيح في الإنفاق، وذلك نظرا لكونها في أغلب الأحيان رقابة شكلية حيث تنصب على التحقق من توفر الوثائق والمستندات المطلوبة واستيفائها للشروط القانونية، والتوقيع عليها من قبل الأمر بالصرف، وبذلك لا يكون لها أهداف اقتصادية، كالقيام بعملية الصرف قصد اقتناء سلع معينة في نهاية السنة المالية، دون أن تستدعي الحاجة لذلك، وإنما لسبب واحد وهو تخوف المسئول من عدم حصوله على اعتمادات مالية في السنة المقبلة، ذلك ما أكده المجلس المحاسبة من خلال التقرير لسنة 1995 الذي أعده والمتعلق بالعمليات الرقابية التي قام بها حول مختلف الجهات الإدارية.

3- تقييم الرقابة اللاحقة.

- تعد رقابة غير فعالة حيث تتدخل الأجهزة الرقابية بعد إنفاق الأموال، مما يقلل من فعاليتها، ولا يستدعي وجودها، بالتالي يستحيل إعادة الأوضاع إلى حالها.
 - تتأثر بما وصلت إليه الرقابة السابقة من ملاحظات، مما يفقد فعاليتها.
 - تتم بطرق العينة، وهذه الطريقة تعتمد على مدى سلامة العينة المختارة ومدى كفاءة العنصر البشري، القائم باختيار العينة، حيث يمكن إخفاء المستندات والوثائق المشبوهة وإبراز السليمة منها للمراجعة.
 - لا تحول دون وقوع الأخطاء والمخالفات المالية وبالتالي لا تمنع الإسراف وتبدير الأموال وسوء استعمالها واستغلالها.

على الرغم من مساوئ هذا النوع من الرقابة، إلا أن التوجهات الاقتصادية الحديثة والتحول الذي طرأ على دور الدولة يستوجب أن تكون الرقابة المالية شاملة، وأن تتم بالصورة السابقة واللاحقة على عملية الإنفاق مما يزيد من فاعليتها.

الخاتمة:

إن قيام أجهزة الرقابة المالية بدورها في عملية الرقابة يتطلب توفر العديد من المقومات والتجهيزات التي تكفل لتلك الأجهزة القيام بهذا الدور بالمستوى الأمثل، والعمل الرقابي له مشاكله ومخاطره وصعوباته الخاصة التي تصاحب أداءه وتحد من انطلاقته ما يتوجب على تلك الأجهزة دراستها والتعرف على مسبباتها وتحديد وسائل علاجها وتجنبها، وتتمثل تلك الصعوبات والتحديات في صعوبات ومعوقات داخلية تكون لصيقة بأجهزة الرقابة ذاتها وتعود في أسبابها إلى قوانينها وتنظيماتها الداخلية وهيكلتها الفنية والإدارية وأنظمتها المالية وتتمثل أهمها في عدم تضمن القوانين لحق ممارسة رقابة الأداء

بمفهومها الشامل، وعدم وجود الأعداد الكافية من العناصر البشرية المؤهلة والمتخصصة بالإضافة إلى تضخم حجم العمليات والهيئات الخاضعة للرقابة.

الأمر الذي يستدعي على الدولة الجزائرية مواكبة التطور الحاصل على مستوى أجهزة الرقابة المالية العالمية خاصة الدول المتطورة، وذلك في ظل عصرنة الموازنة العامة والتحول من موازنة البنود إلى موازنة قائم على أساس النتائج.

النتائج المتوصل إليها:

يعتبر ظهور الموازنة القائمة على النتائج كنتيجة لعجز الموازنة التقليدية في تلبية احتياجات السياسات العامة للحكومة بسبب الانتقادات الكثيرة التي وجهت لها بسبب عدم وضوح الأهداف التي ترصد لها الاعتمادات وعدم ارتباطها بشكل دائم بالمخططات التنموية، كما أن الموازنة القائمة على النتائج تتميز باعتمادها على المهام الموكلة إلى الوزارات، والمهام المشتركة بين الوزارات وعلى البرامج التي تترجم بدورها إلى أنشطة، وفي هذا الاتجاه ترتبط المهمة بجملة من الأنشطة الزامية إلى تحقيق سياسة محددة، ولقد أصبح للرقابة المالية هدف يتعدى مجرد التأكيد على الحد من التبذير وذلك بالكشف عن مواطن الخلل والعيوب والإضرار بالمال العام، والتأكد من أنّ ما تحقق مطابق لما خطط لتحقيقه، وإظهار مواطن الضعف في التنفيذ بقصد معالجة هذه الأخطاء ومنع تكرارها، بل تهدف الرقابة الآن إلى تحسين الخدمات التي تقدم للمجتمع، وذلك بدعم وتحسين مردود الإنفاق الحكومي والعمل على رفع أداء الهيئات والمؤسسات العمومية، ولقد أجمع علماء الاقتصاد والمالية العامة على أنّ أي نظام إداري أو مالي لا تتوفّر فيه رقابة صحيحة فعّالة ومنتظمة يعتبر نظاما ناقصا يفتقر إلى المقومات المتكاملة.

