

الأدوات الرقابية على النفقات العامة في القانون الجزائري

مليكة حجاج
أستاذة محاضرة -ب-
جامعة الجلفة

الملخص: تعد الرقابة على النفقات العامة العمود الفقري لتسيير مؤسسات الدولة، وديمومة بقاءها من خلال الإشراف على سبل إنفاق المال العام وحمايته، ومعاقبة كل من تسول له نفسه إهداره وإسرافه في غير الأوجه المخصصة له، وسوف نتناول في هذه الدراسة الوسائل القانونية التي كرسها المشرع الجزائري لرقابة النفقات العامة ومدى فعاليتها، ويتجسد ذلك في التعرف على مفهوم النفقات العامة، وأهم الآليات المتخذة لرقابتها قبل وأثناء وبعد تنفيذها، وتقييم هذه الآليات في تحقيق الأهداف المرجوة منها

Summary: The control over public expenditure is the backbone of the functioning of the state institutions and the sustainability of their survival through the supervision of ways to spend public money and protect and punish anyone who begs himself waste and extravagance in other aspects allocated to him and we will address in this study the legal means devoted by the Algerian legislator to control expenditures And its effectiveness. This is reflected in the understanding of the concept of public expenditure and the most important mechanisms taken to control it before ,during and after implementation ,and evaluating these mechanisms in achieving the desired objectives.

الكلمات المفتاحية: الرقابة، النفقات العامة، القانون الجزائري

مقدمة:

تهدف الدول من خلال وضع ميزانيتها العامة في كل سنة بشكل تقديري لسيير مؤسساتها وفق سياساتها وتوجهاتها العامة التي تصب في ضرورة إرساء دولة القانون واحترام سيادتها، ولانعكاس هذه الأهداف وبلورتها في الواقع كان من الضروري تسخير وسائل قانونية رقابية تكون بمثابة العين الساهرة على اعتماد وتنفيذ الميزانية العامة خاصة في المجال الانفاقي، ولحماية المال العام وإنفاقه ضمن متطلبات الحكم الرشيد سعت الدولة الجزائرية على تكريس أدوات رقابية على النفقات العامة بتحديد جهاتها وتنوعها لإشراك السلطات الثلاثة قصد تحقيق الرقابة الفعالة في مجال طرق وكيفية إنفاق المال العام في أوجهه الصحيحة، وعليه نطرح الإشكال التالي ما هي أهم الآليات القانونية المكرسة لمراقبة النفقات العامة؟ ومدى فعاليتها في حماية المال العام؟ للإجابة على هذه الإشكالية نولي بالشرح والتركيز على النقاط التالية:

أولاً: مفاهيم عامة حول النفقات العامة

ثانياً: أهم الآليات الرقابية المتخصصة قبل اعتماد النفقة وأثناء تنفيذها وبعد تنفيذها

ثالثاً: تقييم الوسائل الرقابية المتخصصة في مجال الإنفاق المالي

أولاً مفاهيم عامة حول النفقات العامة : مما لاشك فيه أن دراسة موضوع الرقابة على النفقات والتعمق في خباياها وثنائها المرتبطة بها خاصة من الناحية القانونية يتطلب الرجوع إلى تعريف النفقة العامة والوقوف عند دلالتها المختلفة باختلاف التعريفات المرتبطة بها ، وقبل تعريف النفقة نشير إلى أن مصدر النفقة العامة هو الميزانية العامة¹ للدولة على أساس أن هذه الأخيرة تتكون من شقين (الإيرادات والنفقات)، والدلالة اللغوية للنفقة اشتقاقها من فعل نفق ، ومعناه نفد ، فني ، قل ، مات ، راج أخرج فيقال نفق المال إذا نفذ وفني ونفقت الدابة إذا ماتت ونفقت السلعة إذا راجت ورغب فيها² ، وجمع النفقة نفاق ونفقات ، وأنفق إذا صرفه وأنفذه³ . أما العامة فهي لفظ مشتق من الفعل عم على اسم وزن الفاعل ومعنى الفعل عم شمل ، ونقول عمهم الأمر عموماً أي كلهم فالعام هو الشامل وخلاف الخاص والعامة خلاف الخاصة⁴ ، وتعرف النفقة من الناحية الاصطلاحية على أنها «مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة»⁵، أو «هي عبارة عن مبلغ من النقود تستخدمه الدولة أو أي شخص من أشخاص القانون العام في سبيل تحقيق المنفعة العامة»⁶ ، أو هي عبارة عن مبلغ نقدي تسعى إلى تحقيق المصالح والأهداف العامة، ويتولى إنفاقها شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة⁷، ومن خلال هذا التعريف نستنتج الخصائص التي تقوم عليها، والمتثلة في أنها عبارة عن مبلغ من المال يكون في شكل نقدي وهذا هو الشكل المقبول والذي تحتاجه الدولة أو أحد أنظمتها الإدارية بالمستويات المختلفة من أجل الحصول على السلع والخدمات اللازمة لتسيير المرافق العامة أو شراء السلع الرأسمالية اللازمة للعملية الإنتاجية أو منح الإعانات والمساعدات بأشكالها المختلفة⁸ ، و ينبغي أن تصدر النفقات العامة بغرض إشباع الحاجات العامة، وتحقيق الصالح العام، فالنفقات التي لا تشبع حاجة عامة ولا تعود بالنفع العام على الأفراد لا يمكن اعتبارها نفقات عامة، ويستند هذا على اعتبارين أولهما يتلخص في أن المبرر الوحيد للنفقات العامة هو وجود حاجة عامة تقوم الدولة أو غيرها من الأشخاص العامة بإشباعها نيابة عن الأفراد ومن ثم يلزم أن يكون الهدف من النفقة العامة هو تحقيق نفع عام يتمثل في إشباع حاجة عامة، أما الاعتبار الثاني فيتمثل في مبدأ المساواة بين المواطنين في تحمل الأعباء العامة، ذلك أن المساواة بين الأفراد في تحمل عبء الضرائب لا تكفي لتحقيق هذه المساواة إذا أنفقت حصيلة الضرائب في تحقيق مصالح خاصة لبعض الأفراد أو لفئات اجتماعية دون غيرهم⁹ ، وأن تتولى إنفاق النفقة مؤسسات الدولة أي الأشخاص الإدارية العامة وعلى رأسها الدولة والمؤسسة المنبثقة عنها كالهيئات العامة الوطنية ، والإدارات المحلية (الولاية ، البلدية) وكل الأشخاص المعنوية العامة الأخرى، وعلى هذا فإن النفقات التي تنفقها أشخاص طبيعية أو أشخاص اعتبارية خاصة لا تعتبر نفقة عامة حتى ولو كانت تهدف إلى تحقيق نفع عام فمثلاً الشخص الذي يقوم ببناء مستشفى ثم يتبرع به للدولة فإن هذا الإنفاق لا يعد عاماً ذلك أن الأموال التي قام بإنفاقها تعد أموالاً خاصة وليست عامة بالرغم من عمومية الهدف، ومن ثم يعد من قبيل الإنفاق الخاص¹⁰

