

الرقابة الميزانية في ظل المرسوم التنفيذي رقم 24-347

Legal Framework of Budgetary Oversight Pursuant to Executive Decree No. 24-347

ريم مراحي

جامعة الشهيد الشيخ العربي التبسي تبسة - الجزائر
rym.merahi@univ-tebessa.dz

عبد الله مراحي*

جامعة قاصدي مرباح ورقلة - الجزائر
abdallah.merahi@univ-ouargla.dz

تاريخ النشر: 2025/12/30

تاريخ القبول: 2025/10/10

تاريخ الإرسال: 2025/07/09

ملخص:

تناولت هذه الدراسة المرسوم التنفيذي رقم 24-347 الذي ألغى المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملزم بها، تطرقنا لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية من خلال النص التنظيمي الجديد، وقد خلصت الدراسة إلى الأهمية البالغة التي تكتسبها الرقابة الميزانية لترسيخ مبادئ الشفافية المالية، فجاءت أحكام المرسوم التنفيذي رقم 24-347 لتسيير عمليات الرقابة الميزانية عبر المراقب الميزانياتي.

كلمات مفتاحية: الرقابة الميزانية، المراقب الميزانياتي، الأمر بالصرف، المال العام.

Abstract:

This study examined Executive Decree No. 24-347, which repealed Executive Decree No. 92-414 concerning prior control over committed expenditures. It addressed the modalities of implementing budgetary control under the new regulatory framework. The study concluded that budgetary control plays a crucial role in consolidating the principles of financial transparency. Accordingly, the provisions of Executive Decree No. 24-347 were formulated in response to the requirements of sound financial oversight, thereby establishing a framework for managing budgetary control operations through the Budgetary Controller.

Keywords: Budgetary Oversight, Budgetary Comptroller, Authorizing Officer, Public Funds.

مقدمة

يقوم المراقب الميزانياتي بالرقابة الميزانية تحت إشراف الوزير المكلف بالميزانية، وتشمل مختلف مجالات الإنفاق العمومي (نفقات الميزانية العامة للدولة والحسابات الخاصة بالخزينة العمومية وميزانية الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري سواء العلمي أو الثقافي أو المهني وكذلك مؤسسات الصحة والمستخدمين)، كما تخص الرقابة الميزانية جميع قرارات التسيير المرتبطة بمختلف القطاعات.

يتم تأطير هذه الرقابة من خلال الالتزام بالأحكام القانونية والتنظيمية لتسيير المال العمومي إذ تمتد إلى النفقات المنجزة في إطار تفويض التسيير ومهام الإشراف وكذلك الاعتمادات الموجهة للمساهمات بغرض التحقق من مدى مطابقتها للضوابط القانونية والمعايير المالية المعمول بها.

تطبق الرقابة الميزانية في شكل رقابة مسبقة يتمشى مع طبيعة النفقة، ويُراعى في ذلك مبدأ الملاءمة بين نوع النفقة ونمط الرقابة المعتمد، إذ يجوز إعفاء بعض النفقات من التأشيرة المسبقة للمراقب الميزانياتي بالنظر إلى طبيعتها أو لطابعها المالي المحدود، ويُحدّد نطاق هذا الإعفاء إلى جانب شروطه وكيفياته، وكذا حالات إعادة إخضاع النفقات للمعفاة للتأشيرة المسبقة بموجب قرار يصدر عن الوزير المكلف بالميزانية.

ان **الهدف من دراسة الموضوع** إبراز مختلف الجوانب المرتبطة بكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية وذلك في إطار الأحكام الجديدة التي جاء بها المرسوم التنفيذي رقم 24-347، قصد الوقوف على الإجراءات التنظيمية التي أقرها المشرع من خلال المرسوم التنفيذي الجديد.

مما سبق نطرح الإشكالية التالية: **كيف نظم المرسوم التنفيذي رقم 24-347 آليات الرقابة الميزانية؟** إن هذا النوع من الدراسات يقتضي اعتماد المنهج الوصفي بأداة التحليل من خلال تناول الأحكام التنظيمية التي تضمنها المرسوم التنفيذي رقم 24-347، وتحليل مضمونها ومدى إسهامها في تفعيل آليات الرقابة الميزانية وتعزيز فعاليتها في إطار النظام المالي العمومي.

للاوصول إلى احاطة وافرة لعناصر الإشكالية اعتمدنا الخطة التالية:

أولاً: الرقابة على البرمجة الميزانية

ثانياً: الرقابة المسبقة على الميزانية

أولاً: الرقابة على البرمجة الميزانية

ان الرقابة على البرمجة الميزانية وتنفيذ الميزانية من الدعائم الجوهرية لنظام المالية العمومية بالنظر إلى ما تؤديه من دور محوري في ضمان التوظيف الأمثل للموارد العمومية وتحقيق التقاطع بين الأهداف المرسومة والسياسات العمومية المنتهجة حيث تسمح هذه الرقابة بمتابعة جميع المراحل المرتبطة بإعداد الميزانية وتنفيذها بدءاً من التخطيط والبرمجة وصولاً إلى مرحلة الصرف والتقييم وهو ما يساهم في عقلنة الإنفاق العمومي وتكريس مبادئ الشفافية والمساءلة في إدارة المال العام.¹

سنتناول من خلال هذا:

1. أشكال الرقابة الميزانية

ان صدور المرسوم التنفيذي رقم 24-347² نقلة نوعية في منظومة الرقابة الميزانية من خلال تعزيز آليات الشفافية وربط الإنفاق العمومي بالأهداف المقررة مسبقاً إذ تركز هذه الرقابة على مقتضيات القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية³، والذي أرسى القواعد العامة لإعداد وتنفيذ ومراقبة الميزانية.⁴

سنتناول من خلال هذا:

1.1. الرقابة على وثيقة البرمجة الميزانية

تهدف الرقابة الميزانية المطبقة على ميزانية الدولة إلى التأكد من فعالية تنفيذ قوانين المالية وذلك من خلال التحقق من مدى واقعية ومصادقية وتحفظ البرمجة الميزانية مع ضمان تغطية النفقات الإلزامية والالتزامات الحتمية المتعلقة بالسنة المالية المعنية كما تمتد هذه الرقابة إلى تحليل الأثر المالي للبرمجة المعتمدة على السنة الجارية والسنوات اللاحقة بما يضمن استمرارية التغطية المالية على مختلف مستويات الميزانية، كما تسعى إلى التأكد من توافق مشاريع الالتزام بالنفقات مع البرمجة الميزانية المصادق عليها مع وجوب تبليغ الوزير المكلف بالميزانية بأي مخاطر محتملة قد تؤثر على التوازنات الميزانية.⁵

تخضع الوثيقة الأولية المتعلقة ببرمجة الاعتمادات لا سيما تلك المرتبطة بالمناصب المالية المدرجة ضمن نفقات المستخدمين إلى التأشيرة المسبقة من قبل المراقب الميزانياتي المختص، والذي يتولى التحقق من استمرارية التغطية المالية للبرنامج المعني، حيث تودع هذه الوثيقة من طرف مسؤول الوظيفة المالية خلال الفترة الممتدة من اليوم الأول إلى غاية (الخامس والعشرين) 25 من شهر ديسمبر من السنة السابقة لسنة التنفيذ، كما يتعين إرسال نسخة معينة منها عند الاقتضاء في أول يوم عمل يلي تاريخ صدور مرسوم توزيع الاعتمادات، ويمنح المراقب الميزانياتي أجلاً قدره (خمسة) 05 أيام ابتداءً من تاريخ نشر هذه المراسيم لمنح تأشيرته مع التأكيد على أن عدم إرسال الوثيقة في الآجال المحددة أو تعذر منح التأشيرة بشأنها يستوجب تبليغ الوزير المكلف بالميزانية كما تخضع كل التعديلات اللاحقة التي تمس الوثيقة المذكورة لنفس الإجراءات والآجال.⁶

2.1. الرقابة على تنفيذ نفقات ميزانية الدولة

يلتزم مسؤول الوظيفة المالية بإرسال مستخرج من وثيقة البرمجة الأولية للاعتمادات ومناصب الشغل المالية إلى المراقب الميزانياتي المختص في غضون اليومين المواليين لتاريخ منح التأشيرة، ويتعين على هذا الأخير التحقق خلال نفس الأجل من مدى مطابقة المستخرج للوثيقة الأصلية المؤشرة، كما يلتزم المسؤول ذاته بإرسال نسخة من هذا المستخرج إلى مسؤولي الأنشطة والمراقبين المعنيين، إذ تُعد هذه المستخرجات بمثابة تفويض رسمي يترتب عنه وضع الاعتمادات المالية تحت تصرف الجهات المعنية بها.⁷

في حالة تجزئة النشاط إلى أنشطة فرعية يتعين على مسؤول النشاط إرسال وثيقة برمجة توزيع الاعتمادات المخصصة مرفقة ببرمجة مناصب الشغل المالية إلى المراقب الميزانياتي المختص وذلك خلال أجل لا يتجاوز خمسة أيام من تاريخ استلام مستخرج تبليغ الاعتمادات، ويقوم المراقب بالتأشير على هذه الوثيقة خلال نفس الأجل وتخضع أي تعديلات لاحقة تمس الوثيقة المذكورة لنفس الإجراءات والآجال، وتُعد التأشيرة الميزانية في هذا الإطار شرطاً جوهرياً لوضع الاعتمادات المالية تحت تصرف مسؤولي الأنشطة الفرعية.⁸ كما يتعين على مسؤول النشاط بالنسبة لكل نشاط فرعي إرسال مستخرج من وثيقة برمجة الاعتمادات المتعلقة بالنشاط المجرى إلى المراقب الميزانياتي المختص وذلك في أجل أقصاه يومان (02 يوم) من تاريخ منح التأشيرة، ويتولى المراقب الميزانياتي خلال نفس الأجل التحقق من مدى مطابقة المستخرج للوثيقة الأصلية المؤشرة كما يجب على المسؤول إرسال نسخة من هذا المستخرج إلى مسؤولي الأنشطة الفرعية والمراقبين المعنيين، إذ تُعد هذه المستخرجات بمثابة تفويض رسمي يخول للمعنيين صلاحية التصرف في الاعتمادات المالية الموضوعة تحت تصرفهم.⁹

