

مقدمة:

من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، تقوم الدولة ببذل كامل جهدها على استغلال إمكانياتها المادية والبشرية، و ذلك باستخدام العديد من الاستراتيجيات المتعددة، والتي تختلف من حيث تدخل الدولة، الذي يعتبر من أهم التحولات التي عرفتھا الدولة من أجل تغطية الوظائف المتعددة، حيث اتجه الفكر الكلاسيكي إلى حصر دور الدولة في وظائف محددة، مثل الدفاع و الأمن و تحقيق العدالة..... إلخ، إلى دولة متدخلة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي، تهدف إلى تحقيق الرفاهية العامة، ومنه إلى دولة منتجة مسؤولة، بشكل مباشر عن الإنتاج و التوزيع، و هذا يظهر جليا بعد فترة الأزمات الاقتصادية المتعددة، خاصة فترة الكساد الكبير (1929 - 1933)، بحيث أصبح تدخل الدولة حتميا، أين اتجه الفكر الحديث إلى تبني سياسة تدخلية تتبلور عن طريق السياسة الاقتصادية بصفة عامة.

ضمن نفس السياق تأثرت المالية العامة، باعتبارھا المنهج الذي تسير عبره الدولة لنفقاتها ولإيراداتها، ففي الفكر الكلاسيكي اقتصر مفهوم المالية العامة على توزيع الأعباء الضريبية بين المواطنين، ليتطور بمرور الزمن ليرتكز تعريف المالية العامة على أنها النشاط الذي تسير بواسطته النفقات و الإيرادات، بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي و تغطية النفقات التي تتجم عن زيادة الطلب للحاجات العامة.

فالتحقيق هذه المهام تقوم الدولة ببناء المنشآت الضرورية، التي لها علاقة بمشاريع التجهيز، وكذلك تؤدي أجور المستخدمين و مصاريف تسيير المشاريع التي تنشؤها الدولة والتي تمس كافة مناحي الحياة الاجتماعية، الاقتصادية والسياسية، والتي تعتبر مهامها حيوية لأنها تتضمن استمرارية الدولة وجميع مؤسساتها، إلى تزايد مستمر في الإنفاق، حيث زاد حجم النفقات العمومية و تعددت أنواعها و أصبحت أداة رئيسية من أدوات السياسة المالية والسياسة الاقتصادية، بشكل اضطرت معه الدولة للبحث عن المزيد من المصادر والإيرادات المالية الكافية لتمويل هذه النفقات، فهي تتحصل على موارد ناتجة عن إدارة أملاكها، كما تفرض الضرائب و الرسوم و حقوق الاستغلال للثروات الطبيعية، كما قد تلجأ إلى الاقتراض، لسد العجز الذي لا تستطيع تغطيته الموارد العادية.

فالنفقات العمومية كونها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في مجالات مختلفة، وذلك باستخدامها عقلايا رشيدا، يسهل للدولة من تطبيق سياسة تنموية شاملة تجند لها كل الموارد المالية الهامة بواسطة الميزانية، والتي عرفت هي الأخرى تغييرا أسفر عن خروجها من منطقة التوازن المحاسبي، الذي كان سائدا في الفكر التقليدي إلى منطقة التوازن الاقتصادي في الفكر الحديث، أو ما يعرف بالعجز المنتظم، فبالنظر إلى أسبابه نجده ينتج إثر أسباب متعددة منها ضياع مبالغ مالية في أوجه غير مجدية، كان من الممكن استغلالها في أوجه أخرى تكون الفائدة منها أكبر و أجرى لتفادي المخاطر و غيرها.

فأمام تعقد و تعدد الوظائف التي تمارسها الدولة من أجل تغطية نفقاتها، لم تعد تستطيع تلبية حاجاتها بمفردها تلبية كافية، فقد عملت تدريجيا على التقاسم والتنازل عن بعض المهام الملقاة على عاتقها، والتي تتركز أساسا في خدمة المرفق العام والأنشطة الاقتصادية لصالح الجماعات الإقليمية (الولائية و البلدية)، التي تركز عليها التنمية، حيث تعتمد الدولة كثيرا على الجماعات المحلية لضمان وصول الخدمات العمومية إلى كافة المواطنين.

