

ضرورة تفعيل نظام الرقابة المالية كمدخل لمكافحة الفساد المالي والإداري في الجزائر

أ.د. سليمان بوفاسة
أ. بناصر جبارة
جامعة المدية

المستخلص:

تهدف هذه الورقة العلمية إلى التعرف على حقيقة الفساد المالي والإداري في الجزائر، وكذا الجهود المبذولة لمكافحته والحد من أثاره، بالإضافة إلى التطرق إلى آليات الرقابة المالية في ظل التطورات الحاصلة في مجال التسيير العمومي الحديث وانعكاساته على أداءها وفعاليتها، ذلك أن الرقابة المالية الفعالة تعتبر أحد أهم الآليات التي ينتقي بوجودها الفساد وينحصر في أدنى مستوياته، ولقد تم استعمال المنهج الوصفي التحليلي من خلال جمع مختلف البيانات الخاصة بالظاهرة المدروسة وتبويبها وتفسيرها ثم تحليلها وخلصت الدراسة إلى ضرورة بناء نظام معلومات فعال للرقابة تُستوحى قوانينها من القواعد السليمة للرقابة المالية، كما أوصت الدراسة بضرورة تخفيف الرقابة القبلية والتركيز على الرقابة البعدية التي يقوم بها مجلس المحاسبة بعد منحه الاستقلالية والحرية في تحرياته ومساءلاته من أجل لعب دورها في مجال حماية المال العام من كل مظاهر الفساد.

الكلمات المفتاحية: الرقابة المالية، الفساد المالي والإداري، المال العام.

Abstract:

This study aimed to clarify the reality of financial and administrative corruption in Algeria, also all the efforts to cut its effects. In addition to explain the financial control tools during the development in the public management and its implications in performance and efficiency, that is to say financial control is the efficient financial control way to reduce corruption.

Researcher used the descriptive analysis method through collecting the different data which is related to the corruption. This study concluded the obligation of creating an efficient information control system. Those financial control laws should be inspired by the proper financial control rules.

The study recommended the obligation to reduce the primary control to make more Subsequent control which is used by the accounting council after its independence, to make more public money protection from all types of corruption.

Keywords: financial control, financial and administrative corruption, public money.

المقدمة

تبقى إشكالية حماية المال العام وترشيد إنفاقه الشغل الشاغل للحكومات المعاصرة خاصة في ظل انتشار ظاهرة الفساد المالي والإداري وتفشيها في اقتصاديات الدول المتقدمة والنامية على حد سواء وإن كان بنسب مختلفة، حيث تحتل الجزائر مراتب متأخرة في تصنيفات الهيئات الدولية وعلى رأسها منظمة الشفافية الدولية، وذلك على الرغم من تعدد أوجه الرقابة المعتمدة لديها وكذا الهيئات المكلفة بها، هذا ما حثم على المسيرين العموميين ضرورة إجراء إصلاحات في المجال الإداري والنظام المالي العمومي سعيا لتفعيل إجراءاتها الرامية إلى مكافحة الفساد والحد من آثاره، لاسيما تلك المتعلقة بمباشرة اعتماد الموازنة القائمة على النتائج ومسك محاسبة حكومية موافقة للمعايير الدولية، ذلك أن هاذين العنصرين هما الضامنان الوحيدان لتحقيق الشفافية في تسيير المال العام والمحافظة عليه من خلال إحكام الرقابة بشكل عام والرقابة المالية بشكل خاص.

فما هي سبل تفعيل الرقابة المالية للحد من الفساد المالي والإداري في الجزائر؟

ومن التساؤل رئيسي هذا يمكن صياغة الأسئلة الفرعية التالية:

- ما هي حقيقة ظاهرة الفساد المالي والإداري في الجزائر؟
- ما هي آليات الرقابة المالية في مكافحة الفساد المالي والإداري في الجزائر؟
- كيف يمكن تفعيل الرقابة المالية في الجزائر لتلعب دورها في مجال مكافحة الفساد المالي والإداري؟

فرضيات البحث: تطلبت دراستنا صياغة الفرضيات التالية:

- يعتبر الفساد المالي والإداري ظاهرة في الجزائر؛
- تعتبر رقابة المطابقة والمشروعية من أهم الآليات في مكافحة الفساد المالي والإداري؛
- يمكن تفعيل الرقابة المالية في الجزائر للحد من الفساد المالي من خلال منحها الاستقلالية المالية والوظيفية الكافية.

أهمية الدراسة: يحظى المال العام بأهمية كبيرة لذا وجب حمايته من كل أشكال الفساد المالي والإداري وضمان إنفاقه في الأوجه المخصصة له، ولا يتم ذلك إلا من خلال إحكام الرقابة عليه، حيث أصبحت الرقابة المالية تحظى باهتمام وذلك لمكانتها في مجال كشف الانحرافات المالية وتحسين نوعية التسيير العمومي، خاصة في ظل لتوجه الجزائر نحو عصرنة أنظمتها المالية والمحاسبية المتماشية مع مبادئ الإفصاح والشفافية والحكم الراشد .

من أجل معالجة الإشكالية والإجابة على الأسئلة الفرعية واختبار صحة الفرضيات تضمنت هذه الدراسة مقدمة عامة يتبعها ثلاث محاور، ثم خاتمة عامة تتضمن نتائج الدراسة والتوصيات.