ثانياً أهم الآليات الرقابية المتخصصة قبل اعتماد النفقة وأثناء تنفيذها وبعد تنفيذها: كرس المشرع الجزائري العديد من

الأدوات لمراقبة النفقات العامة بغية الوصول إلى معرفة مدى محافظة أجهزة الدولة على المال العام ، والسير وفق سياستها وتوجهاتها العامة ، والتي تصب في ضرورة إرساء دولة القانون وسيادتها، وقبل التطرق إلى هذه الأدوات لابد من الولوع إلى تعريف الرقابة محل الدراسة، وتعني هذه الأخيرة في اللغة المراقبة والملاحظة والحراسة ، وهي مشتقة من الفعل راقب الله في عمله وأمره أي خافه وخشيه¹¹.

ويعد الرقيب من أسماء الله الحسنى وهو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء ولقد ورد لفظ الرقابة في سور عدة في القرآن الكريم منها قال تعالى: « مَا قُلْتُ لَهُمْ إِلَّا مَا أَمَرْتَنِي بِهِ أَنْ عِبُدُوا اللَّهَ رَبِّي وَرَبَّكُمْ وَكُنْتُ عَلَيْهِمْ شَهِيدًا مَا دُمْتُ فِيهِمْ فَلَمَّا تَوَفَّيْتَنِي كُنْتُ أَنْتَ الرَّقِيبَ عَلَيْهِمْ وَأَنْتَ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ شَهِيدٌ¹² »

أما اصطلاحاً فلقد عرفت عدة تعريفات من بينها: «مجموعة الإجراءات والوسائل التي تتبع لمراجعة التصرفات المالية وتقسيم عمل الأجهزة الخاضعة للرقابة وقياس مستوى كفاءتها وقدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعية والتأكد من الأهداف المحققة في ما كان يجب تحقيقه، وأن تلك الأهداف تتحقق وفق الخطة الموضوعية وخلال الأوقات المحددة لها»¹³، أو هي «التحقق من إتمام التنفيذ وفق مقررات الخطة وفي حدود التعليمات والقواعد الموضوعية وذلك بقصد اكتشاف الأخطاء وتصحيحها وتفادي تكرارها»¹⁴ ولقد عرفها الفرنسي هنري فايول الذي عاصر فريدريك تايلور في الولايات المتحدة الأمريكية الرقابة بأنها: «التأكد مما إذا كان كل شيء يحدث طبقاً للخطة الموضوعية والتعليمات الصادرة والمبادئ المحددة، وأن غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها وهي تنطبق على كل شيء»¹⁵.

. وتنقسم الرقابة على النفقات إلى رقابة داخلية حيث تقوم الإدارة بمراقبة نفسها بنفسها بمناسبة تنفيذ نفقاتها المخصصة لها في الميزانية العامة وأوجه صحة اصرافها، ويتولى هذه العملية ما يسمى بالمراقب المالي¹⁶، وهو شخص تابع لوزارة المالية ويتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري يمضيه الوزير المكلف بالميزانية، ويكون مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية ويعمل بمساعدة مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري ورقابة المراقب المالي هي رقابة شرعية إذ أنها تقوم على رقابة شرعية النفقة ولعل من أهم القرارات الخاضعة لتأشير المراقب المالي:

- القرارات المتعلقة بالحياة المهنية للموظفين كقرارات تعيينهم وتثبيتهم ودفع رواتبهم عدا ما كان مرتبطاً بالترقية في الدرجات.
- القرارات المتعلقة بتسديد مصاريف التكاليف الملحقه والنفقات التي تصرفها الهيئات الإدارية مباشرة والثابتة بموجب فواتير نهائية.