إضافة إلى ذلك تنازلت الدولة أيضا عن ممارسة النشاط الاقتصادي بصفة مباشرة، ولتغطية انسحابها عن القيام بالعديد من الأنشطة بشكل مباشر للقيام بمهام خدمة المرفق العام، اعتمدت في ذلك على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، والمؤسسات العمومية الاقتصادية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، التي تقوم بتقديم خدمات المرفق.

تتميز هذه العلاقة ما بين الدولة وباقي الأشخاص المعنوية العامة، بتقاسم المهام والأدوار، حيث تكمل المهام التي لم تعد الدولة قادرة على أدائها ولا تستطيع أدائها بالكفاءة المطلوبة.

وتدخل هذه العلاقة ضمن قانون المالية، الذي يشمل كافة الميادين المالية العمومية بحيث يمكن من أحكامه القيام بتعديلات مختلفة، من أجل تسيير الأموال العمومية، أو بناء أحكام جديدة تمس الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

وتضمن المحاسبية العمومية العلاقات المالية، وتعرف على أنها مجموعة القواعد القانونية لتنفيذ الميزانيات العامة، وميزانية الهيئات العمومية، وبيان عملياتها المالية وعرض حساباتها، كما تحدد مسؤوليات أعوان المحاسبة العمومية والقواعد التي تسير الأموال العامة، حتى تحقق الهيئة العمومية أهدافها بكفاءة وذلك بوضع ميزانية عامة.

حيث تشكل الجزء المحاسبي لقوانين المالية الذي يتم فيه تحديد الأهداف الاقتصادية والمالية للدولة، فهي تمثل الوسيلة التي بواسطتها تقوم الدولة بالإنفاق على المجتمع لإشباع حاجاته.

والنفقات العمومية هي أحد وسائل الدولة التي تقوم باستخدامها بهدف تحقيق دورها في المجالات الاقتصادية والمالية.

فالنفقة العمومية تعرف على أنها مبلغ نقدي، يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة.⁽¹⁾

فهي 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.⁽²⁾

ومن أجل تحقيق أقصى نفع جماعي ممكن، يجب أن يطبق نظام رقابي يحمي هذه النفقات ويحسن تسييرها وترشيدها، ووضع أجهزة رقابية تشرف عليها.

(1) سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، النفقات العامة-إيرادات العامة-الميزانية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2009، ص 25.

(2) عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، مصر، 2005، ص 173.

فهنا الرقابة على الأموال تصبح حتمية ديمقراطية، وعلى الدولة حماية ورقابة هذه الأموال، حتى تستعمل طبقا للقانون والتشريع الساري المفعول، ويمكن تعريف الرقابة بشكل عام على أنها تلك المهمة التي ينص عليها القانون وتمارس بواسطة هيئة متخصصة، ويضطلع بها أعوان متخصصون، وتهدف إلى مطابقة الأعمال ذات الأثر المالي للنصوص القانونية، وترشيد استغلال الأموال العمومية، وبالتالي تحقيق أكبر قدر من الاستفادة الممكنة منها، كذلك تهدف إلى جعل العملية محل الرقابة تجري وفقا لما هو مسطر لها، والتي تجتنب الوقوع في الأخطاء، والانحرافات قبل وقوعها، وإن وقع بعض منها أمكن استدراك تصحيحه في حينه قبل أن يصبح نهائيا، وإلى كشف مواطن الضعف والخلل في العملية، والعمل على تجنب تكرارها مستقبلا أو على الأقل التقليل من وقوعها.

فالرقابة على تنفيذ النفقات العمومية، تعني العملية الإجرائية التي تسبق أو ترافق أو تعقب تنفيذ النفقات العمومية، التي تمارس من قبل أجهزة مختصة قصد تجنب وقوع أي خلل أو خطأ في التنفيذ، وإن وقع صحح في حينه وبعد التأكد من هذا التنفيذ تم على الوجه الذي كان يجب أن يتم عليه بفعالية ونجاعة.⁽¹⁾

ويرى البعض بأن الرقابة: "هي مجموعة الإجراءات والوسائل التي تتبع لمراجعة التصرفات المالية، وتقييم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة، وقياس مستوى كفاءتها وقدرتها

⁽¹⁾ Benaissa Saïd, **le contrôle dépenses Publiques en Algerie**, Revue de conter Maghrebin d'etudes et de recherche administrative «INTE GRATION» N13, 1980, p57.