الإقتراحات:

ينبغي وضع مجموعة من النصوص القانونية والتنظيمات للعمل بها من أجل تطبيق الإصلاح الذي باشرت به الدولة، كما يجب بناء نظام فعّال للمعلومات في كل وحدة إدارية وفي كل برنامج، ويجب أن نستوحي التشريعات التي تحدد مهام الأجهزة العليا للرقابة وشروط سيرها وكيفيات ممارسة وظيفتها الرقابية من المبادئ والمفاهيم الأساسية لرقابة الأموال العامة كما نصت عليها توصيات الأنتوساي، مع ضرورة قيام الأجهزة الرقابية بالاهتمام بالبحوث العلمية المتخصصة في مجال الرقابة ودراساتها والاستفادة من مخرجاتها.

المراجع:

- 1- علي لطفي، 1980، المالية العامة - دراسة تحليلية، مكتبة عين الشمس القاهرة.
- 2- أحمد جامع، 1970، علم المالية العامة، الجزء الأول، دار النهضة العربية.
- 3- قانون رقم 17/84 المؤرخ في 08 شوال 1440هـ، الموافق لـ 07 يوليو 1984 بقوانين المالية، الجريدة الرسمية العدد 28 المؤرخة 10 يوليو 1984.
- 4- مكتب المراقب العام، 1996، دعم الأجهزة العليا للرقابة المالية في الدول النامية حافز لتحسين الممارسة الجيدة للسلطة، مبادرة الأنتوساي، كندا 1995 ترجمة ديوان المراقبة العامة بالمملكة العربية السعودية.
- 5- محمود حسين الوادي، 2000، زكريا أحمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن.
- 6- حنيش أحمد، 2010، أفاق الرقابة في ظل عصرنة الموازنة العامة للدولة، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر سنة.
- 7- الأرابوساي، سبتمبر 2010، "واقع الأجهزة العليا للرقابة في الدول العربية وآفاقها"، ص 33، من خلال موقع الأنترنت: www.arabosai.org.
- 9- نوار أمجوج، 2007، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة منتوري بقسنطينة، الجزائر.
- 8، 13، 14، 17- عبد القادر موفق، 2015، "الرقابة المالية على البلدية دراسة تحليلية ونقدية"، أطروحة الدكتورة، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر.
- 10- وحدة التفتيش المركزية، 2006، "ثغرات الرقابة في منظومة الأمم المتحدة"، جنيف، الأمم المتحدة، من خلال الموقع الإلكتروني: www.unjiu.org/.../jiu_REP_2006-2_Arabic.8.
- 11- الحكومة العراقية: "الرقابة في ظل الحكومة الإلكترونية"، من خلال الموقع الإلكتروني: www.mowr.gov.iq:81/rafidain-mag/mainlist.php.
- 12- محمد زهير حمام: "البلدية الإلكترونية"، من خلال الموقع الإلكتروني: <http://zohirzzz.own0.com/forum>.
- 16، 19 - محكمة الحسابات الأوروبية، 1998، المبادئ التوجيهية الأوروبية المتعلقة بتطبيق معايير الإنتوساي للرقابة، ترجمة محمد حركات، لوكسمبورغ، ص 115 من خلال الموقع الإلكتروني: www.eca.eu.int/ARABIC/intosai-arabic.doc

- 20- موقع ديوان الرقابة المالية والإدارية لفلسطين على شبكة الأنترنت: www.saacb.ps/Brurpts.
- 18- عبد الرحمن بن عبد الله الشقاوي، نحو أداء أفضل في القطاع الحكومي في المملكة العربية السعودية، في: ندوة الرؤية المستقبلية للاقتصاد السعودي، أكتوبر 2002، وزارة التخطيط، (على الخط)، الرياض، 2002، متاح على: mmsec.com/m3-files/performance.doc.
- 15- زهير شطاح 9-10 جانفي 2008، "رقابة التسيير على الجماعات المحلية"، مداخلة ضمن ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر.
- 21- د. فرج شعبان، 18-21 أوت 2014، الرقابة على المال العام وتعزيز الشفافية لأجل الحد من الفساد في الجزائر، ندوة الرقابة الحكومية والحوكمة المؤسسية كمدخل لمكافحة الفساد الإداري والمالي كازابلانكا، المغرب.
- 22- محمد مالكي، أكتوبر 2009، ورشة عمل نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بيروت.