— كل التزام مدعم بسند الطلب أو الفاتورة الشكلية ما لم يتعدى المبلغ المحدد في قانون الصفقات العمومية.

— القرارات المتضمنة لنفقات تسيير أو تجهيز أو استثمار لقطاع من القطاعات.

ومن أهم العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي ما بينته المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 92/414¹⁷

— الصفة القانونية للأمر بالصرف¹⁸

— تطابق الالتزام بالنفقة مع القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل.

— مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثائق المرفقة معه.

ومراعاة توفر الاعتماد المالي المرخص به و هو عبارة عن الرخصة القانونية التي تسمح للأعوان المكلفين بالتنفيذ القيام بالعمليات الموكولة إليهم فعلى الأمر بالصرف عند التزامه بالتنفيذ أن يستند إلى ذلك الاعتماد المالي المفتوح في حدود الميزانية المخصصة لذلك الغرض¹⁹، ولا شك أن رقابة المراقب المالي تهدف إلى الحيلولة دون التجاوزات المالية بكل أنواعها وإلى مدى تطابق العمليات الواردة على النفقات مع القوانين والتنظيمات الساري بها العمل، ولأجل هذا اعتبرت هذه الرقابة رقابة وقائية تمكن من اكتشاف الخطأ قبل أوفور وقوعه والسعي مباشرة إلى تصحيحه وتداركه في الحين²⁰. ويعد المحاسب العمومي بمثابة المصفي الثاني لصرف النفقة العامة والتأكد من شرعيتها، وبالرجوع إلى قانون المحاسبة العمومية نجد المادة 33 منه عرفته على انه « كل شخص معين بمقتضى قراروزاري صادر عن الوزير المكلف بالمالية وهويتولى العمليات الآتية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات كمرحلة محاسبية.
 - ضمان حراسة الأموال والسندات والوثائق وكل القيم أو المواد التي كلف برقابتها والمحافظة عليها.
 - حركة حسابات الموجودات.
- ويمكن اجمال محاسبي الدولة الذين يتم تعيينهم واعتمادهم من قبل الوزير المكلف بالمالية على النحو التالي:

المحاسبون الرئيسيون وهم :

- العون المحاسب المركزي للخزينة
- أمين الخزينة المركزية
- أمين الخزينة الرئيسي
- أمناء الخزينة في الولاية
- العون الحاسب الجامع للموازنات الملحقه

المحاسبون الثانويين وهم:

- قابضي الضرائب
 - قابضي أملاك الدولة
 - قابضي الجمارك
 - محافظي الرهون
 - قابض البريد ورؤساء المراكز البريدية
- ولقد بينت المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية الشروط التي يجب أن يتفحصها المحاسب العمومي قبل دفع النفقة:
- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.
 - شرعية عملية تصفية النفقة.
 - توفر الاعتمادات.
 - ألا يكون الدين محل النفقة قد انقضى أجله أو محل معارضة.

— التأكيد من تأشير عملية المراقبة التي تفرضها القوانين والأنظمة.

— الصحة القانونية للمكسب الإبرائي.

— ويتولى المحاسب العمومي مراقبة أعمال الأمرين بالصرف والتدقيق في شرعية الوثائق التي صادفوا عليها²¹.

ولتوسيع دائرة العملية الرقابية سخر المشرع الجزائري جهاز المفتشية العامة للمالية والتي تم انشاءها²² سنة 1980 بموجب المرسوم رقم 53-80 المؤرخ في أول مارس 1980 والذي كان محدد تنظيمها وسيورها وصلاحياتها قبل صدور المرسوم التنفيذي رقم 32-92 المؤرخ في 20 جانفي 1992 والمتضمن تنظيم مصالحها الخارجية وصلاحياتها، والملغى في نفس الوقت لأحكام المرسوم رقم 53-80 باستثناء مادته الأولى المتعلقة بإحداث المفتشية والتي تنص على أنها توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، وهذا يعني أن أعضاءها لا يخضعون لنفس التسلسل الإداري المطبق على موظفي وزارة المالية الآخرين وهو ما يضمن لهم نوعا من الاستقلالية في أداء مهامهم²³.