على تحقيق الأهداف الموضوعية، والتأكد من أن الأهداف المحققة هي ما كان يجب تحقيقه، وإن تلك الأهداف تحققت وفق الخطط الموضوعية، وخلال الأوقات المحددة لها.⁽¹⁾

فللرقابة على تنفيذ النفقات العمومية وجهان، وجه يختص بالرقابة السابقة على تنفيذ النفقات العمومية ووجهة آخر يتمثل في الرقابة اللاحقة على هذه النفقات، فالنوع الذي سنتناوله يتمثل في الرقابة السابقة على النفقات العمومية.

ففي الجزائر وبعد الاستقلال عرفت البلاد نقسا فادحا في النصوص التشريعية والتنظيمية، وخاصة بعد انتهاء العمل بالتشريعات الفرنسية بتاريخ 05 جويلية 1975 وخاصة تلك المتعلقة بالرقابة. فالفراغ القانوني المتعلق بميدان الرقابة لم تستطع الأحكام المحتواة ضمن قوانين المالية السنوية تغطيته، وظل الأمر على حاله إلى غاية اليوم بإصدار القوانين الإصلاحية وعلى رأسها القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، والقانون 90-21 المتضمن قانون المحاسبة العمومية.

تكون الرقابة السابقة قبل إتمام عملية صرف النفقة العمومية، ما جعل بعض القوانين يعتبرونها رقابة فعالة، حيث وبتدخلها المسبق تمكن من تفادي التجاوزات وإصلاح الأخطاء الواردة، وضمان شريعة المعاملات، ففي هذا الصدد يمارس الأمر بالصرف صلاحياته وفقا للتشريعات القانونية المتمثلة في صدور المرسوم التنفيذي رقم 91-313 الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفية ومحتواها، وكذا

⁽¹⁾ محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005، ص 19-20.

المرسوم التنفيذي رقم 97-268 يحدد الآجال المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها، ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم.

وكذا بالنسبة للدور الفعال الذي يقوم به المراقب المالي في مجال الرقابة السابقة على النفقات العمومية في إطار تشريعي وتنظيمي حديث نسبيا، فلقد عرف مركزه القانوني وصلاحياته تحولات بموجب تعديل المرسوم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، في ظل التطورات المتسارعة التي تعرفها مناهج التسيير، التي تساهم في ترشيد استعمال إعمادات الميزانية، وبالتالي توظيف الأموال بأكثر فعالية وعقلانية.

1- إشكالية البحث:

إن موضوع الرقابة السابقة على النفقات العمومية كثيرا ما يثير تساؤلات شائكة تدعوا إلى البحث والتتقيب عن الأجوبة السابقة لها، ولعل السؤال الجوهرى الذى يستدعى الطرح هو:

ما مدى فعالية الرقابة السابقة على النفقات العمومية؟

2- التساؤلات الفرعية:

على ضوء الإشكالية السابقة تدرج الأسئلة الفرعية المتمثلة في:

1- كيف يساهم الأمر بالصرف في تنفيذ الرقابة السابقة على النفقات العمومية؟

2- ما هو دور المراقب المالي اتجاه النفقات الخاضعة له؟

3- هل يوجد هناك سلطة يمارسها المراقب المالي على الأمر بالصرف، أم أن العلاقة

بينهما تكون متوازنة؟

3- الفرضيات:

للإجابة على الإشكالية والأسئلة المطروحة يستدعي ذلك وضع الفرضيات التالية:

1- يساهم الأمر بالصرف في تنفيذ الرقابة السابقة على النفقات العمومية بالتزامه بها

وتصنيفها والأمر بصرفها.

2- يمكن أن يكون دور المراقب المالي أداة للتحقيق أهداف أبعد من رقابة المشروعية

وخاصة في فترات الأزمات.

3- تتمثل السلطة الأساسية والمباشرة التي يمارسها المراقب المالي على أعمال الأمر

بالصرف في وسيلة " التأشير " مع وجود استثناءات على ذلك.

