

المراقب المالي (واقع ، تحديات ، آفاق) - دراسة حالة مصلحة الرقابة المالية لولاية الجزائر -

Financial controller (fact , challenges , horizons)-A Study of financial supervision authority in Algiers -

حاجي فائزة* ، جامعة الجزائر 03 (الجزائر)

طويلب محمد ، جامعة الجزائر 03 (الجزائر)

تاريخ الاستلام : 2021/08/13 ؛ تاريخ المراجعة : 2021/11/30 ؛ تاريخ النشر : 2021/12/31

ملخص : يهدف المقال إلى إبراز الدور المحوري للمراقب المالي في ترشيد النفقات العمومية ، و الحفاظ على المال العام ، و التعرف على مختلف الإجراءات الرقابية التي يمارسها ، ليصل في الأخير إلى مخرجاته المتنوعة ، و أيضا الوقوف على مختلف المعوقات التي تواجهه ، و تحد من فعالية أدائه ، و هذا من خلال القيام بدراسة ميدانية على مستوى مصلحة الرقابة المالية لولاية الجزائر ، و في الأخير توصلت الدراسة إلى أن المراقب المالي يضمن شرعية النفقات العامة ، إلا أنه لا يتحقق من مدى فعاليتها ، و لهذا السبب أصبح من الضروري الانتقال من الرقابة الكلاسيكية الشكلية إلى اعتماد منهج يضمن تحقيق الكفاءة في الإنفاق العام ، و ترشيد تسيير الأموال العمومية.

الكلمات المفتاح : الرقابة المالية ؛ المراقب المالي ؛ النفقات العمومية.

تصنيف JEL : H83 ؛ J8

Abstract:: this article aims at showing the pivotal role of financial controller in the rationalization of public expenses and the protection of public money and know in the different control procedure with the financial controller practices in order to arrive at his different outputs, besides he stands to see the obstacles which he face, and this is done through an empirical study for financial supervision authority in Algiers.

Finally this study showed that financial controller guarantees the legitimacy of the expenses but cannot check how effective it is for this reason , it is very necessary to move from classical and formal censorship to rely on method which leads to checking efficiency in public spending and rationalization in managing public money .

Keywords: financial control; financial controller; public expenditure .

Jel Classification Codes : H83 ; J8

* المؤلف المرسل ، hadji.faiza@univ-alger3.dz

I- تمهيد :

أضحت الرقابة المالية ضرورة حتمية للحفاظ على المال العام ، و خير مساعد للدولة في تقييم سياستها الاقتصادية و متابعة برامجها ، كما تعتبر أيضا عماد النزاهة و الشفافية ، و أداة لمكافحة الفساد المالي و الإداري من خلال تجسيد نظام المساءلة ، و تأخذ الرقابة المالية عدة أنواع مختلفة ، لتشكل سلسلة متصلة و متكاملة فيما بينها ، و اعتمادا على المعيار الزمني نجد أول رقابة هي رقابة سابقة تكون قبل صرف النفقة و أخرى ملازمة لعملية التنفيذ ، و في الختام رقابة بعدية تتم بعد خروج الأموال من خزينة الدولة ، و سنخصص بالدراسة الرقابة القبلية كونها علاجية و وقائية ، تضمن عدم صرف أي نفقة غير شرعية ، و يتم هذا قبل خروجها من الذمة المالية لخزينة الدولة ، و الرقابة القبلية تقع على عاتق المراقب المالي وفق ترسانة من التنظيمات القانونية ، و المتمثلة أساسا في أحكام القانون العضوي لقانون المالية 84/17 و المتعلق بقوانين المالية ، و المرجع الأساسي و هو المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملزم بها .

انطلاقا من هذا الأساس و رغبة في التعمق في الموضوع أكثر نطرح الإشكالية الرئيسية التالية:

هل رقابة المراقب المالي الحالية كفيلة في الحفاظ على المال العام ؟ و ما هي مختلف الرهانات التي ستعزز من أدائه ؟

و للإجابة على الإشكالية الرئيسية اعتمدنا في دراستنا على المنهج الوصفي التحليلي ، و قمنا بتقسيم الدراسة إلى محورين، المحور الأول يتناول دور المراقب المالي في ترشيد النفقات العامة ، أما المحور الثاني يتضمن دراسة حالة مصلحة الرقابة المالية لولاية الجزائر ، من خلال إسقاط مختلف المواد القانونية المنظمة للعملية الرقابية على الواقع العملي الذي يمارسه المراقب المالي على النفقات العمومية .

يعتبر مجال دراسة الرقابة المالية القبلية و بالأخص المراقب المالي ، مجال خصب و ذا أهمية بالغة لما له دور في الحفاظ على المال العام ، و قد أخذ قسطا وافرا من التحليل و الإثراء ، هذا ما يظهره تعدد الدراسات التي اهتمت بالبحث فيه ، و التي اعتبرت بمثابة المرجعية في دراستنا ، لكن لا يسعنا المجال ذكرها جميعا و التي لها صلة مباشرة أو غير مباشرة بمتغيرات دراستنا نذكر أهمها :

- دراسة بوراوي عيسى تحت عنوان **الدور الرقابي للمراقب المالي على مالية الدولة و ميزانيات الجماعات الإقليمية** ، و هي عبارة عن أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية سنة 2019 ، حيث حاول الباحث الإجابة على الإشكالية الرئيسية المتمثلة في مدى تأثير و فعالية استخدام رقابة المراقب المالي للإجراءات الرقابية على تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية في الجزائر ، و للإجابة على الإشكالية المحورية تم اعتماد الباحث على منهج الاستبيان ، للوصول إلى نتائج متمثلة في أن رقابة المراقب المالي السابقة على ميزانية الجماعات الإقليمية فعالة ، بالرغم من اقتصرها على الجانب القانوني؛

- دراسة حنيش أحمد ، تحت عنوان **دور الرقابة على الموازنة العامة في ترشيد الإنفاق العمومي دراسة حالة (2000-2014)**، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير ، جامعة الجزائر 03 ، 2016 حيث حاول الباحث الإجابة على الإشكالية الرئيسية المتمثلة في مدى مساهمة الرقابة على الموازنة العامة لدولة في ترشيد الإنفاق العمومي و ما هي مختلف الإجراءات الكفيلة بذلك ، و للإجابة على الإشكالية الرئيسية تم اعتماد الباحث على منهج الاستبيان ، للوصول إلى نتائج مختلفة تتمثل في أن ترشيد الإنفاق العام لا يعني تخفيضه و إنما تبرير الإنفاق ليحقق رفاهية أكبر ، و رقابة المراقب المالي تعتبر رقابة وقائية مانعة لحدوث الأخطاء ، و حريصة على عدم تجاوز الاعتمادات المخصصة في الميزانية؛

- دراسة بن زدي عبد اللطيف و قالون جيلالي ، بعنوان **دور الرقابة المالية الإدارية في ترشيد النفقات العمومية في الجزائر** ، مقال منشور في مجلة البشائر الاقتصادية لسنة 2019 ، تناول الباحثان دور الرقابة المالية الإدارية في ترشيد النفقات العمومية في الجزائر ، و توصلت الدراسة في الأخير إلى أن الإجراءات الرقابية تضيف قدرا من الشفافية في تنفيذ النفقات العامة ، كما تعتبر من أهم السبل لترشيد الإنفاق العام في الجزائر .