تخضع وثائق البرمجة التي يُعدها مسؤولو الأنشطة غير المجزأة أو الأنشطة الفرعية إلى رأي مسبق من المراقب الميزانياتي يتم منحه في أجل أقصاه ثمانية أيام ابتداءً من تاريخ استلام مستخرج تبليغ الاعتمادات، ويستند هذا الرأي إلى تقييم شامل للتوازن الميزانياتي العام والتأكد من استمرارية التغطية المالية لمشاريع القرارات المقترحة مع مراعاة طبيعة النفقات الإلزامية، وكذا نتائج تنفيذ ميزانية السنة المالية المنقضية، ويُمنع منح التأشيرة على مشاريع الالتزام بالنفقات الحتمية قبل صدور هذا الرأي باستثناء تلك المتعلقة بالنفقات ذات الطابع العلمي وفي حدود النسب المنصوص عليها في المادة 78 من القانون العضوي 15-18¹⁰، كما يجب أن يكون الرأي المسبق الصادر عن المراقب الميزانياتي معطاً تعليلاً مفصلاً سواء كان بالموافقة أو بالموافقة المقرونة بتحفيزات¹¹، ويتعين على كل مسؤول ضمن التقسيمات العملياتية إعداد وتقديم تقارير مرحلية إلى المراقب الميزانياتي المختص خلال شهري مايو وسبتمبر من السنة المالية المعنية، وتتضمن هذه التقارير عرضاً تفصيلياً حول مستوى تنفيذ البرمجة؛ كذلك استعمال الاعتمادات المالية ومناصب الشغل الموضوعة تحت تصرفه لتمكين المراقب من إجراء تقييم دوري وممارسة رقابة فعالة على مدى حسن سير العملية الميزانية ضمن الهيكل المعني.¹²

3.1. المهام المرتبطة بممارسة الرقابة

علاوةً على المهام المخولة للمراقب الميزانياتي في إطار الرقابة الميزانية على النفقات العمومية¹³، يُكلف أيضا بمسك سجل خاص لتدوين التأشيريات والآراء المتعلقة بالوثائق الميزانية، وإعداد سجلات لتوثيق التأشيريات الخاصة بمشاريع الالتزام بالنفقات، إلى جانب تسجيل مذكرات الرفض الصادرة بشأنها وأيضا مسك محاسبة دقيقة لتتبع مناصب الشغل المالية، وأخرى مخصصة لمتابعة عمليات الالتزام بالنفقات.¹⁴

كما يتولى المراقب الميزانياتي تقديم المشورة للأمر بالصرف في كل ما يتعلق بالمجال المالي، ويُحدد

عند الاقتضاء كفاءات تطبيق أحكام هذه المادة بقرار يصدر عن الوزير المكلف بالميزانية.¹⁵

يقوم المراقب الميزانياتي بإرسال تقارير دورية إلى الوزير المكلف بالميزانية تتضمن بيانات محينة تتعلق بتطور الالتزامات بالنفقات والمناصب المالية والعقود المبرمة؛ وخلال نهاية كل سنة مالية يُعد المراقب تقريراً مفصلاً حول نشاطه السنوي، ويرسل إلى الوزير المكلف بالميزانية تحليلاً شاملاً لتنفيذ الميزانية مع توضيح الصعوبات المسجلة وكذلك اقتراح التدابير الكفيلة بتحسين شروط تنفيذ النفقات العمومية وضمان نجاعة التسيير المالي.¹⁶

استناداً إلى التقارير السنوية المحالة من قبل المراقبين الميزانياتيين تقوم المصالح المختصة لدى الوزارة المكلفة بالميزانية بإعداد تقرير ملخص شامل يتضمن أهم المؤشرات والمعطيات المتعلقة بتنفيذ الميزانية واقتراحات التحسين الممكنة ويُحال هذا التقرير إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وإلى مجلس المحاسبة قصد الإطلاع والتقييم ضمن إطار ممارسة الرقابة العليا على المالية العمومية.¹⁷

2. أنماط الرقابة على مختلف مراحل التنفيذ

يتولى المراقب الميزانياتي في إطار برنامج الرقابة المعتمد مسبقاً ممارسة رقابة لاحقة على القرارات التي لا تخضع للتأشيرة المسبقة، وتُحدد كفاءات وشروط تنفيذ هذه الرقابة بموجب قرار يصدر عن الوزير المكلف بالميزانية لضمان متابعة شاملة واحترام القواعد والإجراءات الميزانية وتعزيز فعالية الرقابة على تسيير الأموال العمومية.¹⁸

سنتناول من خلال هذا:

1.2. رقابة المراقب الميزانياتي على الأمر بالصرف

يتعين على الأمر بالصرف أن يوجّه إلى المراقب الميزانياتي بصفة دورية وإلزامية كل ثلاثة (3) أشهر وضعية تتعلق بالقرارات المنصوص عليها في المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347، ويجب أن تكون هذه الوضعية موقعة من قبل كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي المختص وأن تُرسل في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً بعد نهاية كل فصل مالي، أما بالنسبة للفصل الأخير من السنة المالية فيجب إرسال الوضعية المعنية خلال الشهر الموالي لإقفال السنة المالية، وفي حال كشف المراقب الميزانياتي في إطار الرقابة البعدية عن وجود نقائص ناجمة عن عدم التقيد بالقواعد والإجراءات المنصوص عليها في التشريع

والتنظيم الساريين يمكن للوزير المكلف بالميزانية بناءً على اقتراح من المراقب الميزانياتي أن يقرر إخضاع القرارات المعنية لنظام التأشير المسبقة¹⁹.