ويدير المفتشية العامة للمالية رئيس يسهر على تنفيذ أعمال الرقابة والدراسات والتقويم الموكولة إليها ويضطلع بمهام تسيير مستخدميها ووسائلها الأخرى. وتتمثل اختصاصات المفتشية العامة للمالية في التأكد من مدى احترام المعايير والمقاييس القانونية لضمان مشروعية ودقة الحسابات المالية²⁴، ورقابة مجالات التسيير المحاسبي والمالي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، كما يخضع لرقابة المفتشية العامة المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وهيئات الضمان الاجتماعي وكل هيئة مستفيدة من إعانة الدولة، كما للمفتشية أن تقوم بإجراء دراسات وإعداد خبرات لها صلة بالاقتصاد والمالية والرقابة على وجه التحديد بسبل الإنفاق المالي، ولتسهيل عمل المفتشية يمكنها أن تستعين بتقنيين وخبراء مؤهلين من الإدارة العمومية²⁵، كما تقوم بالرقابة على القروض الدولية التي يمنحها البنك الدولي للإعمار والتنمية والبنك الإفريقي للتنمية، وهي تهدف من خلال هذا إلى ضمان استعمال الاعتمادات المخصصة والمتابعة الصارمة والدقيقة والمنظمة للأرصدة الموجهة للمشروع²⁶. ولتحقيق الرقابة الشاملة في المجال المالي منح المشرع وسائل رقابية في يد البرلمان باعتباره ممثل لإفراد المجتمع وأول مظهر للرقابة يظهر في ما يعرف بمخطط عمل الحكومة²⁷ باعتباره الوسيلة الأولى التي يتقابل فيها المجلس الشعبي الوطني مع الحكومة بحيث تعرض فيه الحكومة برنامجها العامة وسياساتها في تسيير شؤون البلاد بما في ذلك سبل الإنفاق وترشيد النفقات العامة وفي حالة رفضه من قبل المجلس الشعبي الوطني إذا توفر النصاب القانوني تسقط الحكومة، كما يظهر الدور الرقابي للبرلمان في مجال تعقب سبل الإنفاق وأوجهه الصحيحة في ضرورة سبق تنفيذ الميزانية العامة بشقها (الإيرادات والنفقات) اعتماده ومصادقته حيث يقوم الوزير الأول بإيداع مشروع قانون المالية (بما فيه الميزانية العامة) لدى المجلس الشعبي الوطني والذي يعرضه على لجنة المالية والميزانية، وتتولى هذه الأخيرة دراسة المشروع دراسة معمقة وترفع تقريرها إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني لتوزيعه على النواب للاطلاع عليه ومناقشته²⁸، والتصويت عليه بشكل إجمالي لمنح السلطة التنفيذية المزيد من الحرية في التصرف في نقل الاعتمادات بين بنود الميزانية لاعطاءها المرونة الكافية عند التنفيذ²⁹، وفي حالة قبول مشروع قانون المالية الذي يحتوي الميزانية العامة من قبل المجلس الشعبي يمر المشروع إلى لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية التابعة لمجلس الأمة³⁰ وترفع تقريرها له لرقابته والمصادقة

علية بعد دراسته وفق النصاب القانوني المنصوص عليه بموجب المادة 138 من التعديل الدستوري 2016³¹.

إلى جانب الرقابة المسبقة لاعتماد النفقات العامة أرسى المشرع الجزائري أدوات رقابية أثناء تنفيذها وأهم هذه الأدوات الاستجواب ولقد نصت عليه المادة 151 من التعديل الدستوري 2016 «يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة»²³، ويفهم من نص المادة أن الاستجواب حقا برلمانيا يمكن لأعضاء البرلمان من الاستفسار عن العديد من المجالات مادامت لا تخالف القواعد الدستورية³³ ومنها مجالات النفقات العامة والسبل العامة لتوجيهها وكل ما يتعلق بها، ويتم تحديد الجلسة التي يدرس فيها الاستجواب من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة ويقوم المندوب عن أصحاب الاستجواب بتقديم عرض مفصل للعناصر التي يشملها الاستجواب وذلك من خلال الجلسة المخصصة لذلك من قبل المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ولا يبقى للحكومة إلا أن تجيب على العناصر المبينة في الاستجواب³⁴، إلى جانب الاستجواب منح المؤسس الدستوري إمكانية تقديم البرلمان الأسئلة³⁵، وتعد هذه الأخيرة إحدى الوسائل التقنية التي توجه لأغراض الرقابة على الأداء الحكومي عموما وعلى الجانب المالي خصوصا³⁶، ولا تفيد الأسئلة معنى الاتهام أو النقد والمساءلة فغايتها الاستفهام والاستعلام عن أمر معين من الوزير المختص³⁷ وتنقسم الأسئلة إلى شفوية وأخرى كتابية. كما يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها³⁸ أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، وتتمتع هذه اللجان بصلاحيات واسعة في ميدان التحري وذلك لكونها تستطيع طلب الهيئات محل تحرياتها الاطلاع على كل المستندات والوثائق التي تحتاجها كما يمكنها الاستعانة بمصالح تقنية لها خبرة في القطاع العام³⁹، وإلى جانب الرقابة الآنية على الإنفاق العام منحت للبرلمان وسائل رقابية لاحقة لتدقيق في مدى شرعية تنفيذ الميزانية التي صادق عليها في السنة السابقة بعد تنفيذ الميزانية، وذلك بقيامه من جديد بمراقبة هذا التنفيذ⁴⁰ والتصويت على قانون ضبط ميزانية السنة المالية المنصرمة أي اختتام السنة المالية⁴¹ ويضبط هذا القانون نهائيا الميزانية العامة للدولة المنفذة، حيث يحدد المبالغ النهائية للإيرادات والنفقات، ويقر حساب نتائج السنة المالية المعنية والمشتمل على الفائض أو العجز الناتج عن الفرق بين إيرادات ونفقات الميزانية ولكي يتمكن البرلمان من معرفة وضعية الميزانية ميدان التنفيذ يتلقى تقارير مختلفة أهمها التقرير السنوي حول تنفيذ المخطط السنوي للاستثمارات التقرير السنوي للجنة المركزية للنفقات العمومية، التقرير السنوي للمفتشية العامة، تقرير مجلس المحاسبة⁴²، وفي إطار دراسة الأدوات الرقابية المخولة للبرلمان وجوب عرض الحكومة ببيان السياسة العامة ويحوي هذا الأخير برنامج الحكومة وأعمالها⁴³ وينتهي هذا التقديم إذا توفرت شروطه أم بلائحة تتضمن قبول البيان ويعد هذا دعما سياسيا لها أو بتحفظ من خلالها يلفت المجلس الشعبي انتباهها وتقصيرها ولا تترتب عليه مسؤوليتها⁴⁴، وفي حالة رفض المجلس الشعبي⁴⁵ بيان السياسة العامة يتم تفعيل ملتمس الرقابة بعد اقتراحه من قبل سبع النواب مع مرور ثلاثة أيام من تاريخ إيداعه، والتصويت عليه بعد ذلك بثلي أعضائه وفي هذه الحالة تستقيل الحكومة⁴⁶

