

الآليات الحديثة لتفعيل الرقابة على المال العام

Modern mechanisms to activate the control of public money

لظفاوي محمد عبد الباسط*، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان

منصوري جواد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان

تاريخ إرسال المقال: 2019/12/09 تاريخ قبول المقال: 2019/12/28 تاريخ نشر المقال: 2020/05/01

الملخص:

إن مفهوم الرقابة المالية يتضمن عملية التأكد من احترام القوانين وترشيد التسيير المالي بما يضمن حسن تسيير وتوجيه النفقة بكل شفافية ، فتختلف أنواعها وتباين صورها تبعا للتنظيم القانوني للهيآت الرقابية في الدول ، ففي حالة الجزائر تتم الرقابة من خلال عدة أجهزة سياسية ، وإدارية و قضائية تقوم برقابة قبلية وبعديّة وأثناء التنفيذ ، وللتصدي لموضوع بحثنا هذا اعتمدنا المنهج الوصفي والتحليلي بغرض تبيان تأثير الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية بغرض الانتقال من ثقافة البحث عن الوسائل إلى ثقافة البحث عن النتائج، وقد توصلنا إلى أن تفعيل دور الرقابة على الإنفاق العام يبين مدى سلامة ودرجة الدقة في تقدير الإيرادات العامة والنفقات العامة التي تتضمنها ميزانية الدولة .

الكلمات المفتاحية : الرقابة المالية ، فعالية الرقابة ، الأساليب الحديثة للرقابة.

Abstract:

The concept of financial control includes the process of ensuring respect for laws and rationalizing financial management, including good management and directing of expenditures in a transparent manner. Their types differ and their images vary according to the legal regulation of regulatory bodies in countries, in the case of Algeria, oversight is carried out through several political agencies, administrative, and judicial bodies that perform tribal and post-control control during implementation. In order to address this topic of our research, we adopted and adopted the descriptive and analytical approach to show the impact of financial control on budget implementation with a view of moving from a culture of searching for means to a culture that looks results. So, we have found that activating the role of public spending shows how safe and accurate it is in Estimating the general revenues and public expenditures included in the state budget.

* المؤلف المرسل

Key words: Financial control, effective control, modern methods of control.

المقدمة:

تعتبر الدولة في صورتها الحديثة نتيجة تطور تاريخي طويل قطعت فيه أشواطاً كبيرة ولعبت فيه أدواراً مختلفة ، فمن دورها كحارسه تقوم بالوظائف التقليدية من دفاع وأمن وعدالة إلى دولة متدخلة في النشاط الاقتصادي هدفها تحقيق الرفاهية العامة.

وقد انعكس هذا التفسير بصفة خاصة على النفقات العمومية ، كونها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات استخداماً عقلانياً ورشيداً يسهل للدولة من تطبيق سياسة تنموية شاملة تجند لها كل الموارد المالية الهامة بواسطة الموازنة والتي عرفت هي الأخرى تغييراً أسفر عن خروجها من منطق التوازن المحاسبي الذي كان سائداً في الفكر التقليدي إلى منطق التوازن الإقتصادي في الفكر الحديث أو ما يعرف بالعجز المنتظم.

وإذا كانت الرقابة هي التأكيد من إحترام القوانين وترشيد التسيير المالي أي الإطمئنان على حسن تسيير وتوجيه النفقة بكل شفافية ، وضمان تسيير نزيه مطابق لقرار الإجازة البرلمانية ، فإنها تبقى عملية دائمة ومستمرة للمال العام وجوداً أو عدماً ، فتختلف أنواعها وتتباين صورها تبعاً لتعدد مسالكها وتعدد وجهات الباحثين فيها ، ففي حالة الجزائر ، الرقابة تتم من خلال عدة أجهزة سياسية ، وإدارية و قضائية تقوم برقابة قبلية وبعدية وأثناء التنفيذ.

تعتبر مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية ، من أهم مراحل دورة الميزانية العامة ، فهي تبين مدى سلامة ، ودرجة الدقة في تقدير الإيرادات العامة والنفقات العامة التي تتضمنها ميزانية الدولة ، وتساعد في التأكد من تحصيل الإيرادات المقررة ، والتأكد من إنفاق الإعتمادات المرصودة ، وذلك وفقاً لخطة الدولة المرسومة والمحددة في الميزانية العامة للدولة.

كما أن التطورات التي تشهدها الساحة العالمية في مجال تسيير المالية العمومية و التي تتمثل أساساً في عصرنة أنظمة الميزانية و الانتقال من ثقافة البحث عن الوسائل إلى ثقافة البحث عن النتائج من خلال وضع الأهداف و تقييم النتائج بهدف الوصول إلى الأداء في تسيير المالية العامة كل هذه المفاهيم غيرت من المفهوم التقليدي للرقابة على المال العام.

إن الأجهزة الرقابية هي التي تساهم في ربط أجزاء العمليات الإدارية مع بعضها البعض و غياب فعالية العملية الرقابية يؤدي إلى تفكيك عناصرها، فهي تطور التنظيم و تنشط الأداء في الإدارة العامة لذا فإنها تحتاج إلى مهارات عالية و خبرة كافية و أساليب متطورة للرفع من أداء المرفق العام. من خلال ما تقدم و نتيجة للأهمية الملحوظة لموضوع تفعيل الرقابة على المال العام فإنه من خلال هذا البحث سنحاول التطرق إلى معرفة الأساليب و الآليات الحديثة لتفعيل الرقابة على المال العام

و نشير إلى أهميته البالغة و التي تتجسد في كثير من النواحي حيث أن موضوع الرقابة المالية من أهم الدراسات و الموضوعات التي يبني عليها الكيان التنظيمي للدولة فهي حتمية لا بد منها لحماية الأموال العامة.

وفي إطار تصدينا لموضوع بحثنا هذا قسمنا بحثنا إل مبحثين نتناول في المبحث الأول ماهية فعالية الرقابة الإدارية وفي المبحث الثاني الأساليب و الآليات الحديثة لتفعيل الرقابة على المال العام.

المبحث الأول : ماهية فعالية الرقابة

المطلب الأول : المدلول العام للرقابة المالية

الفرع الأول : مفهوم الرقابة الإدارية

أولاً: التعريف اللغوي : أصل كلمة رقابة : " رقب يرقب رقوبا و رقابة أي حرس إنتظر - حاذر - رصد رقابة الله في أمره: خافه¹ و جاء في معجم آخر " رقب رقوبا و رقوبا و رقابة و رقابانا و رقبة: أي حرسه - انتظره- حاذره² . كما جاء معناها اللغوي " راقب، مراقبة: أي حرسه، لاحظه " و الرقابة تعني: "القوة أو سلطة التوجيه كما تعني التفتيش و مراجعة العمل". و تعني " السهر أو الحراسة و كذلك الرصد أو الملاحظة³ ."

ثانياً: التعريف الاصطلاحي:

التعريف في علم الإدارة⁴ (المانجمنت): لقد تعددت التعاريف لمفهوم الرقابة على أعمال الإدارة لدى علماء الإدارة أنفسهم ،حيث ينظر إليها كل عالم بحسب الظروف البيئية التي ينتمي إليها. فقد عرفها ماكس فيبر " أنها العملية التي تعني ممارسة السلطة في الحياة اليومية " ⁵. كما عرفها فايول بأنها " التأكد من مدى انسجام ما يحدث في العمل مع الخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة في ضوءها ومن ثم التعرف على نقاط الضعف والأخطاء لتصحيحها ومنع تكرار حدوثها"⁶.

¹ - إبراهيم قلاتي - قاموس الهدى- مكتب الدراسات، دار الهدى عين مليلة الجزائر - ص205.

² - المنجد في اللغة و الأعلام" دار المشرق بيروت ط39 - ص 274.

³ - السعيد بلوم - أساليب الرقابة و دورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات و الجرارات بالسوناكوم (SONACOME) - مذكرة ماجستير - جامعة منتوري قسنطينة - كلية العلوم الإنسانية و الإجتماعية - قسم علم الاجتماع و الديمغرافيا- ص 26

⁴ - - هذه بعض التعريفات أيضا حول مفهوم الرقابة عرفت على أنها "عملية ترشيد علمي للقرارات التي يتخذها المسؤولون في دورة العمل الكاملة والتي تبدأ بالتخطيط والتحضير والتوجيه ثم تستمر مع التنفيذ وتكتمل بالمتابعة والتقييم لتبدأ حياة جديدة". في حين عرفها الدكتور محمود عساف في كتابه أصول الإدارة بأنها" الوظيفة الرئيسية في قياس أداء المرؤوسين وتصحيحه من أجل التأكد من أن الأهداف قد تحققت وان الخطط قد وضعت موضع التنفيذ بالطريقة الصحيحة". و تعرف أيضا بأنها "العملية التي تسعى إلى التأكد من أن الأهداف المحددة والسياسات المرسومة والخطط والعمليات الموجهة تنفذ بدقة وعناية.