كما يُحوّل للمراقب الميزانياتي إجراء تحليلات معمقة تتعلق بمسار تنفيذ الالتزامات بالنفقات وبالإجراءات المتبعة من قبل الأمرين بالصرف كما يتولى تقييم جودة المعطيات المحاسبية المرتبطة بهذه الالتزامات وله أن يقترح عند الاقتضاء إشراك المحاسب العمومي المختص في عملية الرقابة؛ وتوجّه نتائج هذه التحاليل إلى مسؤول البرنامج ومسؤول الوظيفة المالية وعند الاقتضاء إلى الأمر بالصرف المعني الذين يُطلب منهم تحديد التدابير المناسبة الواجب اتخاذها بغرض الحد من المخاطر وتصحيح الاختلالات أو الأخطاء، وتحدد كفاءات تطبيق هذه الأحكام بموجب قرار يصدر عن الوزير المكلف بالميزانية.²⁰

2.2. الرقابة الملائمة

حرصاً على ضمان تنفيذ الميزانية بطريقة قانونية وفعالة، يتعين اتخاذ مجموعة من الإجراءات والآليات الخاصة بالرقابة المالية الملائمة، كالمراجعة الدورية والرقابة الميدانية بغرض التحقق من مدى احترام قواعد تنفيذ الميزانية وفقاً للأحكام القانونية والتنظيمية السارية المفعول.

لقد فرضت النصوص القانونية رقابة دقيقة على تصرفات الأمرين بالصرف يتم التأكد من خلالها على توافقها مع الأهداف المحددة والاعتمادات المالية المخصصة، وتُستكمل هذه التدابير بإجراء تقييم مستمر للأداء المالي بغرض التحقق من تطابق النفقات الفعلية مع التوقعات المبرمجة والاعتمادات المصادق عليها²¹.

يعتمد المشرع الجزائري في مجال تسيير المالية العمومية على توثيق شامل لكافة العمليات المالية باستخدام آليات تكنولوجية حديثة تسمح بالمتابعة الدقيقة والفعالة لمراحل تنفيذ الميزانية، كما تُلزم الهيئات المختصة بإجراء المراجعة الداخلية والخارجية طبقاً للمقتضيات القانونية المعمول بها وإخضاع العمليات المالية لتدقيق مالي مستقل يضمن تحقيق الشفافية والمصادقية في تسيير الموارد العمومية، وتُسهم هذه التدابير مجتمعة في تعزيز منظومة الرقابة المالية وضمان الالتزام بالضوابط القانونية لترشيد الإنفاق العام وتحقيق الأهداف المالية للدولة في إطار من المشروعية والانضباط المالي.

طبقاً لنص المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347 نجد أنه²²: وبموجب قرار مشترك بين وزير القطاع المعني والوزير المكلف بالميزانية يجوز تحديد إجراءات رقابة أخرى تتلاءم مع طبيعة بعض فئات نفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي الثقافي والمهني وكذا المؤسسات العمومية للصحة، كما يقوم المراقب المالي في نهاية كل سداسي من السنة المالية بإعداد تقرير مفصل يتناول شروط وكفاءات تنفيذ الميزانية خلال الفترة المعنية ويُرسل هذا التقرير بشكل مترام إلى كل من الوزير المكلف بالميزانية والأمر بالصرف المختص وذلك في إطار متابعة مدى فعالية تنفيذ الميزانية وضمان احترام الضوابط المالية والتنظيمية المعتمدة بما يعزز مبادئ الشفافية والمساءلة في تسيير الموارد العمومية.²³

ثانيا: الرقابة المسبقة على الميزانية

تُشكل الرقابة المسبقة على الميزانية أهم الركائز الأساسية لنظام المالية العمومية باعتبارها تهدف إلى ضمان التخصيص الأمثل للموارد العمومية وتحقيق التناسق بين الأهداف المسطرة والسياسات العمومية المعتمدة، كما تتيح هذه الرقابة متابعة شاملة لمختلف مراحل إعداد وتنفيذ الميزانية ابتداءً من التخطيط والبرمجة وصولاً إلى الصرف والتقييم وهو ما يُسهم في ترشيد الإنفاق العمومي وتكريس مبادئ الشفافية والمساءلة في تسيير المال العام.²⁴

سنتناول من خلال هذا:

1. ممارسة الرقابة المسبقة

يمارسها المراقب الميزانياتي الرقابة المسبقة على مشاريع الالتزام بالنفقات وقرارات التسيير وذلك بمنح تأشيرة تتضمن رأياً صريحاً أو تبليغ رفض مبرر؛ إذ يقتصر دور المراقب الميزانياتي عند فحص وثائق البرمجة الميزانية ومشاريع القرارات المتعلقة بتقدير الموارد على تقييم رخص الالتزام والتحقق من مدى انسجام الاعتمادات المالية مع ما تضمنته مراسيم توزيعها مع مراعاة التعديلات المسموح بها قانوناً دون أن يمتد تدخله إلى تقدير الجدوى الاقتصادية أو النجاعة الإدارية للقرارات المعروضة.²⁵

سنتناول من خلال هذا:

1.1. الرقابة المسبقة على المشاريع

تتمثل الرقابة المسبقة على المشاريع في تأشيرة المراقب الميزانياتي وتشمل على وجه الخصوص تفويض الاعتمادات وسحبها، وكذلك منح الإعانات والمساهمات للمؤسسات العمومية وأيضاً التعديلات الميزانية والتحويلات المالية الموجهة للأشخاص أو الجمعيات أو الهيئات الدولية، وكذا مختلف العقود والصفقات المتعلقة بالنفقات العامة، كما تشمل هذه الرقابة قرارات تسيير المستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة ومشاريع الجداول الاسمية وجداول التعديلات، إلى جانب النفقات المنجزة خارج الإجراءات العادية التي تُعرض على المراقب الميزانياتي بغرض التأشير لغرض التسوية والمراقبة المحاسبية.²⁶