1.I- دور المراقب المالي في ترشيد النفقات العامة

تمارس الرقابة المالية السابقة على النفقات العمومية من قبل موظفين تابعين لوزارة المالية و هو المراقب المالي ، حيث تسند له مهام محورية لضمان شرعية الإنفاق العام ، و بالتالي يساهم المراقب المالي في تجسيد العقلانية و الرشادة في صرف الأموال العمومية ، لأنها تدرج في صميم فحص الالتزام ، من خلال التأكد من التطبيق السليم لمختلف القواعد القانونية و المحاسبية و المالية للنفقة المصروفة ، فهذا النوع من الرقابة يعتبر بمثابة الإقرار المبدئي بصحة و شرعية النفقة العامة قبل الالتزام بدفعها.

1-1.I- تبويب النفقات العامة في الميزانية العامة للدولة :

تعتبر النفقات العامة من مركبات الميزانية العامة للدولة و هي وسيلة تستعملها الدولة لتحقيق أغراض مختلفة و نظرا لحجمها الكبير ، و لخاصية ارتفاعها المستمر وجب إحكامها برقابة تضمن شرعيتها. تتمثل النفقات العامة في مجموع المصروفات التي تقوم الدولة بإنفاقها خلال فترة زمنية معينة ، بهدف إشباع حاجات عامة معينة (حماد، 2009، صفحة 230) ، انطلاقا من التعريف نستنتج الخصائص التالية:

- أن تكون النفقات العامة نقدية ؛
 - أن تصدر النفقات من طرف شخص معنوي عام؛
 - أن تحقق النفقات العامة المنفعة العامة .
- يكتسي الإنفاق العام في الجزائر كغيره من الدول طابعا خاصا لتعدد مجالاته، و هي مبنية في الميزانية العامة للدولة إلى نفقات تسيير وأخرى للتجهيز:

- **نفقات التسيير:** هي كل النفقات التي تسمح بتمويل النشاطات العادية للدولة وتمكنها من أداء مهامها، ومنه لا تولد أي قيمة مضافة للاقتصاد الوطني ، مثل مرتبات الموظفين . حيث تنوزع حسب الدوائر الوزارية في الميزانية العامة و تظهر نفقات التسيير في أربعة أبواب حسب المادة 24 من القانون رقم 17-84 المتعلق بقوانين المالية و هي أعباء الدين العمومي و النفقات المحسومة من الإيرادات و كذا مخصصات السلطات العمومية و النفقات الخاصة بوسائل المصالح و أخيرا التدخلات الحكومية.
- **نفقات التجهيز:** تتجسد في الاعتمادات المالية المخصصة في الميزانية العامة للدولة ، و الموجهة لإنجاز استثمارات الدول من هياكل أساسية و قاعدية في مختلف القطاعات الاقتصادية و الاجتماعية و الإدارية و الرياضة و الثقافة ، و هي نفقات ذات طابع نهائي و غير رجحية أي غير مسترجعة (جيلالي، 2019، صفحة 16) .

و يتم الاعتماد في تبويب النفقات العامة على منهجين (فلفلو، 2019، صفحة 115):

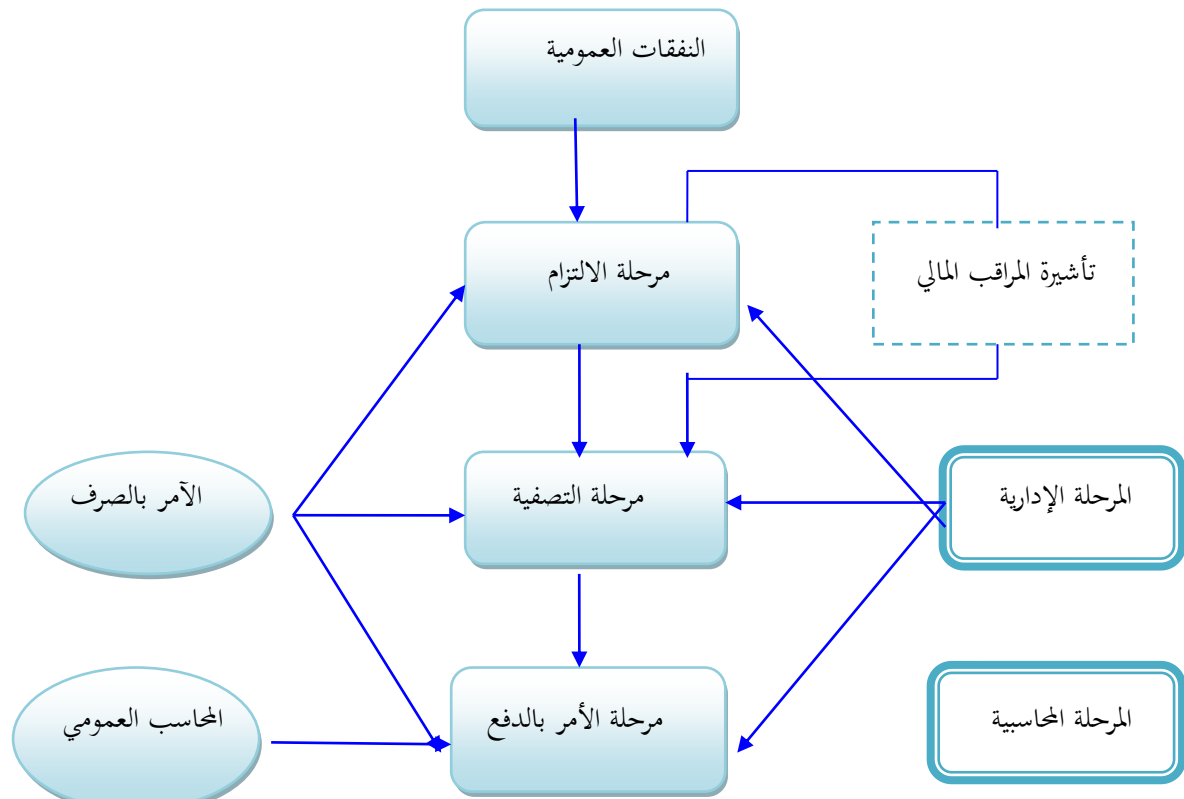
- **التبويب الإداري:** يتجسد من خلال التبويب حسب الوزارات، و يلاحظ ضمن الجدول " ب " الملحق بالميزانية العامة للدولة و الخاص بنفقات التسيير؛
- **التبويب الاقتصادي:** يتم من خلال تبويب النفقات العامة إلى ميزانية التسيير و ميزانية التجهيز، و هو يسمح بإعطاء صورة واضحة عن كيفية استخدام الأموال العمومية، كما يظهر من خلال تبويب نفقات التجهيز حسب القطاعات ضمن الجدول " ج " الملحق بقانون المالية .