كما تعني الرقابة" أن النتائج المحققة تطابق توقعات الإدارة وما تصبوا إليه". كما عرفها البعض على أنها " منهج علمي شامل , يتطلب التكامل بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية ويهدف للتأكد من المحافظة على الأموال ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفاعلية في النتائج.

⁵ - أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء ، مذكرة ماجستير ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، كلية الدراسات العليا ، قسم العلوم الإدارية ، السعودية ، 2003 ص 34.

⁶ - محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت، 2005 ، ص 21.

كما عرفت بأنها "تلك الجهود والأنشطة المستمرة والمنظمة للحصول على معلومات صحيحة ودقيقة عن تقدم العمل والتنفيذ في مختلف مجالات النشاطات التي تتولى الإدارة العامة مسؤوليتها ومقارنة معدلات التنفيذ ومستويات الخطة الموضوعية والكشف عن الانحرافات وتصحيحها والعمل على منع وقوعها إن أمكن"¹.

كما عرفها حسين عبد العال بأنها "ذلك الجهد المنظم لوضع معايير أداء تتسجم مع الأهداف التخطيطية وتصميم نظم معلومات للتغذية العكسية ومقارنة الأداء الفعلي مع معايير الأداء الموضوعية سلفا لتحديد ما إذا كان هناك أي انحرافات وقياس أهميتها والقيام بالعمل المطلوب للتأكد ان الموارد تستخدم وفقا لطرق أكثر عملية"².

ومن خلال هذه التعريفات السابقة يبدو أن هناك اختلافات بين تلك التعريفات ، إلا أنها تؤدي إلى المفهوم الصحيح والمتكامل ، لمفهوم الرقابة على أعمال الإدارة حيث يكاد يجمع علماء الإدارة على جملة النقاط التالية:

- أن الرقابة الإدارية تهتم بقياس الأداء عن طريق جملة المعايير المحددة مسبقا وتصحيح الانحرافات وتقييمها

- إن الرقابة أحد الوظائف الإدارية وليست مستقلة.

- أن وضع الخطة وتحديد أهدافها مسبقا شرطان أساسيان لقيام أي عملية رقابية.

- الرقابة ضرورية لأي تنظيم إداري.

- الرقابة هي الأداة التي تمكننا من التأكد أن الاعمال تسير وفقا للأهداف المرسومة لها.

التعريف في علم الإدارة العامة³ (القانون الإداري) : يعد مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة العامة

في القانون الإداري من المفاهيم التي لا تزال تقتصر إلى التحديد القانوني الدقيق ، لان اللغة القانونية لم

¹ - حسن عبد العال محمد ، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2004 ، ص 84.

² - حسين عبد العال - نفس المرجع ، ص 85.

³ - فعرقت الرقابة على أنها " حق دستوري يخول لصاحبه سلطة إصدار القرارات اللازمة لإنجاح مشروعات الخطة، بيد أن هذا التعريف حصر مفهوم الرقابة في مجرد إصدار القرارات اللازمة ، ومفهوم الرقابة أشمل وأوسع من ذلك ، وما يؤخذ على هذا التعريف أنه حصر عملية الرقابة في جملة الوسائل التي تمارس من خلالها عملية الرقابة وهذا جزء من الرقابة وليس مفهومها. وذهب البعض إلى أنها "ذلك النشاط الذي تقوم به الإدارة أو هيئات أخرى لمتابعة العاملين في القيام بعملهم والتأكد من الأعمال التي تمت مطابقة للمعدلات الموضوعية لإمكان تنفيذ الأهداف المقررة في الخطة العامة للدولة بدرجة عالية من الكفاءة في ضوء القوانين واللوائح والتعليمات لإمكان اتخاذ الإجراءات اللازمة ، لمعالجة الانحرافات سواء بالإصلاح أو توقيع الجزاءات المناسبة". وعرفت بأنها " تحديد العمل المطلوب أداءه من كل فرد داخل المشروع ، إذ أن هذا ضمان لتنفيذ الأعمال المطلوبة في المواعيد المحددة"³. وما يلاحظ أن هذا التعريف قد حصر عملية الرقابة في الرقابة على الأعمال فقط كما أنه اكتفى بتحديد أحد الشروط المسبقة لممارسة العملية الرقابية وهو تحديد مهمة كل فرد أو جهاز في عمليات الرقابة. ويذهب آخرون إلى أن الرقابة تعني " الإشراف والمراجعة من سلطات عليا للتعرف على كفاءات سير العمل داخل المشروع والتأكد أن الموارد المتاحة تستخدم وفقا لما هو مخصص لها"³. إن التعريف أخلط بين مصطلحي الرقابة و الإشراف حيث يجعل الإشراف جزءا من الرقابة وهذا القول ليس صحيحا لان مصطلح الإشراف أوسع وأشمل من مصطلح الرقابة كما أن حصر عملية ممارسة الرقابة في السلطات العليا في حين إن الرقابة قد تكون من داخل نفس الجهاز .

تستوعب بعد مضمون الرقابة الا أن ذلك لم يحل دون اجتهادات الفقهاء لمحاولة وضع تعريف وان لم يكن جامعا مانعا إلا أنه يحدد الاطار العام للرقابة على أعمال الإدارة العامة.

Le contrôle de l'action administrative est un enjeu fondamental de démocratie, cette dernière se devant de maintenir son appareil d'Etat dans les règles de droit qui la fondent et d'en conforter la légitimité auprès des citoyens. Le contrôle se justifie par l'inégalité entre l'administration et les administrés, par l'existence au profit de celle-là de pouvoirs n'appartenant pas à ceux-ci¹.

وعرفها الدكتور عمار عوابدي بأنها "مراقبة السلطات الإدارية واللامركزية لنفسها ولذات أعمالها " أي ترقب السلطات الإدارية نفسها بنفسها عن طريق مراجعة أعمالها من تلقاء نفسها بناء على تظلمات وطلبات الأفراد وتفحص ما صدر منها من تصرفات للتأكد من مدى مشروعيتها وتقوم بتصحيحها وتعديلها حتى تصبح أكثر انسجاما مع قواعد القانون ومبدأ المشروعية في الدولة².

وعرفها الدكتور سامي جمال الدين بأنها " تلك الرقابة الذاتية التي تقوم بها الإدارة بنفسها لمراقبة أعمالها والتحقق من مدى مطابقتها للقانون أو ملاءمتها للظروف المحيطة بها"³ ، فالرقابة الداخلية هي تلك التي تقوم بها المؤسسة أو الهيئة عن طريق موظفين تابعين لها ومكلفين بالرقابة⁴.

ويتضح من خلال هذه التعاريف صعوبة تحديد تعريف جامع ودقيق لمفهوم الرقابة لدى فقهاء القانون الإداري حيث ينظر إليها كل طرف من زاوية معينة ، اذ حصرها البعض في الوسائل والبعض جعلها مجرد إصدار قرارات أو عمليات الإشراف ومفهوم الرقابة أوسع وأشمل من ذلك.

Les contrôles internes à l'administration, opérés par des corps de contrôle et d'inspection⁵.

الفرع الثاني : مفهوم الرقابة المالية

أولاً: تعريف الرقابة المالية

يمكن تعريف الرقابة المالية⁶ بأنها الوسيلة الفعالة لمراقبة الأموال العامة إنفاقا وتحصيلا، ومن هنا يتضح أن المراقبة هنا تشمل كل من النفقات والإيرادات. فبالنسبة للإيرادات يكون الهدف هو التأكد

¹ -P. WEIL, *Le droit administratif* (5^e éd.), Paris, Presses universitaires de France, 1973, p. 44.

² - عمار عوابدي ، مبدأ فكرة تدرج السلطة الرئاسية ء المؤسسة الوطنية للكتاب : الجزائر ء 1984 – ص 555.

³ - سامي جمال الدين – الرقابة على أعمال الإدارة العامة (القضاء الإداري) مبدأ المشروعية- تنظيم القضاء الإداري – منشأة المعارف الإسكندرية-ص209.

⁴ - براهيمى سهام – براهيمى فايزة – جعماسى جميلة – خير الدين فايزة تحت إشراف الدكتور مولود ديدان – أبحاث في الإصلاح المالي دار بلقيس ، دار البيضاء- الجزائر 2010-ص210.

⁵ - marie Christine Rouault –Rachid zouaima – *Droit Administratif , les sources et principes généraux, l'organisation administrative, l'activité administrative ; le contrôle de l'administration-* Berti éditions, Alger ; 2009 ;p225.

