

فعالية رقابة أمري الصرف على النفقات العمومية في الجزائر

بن عطاء الله صابر طالب دكتوراه جامعة زيان عاشور - الجلفة -

إشراف الدكتور طيبي عيسى جامعة زيان عاشور - الجلفة -

الملخص:

الرقابة على النفقات العمومية من الأمور التي تمس كيان الدولة حيث أنها تكتسي أهمية بالغة بالنظر إلى تطور مهام هذه الأخيرة، إذ أصبحت الحاجة إلى وجود جهاز رقابي فعال، يكون ملزما للحكومة في تنفيذ الميزانية وفقا لما رسمته لها السلطة التشريعية قصد منع وقوع الضرر على المجتمع في الجانب الاقتصادي وتلافي انعكاساته على الجانبين الاجتماعي والسياسي ومن خلال دراستنا هذه سنتطرق إلى فعالية رقابة أمري الصرف على النفقات العمومية في الجزائر.

الكلمات المفتاحية: الرقابة، النفقات العمومية، الأمر بالصرف

Résumé :

Le contrôle des dépenses publiques c'est l'une des questions qui touchent l'entité de l'État où elle était d'une importance particulière .compte tenu de l'évolution des fonctions de ce dernier

Devant cette situation la nécessité d'un organisme de contrôle efficace est une obligation primordiale pour le gouvernement dans l'exécution du budget est dessiné par sa législature destiné à éviter de nuire à la société dans le plan économique, ainsi ses conséquence sociales et politiques et à travers notre étude nous allons étudier l'efficacité de contrôle des ordonnateurs sur les dépense publique en Algérie.

Mot clés : Contrôle, Dépense publique, Ordonnateur.

مقدمة

الجزائر شأنها شأن سائر الدول شهدت بعد الاستقلال عدة صعوبات في مجال الرقابة، نظرا لنقص الوسائل البشرية، وغياب التجربة اللازمة لضمان التسيير الفعال للأموال العمومية، ولهذا الغرض بقي العمل بنصوص الفترة الاستعمارية، عدا تلك التي تتعارض مع السيادة الوطنية.

ولعل ما يمكننا قوله في هذا الإطار أن الجزائر سعت ولازالت تسعى جاهدة إلى اعتماد منظومة رقابية على النفقات العمومية تكون فعالة. يتم من خلالها التحقق من استخدام الاعتمادات المالية وإيجاد توازن لها مع الإيرادات المالية مع ضمان وجود رقابة تسير مراحل الميزانية من إعداد، واعتماد وتنفيذ على مستوى جميع القطاعات قصد إشباع الحاجات العامة وتجنب الزيادة في الإنفاق دون دراسة، لتفادي الوقوع في العجز المالي.

هدف الدراسة: تهدف الدراسة إلى إبراز أهمية ودور آرمي الصرف في الرقابة على النفقات العامة.

إشكالية الدراسة: تحاول هذه الدراسة طرح الإشكالية التالية:

لطالما أثارت الرقابة على النفقات العامة في الجزائر الكثير من النقاشات لاسيما في الفترة الأخيرة بالنظر إلى حجم الإنفاق الذي قامت به الدولة الجزائرية م خلال خمسة عشر سنة الفارطة وما أثير حوله من تساؤلات تستدعي الدراسة والبحث فيها ولعل التساؤل الذي يطرح نفسه بكثرة هو:

ما مدى فعالية رقابة آرمي الصرف على النفقات العمومية في الجزائر؟

وللإجابة على هذه الإشكالية قسمنا هذه الدراسة إلى محورين

محاور الدراسة:

المبحث الأول: إطار مفاهيمي حول النفقات العمومية.

المبحث الثاني: رقابة الأمر بالصرف على النفقات العمومية

إن التوسع في مهام الدولة ووظائفها والمتمثلة في إشباع الحاجات العامة أدى إلى اتساع في دائرة حجم الإنفاق وفي تعدد أنواع النفقات وآثارها.

بحيث أن التطور الذي حصل في دور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة إلى الدولة المنتجة، عكس اهتمام المالىين المتزايد بدراسة موضوع النفقات العامة كأداة رئيسية لتدخل الدولة في جميع مجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.¹ مما استوجب على الدولة وضع هيئات مسؤوليتها الوحيدة الوقوف على وضع الأموال في مجالها المحدد وفق الخطة التي رسمتها السلطة التشريعية.

المبحث الأول: إطار مفاهيمي حول النفقات العامة

في هذا المبحث سنتناول المقصود بالنفقات العمومية في مطلب أول وتقسيماتها في مطلب ثان ومراحل تنفيذ النفقات ضمن مطلب ثالث.

المطلب الأول: المقصود بالنفقات العامة.

تعد النفقات العامة جزء هاماً من ميزانية الدولة بالإضافة إلى الإيرادات العامة لذا سنتناول في هذا المطلب تعريف النفقات العامة وعناصرها في فرع أول وتحديد قواعدها في فرع ثان.

الفرع الأول: تعريف النفقات العامة:

في التشريع الجزائري لم يورد تعريفاً صريحاً للنفقات العامة باستثناء بعض الإشارات التي وردت بخصوص الميزانية العامة للدولة حيث أشير إليها في موضعين في قانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية²:
"تشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنوياً بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"³.

"تشتمل الأعباء الدائمة للدولة على ما يلي: نفقات التسيير، نفقات الاستثمار، القرض والتسيقات"⁴
تعرف النفقة على أنها "مجموعة من المصروفات التي تقوم الدولة بإنفاقها في شكل كمية معينة من المال خلال فترة زمنية معينة بهدف إشباع حاجات عامة معينة للمجتمع الذي تنظمه هذه الدولة"⁵.
ولها تعريف آخر مفاده "النفقات العامة هي مبلغ من المال (اقتصادي أو نقدي) يصدر عن الدولة أو عن أي شخص معنوي عام، بقصد تحقيق منفعة عامة"⁶.