ولكي تشترك جميع الهيئات وتتضافر جهودها لحماية المال العام من خلال مراقبة طرق صرف النفقات أوكل المشرع الجزائري صلاحية المراقبة المالية لمجلس المحاسبة، ويعد هذا الأخير مؤسسة دستورية حديثة النشأة حيث تم إنشاؤه بموجب القانون 80-05⁴⁷ وهذا تطبيقا للمادة 190 من دستور سنة 1976، وكرس تأسيسه كل من دستور 1989 بموجب المادة 160 منه،

ودستور سنة 1996 في المادة 170 منه⁴⁸، ويخضع مجلس المحاسبة تنظيمه وتسييره لأحكام الأمر 20-95⁴⁹، ومن الناحية الهيكلية والبشرية يضم غرف وتشكيلات قضائية مختلفة تمارس نشاطا قضائيا، وتساعد في ذلك أجهزة تدعيم تتمثل في مختلف المصالح الإدارية والتقنية والتي يشرف عليها موظفون عاديون، أما الإشراف على هذه الغرف والتشكيلات القضائية فيكون من طرف أعضاء يكتسبون صفة القضاة ويحكمهم قانون أساسي خاص يحدد مركزهم القانوني ويضبط حقوقهم وكذا الالتزامات الملقاة على عاتقهم بمناسبة اكتسابهم لهذه الصفة⁵⁰، ومن أهم صلاحيته⁵¹ مراقبة الانضباط الميزاني والمالي، والمعاينة على المخالفات المتعلقة بذلك، ومراقبة أداء الهيئات الخاضعة لرقابته أي تقويم تسييرها من حيث الفعالية والكفاية والاقتصاد من جهة، وتقديم التوصيات الملائمة لتحسين هذا التسيير من جهة أخرى⁵²، كما يتولى التحقيق على هيئة عمومية معينة بتكليف من رئيسه مع تحديد طبيعة الرقابة الواجب انجازها وضبطها في مدة محددة⁵³.

ثالثاً تقييم الوسائل الرقابية المتخصصة في مجال الإنفاق المالي: كرس المشرع الجزائري العديد من الآليات الرقابية قصد الوقوف عند الجوانب المختلفة للإنفاق، غير أن هذه الأدوات اكتنفتها العديد من النقائص حدثت من فعاليتها في تحقيق الأهداف المرجوة منها فالرقابة الممنوحة للمراقب المالي نجدها تقتصر على أوجه الإنفاق دون أوجه التحصيل (الإيرادات)، كما أن سلطة التفاوض الممنوحة للأمر بالصرف تشكل حجر عثر أمام رقابة المراقب المالي⁵⁴، وعلى الرغم كذلك من العمل الرقابي الذي يجريه المحاسب العمومي⁵⁵ في التأكد من شرعية النفقة ومدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها⁵⁶ إلا أن منح القانون للأمر بالصرف ما يعرف بالتسخير المكتوب قلل من فعاليات رقابة المحاسب العمومي⁵⁷.

وبالنسبة لرقابة البرلمان قبل اعتماد النفقات نجد أن المؤسس الدستوري ضيق نطاق اختصاص البرلمان ذلك أنه لا يمكن أن يطلب زيادة نفقة في قطاع معين إلا بزيادة إيراد معين أو نقل نفقة من قطاع إلى القطاع المراد زيادته⁵⁸، فضلا على أن تأخر البرلمان في المصادقة على الميزانية العامة في الحدود الزمنية الممنوحة له يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بموجب أمر⁵⁹ كما أن أعضاء البرلمان بمناسبة رقابتهم المالية ليس لديهم والخبرة الفنية والمحاسبية الكافية لمناقشة الحساب الختامي الذي قد يصل إلى آلاف الصفحات والأرقام مناقشة تفصيلية علما أن قانون ضبط الميزانية لم يصدر في الجزائر منذ سنة 1982 مما يجعل قوانين المالية لا تزال مفتوحة⁶⁰ أضف إلى ذلك الأعباء والمهام السياسية الخطيرة التي تثقل أعضاء السلطة التشريعية مما يجعل رقابتها في حسن تنفيذ الميزانية العامة للدولة غير فعالة⁶¹ كما أن عملية تفعيل ملتمس الرقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني صعبة للتعقد شروط توفرها.