⁶ - عرف الإسلام بعض المبادئ التي تقوم عليها الرقابة المالية : كتحقيق الأداء للتأكد من كفاءة الإدارة المالية وفعاليتها وحسن سيرها، وحدد أشخاص الحسبة وشروط من يمارس الرقابة المالية (المحتسب) وهي البلوغ والعقل والعدالة وأن يكون منزها عما نهى عنه الشارع. مأخوذ عن نواف سالم كنعان – الفساد الإداري المالي ، أسبابه ، آثاره وسائل مكافحته – مجلة الشريعة والقانون- العدد 94/93 - 2008 – ص 33

من تحصيل كل أنواع الإيرادات المنصوص عليها في الموازنة العامة مع إزالة كل العراقيل التي تعيق عملية التحصيل.

أما مراقبة تنفيذ النفقات يكون الهدف هو التأكد من أن الإنفاق يتم بالشكل الذي ارتضاه البرلمان لكونه الممثل للشعب باعتباره الممول الأصلي للدولة، وما يدفعه من ضرائب هو جزء من دخول أفراد الشعب، ولما كانت الموازنة تهدف إلى تحقيق أهداف اقتصادية، اجتماعية وسياسية، لذلك يمكن القول أن مراقبة تنفيذ الموازنة هي الضمان الحقيقي لتحقيق هذه الأهداف (أهداف المجتمع) ومن ثم ضمان الاستغلال الأمثل للموارد الاقتصادية المتاحة وفي نفس الوقت التعرف على نقاط الضعف وتلاقيها.

إن مراقبة تنفيذ الموازنة تستمر بعد انتهاء السنة المالية وذلك من خلال دراسة الحسابات الختامية ومقارنتها بالتقديرات الواردة في الموازنة.

ولقد تعددت تعاريف الباحثين للرقابة المالية، ويرجع السبب إلى الوظيفة التي ينظر إليها من خلالها و الأهداف التي يجب تحقيقها، و الأجهزة التي تقوم بها¹.

و الملاحظ أن معظم المختصين يصطلح لها عدة مفاهيم كالملاحظة، الفحص، التوجيه، التدقيق، المقارنة، التفنيس²، و خصوصية المالية العامة تدفعنا إلى استعمال مصطلح التدقيق حيث يسعى المدقق إلى التأكد من أن إدارة الأموال العامة قد تم بشكل جيد و ذلك من خلال مقارنة البيانات المالية و المعطيات الميدانية و تقييم مدى مطابقتها للقوانين و اللوائح التنظيمية و القواعد المحاسبية المتعارف عليها و هذا بإجراء فحوصات موضوعية مستقلة قائمة على أساس اقتفاء أثر المعطيات و المعلومات في دورة سير العمليات المالية داخل نظام الهيئة الخاضعة للرقابة.

و الحقيقة أن دور التدقيق أصبح يتجاوز رقابة المشروعية القائمة على كشف الأخطاء و المخالفات إلى تحسين مستوى العمل و القضاء النهائي على النقائص من خلال تأطير المسير و توجيهه³. فقد بين المؤتمر العربي للرقابة المالية أن الرقابة " منهج علمي شامل يتطلب التكامل و الاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية، و المحاسبية و الإدارية و يهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة و رفع كفاءة استخدامها و تحقيق الفعالية في النتائج المحققة⁴."

و إذا عرضناها بمدلول قانوني فالرقابة المالية هي الرقابة التي تقوم بها هيئات يتم إنشاؤها بقانون أو نظام أو أي سند قانوني آخر، وتحدد اختصاصاتها بموجب ذلك السند القانوني، وتهدف إلى

¹ - محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت، 2005، ص1
² - هشام سلوقي، مذارة تخرج من المدرسة الوطنية للإدارة بعنوان " رقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري"، 2006/2005، ص5
³ - سناطور خالد، مذارة تخرج من المدرسة الوطنية للإدارة بعنوان " الرقابة على النفقات العمومية دراسة حول المفتشية العامة للمالية، 2006/2005، ص9
⁴ - حمدي سحيات القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية للأجهزة الحكومية، مرآز دار الثقافة عمان، 1998، ص129

مطابقة العمل ذي الآثار المالية للقانون أو بمعنى أدق مطابقتها لمختلف القواعد القانونية التي تحكمه سواء ما كان منها داخلا في إطار الشكل القانوني، أي أن يكون العمل المالي مطابقاً للتصرف القانوني، أو ما كان منها داخلا في إطار الموضوع القانوني، وهي التي تنتظر في طبيعة التصرف وفحواه ومكوناته، ويتم بموجب هذا النوع من الرقابة رقابة التصرف المالي من حيث النفقات أو الإيرادات العامة¹.

ثانياً: فعالية الرقابة المالية

عرفت لجنة الأدلة و المصطلحات التابعة للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية رقابة الأداء بأنها "تقويم أنشطة هيئة ما للتحقق مما إذا كانت مواردها قد ، أديرت بالصورة التي روعيت فيها جوانب التوفير و الكفاءة و الفاعلية، و من أن متطلبات المساءلة قد تمت الإستجابة لها بصورة معقولة²". و عرف بارتولي الفعالية على أنها تلك العلاقة بين النتائج المحققة فعلا والنتائج المقدره وذلك من خلال قياس الانحراف³.

ويرى كل من كاست وروزنفايتش وآخرون أن فعالية الرقابة تعني قدرة المؤسسة على تحقيق الأهداف المسطرة.

ويشير جيمس برايس إلى أن الفعالية يقصد بها عامة درجة تحقيق الأهداف. ومن خلال التعاريف السابقة يمكن أن نستنتج أن الفعالية هي مدى تحقيق المنشأة للأهداف المسطرة، طبقاً لمعايير يتم تحديدها مسبقاً، ويمكن وصف المنشأة التي تستطيع تحقيق أهدافها بأنها منشأة فعالة.

الفرق بين الفعالية والكفاءة: إن إظهار الفرق بين الكفاءة والفعالية يتم من خلال إبراز المعنى الذي تأخذه هذه الأخيرة، وعليه نقول أنه عادة ما ينظر إلى مصطلح الفعالية من زاوية النتائج التي يصل إليها المسيريون (المديرون) ومن ثم توصف المؤسسة بأن لديها رقابة فعالة إذا حققت الأهداف المسطرة، وبأنها أقل فعالية إذا لم تحققها بالشكل المطلوب، أو حققت جزءاً منها فقط. بينما توصف بأنها غير فعالة ، إذا لم تستطع تحقيقها أبداً .

انطلاقاً من هذا المعنى لمفهوم الفعالية يمكننا أن نفرق بينها وبين الكفاءة فنقول أن الفعالية هي استغلال الموارد المتاحة في تحقيق الأهداف المحددة، أي أنها تختص ببلوغ النتائج، بينما ترتبط الكفاءة بالوسيلة التي اتبعت في الوصول إلى هذه النتائج.

¹ - فياض حمزة رملى أرباب ، الرقابة المالية في القطاع الحكومي الخلفية العلمية – المشكلات – الحلول، 20 سبتمبر 2008.

² - أكرم إبراهيم حماد ، مرجع سابق، ص 141.

³ - عبد الحميد برحومة ، الكفاءة والفعالية في مجالات التصنيع والإنتاج ، مجلة الاقتصاد والمالية، دورية أكاديمية محكمة تصدر عن المركز الجامعي بالوادي، العدد الأول جانفي 2008 ، ص 60.

ونشير هنا أن العلاقة الموجودة بين الكفاءة والفعالية ليست بالضرورة إيجابية، بل قد تأخذ اتجاهين متعاكسين بمعنى أن المؤسسة التي تتميز بالفعالية في تحقيق الأهداف لا يعني بالضرورة أنها تتسم بالكفاءة في استخدام مواردها، والعكس صحيح، حيث أن أحسن النتائج في الأجل الطويل ناتجة عن أحسن القرارات الاستراتيجية التي تضمن أن الأفعال الصحيحة قد نفذت (الفعالية) ومن خلال المزج بين التصميم والتكنولوجيا التي تضمن بأن الأشياء قد تمت بشكل صحيح (الكفاءة).

الفرق بين الفعالية والأداء: تعرف الكفاءة بأنها أداء الأعمال بطريقة صحيحة بينما تعرف الفعالية على أنها أداء الأعمال الصحيحة، لذلك لا بد لنا من معرفة الأعمال الصحيحة وتحديدتها وتعريفها لنتمكن من أدائها.

لذلك فإن الكفاءة هي : أداء الأعمال الصحيحة بطريقة صحيحة، أي أن الأداء هو الجمع بين الكفاءة والفعالية، حيث ترتبط الفعالية بالقيادة، وترتبط الكفاءة بالإدارة، لذلك فإن الفعالية تتحقق عندما يكون هناك رؤية واضحة وأهداف و استراتيجيات محددة، وتتحقق الكفاءة عندما يكون هناك تخطيط وتنظيم وإدارة للوقت ورقابة ومتابعة.