كما تعرف النفقة على أنها "مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد إشباع حاجات عامة"⁷.

الفرع الثاني: قواعد النفقات العامة.

توجد ثلاث قواعد تحكم الإنفاق الحكومي تتمثل في:
قاعدة تساوي منافع النفقات الحدية: تعني أن يستهدف الإنفاق العام تحقيق أقصى منفعة ممكنة بأقل تكلفة أو تحقيق رفاهية أكبر لأكثر عدد ممكن من أفراد المجتمع.

قاعدة الاقتصاد والتدبير:

تعني هذه القاعدة تجنب البذخ والتبذير في الإنفاق العام من جهة والابتعاد عن الشح والتقتير من جهة ثانية، لأن مبرر النفقة هو بما تحققة من منفعة اجتماعية.

- قاعدة الموافقة المسبقة من السلطة التشريعية (الترخيص):

هذه القاعدة مفادها وجوب حصول الهيئة العامة على إذن مسبق أي ترخيص من السلطة المخولة لصرف النفقة التي هي في الأساس مال عام يهدف إلى إشباع الحاجات العامة بغية تحقيق المنفعة العامة وهذا لا يتأتى إلا من خلال الحصول على موافقة السلطة التشريعية.

وتظهر أهمية هذه القاعدة في أنها تسهر على تحقيق القاعدتين السابقتين والتأكد من استمرار تحققهما عن طريق تقنين كل ما يتعلق بالنشاط المالي للدولة والمتمثل في احترام الإجراءات القانونية التي تتطلبها التدابير التشريعية المعمول بها عند إجراء الإنفاق العام بوساطة مختلف أساليب الرقابة⁸.

المطلب الثاني: تقسيمات النفقات العمومية

تتخذ النفقات العامة صورا متعددة ومتنوعة، ويزداد هذا التنوع بتزايد وظائف الدولة وتزايد مظاهر تدخلها في الحياة العامة للمجتمع، وبما أن الأنواع المتعددة للنفقات العامة تختلف فيما بينها، سواء من ناحية مضمونها أو من ناحية آثارها الاقتصادية وتناجها المالية، فقد وضع علماء المالية العامة تقسيمات متعددة للنفقات العامة وسنستعرض فيما يلي أهم التقسيمات العلمية للنفقات العامة في الفرع الأول لتتناول فيما بعد التقسيمات الوضعية كفرع ثان.

الفرع الأول: التقسيمات النظرية (العلمية).

وتضم التقسيمات العلمية للنفقات تقسيمات متعددة ومختلفة تختلف بحسب الزاوية التي ينظر منها إليها من حيث:

- **دوريتها:** تنقسم إلى عادية تتصف بالدورية لتكررها بصفة سنوية وهي التي تمول من الإيرادات العادية وغير عادية لا تتكرر بصفة منتظمة كل سنة وهي الممولة من إيرادات غير عادية مثل القروض
- **طبيعتها:** تنقسم إلى نفقات حقيقية (الفعالية): ويقصد بها تلك النفقات المصروفة من قبل الدولة مقابل حصولها على أموال أو خدمات مثال ذلك الأجور وأثمان التوريدات .

الفرع الثاني: التقسيمات الوضعية (العملية).

في الغالب تتبنى الدول في إعدادها لموازناتها العامة على التقسيمات الوضعية بدلا من الاعتماد على أسس علمية لتقسيم نفقاتها وهذا راجع لاعتبارات تاريخية وإدارية ووطنية. حيث نجد أن التقسيم الإداري للنفقات العامة يعني بتوزيع النفقات العامة تبعا للهيئات الإدارية التي يقوم بها، وبغض النظر عن أوجه النشاط والوظائف التي تقوم بها هذه الهيئات ما يؤخذ على هذا التوزيع صفة الإدارية البحتة وعدم اهتمامه بتجميع النفقات حسب موضوعها، في حين أن التوزيع الوظيفي يهتم بتبويب النفقات العامة حسب الوظائف التي تقوم بها الدولة دون الاهتمام بطبيعة النفقة وهذه الطريقة تسمح بجمع كافة النفقات التي تهدف إلى تحقيق نفس الغرض في قسم واحد حتى ولو كانت موزعة على عدة وزارات ومصالح ويتميز هذا التوزيع بكونه لا ينظر إلى مشتريات الدولة في حد ذاتها وإنما ينظر إليها في نطاق الهدف الذي يسعى إلى تحقيقه من ورائها.

المطلب الثالث: مراحل تنفيذ النفقات العمومية.

لا يعني فتح الاعتماد في الميزانية تنفيذ النفقات العامة مباشرة فلا بد من التقيد والالتزام بإجراءات وقواعد تؤدي الهدف الرقابي على المال العام تجنباً لأي تبذير أو تحايل⁹.

بعد الانتهاء من تقدير النفقات العامة تقديراً صحيحاً وبعد استصدار الترخيص بالإنفاق تأتي عملية التنفيذ حيث تمر هذه الأخيرة بعدة مراحل هي: المراحل الإدارية والمرحلة المحاسبية.

" يتم تنفيذ الميزانيات والعمليات العامة من حيث النفقات عن طريق إجراءات الالتزام التصفية والأمر بالصرف أو تحرير الحوالات والدفع"¹⁰.

الفرع الأول: المراحل الإدارية.