يتولى المراقب الميزانياتي تقدير الملاءمة من خلال فحص المشاريع المتعلقة بتسيير المستخدمين والتحقق من توفر المناصب المالية والاعتمادات المخصصة، وكذلك احترام الأحكام التنظيمية ذات الصلة والتأكد من قانونية الالتزامات المالية وصحة المبالغ المقررة وتطابق الوثائق المقدمة مع النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها والتحقق من توفر التأشيرات القانونية المسبقة عند الاقتضاء.²⁷

إن التأشيرة الصادرة عن هيئة الرقابة الخارجية القبلية للصفقات العمومية إجراء ملزم للمراقب الميزانياتي والذي يتعين عليه التأكد من توفر هذه التأشيرة قبل تنفيذ أي التزام ومراعاة مدى احترام التقيد الميزانياتي وتوفر الاعتمادات المالية وصلاحيات الأمر بالصرف، وفي حالة تسجيل أي مخالفة للأحكام التشريعية والتنظيمية

ذات الصلة، يقوم المراقب الميزانياتي بإعداد مذكرة ملاحظة تُحال إلى الوزير المكلف بالميزانية لاتخاذ ما يراه مناسباً.²⁸

يتوجب على الأمر بالصرف وعملاً بأحكام المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347، إعداد بطاقة التزام تتناسب مع طبيعة كل مشروع وتُرفق بالوثائق الإثباتية ذات الصلة، حيث تحدد الوزارة المكلفة بالميزانية شكل هذه البطاقة ومضمونها وكيفيات التأشير عليها لضمان الشفافية والدقة في متابعة الالتزامات المالية.²⁹

2.1. الرأي المسبق للمراقب الميزانياتي

تخضع للتأشير المسبق من قبل المراقب الميزانياتي كافة التعديلات التي لا تمس التوزيع الإجمالي للاعتمادات المالية ضمن نفس البرنامج أو النشاط، سواء في إطار ميزانية الدولة أو ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ويصدر المراقب الميزانياتي بشأن هذه التعديلات رأياً بالموافقة مع تحفظات أو بعدم الموافقة مع إلزامية تقديم تعليل كتابي في حالة الرفض ويبلغ هذا القرار إلى الوزير المكلف بالميزانية وفقاً للإجراءات التنظيمية المعمول بها.

يقوم الأمر بالصرف بإرسال مشاريع القرارات المنصوص عليها في المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347 إلى المراقب الميزانياتي مرفقة بمذكرة توضيحية تُعد وفق النموذج الرسمي المعتمد من قبل الوزير المكلف بالميزانية، وذلك بهدف تمكين المراقب الميزانياتي من دراسة هذه المشاريع في ضوء المعطيات المالية والتنظيمية اللازمة ضماناً لحسن سير العملية الرقابية واحترام القواعد الميزانية المعمول بها.³⁰

تتولى الوزارة المكلفة بالميزانية تحديد قائمة الوثائق الثبوتية الواجب إرفاقها بمشاريع الالتزامات وقرارات التسيير لتوحيد المعايير وضمان الانسجام في المعالجة الميزانية، ويحتفظ المراقب الميزانياتي بحق طلب أي وثائق أو معلومات إضافية يراها ضرورية لتمكينه من القيام بمهامه الرقابية على الوجه الأمثل بما يضمن احترام قواعد الشفافية والشرعية في تسيير المال العام³¹، ويتم تبليغ الرفض المؤقت من طرف المراقب الميزانياتي عند وجود حالات قابلة للتصحيح مثل عدم توافق المشروع مع البرمجة الميزانية أو نقص الوثائق الثبوتية أو وجود مخالفات تنظيمية يمكن معالجتها.³²

يُصدر المراقب الميزانياتي مذكرة بالرفض النهائي في حال تبين عدم استيفاء الشروط الجوهرية التي تقتضيها القواعد القانونية والتنظيمية لاسيما في حالات غياب صفة الأمر بالصرف أو عدم مطابقة المشروع للتشريع والتنظيم المعمول به أو في حال نقص الاعتمادات المالية أو المناصب المالية المطلوبة أو عدم الاستجابة للتحفظات التي تم تبليغها مسبقاً، ويُعد هذا الرفض إجراءً نهائياً يبرر ببيان الأسباب ويُبلغ إلى الجهات المعنية وفقاً للأحكام القانونية السارية³³، ويقوم المراقب الميزانياتي³⁴ في حال عدم التأشير على مشروع الالتزام بإبلاغ الأمر بالصرف بأسباب الرفض بشكل مفصل ومعلل وذلك استناداً إلى الأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها، وفي حالة إصدار رفض نهائي يُحال ملف المشروع المرفوض مرفقاً بتقرير مفصل يبين

دواعي الرفض إلى الوزير المكلف بالميزانية الذي يجوز له في إطار صلاحياته التقديرية مراجعة قرار الرفض إذا تبين له عدم استناده إلى مبررات قانونية كافية.³⁵