كما تمر النفقات العامة في الجزائر على مرحلتين ، الأولى المرحلة الإدارية تكمن في كل من الالتزام، التصفية والأمر بالدفع وهي تدخل في إطار مهام الأمر بالصرف ، لتليها المرحلة المحاسبية من اختصاص المحاسب العمومي و هي الدفع (زدي و قالون، 2019، صفحة 472):

- **المرحلة الإدارية :** تتشكل من الالتزام بالنفقة و هو الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين ، أما التصفية فهي مرحلة مستقلة عن الالتزام ، و تسمى قاعدة أداء الخدمة أو الحق المكتسب ، و تركز أساسا في التحقق على أساس الوثائق المحاسبية لتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العامة ، أما الحلقة الأخيرة للأمر بالصرف فهي الأمر بالدفع و يتم ذلك عن طريق إصداره لأوامر بالصرف ، و هذا الإجراء الذي يتم بموجبه دفع النفقات؛

- المرحلة المحاسبية: تجسيدا لمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي، تتم هذه المرحلة من قبل المحاسب العمومي، حيث يقوم بدور رقابي قبل دفعه للنفقات العمومية، و إخراجها للنقود من خزانة الدولة.

الشكل رقم 01: مراحل و أعوان تنفيذ النفقات العمومية



المصدر : قاشي يوسف ، بن سنة ناصر ، دور الخزانة العمومية في تنفيذ نفقات التجهيز العمومي (دراسة حالة خزانة البويرة) ، مجلة أوراق اقتصادية ، العدد 2 ، ديسمبر 2019 ، ص 29 .

نلاحظ من الشكل أعلاه أن المراقب المالي يعتبر وسيط بين الأمر بالصرف و المحاسبي العمومي، و تعتبر تأشيرته ضرورية لصرف النفقات العمومية لأنها تضمن شرعيتها.

- تصنيف النفقات وفق مشروع عصنة النظام الموازي في الجزائر :

تسعى جميع الدول إلى إحداث تغيير جذري في مآليتها العمومية مع إصلاحات في الموازنات العامة لأنه هي القائمة على تسيير الأموال العمومية ، و في الجزائر جاء النظام الموازي الحديث لسد مختلف الثغرات المسجلة في التقسيم التقليدي ، و هذا لإضفاء نوع من الشفافية .

أبدت الجزائر على رغبتها في تبني المشروع الجديد لإصلاح الموازنة ، من خلال التعاقد مع هيئات دولية لتمويل و تقديم الاستشارة في مشروع تحديث نظم الميزانية ، لكنه يشهد تأخر كبير في تولى هذا الإصلاح بالرغم من أن نسبة الأشغال متقدمة نسبيا ، و حدد التاريخ النهائي لتطبيق إصلاح موازناي ابتداء من سنة 2021 (عبود، 2019، صفحة 304)، حيث يقترح هذا المشروع تصنيف أعباء الدولة إلى ثلاثة و هي (مفتاح، 2016، الصفحات 336-337):

أولا - التصنيف حسب النشاط: يقسم بيان النشاطات إلى مهام و كل مهمة في حافظة، حيث تجمع هذه الأخيرة إلى برامج و البرامج إلى برامج فرعية، و البرامج الفرعية إلى عمليات، و هذه الأخيرة إلى عمليات فرعية، و هذا في سبيل تحقيق الأهداف المرجوة.

ثانيا- التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية: يسمح هذا التصنيف بمعرفة طريقة تخصيص الأموال العامة في شكل أعباء، مما يسهل عملية متابعة النفقة العامة، و تحليله و يحتوي على العناوين التالية:

- مرتبات الموظفين؛

- توظيف الاستثمارات؛
- التحويلات؛
- الدين العمومي؛
- نفقات العمليات المالية؛
- النفقات غير المتوقعة.

ثالثا- التصنيف وفق لمراكز المسؤولية: يتم ن خلال هذا التصنيف تحديد الهيكل التنظيمي و هيكل قرارات الدولة ، و يتميز بالدقة و تفصيل ، لتسهيل تقسيم المسؤوليات على كل موظف معني بتحضير و تنفيذ ميزانية الدولة.

I.1-2- مساهمة الرقابة القبلية للمراقب المالي في ترشيد النفقات العمومية :

تنوع الرقابة من حيث التوقيت الزمني إلى رقابة قبلية و رقابة أثناء التنفيذ و أخرى بعد التنفيذ ، و سنخصص دراستنا حول الرقابة المالية القبلية لأنها تتم قبل صرف الأموال العمومية ، فهي تضمن صحة العمليات و تمنع حدوث الأخطاء ، لأن تدركها فور وقوعها ، كما أن هذا النوع يتميز بعدة مزايا نذكر منها (عوالي، 2018، صفحة 86):

- تساعد في كشف الأخطاء قبل وقوعها؛
- تساهم في التنفيذ السليم للسياسات الاقتصادية المالية و الاجتماعية؛
- تخفيف المسؤولية الملقاة على عاتق الأعوان المكلفون بالتنفيذ ، لأنهم على يقين بصحة و مشروعية العمليات؛
- منح قدر من الاطمئنان لأجهزة الرقابة الخارجية ؛
- تعمل على التنبؤ بالمخاطر قبل وقوعها ؛

و يعتبر المراقب المالي هيئة رقابية للنفقات الملتزم بها على مستوى كل وزارة ، حيث إن عقد النفقات هي التزام بها ، و يجب أن تخضع للتأشيرة القبلية للمراقب المالي الذي يستقبل كل الوثائق الثبوتية و يجري عليها فحص لنظاميتها و شرعيتها ، إذا كان الالتزام شرعي يضع تأشيرته على وثيقة الالتزام أما في حالة العكس معناه الالتزام غير شرعي (حنيش، 2016، صفحة 116)، إن المراقب المالي موظف تابع لوزارة المالية ، يعين بموجب قرار وزاري من الوزير المكلف بالميزانية، و يعتبر من موظفي المديرية العامة للميزانية الذين لهم رتبة مفتش مركزي للمالية ، أو رتبة مفتش رئيسي مع خمس سنوات خبرة أو أي موظف في رتبة مكافئة .

و يعتبر المراقب المالي أحد الأعوان الذين يمارسون رقابة قبلية على النفقات العمومية من خلال التأشير و المصادقة على شرعية النفقة، كما يعتبر المراقب المالي مرشد و خبير و متخصص في مجال مالية العامة ، و في هذا الشأن أسندت له مهام حيوية و حساسة و يمكن إيجازها في النقاط التالية (سكوتي، 2018، صفحة 80) :

- الحد من ارتفاع النفقات على مستوى مختلف الوزارات و هذا من خلال النقاشات المعمقة بين المراقب المالي و الوزير المكلف بالنفقات؛
- اقتراحات للميزانية و طلبات النفقات الإضافية بكل أنواعها؛
- المشاركة و التنسيق مع الأمرين بالصرف و مصالح تقدير الميزانية التابعة للوزير المكلف بالمالية لإعداد قانون المالية؛
- يعتبر المراقب المالي ممثلا للوزير المكلف بالمالية في لجان الصفقات العمومية.
- اقتراح كل الحلول و التوجيهات الضرورية التي تساهم في التنفيذ و السير الحسن للصفقات العمومية؛
- إرسال تقرير سنوي مفصل في نهاية كل سنة إلى الوزير المكلف بالميزانية يتضمن ظروف النفقات العمومية، و العراقيل التي واجهتها في تطبيق التشريع، و مختلف الملاحظات، كما يتضمن الاقتراحات التي من شأنها تحسين مجريات تنفيذ النفقات العمومية.