1- المرحلة الإدارية: وتشمل ثلاث عمليات هي الالتزام، التصفية والأمر بالصرف.

أولاً: مرحلة الالتزام: " وقد عرف الالتزام على انه " هو القرار الذي بموجبه تكون الدولة أو أي شخص مديناً، ولا يمكن أن يتخذ إلا من طرف الممثل القانوني للهيئة العمومية المعنية"¹¹.

" يعد الالتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين "¹².

وما يشترط في هذه المرحلة الأولى من عمليات تنفيذ النفقات أن يصدر الالتزام عن السلطة صاحبة الاختصاص¹³ كشرط أول وان يكون في حدود الاعتمادات المالية المقررة في الميزانية¹⁴ وإلا كان الالتزام معيباً.

ثانياً : مرحلة التصفية: "تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية، وتحديد المبلغ الصحيح للنفقة العمومية"¹⁵.

فالتصفية إذن هي عملية تحديد القيمة الصحيحة للنفقة، والتي تتم بتحديد مقدار المبلغ النقدي المستحق الدفع لصالح الدائن، على أساس الوثائق والمستندات التي من شأنها إثبات الدين.

ومرحلة التصفية لها شروط تقوم عليها يتمثلان في: التأكد من وجوب النفقة والتقدير الصحيح لها.

ثالثاً: مرحلة الأمر بالصرف: " يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات، الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية"¹⁶.

ولكي تتم هذه العملية وجب التقيد بمجموعة من الضوابط والمتمثلة في:

- الإشارة في الأمر بالدفع لعملية النفقة وتحديد رقمها وفصلها، وحتى الفصل الفرعي لها وكذا البند المخصص منه النفقة المدفوعة.

- الإشارة لموضوع النفقة وطبيعتها وتاريخ أداء الخدمة الملتمزم بها، وتوضيح كل البيانات المتعلقة بالدائن مستحق النفقة.

- احتواء الأمر بالدفع قبل توجيهه إلى المحاسب العمومي على تأشيرة المراقب المالي الذي يتولى مراقبة شرعية النفقة.

- التقيد بمبلغ الاعتماد المفتوح، وعدم تجاوزه، والتقيد بالمبلغ المحدد خلال عملية التصفية التي حددت القيمة الحقيقية لمبلغ النفقة.

- احترام الآجال والمواعيد المحددة في النصوص القانونية والتنظيمية.

بالإضافة إلى ما سبق تجدر الإشارة إلى وجود مجموعة من الاستثناءات الواردة على الأمر بالصرف وهي:

- الاستثناء الأول: نصت عليه المادة 30 من القانون 21/90 بنصها «لا يمكن للأمرين بالصرف أن

يأمروا بتنفيذ النفقات دون أمر بالدفع مطبق إلا بمقتضى أحكام قانون المالية»، حيث أنه ومن خلال

قانون المالية المصادق عليه من قبل البرلمان يتم تحديد النفقات المعنية بذلك.

- الاستثناء الثاني: يتمثل في الأحكام والقرارات القضائية التي تجبر الإدارة على تنفيذها فهنا تدفع النفقة دون أمر بالصرف غير أنه على الشخص الدائن بالنفقة أن يتقدم وفقا لنص المادة 07 من قانون 02/91 إلى أمين الولاية بعريضة مكتوبة مرفقة بما يلي:
- نسخة تنفيذية من الحكم المتضمن إدانة الإدارة المحكوم عليها.
- كل الوثائق والسندات الثبوتية، وما على أمين الخزانة بالولاية إلا أن يسدد مبلغ الحكم القضائي النهائي وذلك على أساس الملف المقدم في أجل لا يتجاوز ثلاثة أشهر.
- الاستثناء الثالث: وارد في المرسوم التنفيذي 108/93 في نص المادة 02 منه حيث تمثل وكالات النفقات إجراء استثنائيا للأمر بالصرف لنفقة معينة نظرا لطابعها الاستعجالي حيث لا يمكن الالتزام بالإجراءات المطلوبة من إثبات والتزام، وتصفية وأمر بالصرف، ووفق نص المادة 03 من نفس المرسوم فإن هذه الوكالات تحدث بموجب مقرر صادر عن الأمر بالصرف لميزانية الهيئة العمومية المعنية لكن هذا المقرر لن يصدر إلا بعد الموافقة الكتابية للمحاسب المعني.

الفرع الثاني: المرحلة المحاسبية

المرحلة المحاسبية: وهي مرحلة الدفع "بعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي"¹⁷. في هذه المرحلة يقوم المحاسب العمومي، بتسديد النفقات العمومية وهذا بعد استلامه لحالة الدفع المرفقة بكل الوثائق المحاسبية، وتحقيقه من توفر كل الشروط اللازمة لتسجيل الحوالة لاسيما: التأكد من توافر الاعتمادات المطلوبة وسلامة إدراج النفقة في الفصل المعني به.

المبحث الثاني: رقابة الأمر بالصرف على النفقات العمومية

للقوف على مدلول الرقابة المالية لا بد أن نتطرق أولا إلى مفهوم الرقابة من منظور عام ثم تحديد مفهوم الرقابة المالية كصورة من صورها في المطلب الأول مفهوم الرقابة المالية لننتقل بعدها إلى بيان أهدافها وأساليبها في المطلب الثاني وأخيرا نتطرق الى أنواعها في المطلب الثالث.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة المالية وبيان أنواعها.