وعندما تكون هناك فعالية ولا يوجد كفاءة فإن الرؤى والأهداف لا تجد من يحققها بصورة صحيحة، وفي حالة عدم وجود فعالية ووجود كفاءة فإن الأعمال تتجزز ولكن بدون وضوح الأهداف. من خلال هذه الورقة يمكن أن نستنتج أن الكفاءة تتمثل في العلاقة بين وسائل الإنتاج المستخدمة والنتائج المحققة، حيث يمكن أن نقول أن المؤسسة تكون كفءة إذا تم تحقيق النتائج مع استعمال عقلائي ورشيد للوسائل المتاحة، وأن الحل الكفاء هو الذي يستعمل أقل الوسائل أو بعبارة الأقل تكلفة، ومن السهل أن يكون المسير (المدير) فعالا (تحقيق الأهداف) ولكن غير كفء من خلال استعمال مفرط لوسائل الإنتاج مقارنة بالمعايير المقدره.

كما يمكن أيضا أن يكون المسير كفؤا ولكن غير فعال (حيث يستعمل الوسائل بشكل يوافق المعايير المقدره ولكن دون تحقيق النتائج المسطرة ، كما يمكن أن يكون فعالا وكفؤا في نفس الوقت وهذا يمكن أن نسميه بالأداء الجيد .وبالتالي يمكن القول أن:

- الكفاءة تتمثل في استغلال الوسائل المتاحة لتحقيق الأهداف المرجوة بأقل التكاليف.

- الفعالية هي الفاعلية وتتمثل في تحقيق الأهداف بغض النظر عن الإمكانيات المستخدمة .

- الأداء = الكفاءة + الفعالية.

المطلب الثاني : أهداف وصور الرقابة المالية

الفرع الأول: أهداف الرقابة المالية

يعد النظام الرقابي بمثابة المرآة التي تعكس أداء الإدارة العامة في الدولة حيث يتضح مدى كفاءة الجهاز الإداري أو فشله في تلبية حاجيات المجتمع وتسعى جميع الدول إلى تبني أنظمة رقابية وإن

اختلفت في الطرق والوسائل المتبعة في عملية الرقابة إلا أنها تكاد تجتمع على الأهداف و الأغراض المراد تحقيقها من العملية الرقابية ويمكن تلخيص أهداف الرقابة على أعمال الإدارة في ما يلي:

- حماية المصلحة العامة بشكل أساسي وذلك على جميع الأصعدة ، السياسية و الاقتصادية والإدارية خاصة إذا علمنا أن الإدارة تسعى لإشباع الحاجيات العامة من خلال جملة المرافق العامة التي تنشئها الدولة

- الضامن الوحيد لسلامة نشاط المرافق العامة من أي فساد أو تخريب قد يطالها للتأكد من أن العمل يسير ضمن اللوائح والأنظمة والتشريعات و الأحكام التي تصدرها الجهات التشريعية والقضائية وإنها تطبق على أحسن وجه من قبل السلطة التنفيذية .

- تحقق العملية الرقابية الاقتصاد في النفقات والحد من الإسراف الذي لا مبرر له ، لان إنجاز مشروع يقتضي تخصيص إمكانيات تحدد على أساس الخطة المرسومة والمقررة فإذا حدث إسراف في النفقات فإن ذلك يستوجب إمكانيات إضافية قد يعجز عن توفيرها . وبالتالي تنجر عليه خسارة وفشل المشروع وهذا ما تحاول النظم الرقابية تجاوزه¹.

- محاولة تحديد مواطن الأخطاء والانحرافات و محاولة النهوض بها وأصلاحها وترشيدها ، بما يتلاءم ونشاط الإدارة وفق ما يخدم الصالح العام حيث يتم توجيه النصح لمن قصر أو تهاون ، وتوقيع الجزاء على من تمادى في الانحراف.

- تنمية روح المسؤولية لدى الموظفين وذلك عن طريق النصح والإرشاد والتوجيه.

أما بالنسبة لأهداف الرقابة المالية فتتمثل على الخصوص في :

- عملية التفتيش المالي و التي يقوم بها جهاز إداري تابع لوزارة المالية .

- التأكد من كفاية المعلومات و الأنظمة و الإجراءات المستخدمة .

- مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية وفقا للسياسة المعتمدة .

- بيان أثار التنفيذ على مستوى النشاط الاقتصادي و اتجاهاته .

- الربط بين التنفيذ و ما يتخلله من إنفاق و النتائج المترتبة عن هذا التنفيذ² .

- مراقبة الخطط المالية و متابعة تنفيذها و التعرف على ما تم تحقيقه من الأهداف، و ما لم يتم

تحقيقه و أسباب ذلك.

-تحقيق الكفاءة و الفعالية في انجاز النشاطات للوحدات الإدارية.

-المساهمة في تحقيق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية للدولة³.

¹ - محمد عبد الفتاح ياغي - مرجع سابق ، ص 311.

² - ربحي كريمة - بركان زهية - وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية)- الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات - جامعة سعد دحلب البلدية كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير- ص 09.

³ - حسام الحجوي، الأصول العلمية و العملية في المحاسبة الحكومية، دار حامد، عمان 2004 ، ص234

- التأكد من أن أموال الدولة قد تم التصرف فيها ، وفقا لخطة الدولة السنوية الموازنة العامة ، وفي الحدود المرسومة لها ، وأن الإعتمادات المالية قد انفقت فيما خصصت من أجله ، وأن الإيرادات قد تم تحصيلها حسب ما هو مقرر ، وأن عمليات تنفيذ النفقات ، وتحصيل الإيرادات ، قد تمت وفق الأنظمة والتعليمات السارية المفعول.

-إكتشاف الأخطاء ، وحالات الانحراف في التنفيذ عن الخطة الموضوعية ، وإتخاذ الإجراءات اللازمة لعلاجها.

- تخفيض تكاليف أداء الأعمال الحكومية ، والحد من الإسراف ، وضمان الاستغلال الأمثل للإعتمادات المالية المخصصة للأجهزة الحكومية.

- الغرض الاساسي من تسليط هذه الرقابة هو التأكد من تطبيق الاهداف المرجوة من وراء التعاقد و الزام الادارات العمومية المركزية و اللامركزية بالتقيد بأحكام قانون الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام بما يكرس خاصة تحقيق المبادئ الكبرى للتعاقد كمبدأ الشفافية وحرية المنافسة و المساواة بين المتنافسين¹.

الفرع الثاني : صور الرقابة المالية

أولاً: من حيث نوعية المراقبة : تنقسم إلى شكلية وموضوعية.

المراقبة الشكلية: يطلق عليها كذلك اسم المراقبة الحسابية وتتضمن مراقبة الدفاتر الحسابية بالإضافة إلى كل المستندات الثبوتية المتعلقة بالصرف والتحصيل، كما تهدف هذه المراقبة إلى التأكد من صحة تطبيق القوانين واللوائح المالية كالتحقق من تطابق الصرف للإعتمادات الممنوحة لكل من بنود الموازنة، وفي حالة التجاوز لابد من التأكد من الحصول على ترخيص سابق من الجهة المختصة².

المراقبة الموضوعية: يقصد بالمراقبة الموضوعية أو كما تسمى بالمراقبة التقييمية بتقييم النشاط الحكومي للتعرف على مدى تحقيق أهداف الموازنة ومن ثم مدى تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية عامة والسياسة المالية خاصة. وللقيام بهذه المراقبة يستدعي الأمر وضع معايير وتتخذ أساساً للتقييم.

ويتمثل مضمون هذا النوع من المراقبة في مراجعة حسابات التكاليف والأعمال ومقارنتها بالتكاليف النمطية، ومراجعة نتائج الأعمال والعائد منها مقارنة بما كان مستهدفاً.

مما سبق يتضح أن فعالية هذا النوع من المراقبة تكون في حالة استخدام موازنة الأداء، أي تترجم الأعمال الحكومية إلى وحدات عمل صغيرة ومحددة مع قياس تكلفتها التقديرية.

ثانياً: من حيث التوقيت الزمني للمراقبة : يمكن تقسيمها إلى رقابة لاحقة ورقابة سابقة على

الصرف.

¹ - بن شهيدة فضيلة - الرقابة القبلية على الصفقات العمومية و دورها في الوقاية من الفساد - مجلة المالية و الأسواق -

² - علي لطفى: أصول المالية العامة، مكتبة عين شمس، القاهرة ، 1997ص 295 – 305.

الرقابة السابقة على الصرف: وهي رقابة وقائية تمنع وقوع الخطأ المالي، وتعالجه قبل حدوثه، وتمثل الجزء الأكبر الأهم من الرقابة الإدارية، وتكمن مهمتها في عدم صرف أي مبلغ إلا إذا كان مطابقاً لقواعد المالية المعمول بها سواء كانت قواعد الميزانية أو القواعد المقررة في اللوائح الإدارية المختلفة. وتقوم بها وزارة المالية باعتبارها المسؤولة عن المال العام وذلك بواسطة المراقبين الماليين. ومن مزايا هذا النوع من الرقابة تقليل فرض ارتكاب الأخطاء المالية مع المحافظة على المال العام.