و نظرا للدور الحساس الموكل للمراقب المالي ، فإنه يخلق مسؤوليات عديدة منها :

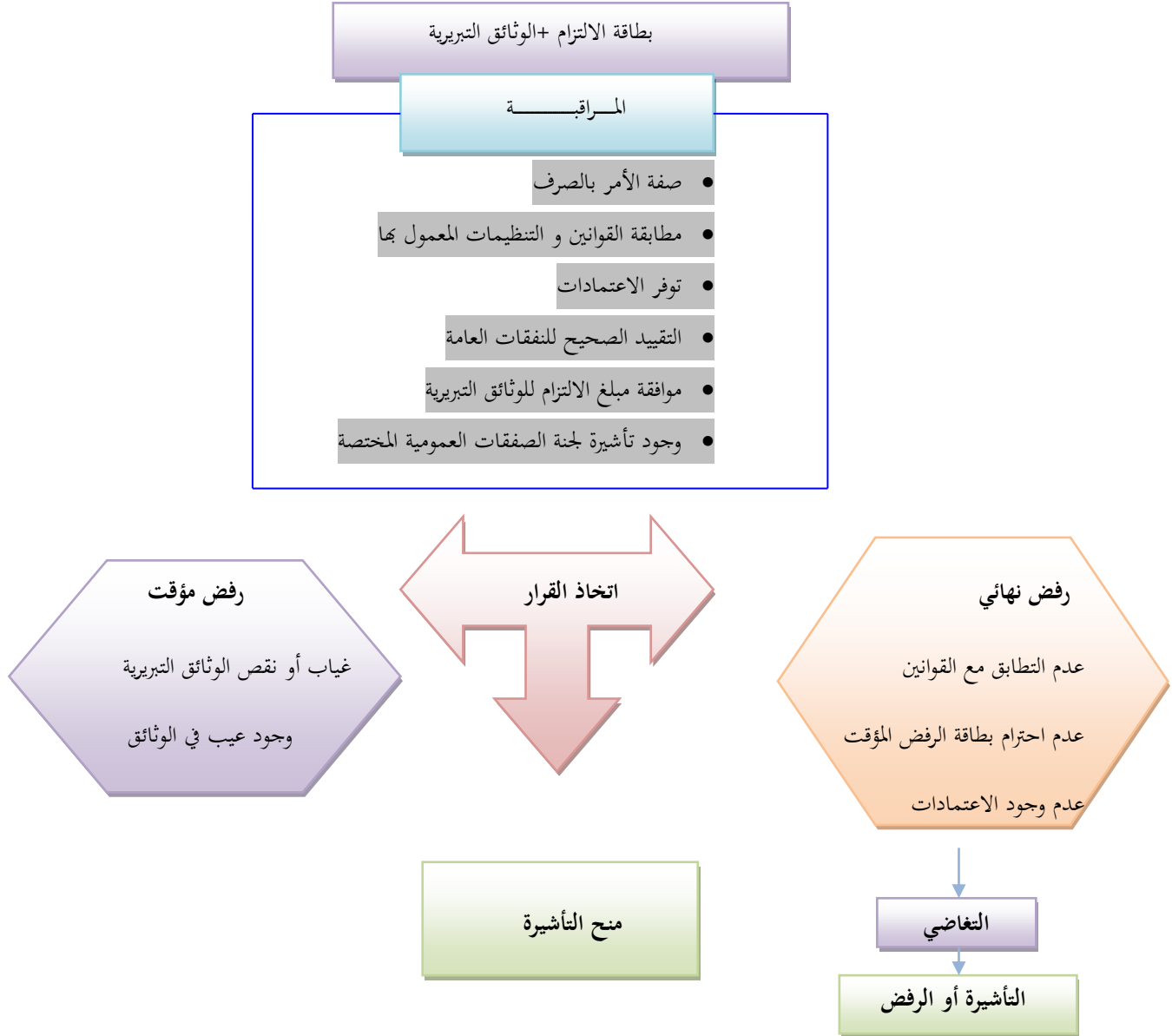
- **السرية المهنية :** إن المراقب المالي ملزم بالسرية المهنية خلال دراسته للملفات عليها، كما يعتبر مسؤول مباشر عن التأشيرات التي يمنحها و عن حالات الرفض التي يبلغها للأمر بالصرف ، كما يمكن نقل عبء هذه المسؤولية للمراقب المساعد في حدود ما يسمح به القانون (ديدان، 2010، صفحة 216).

- **مسؤولية إدارية و محاسبية :** إن المراقب المالي مسؤولاً إدارياً أمام وزير المالية ، و عليه مسؤولية محاسبية ، حيث يجب عليه ضبط حسابات الالتزام و دفع التقارير الدورية لوزير المالية ، غير أن المراقب المالي لا تنطبق عليه المسؤولية المالية و الشخصية لأنه ليس عون محاسبي (بوروي، 2019، صفحة 116) ؛
- **مسؤولية شخصية :** فالمراقب المالي مسؤول عن سير مجموع المصالح الخاضعة لرقابته ، و عن مجمل التأشيرات التي يمنحها ، و مذكرات الرفض التي يبلغها، لكن المراقب المالي لا يتحمل مسؤولية أخطاء التسيير التي يقوم بها الأمر بالصرف (بلول، 2020، صفحة 36) ؛
- **مسؤولية جزائية :** إن التأخير غير الشرعي في منح التأشيرة يعرض المراقب المالي إلى متابعة من مجلس المحاسبة ، لأن هذا التأخير يتسبب في خلق ديون على عاتق الدولة ، و يسبب خسارة في الخزينة ، لأن الأمر بالصرف لا يستطيع أن يغطي بعض الديون ، و قد يلجأ الدائن إلى القضاء لاستيفاء دينه دون علم الأمر بالصرف ، هذا ما يخلق مشاكل للإدارة (بوروي، 2019، صفحة 116)
- و عند قيام المراقب المالي بالمهام الموكلة إليه ، و التزامه بمختلف المسؤوليات فإنه يتوصل إلى نتائج و مخرجات بخصوص موافقته على صرف النفقة من عدمه ، و يتمثل هذا الإجراء في منح التأشيرة أو رفضها ، فتعتبر التأشيرة عن مشروعية النفقات العامة محل الالتزام ، و يتم هذا في آجال 10 أيام ، يمكن أن تمتد إلى 20 يوم في حالة وجود الملفات المعقدة و التي تتطلب دراسة دقيقة و معمقة .
- و تسمح رقابة المراقب المالي بما يلي (المالية، 2007، صفحة 130):
- وضع ختم و إمضاء المراقب المالي على بطاقة الالتزام؛
- وضع ختم أو توقيع رمزي على وثائق الإثبات؛
- النظام الفهرسي لسجل قيد التأشيرات و المستندات المؤشر عنها؛
- محاسبة الالتزام المؤشر عنها.
- كما يتمتع المراقب المالي بصلاحيات رفض منح تأشيرته في حال عدم شرعية النفقة العامة ، و يحول إلى الأمر بالصرف و يجب أن يضم الرفض كل الملاحظات ، و حالة الرفض نوعان ، إما نهائي أو مؤقت حسب الحالة، فالرفض المؤقت ، يجعل ملف النفقة قابل للتصحيح و التدارك ، وهذا في الحالات المذكورة في المادة 11 من المرسوم التنفيذي 414-92 و هي :
- اقتراح التزام معيب بعدم المشروعية يمكن تصحيحه؛
- غياب أو عدم كفاية الوثائق الثبوتية؛
- إهمال ملاحظة جوهرية في الوثائق المرفقة.
- أما الرفض النهائي يكون على شكل مذكرة في وثيقة مكتوبة في الحالات المحددة في المادة 12 من المرسوم التنفيذي 414-92 و هي على النحو التالي:
- مخالفة الالتزام بالنفقة للقوانين و التنظيمات المعمول بها؛
- عدم توفر الاعتمادات المالية أو المناصب المالية ؛
- عدم تطبيق ملاحظات و اقتراحات المراقب المالي المسجلة في وثيقة الرفض المؤقت .
- و تنص المادة 08 من المرسوم التنفيذي المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها ، أنه يمكن للأمر بالصرف في حالة وجود رفض نهائي ، استعمال سلطته المتمثلة في التغاضي ، و هي عملية صرف النفقة بمبادرته و على مسؤوليته ، دون عرض الملف على المراقب المالي لأنه قد رفضه نهائياً ، لكن تتم هذه العملية بموجب مقرر معلل يرسله إلى الوزير المكلف بالميزانية ، لكن هناك حالات استثنائية لا يمكن الحصول على حالة التغاضي و هي :
- عدم توفر صفة الأمر بالصرف ؛
- عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها؛
- انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيمات المعمول بها؛