الفرع الأول: تعريفها

أولاً: الرقابة لغة:

للقابة معان كثيرة منها " الحارس ومنه رقيب القوم أي حارسهم الذي يشرف على مراقبة ليحرسهم. والمُرَقَّب والمُرَقَّبَةُ الموضع المشرف يرتفع عليه الرقيب، وارتقب المكان، علا وأشرف ورَقَبَهُ يَرْقُبُهُ رَقَبَةً وِرْقَابَانًا وِرْقَابًا، وَتَرَقَّبَهُ، وارتقبه: انتظره ورصده"¹⁸.

ثانيا: الرقابة اصطلاحاً:

جاءت عبارة الرقابة في العديد من الكتب التي تتحدث عن العلوم الإدارية والمالية العامة مما أدى إلى الاختلاف في تعريفها بسبب نظرة كل كاتب حيث نظر بعضهم إلى الرقابة من زاوية تختلف عن الآخر، فبعض الكتاب نظر إلى

مفهوم الرقابة على أساس ما تسعى إلى تحقيقه من أهداف، وفي نظر فريق آخر تعني الرقابة تلك المجموعات من الإجراءات والعمليات، وعند فريق ثالث تعني الأجهزة التي تقوم بعملية الرقابة.¹⁹

كما تعرف أيضا على أنها "الرقابة التي تستهدف التأكد من حسن استعمال المال العام، بما يتفق مع أهداف التنظيم الإداري"²⁰ ذلك أنها تقدم المساعدة إلى الدولة ممثلة في أجهزتها الحكومية المكلفة بالرقابة في شأن التعرف على كيفية سير الأعمال داخل الوحدات الحكومية، والتأكد من أن الموارد تحصل طبقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المخططة، والتأكد من مدى تحقيق الوحدات لأهدافها بكفاءة وفاعلية بغرض المحافظة على الأموال العامة، والتأكد من سلامة تحديد نتائج الأعمال والمراكز المالية، وتحسين معدلات الأداء، والكشف عن المخالفات والانحرافات وبحث مسبباتها، وتدعيم الموجب منها، واقتراح الوسائل العلاجية للانحرافات السلبية لتفادي تكرارها مستقبلاً في تلك الوحدات الخدمية أو الاقتصادية.

الفرع الثاني: أساليب تنفيذ الرقابة المالية.

تقوم جهات الرقابة بتنفيذ مهامها وبطرق مختلفة وغالبا ما تحدد الأنظمة الرقابية نوعا من هذه الأساليب باتباعها من قبل الجهة المسؤولة عن القيام بالرقابة ومنها:

- . الرقابة الشاملة: وفقا لهذا الأسلوب تتولى جهات الرقابة إجراء رقابة عامة وتفصيلية على جميع المعاملات المالية التي تنفذها الجهات الخاضعة للرقابة لكنه من الصعب تطبيقها بسبب كثرة المعاملات المالية.
- . الرقابة الانتقائية: وفقا لهذا الأسلوب يتم اختيار عينة من بين المعاملات المالية المراد مراقبتها وفحص تلك العينة كنموذج قياسي للأعمال المالية للجهة الخاضعة للرقابة لكن هذا النوع يعيبه عدم الدقة والموضوعية لكون الانتقاء عشوائي ونتائج الرقابة لا تدل بشكل واضح على وضع المعاملات المالية.
- . الرقابة المستمرة: يتضح أسلوب الرقابة المستمرة في الرقابة الداخلية التي يمارسها محاسب الإدارة، حيث يتم الفحص والمراقبة بشكل دائم ومستمر للمستندات والقيود الحسابية للجهة الخاضعة للرقابة طوال العام هذا النوع من الرقابة لا يمكن القيام بها إلا من قبل جهة داخلية.
- . الرقابة الدورية: وتتم الرقابة على فترات دورية خلال السنة، كأن تقوم أجهزة الرقابة الخارجية بمراجعات دورية لبعض الوحدات الخاضعة للرقابة، أو في حالة جرد المخازن والعهد في فترات تحددها الإدارة، أو جهة الرقابة أو في حالة إجراء الرقابة السنوية على الحسابات النهائية لكل عام وإصدار التقرير الرقابي السنوي من مساوئها أنها لا تشمل جميع المعاملات وبالتالي قد تحصل بعض الأخطاء بعيدا عن أعين المراقبين.
- . الرقابة المفاجئة: تتولى جهة الرقابة إجراء رقابة مباغتة تستهدف موضوعات معينة نتيجة أخبار مسبقة عن مخالفة مالية أو بناء على طلب من جهات مسؤولة، وقد يتولى جهاز الرقابة هذه الطريقة.
- . بين فترات وأخرى لجعل الهيئات الخاضعة للرقابة في حالة شعور دائم بيقظة الجهاز الرقابي ومتابعة مهامه الرقابية.

الفرع الثالث: أنواع الرقابة المالية.

لقد حدد الفقه المالي من الناحية النظرية جملة أنواع وتقسيمات رئيسية للرقابة تختلف باختلاف زاوية البحث المتبناة وهكذا فالرقابة من حيث الموضوع تنقسم إلى رقابة على المعاملات ورقابة على الأشخاص وهي في

المجال المالي رقابة مالية حسابية ورقابة اقتصادية ومن حيث التوقيت الزمني فإن أهم تقسيم يجعلها إما سابقة أو لاحقة للتصرف المالي وأخيرا من حيث الأجهزة أو السلطة التي تضطلع بالرقابة فإنها تكون إما رقابة إدارية أو رقابة سياسية أو رقابة منوطة بهيئة مستقلة تكون في أغلب التشريعات ذات طبيعة قضائية.²¹ وهي تنقسم إلى:

أولا : الرقابة من حيث الجهة التي تتولى الرقابة.