أولا- تشخيص ظاهرة الفساد المالي والإداري في الجزائر:

أثبتت مختلف الدراسات والتصنيفات العالمية أن الجزائر تعد من بين الدول الأكثر فسادا أهمها "مؤشر مدركات الفساد" الصادر عن منظمة الشفافية العالمية.

1- تعريف الفساد المالي والإداري: تعددت تعاريف الفساد تبعا لتعدد جهات نظر أصحابها، ولكن هناك إجماع على آثاره الكارثية، حيث تعرفه منظمة الشفافية العالمية "الفساد هو سوء استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح خاصة"⁽¹⁾، كما عرفه البنك الدولي بأنه: "مجموعة من

(1) الفساد الإداري والمالي، متاح على الموقع الإلكتروني www.hrdiscussion.com، تاريخ الاطلاع 2015/02/10.

الأعمال المخافة للقوانين والهادفة إلى التأثير بسير الإدارة العامة أو قراراتها أو أنشطتها بهدف الاستفادة المادية المباشرة أو الانتفاع الغير مباشر⁽²⁾. وعليه فالفساد هو انحراف عن القيم الاجتماعية والأعراف السائدة وقصور القيم والانحراف السلوكي لإشباع الأطماع المالية، وسوء استخدام السلطة المالية والتهرب من الكلفة الواجبة، والحصول على منافع غير مشروعة.

في حين أعطى المشرع الجزائري تعريفا للفساد من خلال تحديد أشكاله وذلك حسب القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته كما يلي: يقصد بالفساد كل الجرائم المتعلقة برشوة الموظفين العموميين، الرشوة في مجال الصفقات العمومية والامتيازات غير المبررة في منحها، اختلاس الممتلكات من قبل الموظف العمومي أو استعمالها على نحو غير شرعي، الغدر، الإعفاء أو التخفيض غير القانوني في الضريبة والرسم، استغلال النفوذ، إساءة استغلال الوظيفة، إخلال الموظف العمومي بالتزام الإبلاغ عن تعارض المصالح أي ضرورة إخبار الموظف العمومي سلطته الرئاسية بتعارض مصالحه الخاصة مع المصلحة العامة، أخذ فوائد بصفة غير قانونية، عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات، الإثراء غير المشروع، تلقي الهدايا، التمويل الخفي للأحزاب⁽³⁾.

بالإضافة إلى الرشوة في القطاع الخاص، واختلاس الممتلكات في القطاع الخاص، تبييض العائدات الإجرامية، الإخفاء وجريمة عدم الإبلاغ عن الجرائم وإعاقة السير الحسن للعدالة ورشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية.

2- تحليل تطور مؤشر مدركات الفساد في الجزائر: تقع الجزائر في مراتب متأخرة وفقا لمؤشر مدركات الفساد، حيث يتكون هذا المؤشر من سلم متدرج من 0 إلى 10 حيث يشير 0 إلى أن الفساد في أشد صوره، أما 10 فهي تشير إلى خلو البلد المصنف فيها من الفساد وهو يعتمد على معايير اقتصادية معترف به دوليا يصنف الدول وفقا لمستويات الفساد في قطاعها العام والجدول التالي يوضح تطور هذا المؤشر في الجزائر للفترة (2003-2015).

جدول (1): تطور مؤشر مدركات الفساد في الجزائر للفترة (2006-2015)

س		2006		2007		2008		2009		2010	
ج	ر	م	ر	م	ر	م	ر	م	ر	م	ر
	84	3.1	99	3	92	3.2	111	2.8	105	2.9	م
2011		2012		2013		2014		2015			
ر	م	ر	م	ر	م	ر	م	ر	م	ر	م
112	2.9	105	3.4	94	3.6	100	3.6	88	3.6	88	3.6

ر: الرتبة؛ المؤشر
س: السنوات
ج: الجزائر
المصدر: من إعداد الباحثين اعتمادا على مجموعة تقارير منظمة الشفافية الدولية.

نلاحظ من الجدول أن الجزائر تحتل مراتب جد متدنية في ترتيب مؤشر مدركات الفساد، رغم الجهود المبذولة في مجال مكافحته، حيث نجد أنها تحتل المرتبة 84 سنة 2006 وهي مرتبة غير مشرفة، كما نلاحظ تدرج ترتيب الجزائر بـ 15 رتبة من 2006 إلى 2007 وانخفاض قيمة

(2) عادل السن، متطلبات مواجهة المخالفات المالية والإدارية، الملتقى العربي الأول حول تطوير الجهاز الإداري الحكومي، الإسكندرية، 11-14 أغسطس 2008، ص 08.

(3) ج ج د ش، وزارة العدل، القانون 01-06، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المؤرخ في 2006/02/20، الجريدة الرسمية، عدد 14 2006/03/08، ص 08-12، المادة من 25 إلى 46.