المراقب المالي (واقع ، تحديات ، آفاق) - دراسة حالة مصلحة الرقابة المالية لولاية الجزائر -

- انعدام الوثائق الثبوتية للالتزام؛
- التخصيص غير القانوني للالتزام.

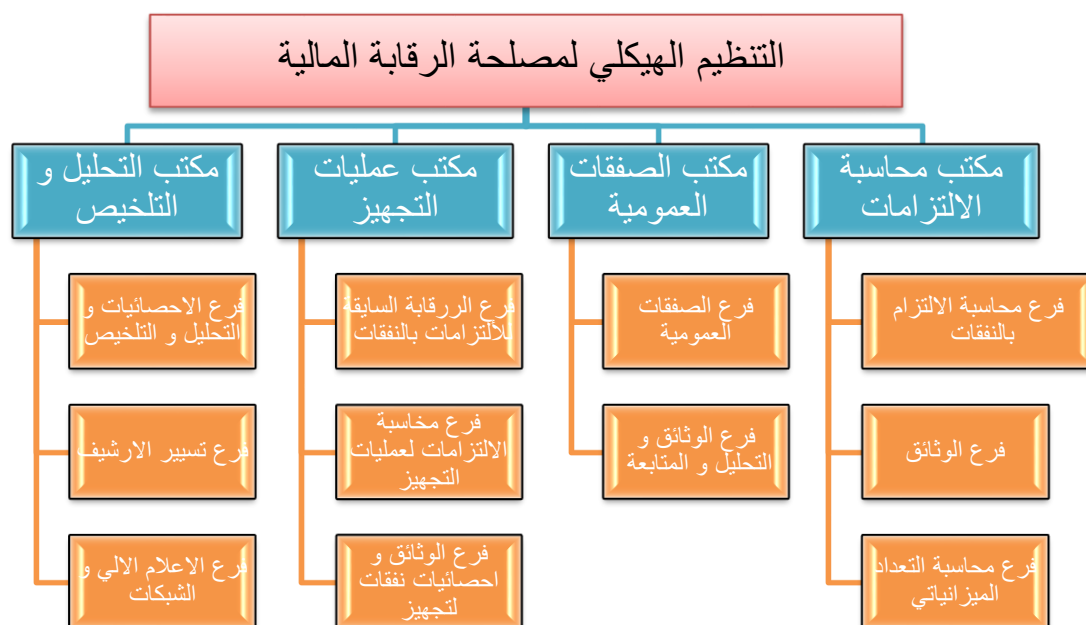
الشكل رقم 02 : مخطط خاص برقابة المراقب المالي



المصدر : عوالي بلال ، حوكمة الجماعات المحلية كآلية لتنفيذ الرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية ، دراسة حالة المراقبة المالية لأقطاب بعض ولايات الوسط ، أطروحة دكتوراه ، جامعة البليدة 02 ، 2018 ، ص 215 .

2.I- دراسة حالة الرقابة على النفقات العامة على مستوى مصلحة الرقابة المالية لولاية الجزائر

إن النفقات العمومية قبل الالتزام بها تخضع لرقابة قبلية تقع على عاتق المديرية الجهوية للميزانية ، و بصفة خاصة على المراقب المالي كموظف تابع لها ، كما تعتبر رقابة المراقب المالي بمثابة إجراء وقائي يمنع حدوث المخافة المالية ، و التصدي لها منذ بدايتها و منع آثارها من الظهور ، هذا ما يضمن لها قدر من الفعالية (مسعي، 2003، صفحة 135) ، و أيضا تهدف رقابة المراقب المالي إلى التأكد من صحة النفقات العمومية و هذا بغية الحفاظ على المال العام من الاسراف و التبذير ، و ميزتها الاساسية أنها تتم قبل الصرف ، و بالتالي تساهم بقدر كبير في منع الاخطاء المالية ، كما تجنب وقوع الانحرافات .



المصدر : من إعداد الباحثين بالاعتماد على المادة 3 من القرار الوزاري المشترك الذي يحدد عدد المراقبين الماليين و المراقبين المساعدين و كذا تنظيم المصالح المراقبة المالية في مكاتب و فروع ، المؤرخ في 9 جويلية 2012.

و تسهر مصلحة الرقابة المالية لولاية الجزائر على تسيير و متابعة و أيضا رقابة ميزانية الولاية التي تضم مختلف الإيرادات موزعة على نفقات التسيير و التجهيز موزعة على عدة أبواب كما يبينه الجدول أدناه.