تنقسم الرقابة المالية من حيث الجهة التي تتولى الرقابة إلى قسمين²²:

أ-رقابة داخلية: وهي رقابة تباشرها الهيئات أو المؤسسات على نفسها وذلك من خلال إيجاد موظفين متخصصين لتدقيق معاملاتها، كما تتم بحسابية المدير لموظفيه في نفس الإدارة، وهذه الرقابة يمكن تقسيمها إلى قسمين:

2-رقابة داخلية: بمفهومها السابق وهي الرقابة التي تباشرها المؤسسة على نفسها من أمثلتها:

- إدارة الرقابة والمراجعة في المؤسسات المختلفة.

- رقابة الشركات القابضة على الشركات التابعة.

ب-رقابة خارجية: وهي رقابة تتولاها أجهزة خارجية غير خاضعة لسلطة الجهة المنفذة أو القائمة على المشروع. ومن أمثلتها مكتب التدقيق الخارجي وهو ما تفرضه جهات الإشراف في الدولة على كافة المؤسسات الخاضعة لإشرافها، وكذا قيام البنك المركزي بفحص ومراجعة أوراق الشركة والتأكد من سلامتها، ومن أمثلتها أيضا رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.²³

ثانيا : من حيث طبيعة الرقابة.

نجد أنها تنقسم إلى ثلاثة أنواع ألا وهي:

- الرقابة محاسبية: وفي هذه الرقابة يتم تدقيق مختلف الجوانب التفصيلية للمعاملات المالية

- الرقابة اقتصادية: هي العملية التي تهتم بالتحقيق مما إذا كان التنفيذ الفعلي للخطة المالية الأساسية قد تم ضمن الأهداف الاقتصادية المسطرة.

- الرقابة الشرعية: المقصود بها أنها أن تكون عملية الرقابة في حد ذاتها مشروعة أي أنها مطابقة للتشريع الجاري العمل به²⁴

ثالثا : الرقابة من حيث الزمن

أ- الرقابة المسبقة: و يطلق عليها أيضا "الرقابة الوقائية" لأنها تعمل على تلافي الوقوع في الأخطاء والانحرافات، فهذه الرقابة تقع في البداية قبل اتخاذ الإجراءات الخاصة بالتصرف المالي.²⁵

"تخضع ماليات الجماعات المحلية لرقابة سابقة على تصرفاتها المالية خاصة من الجانب الإنفاقي وتستهدف الرقابة السابقة بالأساس بحث مشروعية التصرف المالي قبل تنفيذه وبالتالي تفادي ارتكاب الأخطاء والمخالفات المالية لذلك يطلق عليها "الرقابة الوقائية" أو "الرقابة المانعة".²⁶

ب- الرقابة أثناء التنفيذ (المراقبة): وهذا النوع من الرقابة تقوم به الهيئات والإدارات المختلفة للتأكد من سلامة ما يجري عليه العمل داخلها، وهي رقابة ذاتية تقوم بها الهيئة أو الإدارة ذاتها.

ج- رقابة لاحقة: ويقصد بهذه الرقابة مراجعة العمليات المالية التي تمت فعلاً للكشف عما وقع من مخالفات مالية في الفترة اللاحقة لإتمام عملية التنفيذ.²⁷

بالإضافة إلى ما سبق تعداده من أنواع للرقابة هناك تقسيم على أساس السلطة المخولة بالرقابة كما يلي :

1- الرقابة الإدارية:

هذا النوع من الرقابة يعاب عليه انه يكشف الانحرافات عن طريق فحص البيانات المحاسبية والمالية ومدى احترام الإدارة للتعليمات واللوائح الصادرة عن الجهات المؤهلة قانوناً لكن دون توقيع أي جزاءات وهذا ما يحذ من فعاليتها مثال عن ذلك ما تقوم به المفتشية العامة للمالية.

2- الرقابة القضائية:

"هي الرقابة المؤكدة لهيئة قضائية تقوم بالتأكد من مدى شرعية التصرفات المالية التي تقوم بها الإدارة التي لها أن تسلط العقوبة على المخالفين والرقابة القضائية هنا توكل القضاء الجزائري، حيث يقوم بمراقبة الجرائم الواقعة على الأموال كالاختلاس والسرققة والتهرب وغيرها، كما يوكل الأمر لهيئات خاصة كمجلس المحاسبة الذي له طبيعة قضائية بالإضافة إلى الطبيعة الإدارية²⁸

المطلب الثاني: تعريف الأمر بالصرف وأصنافه .

الفرع الأول: المقصود بالأمر بالصرف وأصنافه.

الفرع الأول : المقصود بالأمر بالصرف: يعد أمراً بالصرف في مفهوم هذا الموظف المعين قانوناً في منصب مسؤول تسيير الوسائل المالية والبشرية والمادية، الذي تفوض له السلطة وفق للمواد 28، 26 و 29 من القانون رقم 20/91 المتعلق بالمحاسبة العمومية ويكون معتمداً قانوناً طبقاً للتنظيم الجاري العمل به²⁹.

كما يعرف أيضاً بأنه الشخص الذي يعمل باسم الدولة والمجموعات المحاسبية أو المؤسسات العمومية ويقوم بعملية التعاقد وبتصفية دين الغير أو قيمته أو بتحصيل الإيرادات العامة وأمر بصرف النفقات³⁰.

الفرع الثاني : أصناف الأمرين بالصرف³¹ : بينت المادتين 06 من المرسوم 313/91 والمادة 21/90 أن

الأمرين بالصرف إما: رئيسيين أو ثانويين أو ابتدائيين، لكن صدور قانون المالية التكميلي لسنة 1992 وبموجب مادته 02 تم تعديل المادة من قانون 21/90 فأصبح الأمر بالصرف إما أوليون أو رئيسيون من جهة أولى وإما ثانويون أو أحاديون من جهة ثانية³².