المؤشر من 3.1 إلى 3 رغم صدور القانون 01-06 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ما يدفعنا إلى القول أن المشكلة ليست مشكلة فراغ قانوني وإنما تكمن المشكلة في عدم وجود جهاز رقابي فعال يسهر على التطبيق الفعلي والصارم لهذا القانون ليتحسن ترتيب الجزائر في سنة 2008 بـ 7 مراتب وارتفاع المؤشر إلى 3.2، لتعاود التدرج إلى المرتبة 111 لانخفاض قيمة المؤشر إلى 2.8، لتنتقل إلى المرتبة 105 متحسنة بـ 6 مراتب، كما نلاحظ تدهور ترتيب الجزائر من المرتبة 105 سنة 2010 إلى المرتبة 112 سنة 2011 رغم ثبات قيمة المؤشر مما يدل أن تدهور ترتيب البلد لا يعكس بالضرورة تدهور قيمة المؤشر والعكس صحيح، وكذلك رغم تحسن قيمة المؤشر سنتي 2012 و 2013 والتي تمثل أحسن قيمة له 3.6 وثباتها طيلة الثلاث سنوات التالية، إلا أن الترتيب بقي محصورا بين 88 إلى 105، ما يؤكد جدية الخطر الذي تواجهه البلاد بسبب هذه الظاهرة التي لم تفلح الترسانة القانونية التي تتوفر عليها البلاد في الحد من تفشيه واستشرائه والذي يؤثر سلبا على مجهودات التنمية الاقتصادية وجلب الاستثمار الأجنبي المباشر كون هذا الأخير يتطلب بيئة إدارية نزيهة وشفافة ونظيفة من مختلف أشكال الفساد، وهذا المؤشر يؤكد على أن هذا الواقع في غير صالح الجزائر، حتى أن هناك من يرجع تدني مستوى المعيشة رغم الوفرة المالية إلى وجود الفساد المالي الأمر الذي يستدعي إجراء إصلاحات وتفعيل الأجهزة الرقابية لوقف نزيف الثروة.

3- وسائل مكافحة الفساد المالي والإداري في الجزائر: هذه المراتب المتأخرة فرضت على الحكومة الجزائرية اتخاذ مجموعة من الوسائل والإجراءات الوقائية والعلاجية.

3-1- الوسائل القانونية: إصدار قانون الوقاية من الفساد ومكافحته والمرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام وكذا إجراء إصلاحات في مجال الوظيفة العمومية ونظم التكوين واعتماد شبكة جديدة للأجور وإنشاء هيئة مكافحة الفساد.

3-1-1- قانون الوقاية من الفساد ومكافحته: يعتبر صدور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته تجسيدا لمصادقة الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003 والذي تضمن أحكاما عامة من حيث تقنين وسائل الوقاية من الفساد وتنبع وعلاجه في حالة حدوثه، وهو يسعى إلى دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته، تعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسير القطاعين العام والخاص، وتسهيل ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية من أجل الوقاية من الفساد ومكافحته⁽⁴⁾.

3-1-2- قانون الصفقات العمومية: عرفت الجزائر عدة قوانين منظمّة صفقات العمومية وذلك تبعا للظروف الاقتصادية والمراحل التي مرت بها منذ الاستقلال، آخرها المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 2 ذي الحجة سنة 1436 الموافق 16 سبتمبر سنة 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الذي حمل في قسمه الثامن إجراءات مكافحة الفساد من المادة 88 إلى المادة 94، كما تم إنشاء لجنة ضبط الصفقات وتفويضات المرفق العام بموجب المادة 213 من نفس المرسوم وهي تابعة لوزير المالية وتتمتع باستقلالية التسيير⁽⁵⁾.

3-1-3- إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته: لقد نصت المادة 17 من القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على ضرورة إنشاء هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد وهي هيئة ذات سلطة إدارية مستقلة تنتم بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

(4) القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، المادة 01.

(5) ج ج د ش، وزارة المالية، مرسوم رئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 2015/09/16 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 50، 2015/09/20، ص 25-26 و 48.

2-3- الإصلاح الإداري في الجزائر: والذي تجلّى في إصلاح القانون الأساسي للوظيفة العمومية لوروه في تفعيل أداء الإدارة العامة الجزائرية من خلال تركيزه على الاستثمار في تكوين الموارد البشرية في مختلف عمليات التسيير لاسيما التوظيف والترقية⁽⁶⁾، كما تم إعادة النظر في الشبكة الوطنية للأجور باعتماد شبكة جديدة لإصلاح الإختلالات في النظام القديم ولتوفير حياة كريمة للموظف العمومي لاسيما وأن تدني الأجور يعد من أهم أسباب انتشار الفساد المالي والإداري في الجزائر.

3-3- التوجه نحو إصلاح المالية العمومية: باشرت الجزائر هذه الإصلاحات منذ 2006 ولكن لم تفلح في تجسيدها ميدانيا، ذلك أن قوانين المالية للجمهورية الجزائرية لازالت تخضع لأحكام القانون العضوي 84/17 فترة تبني النظام الاشتراكي الذي يمثل العقبة الكبرى أمام الإصلاح المأمول، وهي ترجو من هذه الإصلاحات تنفيذ برامج الإنفاق بكفاءة وفعالية من خلال إضفاء الشفافية على الموازنة العامة لتوضيح اختيارات السياسة الاقتصادية والاجتماعية وإنشاء نظام موازني متكامل لعدة سنوات لتعزيز القدرات التنبؤية لوزارة المالية، كما تهدف إلى تبسيط اتخاذ القرار للمسبرين عن طريق اعتمادهم المعلومة الفنية وتعزيز شفافية المالية العامة من خلال إخضاعها لمختلف أنواع وهيئات الرقابة المالية، مع تقوية مصداقية المعلومة الموجهة إلى الغير⁽⁷⁾.