المراقبة اللاحقة على الصرف: تبدأ هذه الرقابة بعد انتهاء السنة المالية وقفل الحسابات وإعداد الحسابات الختامية للدولة ويلاحظ أن هذه الرقابة لا تقتصر على النفقات العامة فقط ولكنها تمتد لتشمل الإيرادات العامة كذلك. فهي تركز على اكتشاف الانحرافات والأخطاء والمشكلات واتخاذ الإجراءات التصحيحية لمواجهتها وتجنب حصولها مستقبلاً وعدم تفاقمها عند اكتشافها، فهي إذن وسيلة للمحاسبة والوقاية.

ولهذا تعرف باسم الرقابة العلاجية. ويتولى هذه الرقابة جهاز يتمتع بالاستقلال التام أي أنه لا يخضع للسلطة التنفيذية. والجدير بالذكر أن الرقابة الإدارية أياً كان نوعها لا تعدو أن تكون رقابة من الإدارة على نفسها، أي أنها رقابة ذاتية أو داخلية، طبقاً للقواعد التي تضعها السلطة التنفيذية، ولذا فإنها لا تعد كافية للتأكد من حسن التصرف في الأموال العامة¹.

ثالثاً: من حيث الجهة التي تتولى المراقبة: تنقسم إلى مراقبة داخلية ومراقبة خارجية.

مراقبة داخلية: تتم من داخل الوزارات والمصالح الحكومية ذاتها، حيث يتولى بعض موظفي الحكومة مراقبة موظفي الحكومة الآخرين. ومضمون هذه الرقابة أن توكل إلى وحدة متخصصة ترتبط بالجهات الإدارية العليا (مصلحة التدقيق والمراقبة) وتعرف بالرقابة الإشرافية التوجيهية، ومن أهم أنواع الرقابة الداخلية هي المراقبة الشخصية والذاتية لكونها نابعة من داخل الفرد وشخصيته ومعتقداته.

وتعد هذه الرقابة بمثابة رقابة ذاتية إذ أن الإدارة تراقب نفسها بنفسها فتقوم بتصحيح ما تكتشفه من أخطاء في تصرفاتها و المغزى الرئيسي من هذه الرقابة هو المحافظة على المصالح العامة بأن تؤدي الهيئات أدوارها المكلفة بها و أن تصرف الاعتمادات المخصصة لها وفق ما حددته القوانين و التشريعات الخاصة بهام². وفي هذه الحالة تخضع الهيئة لرقابة المراقب المالي لمدى شرعية النفقات الملتزم بها من الناحية الميزانية الخاصة، دون أي فحص لملائمتها التي تبقى من صلاحيات الأمرين بالصرف وحدهم³.

¹ - دراوسي مسعود - السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر: 1990-2004 - أطروحة درجة دكتوراه دولة - كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير- قسم العلوم الاقتصادية - جامعة الجزائر - 2006/2005 ص 10.

² - بن داود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، 2010، ص 128

³ - 1. محمد مسعي، المرجع السابق، ص 137.

مراقبة خارجية: يقصد بها تلك الرقابة التي تقوم بها جهة (هيئة) مستقلة وغير خاضعة للسلطة التنفيذية وتنقسم المراقبة الخارجية إلى مراقبة خاصة ومراقبة تشريعية. تعتبر هذه الرقابة أكثر أنواع الرقابة فاعلية وتتولى هذه الرقابة هيئة فنية مستقلة عن كل من الإدارة والسلطة التشريعية، وتتحصر مهمتها في رقابة تنفيذ الميزانية والتأكد من أن عمليات النفقات والإيرادات قد تمت على النحو الصادر به إجازة السلطة التشريعية وطبقا للقواعد المالية المقررة في الدولة وذلك عن طريق مراجعة حسابات الحكومة ومستندات التحصيل والصرف ومحاولة كشف ما تتضمنه من مخالفات ووضع تقرير شامل عن ذلك.

والهيئة التي تقوم بالرقابة الخاصة (المستقلة) تختلف من دولة إلى أخرى، ففي فرنسا مثلا تتولى هذه الرقابة هيئة قضائية مستقلة (محكمة الحسابات) وفي الجزائر المجلس الأعلى للمحاسبة. وتتمثل الرقابة البرلمانية في حق السلطة التشريعية في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، حيث تحتل الرقابة البرلمانية مكانة هامة نظرا لما تتوفر عليه من آليات للرقابة السابقة و المعاصرة و اللاحقة لتنفيذ الميزانية العامة¹.

ويطلق عليها كذلك الرقابة السياسية في مطالبة المجالس النيابية للحكومة بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تساهم في التأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة، سواء تم ذلك في صورة أسئلة شفوية أو خطية أو حتى بالاستجواب، وعلى هذا فإن الرقابة التشريعية على الموازنة العامة تتمثل في مرحلتين: المرحلة المعاصرة لتنفيذ الميزانية والمرحلة اللاحقة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة². حيث تختتم السنة المالية على مستوى البرلمان بالتصويت على قانون يتحدد بمقتضاه ضبط ميزانية السنة المالية المنصرمة أي اختتام السنة المالية³.

رابعا : من حيث السلطة التي تمارس الرقابة: تنقسم إلى رقابة رئاسية و وصائية.

الرقابة الرئاسية: Le Contrôle hiérarchique: حيث تخول القوانين و الأنظمة للرئيس الإداري (supérieur) حق التدخل للتعقيب على أعمال مرؤوسيه (subordonnés) من أجل المصادقة عليه أو تعديلها أو إلغائها، سواءا كان ذلك من تلقاء نفسه أو بناءا على تظلم أو طعن رئاسي أما رقابة الوصاية Le contrôle de tutelle: بالرغم من الاستقلال الإداري لبعض الهيئات الإدارية⁴ داخل السلطة التنفيذية بموجب اكتسابها للشخصية المعنوية (بلدية، ولاية، جامعة... الخ)،

¹ - محمد الصغير بعلي يسرى أبو العلا؛ المالية العامة النفقات العامة الميزانية العامة، دار العلوم؛ غنابة، ص 112.
² - أنظر في ذلك: محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص

³ - علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2005، ص 156.
⁴ - بن شعيب نصر الدين- شريف مصطفى - الجماعات الإقليمية ومفارات التنمية المحلية في الجزائر - جامعة تلمسان - الجزائر - مجلة الباحث - عدد 10 / 2012 - ص 161.

إلا أن ذلك الاستقلال ليس مطلقا و لا تاما حيث تبقى تلك الأجهزة خاضعة لقدر معين من الرقابة و الإشراف من طرف السلطة الوصية، مثل وصاية الوالي على أعمال البلدية.

المبحث الثاني : الأساليب الحديثة لتفعيل الرقابة على المال العام

المطلب الأول: الرهانات الحديثة لتفعيل الرقابة المالية:

الفرع الأول : المفهوم الجديد لفعالية الرقابة الحكومية

أولا : الانتقال من رقابة الفعالية إلى رقابة الأداء

يقصد بالرقابة المالية كما ذكرنا سابقا بصفة عامة التحقق من أن الوحدة التنظيمية الخاضعة للرقابة تقوم بتنفيذ الأنشطة المسؤولة عنها طبقا لما هو مقرر في الخطة الموضوعية و في حدود الموارد المالية المخصصة لها و طبقا لمستوى الأداء المطلوب و في نطاق التعليمات و القواعد الموضوعية و ذلك بقصد اكتشاف النواحي السلبية في الأداء لتلافيها و الجوانب الايجابية لتدعيمها بالإضافة إلى التأكد من ضمان الأهداف الموضوعية.

و من ثم فان جوهر الرقابة المالية هو التأكد من تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة للوحدة التنظيمية لتحديد الأهداف المحددة مقدما ، بل و توقع هذه الانحرافات عن طريق التنبؤ بسلوك أو نتائج معينة . و في الواقع فان النتائج المتوقعة قد لا تتحقق عمليا نتيجة لعامل أو أكثر من العوامل التالية:

- أخطاء في إعداد الخطة

- أخطاء في التنفيذ.

- تغير غير متوقع في الظروف الخارجية.

و في الواقع فان مفهوم فعالية الرقابة المالية الحكومية لا يخرج في جوهره عن المفهوم العام

للرقابة ،

و بالتالي يمكن تعريفها من منظور شامل ، بأنها " مجموعة من الإجراءات و الأساليب التي تطبق

لضمان و التأكد من أن الوحدات التنظيمية الحكومية تقوم بتنفيذ أنشطتها المخططة في حدود بنود

الميزانية العامة كما سبق اعتمادها، لتحقيق أهدافها بأقصى كفاية و فعالية ممكنين".