- الأمر بالصرف الرئيسي:

الأمر بالصرف الأساسيون أو الرئيسيون هم³³ :

- المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي بالمجلس الشعبي الوطني والمجلس الدستوري ومجلس المحاسبة.
- الوزراء.

- الولاية عندما يتصرفون لحساب الولاية
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلديات.
- المسؤولون المعينون قانونا على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة
- المسؤولون المعينون قانونا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- المسؤولون على الوظائف المحددة في الفقرة الثانية من المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية حيث تنص هذه الفقرة على الأشخاص الذين تم انتخابهم أو تعيينهم للقيام بصلاحيات تخص عمليات النفقة غير أن الملاحظ على هذه الفقرة أنه يعترها الغموض إذ لم تحدد المقصود بدقة.
- كما تعرف هذه الفئة من الأمرين بالصرف بأنهم هم الذين يصدرن أوامر بالدفع لفائدة الدائنين وأوامر الإيرادات ضد المدينين وأوامر تفويض الاعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين³⁴.

2- الأمر بالصرف الثانوي: "يعرف الأمر بالصرف الثانوي على أنهم المسؤولون بصفتهم رؤساء للمصالح

غير الممركزة على الوظائف المحددة في المادة 23".³⁵

وعليه فالأمر بالصرف الثانويون هم القائمون على رأس المصالح غير الممركزة التي لا تتمتع بالاستقلالية المالية ولا بالشخصية المعنوية، ولأنهم ثانويون فعملهم لم يكن إلا للتخفيف عن الأمرين بالصرف الرئيسيين الذين لا يمكنهم القيام لوحدهم بكل عمليات تنفيذ الميزانية، ومسايرة متطلبات هيئات عدم التركيز، ومن هؤلاء نجد المدراء التنفيذيين، ورؤساء المراكز الدبلوماسية والقنصلية.

بالإضافة إلى الأمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين نجد أيضا:

- الأمر بالصرف الأحاديون.³⁶

- الأمر بالصرف المستخلفون.³⁷

- الأمر بالصرف المفوضين.³⁸

المطلب الثالث: مسؤولية الأمرين بالصرف وإجراءات الرقابة عليهم.

إضافة للمسؤولية التأديبية التي قد تقام على الأمرين بالصرف، وخاصة الثانويين والمفوضين هناك المسؤولية التي قد يثبت قيامها الرأي العام من جهة أو البرلمان وفق آليات الرقابة التي يمتلكها من جهة أخرى.

وإلى جانب كل هذا هناك المسؤولية المدنية والجنائية³⁹ كما أنهم ملزمين بمسك جرد للممتلكات العقارية والمنقولة المخصصة لهم، وهذا الجرد من شأنه كشف النقائص إذا ما حدثت، والأمر بالصرف يتحمل مسؤولية شخصية إذا تهاون في مسك هذا الجرد⁴⁰.

ويعد مجلس المحاسبة الهيئة الرقابية العليا له دور بارز في الكشف عن المسؤولية الجنائية ففي حال ما إذا كشف أثناء ممارسة وظيفته الرقابية

وقائع جنائية يقوم بإرسال الملف للنائب العام المختص إقليميا للقيام بالمتابعة،⁴¹ وهذا ما أكدته المادة 27 مكرر

الأمر 10/ 02 المتعلق بمجلس المحاسبة.

أما فيما يخص مراقبة تسيير الأمرين بالصرف فهي تخضع لمراقبة وتحقيقات المؤسسات والأجهزة المؤهلة لهذا الغرض.⁴²

في حين أما المادة 06 من المرسوم التنفيذي 268/97 الأمرين بالصرف على احترام وبدقة التنظيم الجاري به العمل وإلا فستسلط عليهم عقوبات مالية في صورة غرامات يصدرها مجلس المحاسبة في حق مرتكبي مخالفات معينة على ألا يتجاوز مبلغها المرتب السنوي الإجمالي للعون المعني، وهذا وفق ما نصت عليه المادة 89 من الأمر 20/95.

ومجمل القول أن الأمرين بالصرف يخضعون لرقابة مجلس المحاسبة وملزمون بتقديم حساباتهم الإدارية له كل سنة كإجراء للقيام بوظيفته الرقابية مما يساعده على كشف الاختلالات، وفي حال عدم تقديم أو تأخر الأمر بالصرف في تقديم الحسابات لمجلس المحاسبة فإنه يتعرض لعقوبات تتراوح من الغرامات المالية إلى عقوبة الفصل من المنصب وفق ما نصت عليه المادتين 62 من الأمر 20/95 و 61 من الأمر 10-02 المتعلقين بمجلس المحاسبة

الفرع الثالث: إجراءات رقابة ومتابعة الأمر بالصرف:

عند معاينة المخالفات المرتكبة من الأمرين بالصرف والتي بينها المادة 88 من الأمر 20/95 والتي تتمحور حول الأخطاء التي تمثل خرقا للنصوص القانونية والتنظيمية التي تسري على تسيير الأموال العمومية واستعمالاتها فإن رئيس الغرفة المختصة في مجلس المحاسبة يقوم بتوجيه تقرير مفصل عن الوقائع إلى رئيس المجلس والذي بدوره يبلغ الناظر العام (الذي يلعب دور النيابة العامة لدى المجلس) وهنا نكون أمام احتمالين:

- إما أن يقرر بأن لا وجه للمتابعة، ويقوم بحفظ الملف.
- وإما أن يقرر المتابعة وبالتالي يقوم بتحرير استنتاجاته الكتابية ويرجع الملف بكامله إلى رئيس المجلس لمباشرة التحقيق من أحد المستشارين الذين يعينهم رئيس المجلس بمثابة مقرر ليختتم التحقيق باستنتاجات ويعيده إلى رئيس المجلس الذي بدوره يبلغه إلى الناظر العام الذي يكون بدوره أمام احتمالين:
- إما أن يحفظ الملف نتيجة إسفار التحقيق بأن لا وجه للمتابعة.
- وإما أن يرسل الملف مدققا باستنتاجات معللة إلى رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير المالية، والميزانية ليقوم رئيس هذه الغرفة بتعيين قاض مقرر من بين قضاة الغرفة، ويحرر رئيس الغرفة تاريخ الجلسة، ويُعلم بذلك رئيس مجلس المحاسبة، والناظر العام ويتم استدعاء الشخص المتابع الذي له إمكانية الاستعانة بدفاع وله حق الاطلاع على ملفه في أجل لا يقل عن شهر من تاريخ الجلسة بعد استلامه الاستدعاء.

وتطلع الغرفة على اقتراحات المقرر واستنتاجات الناظر العام، وشروحات الشخص المتابع أو من يمثله، ويتم عرض القضية من طرف رئيس الجلسة للمداولة بعد أن تحتتم هذه الجلسة⁴³ ويبت المجلس في قراره على أن يكون صوت الرئيس مرجحا في حال تساوي الأصوات ويكتسب القرار الصيغة التنفيذية ويبلغ لكل من الناظر العام الشخص المعني وزير المالية لمتابعة التنفيذ كما يتم تبليغ القرار إلى السلطة السلمية للعون محل العقوبة

كما سبق وأشرنا إليه تقسم عمليات تنفيذ النفقات العمومية إلى قسمين، عمليات إدارية تتضمن الالتزام بالنفقة، وتصفيتهما والأمر بدفعها يقوم بها الأمر بالصرف وعمليات حسابية تتمثل في دفع النفقات وتأدية قيمتها إلى مستحقيها، يقوم بها المحاسب العمومي⁴⁴

مفاد ذلك هو أنّ الذين يوجهون أوامر التنفيذ ليسوا هم الذين ينجزونها وإنما يتكفل بذلك موظفون عموميون منفصلون عن أصحاب الأمر والقرار المالي ويقوم هذا المبدأ على عدة تبريرات، وهي⁴⁵:

الفرع الأول: -التبرير الفني لتقسيم العمل:

هذا التمييز أو الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية كرسه المشرع بموجب قانون المحاسبة العمومية الذي عالج فيه بشكل منفصل دور كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

فللأمر بالصرف رقابة ملائمة لأنه أول من يباشر عمليات تنفيذ النفقات وله يترك التقدير والاختيار، أما المحاسب فله رقابة مشروعية لأنه يرى في مدى تطابق ذلك كله مع المبادئ المالية والمحاسبية والإجرائية المعمول بها.

الفرع الثاني: -التبرير الرقابي:

مادام أنّ الأمرين بالصرف ملزمين بمسك حساباتهم الإدارية الخاصة بالالتزام والتصفية، والأمر بالصرف وأنّ المحاسبين العموميين ملزمين بترتيب حسابات التسيير المتعلقة بدخول وخروج الأرصدة فإن العمل الرقابي يكون منطلقه هو المطابقة بين النوعين من الحسابات

كما انه يعود ذلك أيضا إلى الاستقلال العضوي للمحاسب العمومي في أجهزة الدولة عن الأمر بالصرف، فهو لا يخضع له رئاسيا ولا يؤتمر بأوامره، ومن ثمة فهو لا ينفذ أوامر الدفع الصادرة إليه من الأمر بالصرف إلا إذا كانت متوافقة مع القوانين والأنظمة المرعية.

خاتمة

تعد الرقابة المالية جزءاً لا يتجزأ من السياسة المتبعة من قبل الدول المتقدمة فهي ليست محصورة على عمليات الجرد للمستندات المحاسبية والاقتصادية، بل أصبحت تشمل عمليات تقويم الأداء والتحليل المالي واتخاذ ما قد يلزم من إجراءات تصحيحية وعليه فإنه استناداً إلى ما سبق لنا التطرق إليه أصبح لزاماً إعطاء الرقابة المالية دفعا جديدا من خلال حسن اختيار الأعوان القائمين على الرقابة المالية وتحفيزهم كما هو الحال عليه بالنسبة لأمري الصرف ، مع منحهم الاستقلالية التامة ضماناً لمباشرة أعمالهم دونما ضغوط مع إصدار التشريعات التي توقع اشد العقاب على مستبهي ومرتكبي الجرائم التي تخص المال العام، وتحيين قوانين أجهزة الرقابة دوماً تماشياً ومتطلبات المرحلة ضف إلى ذلك محاولة إيجاد رقابة شعبية بالرجوع إلى تعاليم ديننا وقيمه السمحة دون أن ننس استعمال التكنولوجيا الحديثة في ممارسة الرقابة خاصة وان الدولة الجزائرية حالياً تعكف حالياً على تقريب الإدارة من المواطن الكترونياً.