وعلى الرغم كذلك من المهام الرقابية في مجال النفقات المخولة للمفتشية العامة للمالية إلا أن هناك الكثير من الهيئات لا تخضع لرقابتها كهيئات رئاسة الجمهورية، وزارة الدفاع الوطني، المجلس الشعبي الوطني وبعض المؤسسات العمومية الاقتصادية كسوناطراك، وما يعاب أيضا عليها أن محققها يحققون في تسيير أملاك عمومية تقدر بالملايير مقابل أجرة لا تتوافق مع أهمية وصعوبة عملهم الرقابي، كما أن تقاريرها لا تكتسي الطابع الجزائي في حالة اكتشافها التلاعب في المجال الانفاقي⁶²، وبالنسبة لفعاليات مجلس المحاسبة فالمراجعة الحسابية التي يقوم بها منذ إنشائه لا تزال تتميز بنوع من الارتجالية فبدلا من تكريس مبدأ المساءلة عن تسيير المحاسبين العموميين وذلك بالحكم سنويا أو دوريا على الأقل على حساباتهم يلاحظ

في الواقع أنه من بين الألف الحسابات التي تودع لدى المجلس عند نهاية كل سنة مالية لا يقوم هذا الأخير إلا بمراجعة نسبة ضئيلة جدا³⁶. كذلك من بين سلبيات العمل الرقابي للمجلس عدم نشر تقاريره في الجريدة الرسمية عمليا وهذا ما يحد من الشفافية في تسيير الأموال العمومية⁶⁴

خاتمة: كرس المشرع الجزائري العديد من الآليات الرقابية قصد الوقوف عند الجوانب المختلفة لإنفاقها ، ومن بين هذه الآليات تفعيل ما يسمى بالرقابة الداخلية أو الذاتية بحيث تقوم الإدارة برقابة نفسها بنفسها قبل صرف النفقة تفاديا لأي أخطاء يمكن أن ترتكبها ، كما خول المشرع الجزائري وسائل رقابية أخرى تشرف عليها العديد من الأجهزة كالبرلمان بغرفتيه ، مجلس المحاسبة ، المفتشية العامة للمالية ، وعلى الرغم من فعالية هذه الأدوات في تحقيق الصلاحيات الرقابية الموكولة لها ، إلا أنها لم تستطع تحقيق الأهداف المرجوة منها لعدة أسباب كقلة الخبرة المحاسبية والمالية لبعض الهيئات ، وعدم تمكن البعض منها إمكانية تسليط جزاءات عقابية في حالة وجود خلل في صرف النفقة فضلا على انتشار الفساد خاصة الإداري ، وعدم إيجاد حلول جوهرية للقضاء عليه.

وعليه نقترح بعض النقاط التي تساعد في تفعيل الرقابة المالية على النفقات العامة أهمها:

- تدعيم الترسانة القانونية في حماية المال العام خاصة في مجال الإنفاق بتوعية المسؤولين وتسهيل عقوبات عليهم في حالة إهدارهم المال العام بغية تكريس الشفافية والديمقراطية
- تزويد هيئات الرقابة بالإمكانات المادية المتخصصة والعناصر البشرية المؤهلة في المجال المحاسبي والمالي بصفة خاصة
- منح أعضاء ونواب البرلمان مدة كافية لفحص مشروع قانون المالية وإعطاء لهم الحرية في زيادة النفقات أو تقليصها دون قيد أو شرط
- تفعيل لجان التحقيق على مستوى البرلمان

الهوامش:

1 - وتعرف الميزانية على أنها « عبارة عن بيان تفصيلي يوضح تقديرات إيرادات الدولة ومصروفاتها (نفقاتها) معبرا عن ذلك في صورة وحدات نقدية تعكس في مضمونها خطة الدولة لسنة مالية مقبلة وهذا البيان يتم اعتماده من قبل السلطة التشريعية في الدولة » للتوسع أكثر حول تعريف الميزانية وخصائصها انظر: حسين محمد القاضي، الإدارة المالية العامة، الطبعة الأولى، الأكاديميون للنشر والتوزيع، الأردن، 2014، ص: 89. ونعيمة عباس الخفاجي، صلاح الدين الهبيني، تحليل أسس الإدارة العامة منظور معاصر، دار البازوري، عمان، 2015، ص: 215. و محمد عبد المنعم عفر، أحمد فريد مصطفى، الاقتصاد المالي الوضعي والإسلامي بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2004، ص: 1 وما يليها.

2- المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، الطبعة الأولى ، مكتبة الشروق الدولية ، 2004، ص 942

3 - ابن منصور ، لسان العرب، دار صادر، بيروت، 1990، ص 360

4 - المعجم الوسيط ، المرجع السابق، ص 629

5- محمد خالد المهايبي، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة العامة (الدورة التحضيرية)، ص 16

6 - معلم يوسف، محاضرات في المالية العامة ألفت على طلبة السنة الثالثة، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، ص 4

- 7- بنونابومدين ، النفقات العامة على التعليم « دراسة حالة قطاع التربية الوطنية بالجزائر » مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان، ص 5
- 8- محمد عباس محززي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية بن عكنون ، الجزائر، 2005، ص 66
- 9- محمد خالد المهايقي، المرجع السابق، ص 40
- 10- بنونابومدين، المرجع السابق، ص 35
- 11/- سعيد عبد العزيز عثمان، مقدمة في الاقتصاد العام، الجزء الأول، الدار الجامعية، الإسكندرية ص: 182 وما يليها. وأنظر: علي عباس، الرقابة الإدارية على المال والأعمال، الطبعة الأولى، مكتبة الرائد العلمية، عمان، 2001، ص: 17.
- 12/- سورة المائدة، الآية 116
- 13/- عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، الموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها « دراسة مقارنة » دار الحامد، العراق، بدون سنة نشر، ، ص: 163.
- 14/- عبد الأمير شمس الدين، الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية في لبنان، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1977، ص: 28.
- 15/- علي عباس ، المرجع السابق، ص: 28.
- 16/- بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري، دار الكتاب الحديث، ص: 68.
- 17/- المرسوم التنفيذي 414-92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها
- 18 - عرفت المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية الأمر بالصرف «كل شخص مؤهل قانونا للقيام بتنفيذ عمليات الالتزام بالنفقة أو التصفية أو توجيه أمر بالدفع وقد يكون هذا الأمر بالصرف رئيسي أو ثانوي» ولقد عرفت المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 313-91 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميين وكيفيةها ومحتواها « الأمرون بالصرف الرئيسيون المختصون بإصدار أوامر الدفع لفائدة الدائنين وأوامر الإيرادات ضد المدينين وأوامر تفويض الاعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين أما الأمر بالصرف الثانوي فهو الشخص المؤهل لإصدار حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المفوضة له ويصدر أوامرتحصيل الإيرادات ضد المدينين».
- 19/- رضا شلال، تنفيذ النفقات العامة، مذكرة أعدت لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2003، ص 32
- 20/- إبراهيم بن داود، المرجع السابق، ص: 88.
- 21/- هشام سلوقي، رقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مذكرة تخرج من المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2005/2006، ص: 9.
- 22 /- يمكن اعتبار المفتشية العامة للمالية وريثة مديرية التفتيش المالي التي كانت موجودة ضمن الهيكل التنظيمي للإدارة المركزية لوزارة المالية المتضمنة في الرسوم رقم 259-71 المؤرخ في 19 أكتوبر 1971 على الرغم من وجودها قبل ذلك بنفس التسمية الحالية ضمن تنظيم وزارة المالية المنبثق عن المرسوم رقم 127-63 المؤرخ في 19 أبريل 1963 للتوسع حول المفتشية العامة للمالية أنظر: محمد مسعي، المحاسبة العمومية، الطبعة الثانية، دار الهدى ، عين مليلة ، ص: 142.

- 23 -راجع: بن داود إبراهيم، المرجع السابق، ص: 157.
- 24 -بلغازالي محمد رفيق، كريم بلقاسم، الرقابة على النفقات العمومية « دراسة حالة التكوين المهني والتمهين» مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر ،
شعبة علوم اقتصادية ،تخصص محاسبة وجباية ،جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، 2012-2013، ص82
- 25-بن داود إبراهيم، المرجع السابق، ص: 160
- 26 - بلغازالي محمد رفيق، كريم بلقاسم، المرجع السابق ، ص102
- 27 -انظر المواد: 94-95-96-97 من التعديل الدستوري 2016
- 28 -برحماني محفوظ ، المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية ، 2015، ص 134
- 29 -محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة ، الطبعة الأولى، دار المبصرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2008 ، ص 10
- 30 -للتوسع أكثر في تشكيلة اللجنة واختصاصاتها راجع المواد 15-16-25 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، الجريدة الرسمية ، العدد 49، سنة 2017
- 31 -انظر كذلك المادة 63 ومايلها من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، المرجع السابق.
- 32 -وهذا ما نصت عليه المادة 66 من 58الى62من القانون العضوي رقم 16-2مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437الموافق ل25غشت سنة 2016
المحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة
- 33-راجع احمد نبيل احمد صوص، الاستجواب في النظام البرلماني» دراسة مقارنة فلسطين ومصر» ، رسالة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول
على الماجستير في القانون، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2007، ص 37
- 34 - إبراهيم بن داود، المرجع السابق، ص: 175. والملاحظ ان المؤسس الدستوري بموجب تعديل دستور 2016 حدد مدة الإجابة على الاستجواب
في اجل أقصاه ثلاثون يوما
- 35 -نصت المادة 152 1-2 الفقرات من التعديل الدستوري 2016 " يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في
الحكومة ، ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا خلال اجل أقصاه ثلاثون 30يوما ، وبالنسبة للأسئلة الشفوية يجب ألا يتعدى اجل الجواب
ثلاثين 30يوما ، يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بالتداول جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية
للنواب وأعضاء مجلس الأمة " انظر كذلك بالنسبة لإجراءات التي تتم بها الأسئلة الشفوية والكتابية المواد من 69 إلى 76 من 58الى62من القانون
العضوي رقم 16-2مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437الموافق ل25غشت سنة 2016 المحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة والعلاقة
الوظيفية بينهما وبين الحكومة
- 36 - علي غني عباس الجناني، الرقابة على الموازنة العامة (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص: 172.
- 37 - محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2004، ص 326
- 38 -راجع المادة 180 من التعديل الدستوري 2016. وللتوسع حول كيفية إنشاء لجان التحقيق ووظيفتها راجع المواد من 77 الى 87 و 58الى62من
القانون العضوي رقم 16-2مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437الموافق ل25غشت سنة 2016 المحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة
والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة

- 39 محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، المالية العامة للنفقات العامة الميزانية العامة، دار العلوم، ص: 114
- 40 - علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 156
- 41 - وهذا مانصت عليه المادة 179 من التعديل الدستوري 2016 « تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي اقترتها لكل سنة مالية ، وتختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان »
- 42- شويخي سامية ، اهمية الاستفادة من الاليات الحديثة والمنظور الاسلامي في الرقابة على المال العام ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في اطار مدرسة الدكتوراه ، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، بسكرة، 2010-2011، ص 78
- 43 - وهذا ما نصت عليه المادة 98 من تعديل الدستوري 2016
- 44 - جمال عبد الناصر مانع ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في بلدان المغرب العربي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 35، وللتوسع أكثر: انظر عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المرجع السابق، ص: 233.
- 45 - كما يمكن للحكومة أن تقدم بيان السياسة العامة إلى مجلس الأمة طبقا لنص المادة 98 من التعديل الدستوري 2016 والمادة 57 من القانون العضوي المحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة
- 46 - انظر المادة 155 من التعديل الدستوري 2016 والمواد من 58 إلى 62 من القانون العضوي رقم 16-2 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق ل 25 غشت سنة 2016 المحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة
- 47 - المؤرخ في مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية العدد العاشر، سنة 1980
- 48 - والملاحظ أن التعديل الدستوري 2016 تناولت أحكامه في المادة 192 وأعطى له صفة الاستقلالية على الأجهزة الأخرى
- 49 - المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتضمن صلاحية مجلس المحاسبة وتنظيمه وسيره
- 50 - منصور الهادي، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مذكرة ضمن متطلبات نيل الماستر، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق، بسكرة، 2014-2015، ص 5
- 51 - حدد الأمر رقم 20-35 المؤرخ في 17 جويلية 1995 صلاحيات مجلس المحاسبة وتنظيمه وسيره
- 52 - محمد مسعي، المرجع السابق، ص: 153.
- 53- للتوسع اكثر انظر نص المادة 36 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة،
- 54 - المقصود بسلطة التفاوضي امكانية الأمر بالصرف التفاوضي عن رقابة المراقب المالي في صرف النفقة وذلك تحت مسؤوليته
- 55 - إبراهيم بن داود، المرجع السابق، ص: 175.
- 56 - وهذا ما أكدته المادة 47 من قانون المحاسبة العمومية بنصها «إذا رفض المحاسب العمومي القيام بالدفع يمكن للأمر بالصرف أن يطلب منه كتابيا وتحت مسؤوليته أن يصرف النظر عن هذا الرفض» كما أكدت المادة 01 من المرسوم التنفيذي 1/314 السابق الذكر «يمكن للأمر بالصرف إذا ما قام المحاسب العمومي بإيقاف عملية الدفع أن يطلب منه كتابيا وتحت مسؤوليته دفعها»
- 57 - ومما تجدر الإشارة انه يمكن للمحاسب العمومي سلطة رفض صرف النفقة ورفض الامتثال للأمر بالصرف الأسباب التالية:

عدم توفر الاعتمادات المالية المخصصة للنفقة الملزم بها من قبل الدائن المستحق للنفقة.

عدم توفر أموال الخزينة لسداد هذه النفقات

انعدام اثبات الخدمة الملزم بها من قبل الدائن المستحق للنفقة.

طابع النفقة غير الابرائي: أي أن النفقة المقررة في أمر الدفع لا تبرأ الهيئة الإدارية من الدين الذي هو على عاتقها.

انعدام التأشيرة الخاصة بمراقبة النفقات التي تكون من جهة مختصة كالمراقب المالي ولجنة الصفقة. راجع بن دواو ابراهيم ، المرجع السابق، ص 136

58 - المادة 139 من التعديل الدستوري 2016

59 - تنص المادة 138 من التعديل الدستوري « يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة اقصاها خمسة وسبعون وما (75) من تاريخ اياعه ، وفي

حالة عدم المصادقة عليه في الاجل المحددة سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر « أنظر كذلك المادة 44 من القانون العضوي رقم

16-2 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016 المحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة والعلاقة الوظيفية

بينهما وبين الحكومة

60- شويخي، سامية، المرجع السابق، ص 78

61 - محمد عباس محرز، المرجع السابق، ص: 456

62- للتوسع أكثر ابراهيم بن دواو ، المرجع السابق، 133

63 -محمد مسعي، المرجع السابق، ص: 154.

64 - برايج خديجة، شبشب غنية، دور مجلس المحاسبة في الرقابة على الاموال العمومية، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات شهادة الماستر في الحقوق،

تخصص قانون معمق، كلية الحقوق، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2015-2016، ص 93