2. الضوابط التنظيمية للتأشيرة

تعتبر آجال التأشيرة والتغاضي من بين الضوابط التي تهدف إلى تكريس مبدأ الأمن القانوني وضمان الاستقرار في المعاملات الإدارية لاسيما في إطار العلاقة القائمة بين السلطات المركزية و الهيئات الرقابية من جهة والجهات الخاضعة لرقابتها من جهة أخرى، وتكمن أهمية هذه الآجال في فرض التزام زمني على الجهة المختصة لممارسة رقابتها ضمن فترة محددة، حيث يؤدي انقضاء الأجل دون اتخاذ موقف صريح إلى آثار قانونية قد تصل إلى إضفاء طابع القبول الضمني أو إقرار المشروعية القانونية للإجراء المعروض، ويعتبر هذا التغاضي المعروف أحيانا بمصطلح "السكوت الإداري"، شكلاً من أشكال التعبير غير الصريح عن الإرادة ويعكس محاولة تحقيق التوازن بين مقتضيات الرقابة الإدارية وضمان استمرارية المرفق العام في أداء مهامه بانتظام وإطراد والحد من تعسف الإدارة في الامتناع عن الرد أو التأخير فيه، فالأثر القانوني المترتب على انتهاء آجال التأشيرة دون رد يبقى مرهوناً بطبيعة النص المنظم، وقد يُفسر هذا التغاضي في بعض الحالات كقبول ضمني بينما لا يتجاوز في حالات أخرى مجرد إخلال إجرائي لا يترتب عليه بالضرورة بطلان أو أثر قانوني مباشر، ما يقتضي الرجوع إلى الأحكام القانونية والتنظيمية الخاصة لتحديد ما إذا كان هذا السكوت يُعد موافقة صريحة، أو ما إذا كان يفتح المجال للطعن أو يوجب تدخلاً قضائياً لإلزام الإدارة بالرد.

سنتناول من خلال هذا:

1.2. آجال التأشيرة

حدد تاريخ العشرين (20) من ديسمبر من السنة المالية الجارية كأجل قاطع لإيداع مشاريع الالتزام بالنفقات وقرارات التسيير لدى الجهات المختصة، ويترتب على تجاوز هذا التاريخ سقوط الحق في تقديم تلك المشاريع ما لم تُقرر استثناءات وفقاً للإجراءات المنصوص عليها قانوناً، واستثناءً من هذا المبدأ يجوز تمديد الأجل إلى غاية الحادي والثلاثين (31) من ديسمبر من ذات السنة، شريطة أن تبرر الضرورة هذا التمديد بأسباب موضوعية مثبتة وأن يصدر مقرر صريح عن الوزير المكلف بالميزانية بما يضمن التوفيق بين احترام الآجال القانونية ومرونة التسيير المالي في الحالات الاستثنائية.³⁶

أما بالنسبة للجماعات المحلية، فإن آجال اختتام عمليات إعداد وتقديم مشاريع الالتزام بالنفقات وقرارات التسيير تخضع لأحكام قانونية وتنظيمية خاصة بها تستند إلى النصوص التشريعية والتنظيمية التي توطر تسيير شؤونها المالية بما يعكس الطابع الخاص الذي تتميز به هذه الجماعات داخل المنظومة المالية العامة، ويكرس مبدأ التسيير الذاتي في إطار احترام قواعد الانضباط الميزانياتي والمبادئ العامة التي تحكم المالية العمومية.³⁷

يتولى المراقب الميزانياتي مهمة فحص ودراسة مشاريع قرارات التسيير ومشاريع الالتزام بالنفقات الخاضعة لنظام التأشيرة المسبقة أو للرأي المسبق وذلك في أجل أقصاه عشرة (10) أيام عمل يُحتسب ابتداءً من اليوم الموالي لتاريخ الإيداع الفعلي لتلك المشاريع لدى المصالح المختصة بالرقابة الميزانية على أن يكون هذا الإيداع موثقاً بموجب وصل استلام رسمي يُسلم للجهة المودعة، وفي حال تسجيل ملاحظات أو تحفظات من قبل المراقب الميزانياتي يتم تبليغ مذكرة رفض مؤقتة ويترتب عن ذلك تعليق احتساب الأجل القانوني المذكور، حيث يتوقف سريانه ابتداءً من تاريخ التبليغ إلى حين استيفاء الجهة المعنية للملاحظات أو تسوية الوضعية محل التحفظ ويعتبر هذا الإجراء أحد الضمانات التي تكفل دقة وشفافية معالجة العمليات المالية انسجاماً مع مبادئ الرقابة الإدارية والمالية الرامية إلى تحقيق الانضباط والفعالية في تسيير المال العام.³⁸

2.2. صلاحيات الأمر بالصرف

يجوز للأمر بالصرف في حدود مسؤوليته الشخصية اتخاذ قرار صريح بتجاوز الرفض النهائي الصادر عن المراقب الميزانياتي شريطة ألا يتعلق موضوع هذا الرفض بمشاريع قرارات تسيير المستخدمين التي تُستثنى صراحة من هذا الإجراء، ويُشترط في هذا القرار أن يصدر بموجب مقرر كتابي معلّل يتضمن بياناً دقيقاً للأسس القانونية والوقائع الموضوعية التي بُني عليها وهذا لتجسيد مبدأ التعليل وتكريس الشفافية في مثل هذا التصرف الإداري، كما يلتزم الأمر بالصرف بإرسال نسخة من هذا المقرر إلى الوزير المكلف بالميزانية بغرض تمكين السلطة المختصة من ممارسة الرقابة اللاحقة واتخاذ القرارات ذات الطابع المالي تحقيقاً للتوازن بين حرية التصرف المالي ومتطلبات الرقابة الميزانية المقررة قانوناً.³⁹