وطبقا لمفهوم فعالية الرقابة المالية الحكومية من المنظور الشامل يمكن القول بأن هناك ثلاثة

أبعاد للرقابة المالية على الوحدات الإدارية الحكومية:

- الرقابة المالية و مدى الالتزام بالقوانين و التعليمات

- رقابة الكفاية

- رقابة الفعالية

- رقابة الفاعلية + رقابة الكفاية = رقابة الأداء

ومن ثم فإن رقابة الأداء تتمثل في مجموعة المعايير و المقاييس و المؤشرات التي يمكن الإستعانة بها للتحقق من تنفيذ الخطة الموضوعة بكفاءة عالية و كما هو مرسوم لها و بتكلفة اقتصادية مناسبة و تحديد الإنحرافات و معرفة أسبابها و كيفية علاجها.

ثانيا : تطور الرقابة المالية العامة نحو التناسق

يجدر الاهتمام بتناسق الرقابة على المالية العامة ، فقد رأينا أن تطور آليات الرقابة قد تم في أشكال متعددة و يختلف هذا بحسب كل دولة و مع ذلك يتجه هذا التنوع نحو الاختفاء بسبب جهود التناسق التي تظهر على الصعيد الدولي، هذه الأخيرة ترعاها و تشجعها الأمم المتحدة من خلال هيئات متعددة. ان مفهوم تناسق الرقابة يدور حول هدفين أساسيين : يسعى الأول إلى جعل الرقابة أكثر ديمقراطية و الثاني الى جعلها تتمتع بفعالية أكبر.

- ديمقراطية أكبر للرقابة: تقوم على عنصرين أساسيين هما استقلالية حقيقية للهيئات العليا للرقابة و دعم أكبر لدور البرلمان.

- البحث عن فعالية أكبر للرقابة: لكي تكون هناك رقابة فعالة يجب أن تتوفر الشروط التالية :

- مصداقية العرض الميزان و الشفافية المطلقة للحسابات: ان الحاجة الى الشفافية أصبح ضرورة ملحة و هذا لا يتعلق فقط بالمالية العامة بل يشمل أيضا المالية الخاصة، و سيتكفل كل من المحاسبين العموميين، الجهات القضائية و المراقبين بأثبات مصداقية عمليات التنفيذ وهذا ما يثبت مشروعية و مصداقية و موثوقية حسابات الدولة و يبين كل النشاطات الجارية و هذا يهدف إلى توحيد أشكال الرقابة و يقربها أكثر نحو الممارسات المطبقة في محاسبة الشركات.

- نجاعة التسيير العمومي : إن فعالية الرقابة لا تقف فقط عند رقابة بسيطة للمشروعية بل يجب أن تركز على رقابة نجاعة التسيير العمومي و هكذا ستسبق رقابة الفعالية رقابة المشروعية.

- تحميل المسؤولية لصاحبي القرار: فلن يتعلق الأمر فقط بوضع الأمرين بالصرف أمام غرفة الانضباط الميزاني و المالي أو معاقبتهم في حالة وقوعهم في المخالفات و لكن الأهم هو تقييم جودة تسييرهم و هذا تبعا للنتائج المتحصل عليها مقارنة بالأهداف التي تم وضعها مسبقا.

الفرع الثاني: تكيف الرقابة المالية مع تقنيات التسيير العمومي الجديد

احتلت حركة التقدم العامة التي عرفتها المالية العامة و التغيرات التي طرأت على أشكالها مكانا لا يستهان به ، ومهما كانت طبيعتها إدارية ، برلمانية أو قضائية فعلى الرقابة في وقتنا الحالي أن تعرض أسلوبا جديدا للحكم المالي الراشد، يتمحور حول الأداء و الفعالية و تطبيق رقابة تسيير حديثة لتحقيق هذا الهدف.

و الملاحظ أن إشكالية المطابقة و التكيف تأخذ حجما دوليا ضخما، فهي ليست ظاهرة هامشية منعزلة، بل إنها تتمثل في حركة رؤوس أموال كبيرة تعبر العديد من الدول في العالم.

إن هذه الخاصية الجديدة للإصلاحات تهدف إلى تشجيع الأسلوب الجديد للتسيير العمومي و الحكم المالي الراشد و ذلك بجعل فعالية التسيير و التي هي أحد مميزات المالية العامة المعاصرة أول اهتماماتها.

هذا العنصر لا يمثل سوى أحد مظاهر هذه الحركة الشاملة التي أخذ فيها كل من القانون و السياسة منحى دوليا بارزا في عدة مجالات . و هذا ما يشرح تمثيل الهيئات و الإجراءات في قالب من المعايير و هو ما نلاحظه خلال السنوات الأخيرة في مجال التسيير المالي العمومي ، حيث أن هذه الظاهرة كان لها تأثيرا مهما على آليات المالية العامة التقليدية و لا يتم ملاحظتها فقط في الدول المتطورة و إنما نجدتها بنفس الشكل في الدول السائرة في طرق النمو ، و لكن إجراءات الإصلاح تختلف من دولة إلى أخرى و هذا ما يثبط الخاصية الدولية لحركة الإصلاح .

و في الحقيقة فإن كل الدول المعنية بالإصلاحات تحاول الإجابة عن إشكالية مزدوجة:
-الأولى تتعلق بالتحكم في النفقات الحكومية و هذا في جو من الضيق المالي ، الذي يتميز من جهة بارتفاع حجم الدين العام و العجز المتكرر و من جهة أخرى بركود أو حتى تدهور في الموارد الجبائية، و هذا الهدف تتشارك فيه معظم الدول.

-أما الإشكالية الثانية فتخص ترسيخ حكم مالي راشد ، و ذلك بالأخذ بعين الاعتبار " ممارسات التسيير الجيدة " أن محاولات الإصلاح تسعى إلى دمج مفاهيم الأداء و النتائج في الخطط المالية و إجراءات التسيير العمومي.

المطلب الثاني: معوقات النظام الرقابي وآليات تفعيله في الجزائر

الفرع الأول : معوقات النظام الرقابي المالي

تسعى النظم الرقابية إلى ضمان السير الحسن للمرافق الإدارية والحفاظ على المصالح العامة وذلك من خلال الأهداف والغايات التي تسعى لتحقيقها إلا أن هذه الأهداف قد تواجهها بعض المعوقات والصعوبات التي تحول دون تحقيق أهدافها و من العوائق التي تواجه النظم الرقابية مايلي:

- ضعف الإرادة السياسية غموض المعنى الحقيقي لإصلاح المرافق العامة وغياب مشروع تقني للإصلاح تتبناه السلطة السياسية بالتزام دائم دون التحقيق الفعلي لهذه المشاريع الإصلاحية¹ ، والصلة الوطيدة بين السياسة والادارة العامة ونظر للتأثير المتبادل بينهما يجعل من الأنظمة الرقابية تستجيب للتيارات والاتجاهات السياسية الغالبة وذلك على حساب مبدأ الشرعية وحياد الإدارة لان الساسة عادة ما يعتبرون الإدارة الأداة التي يحققون من خلالها أفكارهم وبرامجهم².

¹ - ضريفي نادية - تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة - دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر 2010-ص115.

² - عمار عوابدي - عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري - ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر

- الأنظمة الرقابية عادة ما تتصف بعدم الحياد لان تحريكها من أصحاب المصلحة عن طريق التطلعات الإدارية يجعلهم في مركز أضعف من مركز الإدارة لان الإدارة تصبح قاض وخصم في نفس الوقت الأمر الذي يزيد من صعوبة إثبات مسؤولية الإدارة وهذا ما يجعلها تفتقد الموضوعية كما أن تعدد صور الرقابة من شأنه أن يقلل من فعاليتها لان تعدد صور الرقابة وأنواعها يفترض تعدد الوسائل والمعايير المعتمدة في عملية الرقابة وينتج عنه تعدد وتضارب في النتائج وهذا ما يصعب عملية اتخاذ القرارات ويشل سير المرفق العامة¹.

- انعدام الحس أو الوعي القانوني لدى القائمين بالعملية الرقابية وهذا من شأنه أن يفقدها مصداقيتها فالمتعارف عليه أن موظفي الإدارة ينقصهم الوعي القانوني (هذا بخصوص الرقابة التلقائية) ، فعلمية الرقابة لديهم مجرد عمل روتيني يمارسه الموظف وفق الإجراءات وما تقتضيه النظم القانونية دون التفكير في رفع أداء النشاط الإداري وهذا بخالف الرقابة القضائية، فالقواعد البيروقراطية تخلق مبدأ الآلية والروتين ، فينغلق بالتالي الموظف على ذاته ولا يحاول بذل مزيد من الجهد مما يؤدي إلى انخفاض الإنجازات الفعلية والإبتعاد عن الأهداف العامة للتنظيم².