المراجع:

أولا : الكتب:

1. أعاد حمود القيسي-المالية العامة والتشريع الضريبي-دار الثقافة -عمان -2011.
2. بن داود براهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري والمقارن، دار الحديث، مصر طبعة 2010.
3. جمال الدين محمد بن منظور -لسان العرب -ج1- دار صادر للطباعة والنشر -بيروت -1955.
4. حمدي سليمان القبيلات-الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية دراسة تحليلية وتطبيقية-دار الثقافة-الطبعة الثانية-2010-عمان.
5. حسن عواضة، المالية العامة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية بيروت لبنان الطبعة الخامسة.
6. خبابة عبد الله، أساسيات في اقتصاديات المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 2009.
7. عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، مصر، 2005.
8. علي محمد حسنين، الرقابة الإدارية في الإسلام المبدأ والتطبيق، دار الثقافة، 1985.
9. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مطبعة الإشعاع الفنية، مصر، 1997.
10. محمد سعيد فرهود، علم المالية العامة مع دراسة تطبيقية عن المملكة العربية السعودية، 1982.
11. يسري أبو العلا، المالية العامة، جامعة بنها كلية الحقوق مركز التعليم المفتوح، مصر.

ثانيا : الرسائل العلمية:

أ- اطروحات الدكتوراه:

1. فنيش محمد الصالح الرقابة على تنفيذ النفقات العامة في القانون الجزائري، رسالة من اجل نيل درجة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر (1)، كلية الحقوق تاريخ المناقشة 2012/05/08.

ب- رسائل الماجستير:

1. شلاي رضا تنفيذ النفقات العامة -رسالة ماجستير - جامعة الجزائر -كلية الحقوق -2001-2002.
2. عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصور، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة بوبكر بلقايد (تلمسان)، الجزائر، 2012.

ثالثا : النصوص القانونية والتنظيمية:

1. الأمر 20/95 المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق ل 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة
2. الأمر رقم 02-10 المؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق ل 26 غشت 2010 المعدل والمتمم للأمر 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق ل 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة
1. القانون 90-21 المؤرخ في 15/08/1980 والمتعلق بقانون المحاسبة العمومية.

الهوامش

- 1 أعاد حمود القيسي، المالية والتشريع الضريبي، ط4، دار الثقافة للنشر عمان 2011، ص35.
- 2 بن داود براهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري والمقارن، دار الكتاب الحديث، 2010، القاهرة ص 54
- 3 المادة 06 من قانون 17/84 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية عدد28.
- 4 المادة 23 من القانون السابق.
- 5 عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، مصر 2005، ص 158
- 6 خبابة عبد الله، اساسيات في اقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 2009، ص58.
- 7 أعاد حمد القيسي، المرجع السابق، ص 36.
- 8 يسري أبو العلا، المالية العامة، جامعة بنها كلية الحقوق مركز التعليم المفتوح، مصر.
- 9 شلاي رضا، تنفيذ النفقات العامة، ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، 2002، ص07.
- 10 المادة 15 من قانون 21-90 الصادر في الجريدة الرسمية عدد 35 بتاريخ 15 اوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.
- 11 بن داود براهيم، مرجع سابق، ص 73.
- 12 المادة 19 من القانون 21-90.
- 13 المادة 23 من قانون 21-90.
- 14 المادة 03 من قانون المرسوم التنفيذي 92-19 المؤرخ في 09 جانفي 1992 والمحدد الإجراءات الدفع والاعتماد من نفقات الدولة والجماعات المحلية.
- 15 المادة 17 من قانون 21-90 .
- 16 المادة 21 من القانون 21-90 .
- 17 المادة 22 من القانون 21-90 .
- 18 - جمال الدين محمد بن منظور -لسان العرب -ج1- دار صادر للطباعة والنشر -بيروت -1955
- 19 - عوف الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار، الإسكندرية 1988 ص 21
- 20 حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية -دراسة تحليلية وتطبيقية دار الثقافة، الطبعة الثانية 2010، ص14.
- 21 حسن عوضة، المالية العامة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية بيروت لبنان الطبعة الخامسة ص: 251-252.
- 22 عصام خلف العنزي، المرجع السابق، ص20
- 23 علي محمد حسنين، الرقابة الإدارية في الإسلام المبدأ والتطبيق، دار الثقافة، 1985، ص94.
- 24 بن داود براهيم، مرجع سابق، ص50.
- 25 عصام خلف العنزي، مرجع سابق، ص20
- 26 محمد سعيد فهدود، علم المالية العامة مع دراسة تطبيقية عن المملكة العربية السعودية، 1982، ص، 565.
- 27 عصام خلف العنزي، مرجع سابق، ص20
- 28 بن داود براهيم، مرجع سابق، ص20.
- 29 - المادة 02 من المرسوم التنفيذي 268/97 المحدد للإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الامرين بالصرف ومسؤولياتهم.
- 30 - عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصور، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة ابوبكر بلقايد (تلمسان)، الجزائر، 2012، ص22.

- ³¹ - المرسوم التنفيذي 313/91 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةاتهم ومحتواها عدد 43.
- ³² - المرسوم التشريعي 04/92 المؤرخ في 11 أكتوبر المتعلق بقانون المالية التكميلي لسنة 1992، عدد 73.
- ³³ - المادة 26 من قانون 21/90.
- ³⁴ - المادة 07 من المرسوم 313/91
- ³⁵ - المادة 27 من القانون 21/90
- ³⁶ المرسوم التنفيذي 227/98 المؤرخ في 13 جويلية 1998 والمتعلق بنفقات الدولة للتجهيز عدد 51.
- ³⁷ المادة 28 من القانون 21/90
- ³⁸ المادة 29 من القانون 21/90
- ³⁹ المادة 32 من القانون 21/90
- ⁴⁰ شلالي رضا، المرجع سابق، ص 15.
- ⁴¹ المادة 27 من الامر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.
- ⁴² المادة 62 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة.
- ⁴³ بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 88.
- ⁴⁴ المواد 23 و 27 من القانون 21/90
- ⁴⁵ بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 90.