لا يجوز للأمر بالصرف اللجوء إلى إجراء التعاضي المنصوص عليه في المادة 31 أعلاه في الحالات التي يكون فيها الرفض النهائي مبرراً بأحد الأسباب التي قد تؤدي إلى رفض الالتزامات أو الطعون المالية في جملة من الاختلالات القانونية والتنظيمية المتمثلة في انعدام الصفة القانونية للأمر بالصرف وغياب الاعتمادات أو المناصب المالية اللازمة أو عدم كفايتها لتغطية النفقة محل الالتزام؛ بالإضافة إلى تقييد النفقات في الميزانية بطريقة تخالف الأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها، ناهيك عن غياب أو نقص الوثائق الثبوتية التي تُعد السند القانوني لصرف النفقة.⁴⁰

تعتبر حالات الرفض التي يُبديها المراقب الميزانياتي بشأن منح التأشيرة ناتجة عن أسباب قانونية ومالية جوهرية تمسّ بشرعية العملية محل الالتزام أو بسلامة الإجراءات الشكلية والموضوعية المرافقة لها كإنعدام الصفة القانونية للأمر بالصرف باعتباره الجهة المخولة قانوناً لإصدار الأوامر بالصرف وتحمل الالتزامات المالية الناتجة عنها، وكذا غياب الاعتمادات أو المناصب المالية اللازمة أو عدم كفايتها ما يُشكل إخلالاً صريحاً بمبدأ التوازن المالي وبشرط التمويل المسبق لأي نفقة عمومية، كما يُعد تقييد النفقات بطريقة تخالف الأحكام القانونية والتنظيمية سبباً جوهرياً للرفض بالنظر لمخالفة قواعد تنفيذ الميزانية وضوابط التخصيص المعمول بها.

يُضاف إلى ذلك عدم توفر التأشيرات أو الآراء المسبقة التي يفرضها القانون أو التنظيم والحصول عليها من الهيئات المختصة لما تشكله من ضمانات قانونية لمشروعية النفقة، كما يُعد غياب أو نقص الوثائق الثبوتية المؤسّسة للنفقة سبباً كافياً للرفض بغض النظر إلى ضرورة توفر مستندات قانونية كاملة تُثبت الالتزام، وتُبرر صرف الأموال العمومية في إطار من الشفافية والشرعية.

في حال اتخاذ الأمر بالصرف قراراً بالتغاضي عن الرفض يتعين عليه توجيه الملف المتعلق بمشروع الالتزام بالنفقات مرفقاً بمقرر التغاضي إلى المراقب الميزانياتي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان مع ضرورة الإشارة إلى رقم مقرر التغاضي وتاريخه؛ وفي حال تبين أن مقرر التغاضي لا يتوافق مع أحكام المادة 32 أعلاه فإن المراقب الميزانياتي يُرفض التأشيرة.⁴¹

بعد قيام المراقب الميزانياتي بوضع تأشيرة الأخذ بالحسبان على الملف محل التغاضي يتعين عليه إرسال نسخة من ملف الالتزام مرفقة بتقرير مفصل يتضمن عرضاً للوقائع والمبررات إلى الوزير المكلف بالميزانية⁴²، ويقوم الوزير المكلف بالميزانية بعد تلقيه نسخة الملف موضوع التغاضي بإرسالها إلى الهيئات المختصة المكلفة بالرقابة البعدية على النفقات العمومية.⁴³

الخاتمة

من خلال دراسة نظام الرقابة الميزانية في ظل أحكام المرسوم التنفيذي رقم 24-347 اتضح أنّ التوجّه نحو الإصلاح الميزانياتي والمحاسبي وما رافقه من حركية تشريعية شاملة شملت مختلف القطاعات الاقتصادية قد أفضى إلى تبني مقاربة جديدة في تسيير ورقابة نفقات الميزانية العامة للدولة والحسابات الخاصة بالخرينة وميزانيات الجماعات المحلية، فقد حرص المشرّع الجزائري من خلال هذا الإطار التنظيمي الجديد على إرساء منظومة رقابية متكاملة تجمع بين الرقابة السابقة واللاحقة الداخلية منها والخارجية بما يسمح بمتابعة دقيقة لمسار المال العام وضمان حسن توظيفه، مع رصد وتعبئة الموارد المالية المتاحة وتوزيعها بفعالية على مختلف القطاعات وفقاً للاحتياجات الفعلية وهو ما يشكل في جوهره دعامة أساسية للإصلاح الشامل لمنظومة ميزانية الدولة.

خلصت الدراسة الى بعض النتائج نذكر منها:

- يضطلع المراقب الميزانياتي بدور أساسي في ضمان مشروعية النفقات العمومية، إذ تمثل رقابته أحد الشروط الجوهرية لمطابقة الالتزامات المالية للقوانين والتنظيمات السارية، بما يكفل ترتيب الآثار القانونية والمالية المترتبة عليها.
- تشمل صلاحيات المراقب الميزانياتي كافة العقود والتصرفات الإدارية التي تُنتج التزاماً بالنفقة، وهو ما يعني خضوع جميع العمليات المالية التي تبرمها الهيئات العمومية لرقابته المسبقة أو البعدية، بحسب الأحوال.