- انتشار الفهم الخاطئ لفكرة ومفهوم الرقابة لدى الرئيس والمرؤوسين أو الوصي والموصى عليه يجعل منها هاجسا لديهم كون مفهوم الرقابة يرتبط عندهم بالردع والجزاء وتسليط العقاب ، وهذا ما يولد لديهم الكراهية لهذه الفكرة وينعكس سلبا على أدائهم ويصبح الاهتمام بالجانب الكمي لا الكيفي ، والاعتداد بالنتائج المتحصل عليها لا بدقتها وهذا ما يعطل عملية الرقابية ويشلها³.

- عمليات الرقابة في الغالب تنصب على الأعمال والنشاطات السابقة والتي تم نقل ملفاتها ووثائقها إلى الأرشيف ومفاد ذلك أن الرقابة تفتقد لفكرة الآنية وتعالج الملفات التي سبق استخدامها وتبقى التصرفات والنشاطات الحاضرة في منأى عن عملية الرقابة وهذا ما يقلل قيمة الرقابة وأهميتها .

- قلة الوسائل والإمكانيات الحديثة والعصرية لدى القائمين بالرقابة من شأنها التقليل من نجاعتها.
- عدم الاستقلالية بين الجهات التي تمارس الرقابة والإدارة العامة ومثالها نجد أن من يشرف على عملية الرقابة منح له سكن وظيفي تملكه الإدارة التي يتولى مراقبتها وهذا ما يبعد الرقابة عن الموضوعية والنزاهة وتصبح الرقابة الإدارية تسير وفق أهواء الإدارة والقائمين عليها .

- عدم الاهتمام بتكوين الكوادر البشرية التي تتولى عمليات الرقابة وهذا ما يجعل البعض ممن يقومون بعملية الرقابة لا تتوفر لديهم المؤهلات العلمية التي تؤهلهم لتحمل المسؤوليات وهذا ما ينعكس

¹ - أحمد سويقات - المرجع السابق - ص 16.

² - الهادي دوش - دور إعادة الهندسة الإدارية في محاربة سلبيات البيروقراطية - مجلة البحوث والدراسات - العدد 24-2017 ص 226.

³ - عمار عوابدي - عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري - ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر - 1982 - ص 23.

سلبا على أداء النشاط الإداري على جميع المستويات وعلى الإدارة أن تسعى جاهدة لمحاولة تفعيل نظمها الرقابية بما يحقق النجاعة والفعالية وما يخدم الصالح العام¹.

- ضعف أنظمة الرقابة الإدارية وتعدد الأجهزة القائمة بها والأساليب التقليدية المستخدمة في الأجهزة الرقابية تعد من أهم أسباب الفساد الإداري.

الفرع الثاني: آليات تفعيل النظام الرقابي المالي

تعتبر الرقابة الفعالة أحد الآليات الرئيسية في نجاح السياسات الإصلاحية فبدونها لا يمكن الحد من مظاهر الفساد الإداري²

رغم المعوقات التي تواجه النظم الرقابية والتي تحد من فعاليتها وتحول دون تحقيق الأهداف المنوطة بها فإنه من الواجب على الجهات التي تتولى عمليات الرقابة أن تتبنى آليات تزيد من فعالية نظمها الرقابية وتمكنها من تجاوز هذه المعوقات كي تحقق الفعالية والكفاءة في الأداء ، حيث يجب مراعاة التوجيهات التالية:

- إعادة الهندسة الإدارية³.

- استبعاد الجانب البوليسي في عملية الرقابة والذي يحرص على تتبع أخطاء القائمين على النشاط الإداري وتعقبهم مما يؤدي إلى تدني مستوى الأداء الوظيفي في المرافق العمومية ، ويولد الجمود ويقتل روح الإبداع وهذا ما يتنافى وأهداف وغايات عمليات الرقابة.

- أن تكون عملية الرقابة بسيطة الإجراءات ، وسهلة الفهم بالنسبة للعاملين سواء كانوا رؤساء أو مرؤوسين وهذا يقتضي أن تكون المعايير المعتمدة في عملية الرقابة سهلة ومرنة ومفهومة ، ولها القدرة على التكيف مع جميع الظروف الطارئة والحديثة.

- أن تضمن النظم الرقابية اقتراح البدائل والحلول والإجراءات والقرارات التصحيحية المناسبة وتبين أنسب السبل لتقويم الانحرافات ومنع حدوثها مستقبلا .

- يجب أن تسود عملية الرقابة أجواء الثقة والأمان بين الرئيس والمرؤوسين حيث يستطيع الجميع مناقشة النظم الرقابية ومدى فعاليتها وإمكانية نقدها وتقييمها وحتى تعديلها إن اقتضت الضرورة حتى يحس الجميع أن الرقابة هي الأداة الفعالة لزيادة كفاءة الأداء الوظيفي وأن غرضها هو توجيههم وإرشادهم لا تعقب أخطائهم وزلاتهم.

¹ - لمزيد من التفصيل أنظر " د. بن شبيب نصر الدين - د بومدين محمد - ضعف الكفاءات وأثره على إدارة البلديات الجزائرية - الملتقى الوطني الأول حول الخدمة العمومية في الجزائر - جامعة التكوين المتواصل - المركز الجهوي مستغال - 16/15 أفريل 2015".

² - جاب الله شافية - واقع ضاهرة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية ودور الرقابة الإدارية كآلية لمكافحة- مجلة دراسات في الاقتصاد والتجارة المالية - مخبر الصناعات التقليدية لجامعة الجزائر 3 - المجلد 02 - 2013 - ص 107

³ - ظهر هذا المفهوم بصور كتاب 'هندرة المنظمات' للكاتبين الأمريكيين مايكل هامر و جيمس تشامبي ، والذي أحدث ثورة حقيقية في عالم الإدارة الحديثة وذلك لما يحمله من دعوة صريحة لإعادة النظر وبشكل جذري في كافة الأنشطة والعمليات والإستراتيجيات التي قام عليها مفهوم الإدارة لمدة زمنية طويلة.

- يجب أن يكون النظام الرقابي بسيط التكاليف أي لا تتجر عليه مبالغ مالية تثقل كاهل الإدارة حيث يجب إتباع إجراءات بسيطة أثناء فترات الرقابة تعود بالنفع على الإدارة ونشاطها.
- يجب توحيد أوجه الرقابة لان تعدد صورها من شأنه أن يقلل من حدوثها فتعدد الصور ينتج عليه تعدد النتائج وهذا ما يعرقل عملية اتخاذ القرارات ويزيد من ظاهرة التهرب من تحمل المسؤولية وحسم الأمور التي تمس بالمصالح العامة مما يعرقل انتظام وإطراد سير المرافق العامة.
- على القائمين بالعمليات الرقابية التحلي بالنزاهة والحياد أثناء ممارسة المهام ومحاولة الابتعاد عن كل ما من شأنه أن يجعلهم عرضة للضغوط ، فلا بد أن يتصف الموظفون بالأهلية والكفاءة والنزاهة وحسن السيرة¹ .
- على المشرع أن يسن منظومة تشريعية من شأنها أن تعزز وتحمي استقلالية الجهات التي تتولى عمليات الرقابة وابعادهم عن جميع صور الاكراه التي قد تواجههم بمناسبة القيام بأعمالهم .
- ضرورة الاهتمام والتكفل الجاد بالقائمين عن الأجهزة الرقابية وذلك من الناحية النظرية والعملية وذلك عن طريق تكثيف الدورات التكوينية التي تزيد في تنمية قدرتهم وينعكس إيجابا على أدائهم مع إمكانية التأثير ببعض التجارب العالمية ، والتي قطعت النظم الرقابية فيها أشواطا كبيرة .
- يجب على النظم الرقابية أن تواكب التطورات العلمية الحديثة التي شهدها العالم في عصر المعلوماتية خاصة إذا علمنا أن المعلوماتية بأنها ذلك الإطار الذي ينظم تكنولوجيا المعلومات وعلوم الحاسوب ونظم المعلومات وشبكات الاتصال فعلى القائمين على الأجهزة الرقابية الاستفادة من هذا العالم الشاسع ، خاصة إذا علمنا أن تقدم أي علم يقاس بمدى استخدامه لنظم المعلومات.
- تكون الوصاية التي تمارسها السلطة المركزية على أجهزة الأشخاص الإداريين فعالة ، إلى هذا الحد أو ذاك ، وذلك حسبما تكون هذه الأجهزة معينة أو منتخبة وحسبما إذا كانت خاضعة لسلطة تأديبية تابعة للمراقبة التسلسلية أو لمراقبة الوصاية².