ثانيا- آليات الرقابة المالية في مكافحة الفساد المالي والإداري في الجزائر
تعتبر الرقابة المالية هي أداة متابعة أعمال تنفيذ الخطط والسياسات الموضوعة بقصد التعرف على الانحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب والحفاظ على المال العام من عمليات الاختلاس أو الضياع أو سوء الاستعمال والتي تعتبر من أهم أشكال الفساد المالي.

1- الأدوات التقليدية للرقابة المالية: وأهمها المراجعة والتدقيق، التفتيش، الملاحظة الشخصية، تحليل النسب... الخ

1-1- المراجعة والتدقيق: تعتبر المراجعة أهم أدوات الرقابة المالية كونها تعمل بموضوعية في تقييم البيانات المدونة في السجلات والملفات المالية، وتهدف إلى اختبار الصدق والكفاءة في السجلات المالية، إذ أنها وثائق لا يمكن إهمالها، والتي يشترط أن تكون كافية وبالشكل المطلوب حتى يتم مراجعتها وتحديد الانحرافات من خلالها إن وجدت.

1-2- التفتيش: ويقصد بالتفتيش فحص الأعمال من الناحيتين الشكلية والموضوعية وفقا للبرامج المعدة مع إفراغ نتائج الفحص في تقارير خاصة ترفع إلى الجهات المختصة، ويمكن أن يتم التفتيش بشكل فجائي أو مخطط له⁽⁸⁾.

1-3- التقارير الرقابية: تعتبر التقارير الوسيلة المثلى التي تستخدمها الرقابة المالية والمتضمنة خلاصة الاستنتاجات والاقتراحات والتوصيات والمسؤوليات المترتبة على المخالفات المالية التي تصل إلى الهيئة الرقابية⁽⁹⁾.

1-4- الملاحظة الشخصية: تعتبر الملاحظة الشخصية من أقدم الوسائل الرقابية، والتي تتميز بقدرتها على ترقية العلاقة بين الرئيس والمرووسين نتيجة الاتصال المباشر والمستمر بينهم

(6) ج د ش، أمر رقم 03-06 المؤرخ في 2006/06/05 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية، العدد 46، ص 3.

(7) Ministère des finances, séminaire sur la mise en œuvre du plan comptable de l'état, direction générale de la comptabilité, 6-7/10/2008, p21.

(8) موسى اللوزي، التنمية الإدارية المفاهيم الأسس التطبيقات، دار وائل للنشر، عمان، 2000، ص 122.

(9) نواف كنعان، الرقابة المالية على الأجهزة الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة)، مجلة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، المجلد 2، العدد 2، ص 43.

والتي تعمل على إزالة الحواجز بينهم⁽¹⁰⁾، وتستخدم للحصول على المعلومات الملائمة للأنشطة الرئيسية التي تمارسها الوحدة الحكومية.

2- الآليات الحديثة للرقابة المالية: تعتبر موازنة الأداء والبرامج من أهم الأدوات الحديثة للرقابة المالية، وكذا المحاسبة الحكومية الموافقة للمعايير الدولية.

2-1- موازنة الأداء والبرمجة ودورها الرقابي: تعتبر من أهم وأنجع الموازنات العامة لخصائصها الفريدة في تسيير وحماية المال العام.

2-1-1- تعريف موازنة الأداء: موازنة البرامج والأداء ما هي إلا نظام متطور للموازنة العامة للدولة يعتمد على التركيز على الهدف من الإنفاق وليس على الإنفاق بحد ذاته.

2-1-2- أهداف موازنة الأداء: تهدف موازنة الأداء إلى تحسين مراجعة الموازنة العامة وعملية اتخاذ القرار من خلال تفعيل جهاز الإدارة الداخلية، وقياس مدى التقدم نحو الأهداف طويلة الأجل والتقريب بين عمليات الموازنة والتخطيط، كما تسهل عملية نشر التقارير وجعل عمليات الحكومة مفهومة بشكل واضح بالنسبة للجمهور والمجلس التشريعي.⁽¹¹⁾

2-1-3- نحو تبني موازنة الأداء في الجزائر: تتمحور فكرة تبني موازنة الأداء حول النتائج والأهداف، من أجل جعل الموازنة أكثر مقروئية، بحيث تجعل النفقات العمومية تجمع وتخصص حسب طبيعة نشاط كل هيئة عمومية وحسب الوظائف والمهام المحددة للسياسات العمومية، هذه النفقات الجديدة من شأنها لعب دور هام في رقابة البرلمان على الاعتمادات خصوصا كون هذه الأخيرة ستناقش وسيصوت عليها حسب المهام التي ستمثلها⁽¹²⁾، وتهدف هذه الإصلاحات في تبسيط دراسة وتحليل الموازنة العامة للبرلمان مما يمكن البرلمان من محاسبة الحكومة بناء على مدى كفاءة وفعالية تلك السياسات، معرفة طريقة استخدام الموارد وتحسين وتوسيع قدرات هيئات وزارة المالية لاسيما في مجال تسيير المال العام وعصرنة دورة الموازنة بضمان توزيع الموارد بشكل يتماشى مع الأولويات، اعتماد مبدأ تعدد السنوات كاستراتيجية من أجل توضيح الخيارات اللازمة في مجال النفقات العمومية وتعزيز الشفافية من خلال تدخلات البرلمان في مجال الترخيص والرقابة على الموازنة العامة، مع توسيع مجال حرية المسؤولين من أجل زيادة الفعالية⁽¹³⁾.