- تعتبر التأشيرة الصادرة عن المراقب الميزانياتي شرطاً مسبقاً لإضفاء الشرعية على الالتزامات المالية، ولا يجوز تجاوزها إلا في حالات تنظيمية استثنائية لا تمس بجوهر النصوص القانونية المعمول بها، مما يلزم الأمر بالصرف بالتقيد بإجراءات محددة بدقة في كل الحالات.
- للمراقب الميزانياتي دور استشاري يتمثل في تقديم التوجيه والإرشاد للأميرين بالصرف، لاسيما فيما يخص تطبيق القواعد المالية ومواكبة مستجدات قانون المالية والنصوص التنظيمية ذات الصلة.
- يساهم المراقب الميزانياتي في توجيه الأميرين بالصرف حول كيفية التكيف القانوني للالتزامات المالية، وذلك وفقاً للاعتمادات المالية السنوية المتاحة، مما يوفر دعامة معرفية ومرافقة تقنية تهدف إلى تعزيز فعالية التسيير المالي واحترام الضوابط القانونية والتنظيمية.
- لأبأس إن أشرنا إلى بعض التوصيات:
- ضرورة تكثيف التنسيق بين الرقابة السابقة واللاحقة، وكذلك بين الرقابة الداخلية والخارجية، لضمان تكامل الأدوار وتوحيد الجهود في متابعة تنفيذ النفقات العمومية.
- تدعيم القدرات البشرية والتقنية للمراقبين الميزانياتيين من خلال العمل على تأهيل وتكوين المراقبين الميزانياتيين وتأمين الوسائل التقنية الحديثة اللازمة لأداء مهامهم بكفاءة، لاسيما في ظل التحولات القانونية والمالية الجديدة.
- تحديث آليات المتابعة والمساءلة وتطوير منظومة تقييم الأداء المالي والإداري المرتبط بتنفيذ الميزانية.
- ضمان الشفافية في تخصيص الموارد ووضع معايير واضحة ومعلنة لتوزيع الاعتمادات المالية على مختلف القطاعات بما ينسجم مع أولويات التنمية واحتياجات المواطنين.
- مواصلة الإصلاحات في المجال الميزانياتي والمحاسبي من خلال تحديث الإطار القانوني والتنظيمي المتعلق بالمالية العمومية بما يواكب التطورات الاقتصادية والتقنية ويُسهم في تحقيق مزيد من الفعالية في تسيير المال العام.
- تعزيز ثقافة الرقابة داخل الإدارات العمومية لتحسين الأداء وضمان المشروعية.

الهوامش:

- ¹ خليل وحيد، قاوي سعيد، أدوات الرقابة على الأموال العمومية في ظل إصلاحات القانون العضوي رقم 18-15، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 8، العدد 2، سنة 2023، جامعة الجزائر 1، ص 361.
- ² المرسوم التنفيذي رقم 24-347 المؤرخ في 14 أكتوبر سنة 2024، يحدد كفايات ممارسة الرقابة الميزانية، الجريدة الرسمية عدد 72، الصادرة بتاريخ 27 أكتوبر سنة 2024.
- ³ القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 غشت سنة 2018، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية عدد 53، الصادر بتاريخ 2 سبتمبر سنة 2018.
- ⁴ محمد كرموش، الدور الرقابي المنوط بالمراقب المالي في ظل التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 14، العدد 3، سنة 2021، جامعة البليدة، ص 268.

- ⁵ أنظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.
- ⁶ أنظر المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.
- ⁷ أنظر المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.
- ⁸ أنظر المادة 9 من المرسوم رقم 24-347.
- ⁹ أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.
- ¹⁰ أنظر المادة 78 من القانون العضوي رقم 15-18.
- ¹¹ أنظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.
- ¹² أنظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.
- ¹³ شافية حفار، سهام رحال، دور المراقب الميزناتي في الرقابة على الصفقات العمومية قراءة في المستجدات التشريعية الأخيرة، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 8، العدد 2، سنة 2023، جامعة عمار ثلجي الأغواط، ص 501.
- ¹⁴ أنظر المادة 36 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.
- ¹⁵ أنظر المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.
- ¹⁶ أنظر المادتين 38 و39 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.
- ¹⁷ أنظر المادة 40 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.
- ¹⁸ محمد كرموش، مرجع سابق، ص 269.
- ¹⁹ أنظر المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.
- ²⁰ أنظر المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.
- ²¹ خليل وحيد، قاوي السعيد، مرجع سابق، ص 360.
- ²² أنظر المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.
- ²³ أنظر المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.
- ²⁴ شافية حفار، سهام رحال، مرجع سابق، ص 503.
- ²⁵ بن علال الهاشمي، دور الرقابة المالية في ترشيد الإنفاق العام في الجزائر، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه الطور الثالث، جامع الجزائر 3، قسم علوم التسيير، السنة الجامعية 2023/2024، ص 165.
- ²⁶ أنظر المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.
- ²⁷ أنظر المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.
- ²⁸ أنظر المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.
- ²⁹ أنظر المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.
- ³⁰ أنظر المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.
- ³¹ أنظر المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.
- ³² أنظر المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.
- ³³ أنظر المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.
- ³⁴ أنظر المادة 4 وما بعدها من القانون رقم 23-07 مؤرخ في 21 يونيو سنة 2023، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، الجريدة الرسمية عدد 42، الصادرة بتاريخ 25 يونيو سنة 2023، الصفحة 4 وما بعدها.
- ³⁵ أنظر المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.

- ³⁶ أنظر المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.
- ³⁷ أنظر المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.
- ³⁸ أنظر المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.
- ³⁹ أنظر المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.
- ⁴⁰ أنظر المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.
- ⁴¹ أنظر المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.
- ⁴² أنظر المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.
- ⁴³ أنظر المادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347.