الجدول رقم 01 : مدونة نفقات التسيير و التجهيز

قسم التسيير		قسم التجهيز و الاستثمار	
الأبواب	90 مصالح غير مباشرة	الأبواب	95 برامج الولاية
900	المصالح المالية	950	البنائات و التجهيزات الإدارية
901	أجور و أعباء المستخدمين الدائمين	951	طرق الولاية
902	وسائل و مصالح الإدارة العامة	952	الشبكات المختلفة
903	مجموعة العقارات و المنقولات	953	التجهيزات المدرسية و الرياضية و الثقافية
904	طرق الولاية	954	التجهيزات الصحية و الاجتماعية
905	شبكات للولاية	955	التوزيع النقل المواصلات
906	أشغال التجهيز المنجزة بالاستغلال المباشر	956	التعمير و الإسكان

المراقب المالي (واقع ، تحديات ، آفاق) - دراسة حالة مصلحة الرقابة المالية لولاية الجزائر -

91 مصالح إدارية	957	التجهيز الصناعي و الحربي و السياحي
901	958	المصالح الإدارية العمومية
911	96	الأمن و الحماية المدنية
912	960	المساهمة في إعادة التعليم
913	961	المصالح الاجتماعية المدرسية
914	962	الشباب و الرياضة و الثقافة
92	969	مصالح اجتماعية
920	97	المساعدة الاجتماعية المباشرة
921	970	النظافة العمومية و الاجتماعية
922	971	المصالح و المؤسسات الاجتماعية
93	979	مصالح اقتصادية
930		المشاركة في التنمية الاقتصادية
931		الأموال الخاصة بالولاية (المنتجة للمداخيل)
94		مصالح الجباية
940		ناتج الجباية
941		منتوجات صندوق التضامن للولايات

المصدر : من إعداد الباحثين بالاعتماد على الميزانية الأولية لولاية الجزائر لسنة 2020 .

2.I-1- الإجراءات الرقابية العملية للمراقب المالي على النفقات العامة :

يستقبل مصلحة الرقابة المالية ملف النفقة على مستوى مكتب الاستقبال الذي يضم نسختين من بطاقة التزام و كذا ملف العملية ، ثم يقوم بدوره هذا المكتب بتحويل الملف إلى موظف المعالجة ، و يقوم هذا الأخير بتفحص مختلف الوثائق المرفقة و عدها ، ثم يدونها في السجل الوارد بمنحها رقم خاص بها ، كما يقوم بتسجيل المعلومات الآتية : تاريخ استقبال الملف (و هو ضروري جدا لحساب فترة الرقابة المقدرة ب 10 أيام قانونا للملفات البسيطة و يمكن أن تتعدى إلى 20 يوم في حال الملفات المعقدة) ، حيث يحق للهيئة الخاضعة للرقابة بالاستفسار في حال تجاوز المدة القانونية المسموح بها ، عنوان الهيئة المتعاقدة، مبلغ العملية و الأبواب و المواد، و بعد تسجيلها في السجل الخاص بها، يمنح الملف إلى أعوان الرقابة المالية المكلفين بالمراقبة، الذين يباشرون تدقيقهم و مراجعتهم للملف ، و ذلك استنادا على المادة 09 من المرسوم التنفيذي 414/92:

حاجي فائزة ، طويل محمد

- التحقق من صفة الأمر بالصرف القانونية و مطابقة الإمضاء: و في هذه الحالة يرجع المراقب المالي لمقررات التكليف بالإمضاء و مطابقتها مع إمضاء الأمر بالصرف؛
- مراعاة توفر الاعتمادات المالية المرخص بها، حيث أن الاعتمادات المالية هي الرخصة القانونية المسموح التعامل بها في حدود ما هو مسموح به ، و هذا بغية التحقق من مشروعية الالتزام ، و هذه الاعتمادات تتوفر من خلال التخصيص الميزانياتي ؛
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثائق المرفقة؛
- التأكد من وجود التأشيريات و الترخيصات و الآراء المسبقة المسلمة من قبل السلطة الإدارية المؤهلة قانونا لهذا الغرض مثلا تأشيرة لجنة الصفقات العمومية.
- التدقيق في بطاقة الالتزام: التي تكون على نسختين الأولى صفراء و الثانية بيضاء مختومة و موقعة من طرف الهيئة المتعاقدة، و تضم المعلومات الضرورية الآتية : اسم الهيئة المتعاقدة - رقم العملية - موضوع العملية (موضوع البرنامج) - لأبواب الفرعية و المواد - الرصيد القديم (الاعتماد المالي المتبقي)؛ - رصيد العملية و يجب أن يكون مطابق لمبلغ العملية - الرصيد الجديد و هو الفرق بين الرصيد القديم و مبلغ العملية و هو الاعتماد المتبقي - مبلغ العملية المدرج على ظهر بطاقة الالتزام .
- مراجعة الأبواب و موضوع الاعتماد و مطابقتها مع الملف المحاسبي الذي يضم بطاقات الالتزام؛ المرخصة السابقة المرقمة تسلسليا ، و هذا من أجل متابعة الالتزامات و احترام الترخيص الميزاني ، لأن الرصيد الجديد لآخر بطاقة التزام هو نفسه الرصيد القديم للبطاقة الالتزام محل الرقابة ؛
- رقابة البطاقة التحليلية من خلال التدقيق في مبلغ و موضوع الصفقة و مطابقتها بالمذكور في بطاقة الالتزام .

و في الأخير في حال مطابقة العملية لمختلف القوانين و التنظيمات المعمول لها يتم منح التأشيرة مرقمة و تسجل في دفتر التأشيريات بنفس المعلومات المسجلة في السجل الوارد ، أي اسم الهيئة و عنوانها مبلغ العملية موضوع العملية رقم التأشيرة و تاريخها ، ثم يكرر التسجيل في السجل الصادر ليسترجعهم المراسلون المكلفون و المسموح لهم فقط باسترجاع الملفات ، و إذا ما لاحظ المراقب المالي أخطاء شكلية يمكن تداركها و تصحيحها ، فإنه يسجل هذه الهفوات في مذكرة رفض مؤقت تسجل في السجل الصادر ، أما في حال وجود أخطاء جوهرية فإنه يحرر مذكرة رفض نهائية ، تسجل أيضا في نفس السجل الصادر و الجدول الموالي يبين مخرجات رقابة المراقب المالي لسنة 2020 .

الجدول رقم 02 : نتائج مصلحة المراقبة المالية لولاية الجزائر لسنة 2020

عدد بطاقات الالتزام المستلمة	عدد التأشيريات الممنوحة	حجم الرفض المؤقت
65556	51958	13598
النسبة	% 79.26	% 20.74

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على معطيات مقدمة من مصلحة الرقابة المالية لولاية الجزائر

نلاحظ من الجدول أعلاه أن الحصة الأسد لمخرجات المراقب المالي كانت متعلقة باختصاص جوهرية للمراقب المالي تتمثل في منح التأشيرة بنسبة 79.26 %، و التأشيرة التي تعبر عن مشروعية النفقات العامة محل الالتزام، حيث تعتبر إجبارية و بدونها تبقى الأعمال المنشئة للالتزامات المالية مجرد مشاريع، لا تكتسب القوة القانونية (يزيد، 2015، صفحة 64) ، كما سجلت أيضا نسبة قليلة نوعا ما لملفات مرفوضة مؤقتا بنسبة مئوية تقدر بـ 20.74 % ، هذا الرفض المؤقت يجعل ملف النفقة قابل للتصحيح و التعديل ، ويكون الرفض المؤقت في إحدى الحالات المذكورة أعلاه و المحددة في المادة 11 من المرسوم التنفيذي 92-414 ، في حين لم يتم تسجيل أي حالة رفض نهائي ، و بما أنه لم يتم رفض نهائي لأي نفقة ، فإنه يستوجب أيضا عدم تسجيل أي حالة تغاضي، و هي الحالة التي يتغاضى عنها الأمر بالصرف للرفض نهائي و يتم في حالات محدودة جدا و مرخصة قانونا .