2-2- التوجه نحو عصرنة نظام المحاسبة العمومية في الجزائر: تسعى الجزائر للتكيف مع المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام لمواكبة عصرنة الموازنة العامة بهدف تبسيط اتخاذ القرار للمسيرين عن طريق اعتمادهم المعلومة الفنية وتعزيز شفافية المالية العامة من خلال إخضاعها لمختلف أنواع وهيئات الرقابة المالية⁽¹⁴⁾.

2-2-1- مبادئ عصرنة نظام المحاسبة العمومية: تقوم عصرنة المحاسبة العمومية على إعداد الحسابات المستقبلية وفقا للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، وتطبيق مبدأ الاستحقاق،

(10) كامل ابو ماضي، مدى فعالية أساليب الرقابة في المؤسسات في قطاع غزة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2004، ص43.

(11) إبراهيم على عبد الله، أنور العجاردة، مبادئ المالية العامة، دار الصفاء، عمان، دون سنة، ص34.

(12) Ministère de finance, Rapport sur l'état des lieux Démarrage, direction général de comptabilité.

(13) Ministère des finances, rapport sur l'état des lieux démarrage, direction général de la comptabilité, p2 .

(14) Ministère des finances, séminaire sur la mise en œuvre du plan comptable de l'état, direction générale de la comptabilité, p21.

الربط بين الموازنة والنظام المحاسبي للدولة وذلك لتعزيز الشفافية على النظام المحاسبي للدولة، إعادة تنظيم شبكات المحاسبة في تحصيل الضرائب⁽¹⁵⁾.

2-2-2- أهداف مشروع عصرنه نظام المحاسبة العمومية: يهدف مشروع عصرنه المحاسبة العمومية إلى اعتماد معايير محاسبية وطنية موافقة للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام وتطوير الأدوات وفقا للخصائص المحددة، إيجاد بيئة تنظيمية مستقرة من خلال إصلاح الأطر القانونية لنظام المحاسبة العمومية، وضع الصيغة النهائية لتصنيف حسابات الدولة وفقا لمعايير المحاسبة الحكومية للقطاع العام، إلغاء الازدواجية بين الجهات المكلفة بتنفيذ النفقات العمومية، إعادة تحديد نطاق الرقابة السابقة واللاحقة، تحديث طرق التدقيق والرقابة الداخلية، دعم وتعزيز الرقابة على المخاطر والمعوقات، تحديث مناهج الرقابة على الخدمات المقدمة⁽¹⁶⁾، وتجدر الإشارة في هذا المقام أن الإصلاح النظام المالي يجب أن يكون في إطار قانون عضوي يستجيب لمتطلبات الإصلاح والذي لم يصدر إلى يومنا هذا على الرغم من صدور عدة مشاريع قوانين كان آخرها في 2013.

ثالثا- سبل تفعيل الرقابة المالية في الجزائر

من أجل تحقيق الفعالية في أنظمة الرقابة المالية لابد من توافر مجموعة من المقومات والخصائص المتمثلة في الاستقلالية للأجهزة الرقابية⁽¹⁷⁾، الكفاءة المهنية والتأهيل العلمي للمراقبين ووجود نظام مالي ومحاسبي سليمين⁽¹⁸⁾.

1- تطور الرقابة المالية نحو التناسق: يتمحور مفهوم تناسق الرقابة المالية حول هدفين أساسيين، الأول جعل الرقابة أكثر ديمقراطية والثاني جعلها أكثر فعالية.

1-1- ديمقراطية أكبر للرقابة: تتحقق ديمقراطية الرقابة المالية من خلال عنصرين أساسيين، تعزيز استقلالية الأجهزة العليا للرقابة وتوسيع دور البرلمان.

1-1-1- استقلالية الهيئات العليا للرقابة: يجب أن تتوفر للرقابة المالية الاستقلالية التي تمكنها من القيام بأعمالها بفعالية، وقد أوضح إعلان ليما ضرورة تمتع أجهزة الرقابة المالية العليا بالاستقلال التام، حيث نصت الفقرة الأولى من القسم الخامس على هذه الاستقلالية المالية والوظيفية والتنظيمية لهيئات الرقابة المالية العليا⁽¹⁹⁾، فيتعين قيام الأجهزة الرقابية بإعداد موازنة مستقلة بنفسها دون تدخل السلطة التنفيذية، كما يجب عدم تبعية أي سلطة مع منحها الحرية الكاملة فيما يتعلق بالموظفين العاملين بالجهاز من حيث التعيين والنقل والترقية وكل ما يتعلق بوظيفتهم.

1-1-2- تعزيز دور البرلمان: تعتبر الهيئة العليا للرقابة كوحدة مساعدة للبرلمان أو بالعكس كجهاز يوضع تحت تصرف السلطة التنفيذية، يحذر مجلس المحاسبة تقارير تقوم من خلالها

⁽¹⁵⁾Ministère des finances, projet d'architecteur des comptes de l'état, direction générale de la comptabilité, p 3-5.

⁽¹⁶⁾Ministère des finances, choix des option et développement des concepts, direction générale de Comptabilité, p06.