4- أسباب اختيار الموضوع:

ترجع أسباب ودوافع البحث نظرا للأهمية البالغة التي يجب أن تولى لحماية الأموال

العمومية من سوء التسيير، والارتقاء بها إلى درجة عالية من الفعالية والكفاءة و لعلنا كثيرا

ما نسمع شكاوى وتساؤلات تدور حول الطرق التي يصرف بها المال العام، وعن الرقابة التي

تجريها الدولة عليها، وحتى أنه في بعض الأحيان تكثر الأقوال عن سوء إدارة هذا المال،

وعن ما إذا كانت هناك رقابة صارمة على المستوى المحلي، أين يكثُر الحديث عن هذا

الموضوع ولهذا السبب جلبنا الاهتمام للبحث في هذا الموضوع على مستوى الدولة، وكذا

دوافع تتعلق أساسا بالرغبة في المساهمة في دراسة المالية التي تعاني من قلة المهتمين بالبحث في ميادينها، التي تبقى مجالا خصباً يحتفظ بكافة خصائصه التي تنتظر البحث والتحليل.

بالإضافة إلى دوافع ذاتية بالرغبة في استكشاف موضوع حديث وغير مدروس سابقا، وبالتالي يثير الحماس رغم وجود صعوبات تعترضه.

5- أهمية الدراسة:

تكمن أهمية دراسة هذا البحث في التعرف على مدى أهمية الرقابة نحو النفقات، وكذا التعرف على الأجهزة القائمة على ذلك، من طاقم بشري يشرف عليها، إضافة إلى نصوص قانونية تطبق لها.

ضف إلى ذلك إبراز أهمية الرقابة المالية بصفة عامة على المال العام، لاكتشاف الأخطاء والحد من التلاعبات التي تقع في هذا المجال.

6- أهداف الدراسة:

الهدف من هذه الدراسة هو تسليط الضوء على أهمية الرقابة السابقة على النفقات العمومية، وما الذي تمثله بالنسبة للدولة، وكذا التعرف على دور كل من الأمر بالصرف والمراقب المالي في الرقابة على النفقات، كذلك زيادة رصيدنا المعرفي في هذا الموضوع.

7- المنهج المتبع في الدراسة:

اتبعت من خلال البحث كلا من المناهج الآتية:

المنهج الوصفي: وذلك من خلال سرد مختلف المفاهيم والوقائع المتعلقة بعناصر

البحث بشكل وصفي عرضي.

المنهج التحليلي: ويظهر ذلك من خلال توضيح وتحليل مفاهيم ونصوص لها علاقة

بالآمر وبالصرف أو المراقب المالي، ودورهما اتجاه رقابة النفقات.

8- الدراسات السابقة في الموضوع:

اعتمدنا في هذا المبحث على مجموعة من المراجع للدراسات، فبداية تركيزنا كانت

على النصوص القانونية بجميع أنواعها قوانين، مراسيم... إلخ .

إضافة إلى الكتب المتاحة لذلك والعديد من الرسائل التي لها علاقة بموضوع البحث.

9- صعوبات الدراسة:

فمن خلال دراستنا لهذا البحث واجهتنا جملة من الصعوبات و العراقيل لعل أهمها:

- كون البحث من المواضيع الجديدة التي قليل ما تتصدى له البحوث الأكاديمية، ويناقش

موضوع الرقابة من جزئية ضيقة.

- استخراج المادة العلمية من النصوص القانونية.

- نقص المادة العلمية المتعلقة بالرقابة على المالية العمومية في المكتبات العامة، و

خاصة المكتبة الجامعية.

- عدم توفر المراجع التي تتكلم عن الرقابة في شكلها الميداني، مثلاً: عدم وجود مراجع مستقلة، تتكلم عن الأمر بالصرف بشكل مفصل.

- إضافة إلى ضيق الوقت.

10- خطة الدراسة:

تحتوي هذه الدراسة إضافة إلى المقدمة و الخاتمة على فصلين، كل فصل منهما ينقسم إلى بدوره إلى مبحثين.

فالفصل الأول يندرج تحت عنوان "رقابة الأمر بالصرف"، بينما الفصل الثاني فيكون معنون تحت عنوان "رقابة المراقب المالي".