الخاتمة

حاولنا من خلال هذه الدراسة التعرف على مفهوم الرقابة المالية العامة حيث أنها تتمثل في التأكد من سلامة تنفيذ الميزانية حسب ما أقرته السلطة التشريعية، لذلك فهي مجموعة من الإجراءات التي توضع للتأكد من مطابقة التنفيذ الفعلي للخطة الموضوعة و دراسة أسباب الانحراف في التنفيذ حتى يمكن علاج نواحي الضعف و منع تكرار الخطأ و ضمان حسن تطبيق الموازنة العامة مستقبلا.

¹ - هرون بوالفول- بوزيان رحمانى جمال- دور الشفافية والمساءلة في تحسين أداء الأجهزة الإدارية بالإدارات العمومية الجزائرية 'دراسة وصفية تحليلية'- مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية العدد السابع-جوان 2017 - ص 565.

² - أحمد محيو - محاضرات في المؤسسات الإدارية - ترجمة د- محمد عرب صاصيلات - ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون الجزائر - الطبعة الرابعة-2006- ص 116.

كما رأينا أن فعالية الرقابة تهدف إلى التحقق من التزام المنفذين بالقوانين و التنظيمات و امتثالهم لقواعد التسيير السليم و محافظتهم على الأموال الموضوعة تحت تصرفهم. كما أنها تكتسي خصوصية بارزة من الناحية السياسية إذ تمكن ممثلي الشعب من متابعة أعمال الحكومة و كيفية استخدامها للمالية العمومية. كما أنها تقوم على أحكام تشريعية تتمثل في مجموعة من القوانين و المراسيم و الأوامر التي تنظم عمل الأجهزة الرقابية. و توصلنا إلى الدور الهام و المتميز للأداء في سبيل تطوير الموازنات العامة للدول باعتباره يمثل أداة فعالة لترشيد الإنفاق و ربطه بالحاجات الفعلية للوحدات الحكومية وفقا " لأسس علمية سليمة و معايير مدروسة للأداء الحكومي بما يساهم في تحقيق الأهداف العامة للدول و بأقل التكاليف . كما لا حظنا مدى تكيف الرقابة على المالية العامة مع تقنيات التسيير العمومي الجديد التي تهتم أكثر بالنتائج و تحقيق الأداء في تسيير المالية العامة . و أخيرا يمكن القول أن القيام بالرقابة يأخذ في عين الاعتبار الأساليب و المفاهيم الجديدة لتسيير المالية العامة و الرقابة عليها حتى يستفيد منها في تسيير المال العام و الرقابة عليه .

قائمة المراجع

أولاً: الكتب والمراجع

- باللغة العربية

- 01- إبراهيم قلاتي - قاموس الهدى - مكتب الدراسات، دار الهدى عين مليلة الجزائر.
- 02- المنجد في اللغة و الأعلام" دار المشرق بيروت ط39.
- 03- حسن عبد العال محمد ، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2004.
- 04- عمار عوابدي ، مبدأ فكرة تدرج السلطة الرئاسية ء المؤسسة الوطنية للكتاب : الجزائر - 1984 .
- 05- براهيم ساهم - براهيم فايزة - جعماسي جميلة - خير الدين فايزة تحت إشراف الدكتور مولود ديدان - أبحاث في الإصلاح المالي دار بلقيس ، دار البيضاء - الجزائر 2010.
- 06- نواف سالم كنعان - الفساد الإداري المالي ، أسبابه ، آثاره وسائل مكافحته - مجلة الشريعة والقانون- العدد 33 - 2008 .
- 07- محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت، 2005 .
- 08- حمدي سحيمة القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية للأجهزة الحكومية، مركز دار الثقافة عمان، 1998 .

09- فياض حمزة رملى أرباب ، الرقابة المالية في القطاع الحكومي الخلفية العلمية - المشكلات -الحلول- 2008.

10- أكرم ابراهيم حماد ، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، دار جهينة للنشر و التوزيع، عمان ، عمان 2004.

11- حسام الحجاوي، الأصول العلمية و العملية في المحاسبة الحكومية ، دار حامد، عمان 2004.

12- علي لطفي- أصول المالية العامة، مكتبة عين شمس، القاهرة ، 1997

13- بن داود ابراهيم ، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث ، 2010

14- محمد الصغير بعلي يسرى أبو العلا؛ المالية العامة النفقات العامة الميزانية العامة، دار العلوم ؛ عنابة

15- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر - 2003

16- علي زغود ، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ، 2005

17- ضريفي نادية - تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة - دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر 2010

18- عمار عوابدي - عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري - ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر - 1982

19- أحمد محيو - محاضرات في المؤسسات الإدارية - ترجمة د- محمد عرب صاصيلات - ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون الجزائر - الطبعة الرابعة - 2006 - باللغة الفرنسية

1- P. WEIL, *Le droit administratif* (5^e éd.), Paris, Presses universitaires de France, 1973 .

2- marie Christine Rouault -Rachid zouaima - Droit Administratif , les sources et principes généraux, l'organisation administrative, l'activité administrative ; le contrôle de l'administration- Berti éditions, Alger ; 2009.

ثانيا: المقالات

01- بن شعيب نصر الدين- شريف مصطفى - الجماعات الإقليمية ومفارات التنمية المحلية في الجزائر - جامعة تلمسان - الجزائر - مجلة الباحث - عدد 10 / 2012

02- بن شعيب نصر الدين -بومدين محمد - ضعف الكفاءات وأثره على إدارة البلديات الجزائرية - الملتقى الوطني الأول حول الخدمة العمومية في الجزائر - جامعة التكوين المتواصل - المركز الجهوي مستعالم - 16/15 أفريل 2015.

03- بن شهيدة فضيلة - الرقابة القبلية على الصفقات العمومية و دورها في الوقاية من الفساد - مجلة المالية و الأسواق

04- ريحي كريمة - بركان زهية - وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية)- الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات - جامعة سعد دحلب البلدية كلية العلوم الإقتصادية و علوم التسيير

05- الهادي دوش - دور إعادة الهندسة الإدارية في محاربة سلبيات البيروقراطية - مجلة البحوث والدراسات - العدد 24- 2017.

06- عبد الحميد برحومة ، الكفاءة والفعالية في مجالات التصنيع والإنتاج ، مجلة الاقتصاد والمالية، دورية أكاديمية محكمة تصدر عن المركز الجامعي بالوادي، العدد الأول جانفي 2008

07- جاب الله شافية - واقع ضاهرة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية ودور الرقابة الإدارية كآلية لمكافحته- مجلة دراسات في الاقتصاد والتجارة المالية - مخبر الصناعات التقليدية لجامعة الجزائر 3 - المجلد 02 - 2013

08- هرون بوالفول- بوزيان رحماني جمال- دور الشفافية والمساءلة في تحسين أداء الأجهزة الإدارية بالإدارات العمومية الجزائرية 'دراسة وصفية تحليلية'- مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية العدد السابع-جوان 2017.

ثالثا: الرسائل والمذكرات

1- الرسائل

01- دراوسي مسعود - السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر: 1990- 2004 - أطروحة درجة دكتوراه دولة - كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير - قسم العلوم الاقتصادية - جامعة الجزائر - 2006/2005

02- طفياني المزادة بوفاتح كلثومة- واقع الرأسمال البشري في المؤسسة الاقتصادية الجزائرية في ظل التحولات الاقتصادية الراهنة - دراسة ميدانية شركة سونالغاز - وحدة تلمسان - من سنة 2000 إلى سنة 2013 - رسالة دكتوراه كلية العلوم الاقتصادية - جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان - 2015/2014 .

03- صديقي خضرة- واقع تطبيق الحوكمة في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة - دراسة حالة مؤسسة أن.سي.أروبية الجزائر- رسالة دكتوراه كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير - جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان- 2015/2014 .

04- زدون جمال- محددات الإنتاجية والأجور في القطاع الصناعي في الجزائر - دراسة تحليلية قياسية للفترة -2013/1980- رسالة دكتوراه - كلية العلوم الاقتصادية - جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان - 2016/2015 .

2 - المذكرات

01- السعيد بلوم - أساليب الرقابة و دورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات و الجرارات بالسوناكوم (SONACOME) - مذكرة ماجستير - جامعة منتوري قسنطينة - كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية - قسم علم الاجتماع والديمقراطية

02- أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء ، مذكرة ماجستير ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، كلية الدراسات العليا ، قسم العلوم الإدارية ، السعودية ، 2003 .

03- هشام سلوقي ، رقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري - المدرسة الوطنية للإدارة - 2006/2005

04- سناطور خالد ، الرقابة على النفقات العمومية دراسة حول المفتشية العامة للمالية-المدرسة الوطنية للإدارة-2006/2005

05- مانع عبد الحفيظ، " طرق ابرام الصفقات العمومية وكيفية الرقابة عليها في ظل القانون الجزائري" ، مذكرة ماجستير - جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان- 2008/2007