⁽¹⁷⁾ الانتوساي، استقلالية التدقيق الداخلي في القطاع العام، متاح على الموقع <http://www.intosai.org> تاريخ الاطلاع 2011/02/22.

⁽¹⁸⁾ للمزيد انظر للمعايير العامة في الرقابة الحكومية، الانتوساي، ص 18. متاح على الموقع [www.issai.org/Media\(53,1033\)issai200E.pdf](http://www.issai.org/Media(53,1033)issai200E.pdf) تاريخ الاطلاع 2015/03/07.

⁽¹⁹⁾ إعلان ليما بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية، ترجمة الدكتور طارق الساطي، متاح على الموقع www.find-docs.com تاريخ الاطلاع 2015/01/27.

بإعلام البرلمان بشروط تنفيذ العمليات المالية، والمعروف في الجزائر أن البرلمان يتجاهل انعكاسات تنفيذ الميزانية حيث أنه لا يعبر الاهتمام مطلقا لقانون ضبط الميزانية.

إن إصلاح طرق إعلام ورقابة البرلمان له هدفين الأول يتعلق بتسيير الاعتمادات المخصصة من طرف السلطة التشريعية في إطار قانون المالية، الذي يعني السماح للبرلمان بمتابعة طرق استعمال الاعتمادات التي قام بالمصادقة عليها، والثاني يتعلق بوضع المالية العامة بصفة عامة من خلال السماح للبرلمان انطلاقا من معلومة تتميز بدقة أكبر بممارسة رقابة ذات فعالية أكبر على تطور المالية العامة⁽²⁰⁾.

2-1- تفعيل الرقابة المالية: تستوجب الفعالية مصداقية العرض الميزاني والشفافية المطلقة للحسابات، فيجب أن تلفت تقارير الهيئات العليا للرقابة انتباه السلطة التشريعية الى نقاط العجز التي يتم ملاحظتها وتحرير توصيات تتعلق بذلك، وتجدر الإشارة في هذا المقام أنه من المهم أن يتم تعيين شخصية من المعارضة في منصب رئيس للجنة المالية والميزانية البرلمانية بحيث يصبح بشكل غير مباشر مراقبا لتنفيذ المالية العامة وليس معارضا بسيطاً لمشروع قانون المالية. إن فعالية التسيير العمومي تكشف أخيرا عن زاوية جديدة تتمثل في تحميل المسؤولية لصاحبي القرار فلن يتعلق الأمر فقط بوضع الأمرين بالصرف أمام غرفة الانضباط الميزاني والمالي أو معاقبتهم في حالة وقوعهم في المخالفات ولكن الأهم هو تقييم جودة تسييرهم وهذا تبعا للنتائج المتحصل عليها مقارنة بالأهداف التي تم وضعها مسبقا.

2- تكيف الرقابة المالية مع تقنيات التسيير العمومي الجديد : عرفت المالية العامة تغيرات هامة بمختلف أشكالها إدارية، برلمانية أو قضائية وذلك من أجل أن تعرض أسلوبا جديدا للحكم المالي الراشد، يتمحور حول الأداء والفعالية وتطبيق رقابة تسيير حديثة لتحقيق هذا الهدف، هذا الأسلوب الذي يعتبر أحد مميزات المالية العامة المعاصرة، وهذا ما يبرر تمثيل الهيئات للإجراءات وفقا للمعايير، حيث أن هذه الظاهرة كان لها تأثيرا مهما على آليات المالية العامة التقليدية في الدول النامية والمتقدمة على حد سواء، ولكن إجراءات الإصلاح تختلف من دولة إلى أخرى وهذا ما ينبط الخاصية الدولية لحركة الإصلاح، وفي الحقيقة فإن كل الدول المعنية بالإصلاحات تحاول الإجابة على سؤاليين الأول يتعلق بترشيده الإنفاق العام نظرا لارتفاع حجم الدين العمومي من ناحية، و تدهور في الموارد الجبائية من ناحية أخرى الذي أصبح سمة لمعظم الدول المعاصرة، والثاني يخص إرساء الحكم المالي الراشد، وذلك بالأخذ بعين الاعتبار ممارسات التسيير الجيدة حيث أن محاولات الإصلاح تسعى إلى دمج مفاهيم الأداء والنتائج في الخطط المالية⁽²¹⁾.

وتجدر الإشارة في الأخير أنه تم تدعيم هذا البعد الدولي للإصلاح والذي يمس اليوم أغلب الأنظمة المالية العمومية بأساليب ومعايير الحكم المالي الراشد، من خلال مجموعة من المعايير من أمثلتها المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام "IPSAS" التي تم الشروع في تطبيقها في عدد من الدول وهذا في إطار عصرنة النظام المحاسبي العام وهو حال الجزائر التي مازالت لم تجد حلا لتجسيدها.

(20) J- Jaques Pordini et Claude Deves, La réforme de l'Etat ,Bruylant, Bruxelles, 2005, p 57.

(21) Marie Christine Esclassan, un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers publics a la nouvelle gestion publique, Revue française des finances publiques, N° 101, Mars 2008, « les cours des comptes en action », p 29-30.