3.I- معوقات و آفاق الرقابة المالية في الجزائر:

المراقب المالي (واقع ، تحديات ، آفاق) - دراسة حالة مصلحة الرقابة المالية لولاية الجزائر -

يواجه المراقب المالي جملة من التحديات و المعوقات التي تضعف من أدائه و تحد من فعالية رقابته سنحاول إيجازها ، بالموازاة سنتطرق إلى جملة من النقاط لتحسينها .

I.3-1. معوقات و آفاق الرقابة المالية في الجزائر: يمكن تلخيص أهم المعوقات التي تواجه المراقب المالي و تعرقل مهامه في النقاط التالية:

- عدم وجود ضمانات قانونية تحمي المراقب المالي ، بالرغم من حساسية المهام الموكلة إليهم (بوروي، 2019، صفحة 236)؛
- تبعية المراقبين الماليين لوزارة المالية ، يفقدها نوعا من الاستقلالية المطلقة و يحد من فعالية و نجاعة أدائها ؛
- عدم تعاون المؤسسات الخاضعة للرقابة المالية مع مصلحة الرقابة بشكل يسهل العملية الرقابية ، حتى أنه في بعض الأحيان يتم تكرار نفس الخطأ المشار إليه في مذكرة الرفض المؤقت ، هذا راجع لنقص تكوين و انعدام المرجعية القانونية أو في بعض الحالات اللامبالاة من طرفهم؛
- محدودية الإمكانيات المادية و قلة الامتيازات المالية الممنوحة لموظفي مصلحة الرقابة المالية.

I.3-2. آفاق الرقابة المالية في الجزائر:

- الدمج بين مصلحة المراقبة المالية و مصلحة المحاسبة العمومية ، لتطبيق الممارسات الحديثة لمراقبة الميزانية ، التي تهدف إلى تقليص عدد العقود الواجبة التأشير بشكل قبلي ، مما يسهل عملية ترتيبهم طبقا لأهميتهم و مدى تأثيرها على الميزانية (تكارلي، 2018، صفحة 172)؛
- ضرورة توسيع صلاحيات و حدود رقابة المراقب المالي ، و عدم تقييده في الجانب الشكلي و القانوني (بوروي، 2019، صفحة 236) ؛
- متابعة المراقبين الماليين من طرف المفتشية مصالح الميزانية ، عن طريق تصنيفهم حسب مستوى خطورة المهام الملقة على عاتقهم ، أو حسب أهمية الهيئة التي يراقبونها (تكارلي، 2018، صفحة 173)؛
- ضرورة افتتاح وزارة المالية و مختلف أجهزة الرقابة المالية على كل التعليمات و القوانين الصادرة لتنفيذ الميزانية ، و هذا كونها مخولة لتنفيذها (بوروي، 2019، صفحة 237) ؛
- خلق نوع من التنسيق بين مختلف الأجهزة الرقابية، مع تعزيز الثقة و تبادل الخبرات و المعارف بينهم، لخلق ضمانات تساهم في الرفع من مستوى أداء الأعوان الرقابية؛
- وجوب تحيين أو تعديل القوانين المختلفة المنظمة للعملية الرقابية بشكل يخدم المصلحة العامة و ليس المصلحة الخاصة؛
- منح مختلف هيئات الرقابة المالية الاستقلالية المطلقة لتمكينها من ممارسة مهامها على أكمل وجه؛
- الزيادة في عدد عمال مصالح الرقابة المالية، لثقل حجم و حساسية المهام الموكلة إليهم، و الاهتمام بتكوينهم القانوني بدورات تعليمية مختلفة، لتبسيط مهامهم و الإسراع في معالجة مختلف مشاريع الالتزام؛
- ضرورة تجاوز الرقابة الكلاسيكية المتمثلة في المطابقة الشكلية، إلى الرقابة الحديثة التي تهدف أساسا إلى رقابة الأداء و محاولة تطويره.

II - الطريقة والأدوات :

من أجل بلوغ أهداف الدراسة ، اعتمدنا على ملاحظة و تدقيق جميع المعطيات الوثائقية المستلمة من قبل مصلحة الرقابة المالية لولاية الجزائر ، كما اعتمدنا على الموقع الالكتروني للرقابة المالية ، بالإضافة إلى إجراء مقابلة مع المراقبين الماليين المساعدين و أعوان الرقابة المالية ، و من أجل تحليل مختلف البيانات المتحصل عليها ، تم استخدام المنهج الوصفي من خلال محاولة إسقاط مختلف المواد القانونية المنظمة لأداء المراقب المالي على الواقع العملي له .

II- النتائج ومناقشتها :

إن رقابة المالي تضمن شرعية النفقة ، و تؤكد مطابقتها للقوانين و التنظيمات المعمول بها ، كما أن توقيتها القبلي يساهم بجعلها رقابة وقائية تحب أي نفقة غير شرعية ، بالإضافة إلى كونها علاجية من خلال توجيه و ترشيد الأمر بالصرف ، و رغم كل المميزات المذكورة أعلاه إلا أن رقابة المراقب المالي على النفقات العمومية تشوبها بعض العيوب ، حيث تعتبر رقابته غير كافية ، لأنها تتضمن تشكيلات النفقة فقط ، كما أن الامتياز القانوني الذي منحه المشرع للأمر بالصرف ، و المتمثل في صيغة تجاوز الرفض الصادر عن طريق التغاضي ، هذا الحق يحد نوعا ما من فعالية رقابة المراقب المالي ، و عدم تعاون المؤسسات الخاضعة للرقابة المالية مع مصلحة الرقابة بشكل يسهل العملية الرقابية ، حتى أنه في بعض الأحيان يتم تكرار نفس الخطأ المشار إليه في مذكرة الرفض المؤقت ، هذا راجع لنقص تكوين و انعدام المرجعية القانونية أو في بعض الحالات اللامبالاة من طرفهم ، بالإضافة إلى محدودية الإمكانيات المادية و التكنولوجية ، و قلة الامتيازات المالية الممنوحة لموظفي مصلحة الرقابة المالية.

كما أن كثرة و تشعب عمليات الإنفاق الخاضعة لرقابة المراقب المالي ، و ذلك بمنحه لتأثيرته في حال شرعيتها أو رفضها رفضا مؤقتا في حال عدم صحتها ، مع إبداء الملاحظات للأمر بالصرف لتصحيحها ، كل هذا يتم في وقت قياسي ، مما يتطلب جهد كبير ، يؤدي في بعض الأحيان إلى خلق ضغط كبير عليه ، مما قد يجعله يقصر في أداء مهامه (ساحل، 2017، صفحة 281).