2-1- من رقابة المشروعية إلى رقابة نوعية التسيير: يعرف منطق الرقابة المالية تطوراً متسارعاً نحو البحث عن تحقيق رقابة فعالية⁽²²⁾، وهذا نتيجة تقاربه مع طبيعة الرقابة السائدة في القطاع الخاص نتيجة الآليات التي يقوم عليها التسيير العمومي الجديد هذه الآليات تحوي أشكالاً رقابية تختلف في طبيعتها وغايتها عن أشكال الرقابة التقليدية، فدعم القطاع العمومي بمفاهيم جديدة كمفهوم الأداء وتحميل المسؤولية ساهم في تقدم رقابة نوعية التسيير⁽²³⁾ على حساب رقابة المشروعية، كما أن تطبيق الدولة لمحاسبة منتظمة للسنة المالية من شأنه أن يؤدي إلى التوجه نحو رقابة تهتم بالنتائج والحسابات، ولكن هذا لا يعني اختفاء رقابة المشروعية وإنما ستجد هذه الأخيرة نفسها شريكة لرقابة الأداء والنتائج.

وفي الجزائر نجد أن مجلس المحاسبة يمارس مهامه الرقابية على نوعية التسيير طبقاً للمواد من 69-73 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة على النحو التالي، يقوم مجلس المحاسبة برقابة نوعية تسيير الهيئات الخاضعة لرقابته وتقييم استعمالها للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد⁽²⁴⁾.

2-2- تحول الهيئات الرقابية وإجراءاتها: نجد أن الرقابة الإدارية هي الأكثر تأثراً، وكذا الرقابة الخارجية التي عرفت هي الأخرى تطورات مهمة.

2-3- التقدم الشامل لإجراءات وآليات الرقابة: وتمثل هذا التقدم في خاصيتين أساسيتين فمن ناحية تتجه الرقابة للتطور نحو الإنتاج المشترك ومن ناحية أخرى فإن المقاربة التقليدية ستحل محلها مقاربة انتقائية جديدة.

2-3-1- منطق التسيير التشاركي: جاءت رقابة الشراكة بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي لتغيير المفهوم التقليدي للرقابة الأنوية التي كان يقوم بها المحاسب العمومي على الأمر بالصرف، إن رقابة الشراكة تقوم على التعاون عكس المفهوم التقليدي الذي يدعو للفصل بين أعوان التنفيذ، ومن أهم سمات رقابة الشراكة هو مساهمة كل الأعوان في إنتاج المعلومة، فالمحاسبين العموميين يمسكون المحاسبة على أساس العناصر التي وفرها الأمر بالصرف، والأمرين بالصرف يمسكون محاسبة والتي هي من الأمور المهمة لتحقيق مبدأ مصداقية الحسابات.

2-3-2- المقاربة الجديدة للرقابة: هي نتاج التقدم الحاصل في مجال تحليل المخاطر الذي لم يعد حكراً على المجال المحاسبي، ما أدى إلى تراجع الرقابة التقليدية تراجعاً واضحاً مقابل تقدم ملحوظاً لمقاربة انتقائية مبنية على تحليل المخاطر، هذا التقدم الناتج عن تقارب الرقابة العامة مع الرقابة الخاصة من حيث الإجراءات والأساليب، يأخذ هذا التوجه بعض خصائص التسيير العمومي الجديد التي تهتم بالنتائج وتحقيق الأداء، كما أنه يعزز دور الرقابة الوقائية وذلك بالتدخل سواء في مرحلة التقديرات أو أثناء التنفيذ.

الخاتمة

وفي الأخير خلصنا إلى النتائج والتوصيات التالية:

- يعتبر الفساد المالي ظاهرة في الجزائر لذا ينبغي تبني إستراتيجية متعددة الجوانب لمكافحته تتطرق من تحديد مسبباته، وذلك من خلال تفعيل الأجهزة الرقابية والقانونية وتعزيز قيم النزاهة

⁽²²⁾ المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الإدارة الرشيدة والإصلاح الإداري والمالي، القاهرة، جمهورية مصر العربية، 2009، ص 242.

⁽²³⁾ الأمر 95-20 يتعلق بمجلس المحاسبة، ج د ش، رئاسة الجمهورية، أمر رقم 95-20 مؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق 17 يوليو 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، عدد 39، 23/ يوليو/ 1995، المادة 69.

⁽²⁴⁾ نفس المرجع، المادة 18.

والشفافية والإفصاح، بالإضافة إلى تسريع تطبيق الإصلاحات المالية والإدارية وإعادة النظر في القوانين وتكييفها مع ظروف الإصلاح وفقاً للمستجدات الحاصلة؛

- يجب أن تتجه آليات الرقابة نحو التسيير العقلاني وأن تساهم في تحقيق الفعالية والكفاءة المنشودة، من خلال معالجة النقائص والصعوبات التي تقف في طريقها، فقلة الإمكانات البشرية والمادية التي تعاني منها مختلف الهيئات الرقابية لا تسمح بتحقيق الأهداف المسطرة، يقتضي ضرورة تدعيمها بإمكانيات معتبرة وأساليب عمل مكثفة بشكل مناسب؛

- من الضروري تخفيف الرقابة القبلية مقابل دعم الرقابة البعدية وخاصة تلك التي يمارسها مجلس المحاسبة، هذا ما يعطي حرية أكبر لمتخذي القرارات حول الأموال العمومية، كما يجب إعادة النظر في الطبيعة الرقابية لمجلس المحاسبة، من خلال منحه الاستقلالية الكافية؛

- يجب التنسيق بين البرلمان ومجلس المحاسبة وهذا ما سينتج عنه منافع معتبرة، حيث أن مجلس المحاسبة يقوم كل سنة بتحرير تقرير حول التسيير المالي للبلاد، وهذا ما يسمح بإعلام ممثلي الشعب بأهم الملاحظات التي تساعد النواب أداء عملهم الرقابي بفعالية؛

- ينبغي وضع مجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية للعمل بها من أجل تطبيق الإصلاح الذي باشرته الدولة وذلك من خلال توضيح إجراءات التطبيق وكيفية تحديد أهداف السياسة العامة وكذا مسؤوليات أعوان التنفيذ.