إن مختلف المعوقات المشار إليها أعلاه و التي تواجه المراقب المالي ، و تنقص من فعالية أدائه يستوجب تحديد جملة من الآفاق التي تساهم في تحديث رقبته من خلال توسيع صلاحياته ، و عدم حصر مهامه في الجانب الشكلي ، أي تجاوز منطق الرقابة الكلاسيكية المتمثلة في المطابقة الشكلية ، إلى رقابة مالية تساهم في ترشيد النفقات العامة و المساهمة في تحقيق الفعالية في الإنفاق ، و هذا من خلال تبيين أو تعديل القوانين المختلفة المنظمة للعملية الرقابية ، و خلق نوع من التنسيق بين مختلف الأجهزة الرقابية ، مع تعزيز الثقة و تبادل الخبرات و المعارف بينهم ، لخلق ضمانات تساهم في الرفع من مستوى أداء الأعوان الرقابية ؛ بالإضافة إلى منح مختلف هيئات الرقابة المالية الاستقلالية المطلقة لتمكينها من ممارسة مهامها على أكمل وجه ؛ مع الزيادة في عدد عمال مصالح الرقابة المالية ، لثقل حجم و حساسة المهام الموكلة إليهم ، و الاهتمام بتكوينهم القانوني بدورات تعليمية مختلفة ، لتبسيط مهامهم و الإسراع في معالجة مختلف مشاريع الالتزام.

IV- الخلاصة :

إن الرقابة المالية القبلية تعتبر بمثابة المسار الواجب إتباعه لتحقيق العقلانية و الرشادة في الإنفاق العام ، و من مميزاتها أيضا أنها تخفف الحمل الملقى على عاتق الهيئات الرقابية البعيدة ، و المراقب المالي هو الوسيط بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي ، فهو المخول أساسا بالتزخير للمحاسب العمومي بدفع النفقة من خلال تأشيرته ، كما يرخص للأمر بالصرف بمباشرة صرف النفقة من خلال تأشيرته أو عدم السماح له بصرفها من خلال رفضه سواء أكان رفضا مؤقتا عند أخطاء شكلية يمكن تداركها ، أو رفضا نهائيا عند وجود أخطاء جوهرية فهو بذلك يعتبر موجه و مرشد ، .

تتركب الرقابة المالية على الإنفاق العام من شقين ، هما المشروعية الشكلية من خلال التحقق من أن النفقات العامة مطابقة لتشريعات و التنظيمات المعمول بها و التي يسهر المراقب المالي على تجسيدها ، و المشروعية الموضوعية و النوعية التي تكمن في الاهتمام بكل ما يتعلق بالنفقات العامة و مدى فعالية الأجهزة المكلفة بعملية التنفيذ ، هذه الأخيرة التي يفتقرها المراقب المالي ، رغم ضرورتها في تجسيد نظام الشفافية في المالية العامة ، و كذا التحقق من فعالية النفقات العامة ، لهذا السبب و في ظل عصرة نظام المحاسبة العمومية و اقتراح مشروع عصرة نظام الموازنة وجب إعادة النظر و تطوير الرقابة المالية لتنتقل من الرقابة المالية الشكلية التقليدية إلى رقابة حديثة تركز على الأداء التي تضمن فعالية و كفاءة حسن استخدام الأموال العمومية و ضبط الإنفاق العام .

المراقب المالي (واقع ، تحديات ، آفاق) - دراسة حالة مصلحة الرقابة المالية لولاية الجزائر -

تفتح الدراسة آفاق جديدة لدراسات مستقبلية تساهم في إثراء البحث العلمي أهمها :

- مدى اعتماد المراقب المالي للمعايير الدولية للرقابة المالية ؛
- متطلبات عصنة نظام الرقابة المالية وفق مشروع عصنة الموازنة العامة ؛
- التوجه الحديث للرقابة المالية في الجزائر في ظل عصنة نظام الحاسبة العمومية.

- المصادر و المراجع :

➤ الكتب :

1. أحمد أمين يزيد. (2015). الرقابة المالية السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر. الجزائر: دار بلقيس.
2. محمد ساحل. (2017). المالية العامة. المحمدية، الجزائر: جسور للنشر و التوزيع .
3. محمد مسعي. (2003). المحاسبة العمومية. عين مليلة، الجزائر .
4. مولود ديدان. (2010). أبحاث في الإصلاح المالي. دار البيضاء، الجزائر: دار بلقيس.
5. عبد الغفور إبراهيم حماد. (2009). مبادئ الإقتصاد و المالية العانة. عمان: دار زهران.

➤ المقالات في المجلات العلمية :

1. عبد اللطيف زيدي، و جيلالي قالون. (2019). دور الرقابة المالية الإدارية في ترشيد النفقات العمومية في الجزائر . البشائر الاقتصادية.
2. قاشي يوسف ، بن سنة ناصر (2019) دور الخزينة العمومية في تنفيذ نفقات التجهيز العمومي (دراسة حالة خزينة البويرة) ، مجلة أوراق اقتصادية.
3. مفتاح فاطمة (2016) . الميزانية العامة بين القانون الأساسي 84/17 و مشروع القانون العضوي الجدي لقوانين المالية، مجلة القانون و العلوم السياسية.
4. يوسف جيلالي . (2019) الإطار التنظيمي و الميزانياتي لتسيير و تنفيذ نفقات التجهيز في الجزائر ، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية و الإنسانية . .

➤ الرسائل الجامعية :

1. عوالي بلال .(2018). حوكمة الجماعات المحلية كآلية لتنشيط الرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية (أطروحة دكتوراه) كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير ،البلدية :جامعة البلدة .02
2. عيسى بوراوي. (2019). الدور الرقابي للمراقب المالي على مالية الدولة و ميزانيات الجماعات المحلية الإقليمية (أطروحة دكتوراه) . كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير، الجزائر: جامعة الجزائر 03.

3. فلفول عبد القادر .(2019). ضرورة اعتماد ميزانية البرامج و الأداء في الجزائر كأسلوب لتحقيق الفعالية و الكفاءة و حماية الموارد المالية العامة .مقدمة ضمن الملتقى الوطني حول السياسات الميزانية و الحوكمة العمومية في الاقتصاديات النامية . تلمسان : جامعة أبو بكر بلقايد .
4. أحمد حنيش .(2016). دور الرقابة على الموازنة العامة في ترشيد الإنفاق العمومي (أطروحة دكتوراه). كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير، الجزائر: جامعة الجزائر 03.
5. بلول محمد الصالح .(2020). تقييم آليات الرقابة المالية في الجزائر في ظل عصرة نظام المحاسبة العمومية (أطروحة دكتوراه) كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير ,الوادي :جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي.
6. خالد سكوتي .(2018). الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور و الفعالية (أطروحة دكتوراه). كلية الحقوق و العلوم السياسية ، تلمسان: جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان - .
7. صوفية نبيلة تكارلي .(2018). أثر تسيير المالية العمومية على أداء الحوكمة المالية في الجزائر (أطروحة دكتوراه). كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير، الجزائر: جامعة الجزائر 03.
8. عبود ميلود . (2019) .متطلبات تبني معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام لتطوير نظام المحاسبة العمومية و أثره على ترشيد النفقات العمومية في الجزائر (أطروحة دكتوراه) كلية العلوم الاقتصادية التجارية و علوم التسيير جامعة أحمد دراية ، أدرار .

➤ المنشورات الرسمية :

1. وزارة المالية. (2007). وجيز مراقبة النفقات الالزامية. المديرية العامة للميزانية.