- يجب أن تُستوحي التشريعات التي تحدد مهام الأجهزة العليا للرقابة وشروط سيرها وكيفية ممارسة وظيفتها الرقابية من المبادئ والمفاهيم الأساسية لرقابة الأموال العامة كما نصت عليها توصيات الانتقاسي، وتوسيع مجال اختصاص مجلس المحاسبة ليشمل الإدارات الحكومية والمؤسسات التي تساهم فيها الدولة؛

- يجب أن تكون نتائج التقييم الذي يجريه الجهاز الرقابي بمثابة قاعدة لصياغة التوصيات الضرورية من أجل حث المسؤولين المعنيين على اتخاذ تدابير التنظيم الداخلي اللازمة لحماية الأموال، وأن يضبط خطة تنمية الموارد البشرية تتكفل بعملية تحسين مستمر لكفاءات المستخدمين القائمين بالتدقيق، حتى يتسنى لهم مواكبة التطورات لاسيما تلك المتعلقة بالإصلاحات المالية.

قائمة المراجع

أولا- باللغة العربية:

- 1- الفساد الإداري والمالي، متاح على الموقع الإلكتروني www.hrdiscussion.com تاريخ الاطلاع 2015/02/10.
- 2- عادل السن، متطلبات مواجهة المخالفات المالية والإدارية، الملتقى العربي الأول حول تطوير الجهاز الإداري الحكومي، الإسكندرية، 11-14 أغسطس 2008.
- 3- ج ج د ش، وزارة العدل، القانون 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المؤرخ في 2006/02/20، الجريدة الرسمية، عدد 14، 2006/03/08.
- 4- ج ج د ش، وزارة المالية، مرسوم رئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 2015/09/16 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتوقيضات المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 50، 2015/09/20.
- 5- ج ج د ش، وزارة المالية، مرسوم رئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 2010/10/07 والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 58، 2010/10/07.

- 6- ج ج د ش، أمر رقم 03-06 المؤرخ في 2006/06/05 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية، العدد 46.
- 7- عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، ط3، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، 2005.
- 8- موسى اللوزي، التنمية الإدارية المفاهيم الأسس التطبيقات، دار وائل للنشر، عمان، 2000.
- 9- نواف كنعان، الرقابة المالية على الأجهزة الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة)، مجلة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، المجلد 2، العدد 2.
- 10- كامل ابو ماضي، مدى فعالية أساليب الرقابة في المؤسسات في قطاع غزة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2004.
- 11- إبراهيم على عبد الله، أنور العجارمة، مبادئ المالية العامة، دار الصفاء، عمان، دون سنة.
- 12- الانتوساي، استقلالية التدقيق الداخلي في القطاع العام، متاح على الموقع <http://www.intosai.org> تاريخ الاطلاع 2015/02/22.
- 13- الانتوساي، المعايير العامة في الرقابة الحكومية، متاح على الموقع [www.issai.org/Media\(53,1033\)issai200E.pdf](http://www.issai.org/Media(53,1033)issai200E.pdf) تاريخ الاطلاع 2015/03/07.
- 14- اعلان ليما بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية، ترجمة الدكتور طارق الساطي، متاح على الموقع www.find-docs.com تاريخ الاطلاع 2015/01/27.
- 15- المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الإدارة الرشيدة والإصلاح الإداري والمالي، القاهرة، جمهورية مصر العربية، 2009.
- 16- الأمر 20-95 يتعلق بمجلس المحاسبة، ج ج د ش، رئاسة الجمهورية، أمر رقم 95-20 مؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق 17 يوليو 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، عدد 39، 23/يوليو/1995.
- ثانياً- باللغة الفرنسية:

- 1 - Ministère des finances, séminaire sur la mise en œuvre du plan comptable de l'état, direction générale de la comptabilité, 6-7/10/2008.
- 2 - Ministère des finances, rapport sur l'état des lieux démarrage, direction général de la comptabilité .
- 3 -Ministère des finances, séminaire sur la mise en œuvre du plan comptable de l'état, direction générale de la comptabilité.
- 4 - Ministère des finances, projet d'architecteur des comptes de l'état, direction générale de la comptabilité.
- 5 - Ministère des finances, choix des option et développement des concepts, direction générale de Comptabilité.
- 6 - J. Jaques Pordini et Claude Deves, La réforme de l'Etat ,Bruylant, Bruxelles, 2005.
- 7 - Marie Christine Esclassan, un phénomène international: l'adaptation des contrôles financiers publiques a la nouvelle gestion publique, Revue française des finances publiques, N° 101, Mars 2008, « les cours des comptes en action ».