

دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العمومية الملتزم بها للجماعات المحلية ترشيدا لعملية تنفيذ السياسة المحلية.

The role of the financial controller in controlling the public expenditures committed to local groups in order to guide the implementation of the local policy.



عقيلة حاج ميهوب سيدي موسى¹

كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية جامعة الجزائر 03.

تاريخ الإرسال: 2020/05/31 تاريخ القبول: 2020/05/07 تاريخ النشر: 2020/06/30

ملخص:

اكتسب موضوع النفقات العمومية على المستوى اللامركزي أهمية بالغة لدى صانع القرار بحكم أنها محرك لعملية تنفيذ السياسة العامة على المستوى المحلي، ولا يمكن تجسيد أية عملية أو برنامج أو مشروع بدون نفقات، وذلك بتوفير لها كل الموارد المادية والبشرية والتنظيمية لتحقيقها، ومن أجل الحفاظ عليها تم تشريع المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات العمومية الملتزم بها، وهكذا وضع إطار قانوني واضح لممارسة هذه الرقابة ليعدل ويتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 الذي أضاف الرقابة على البلديات، وهذا كله في إطار إصلاح سياسة الجماعات المحلية التي بادرت بها الدولة كضرورة حتمية للظروف المحيطة بصفة عامة وترشيد النفقات العمومية بصفة خاصة، التي كلف بها المراقب المالي، ونسعى من خلال هذه الورقة البحثية إلى تبيان دور المراقب المالي في حماية المال العام ودور هذا النوع من الرقابة في ترشيد عملية تنفيذ السياسة المحلية وحمايتها من الانزلاقات خدمة للمصلحة العامة.

الكلمات المفتاحية: المراقب المالي، الجماعات المحلية، النفقة العامة، الرقابة المالية، الرقابة السابقة، البلدية، المرسوم التنفيذي.

Abstract:

The issue of public expenditures and their rationalization at the decentralized level has acquired great importance for the decision maker, Since it is as an engine for policy implementation at the local level, no operation can be incurred without an expenses, And in order to preserve it the executive decree was legislated No. 92-414 related to the previous control of public expenditures committed to it, Therefore, a clear legal framework has been put in place to exercise this control to amend and complete Executive Decree No. 09-374 which added control to municipalities, In the context of reform and rationalization of public

¹ عقيلة حاج ميهوب سيدي موسى، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية جامعة الجزائر 03 ،

akila_hadjmihoub@yahoo.com

expenditures, Which it is Assigned to the Financial auditor, And we seek through this research paper, Explain his role in protecting public money and the role of this oversight in rationalizing the implementation of the local policy and protecting it from slippage to serve the public interest.

key words: Financial auditor, Local groups, Public expense, Financial Supervision, Previous censorship.

مقدمة:

تعد على المستوى المركزي سياسة محلية لتترجم على المستوى المحلي، تمس عدة مجالات فتصاغ في شكل مشاريع وبرامج، وتحتاج هذه الأخيرة إلى الموارد المادية والبشرية والمالية الكافية من أجل سيرها وتجسيدها على أرض الواقع خدمة للمواطن وللنهوض بالتنمية على المستوى المحلي، وكل احتياجات المواطن والمؤسسات التي تخدمه، تغطيمها مبالغ مالية تسمى بالنفقات العمومية الملتمزم بها على المستوى اللامركزي، والتي يجسد بها أي مشروع ليصبح حقيقة وينطبق عليه تسمية السياسة العامة المحلية، لأن السياسة العامة دون تنفيذها لا تعتبر كذلك، وفي غياب النفقات العمومية لا يمكن تجسيد أي مشروع فهي من أساسيات العملية الإدارية والاقتصادية.

ويمكن للنفقات المتزايدة في أي ميزانية أن تصبح عرضة للتلاعب والتبذير والإسراف الناتج عن سوء تسييرها أثناء إنفاقها، وبالتالي يصبح اقتصاد الدولة بصفة عامة والولاية والبلدية في خطر أكيد يؤدي إلى عجزها، وبالتالي عدم تمكها من تحقيق الهدف الرئيسي لوجودها وهو التنمية وتحقيق احتياجات المواطن، مما ألزم أصحاب القرار والمشرع على وضع أجهزة متنوعة ومتخصصة في الرقابة المالية التي تهدف بشكل عام إلى حماية الأموال العامة بالدرجة الأولى وتحقيق الفعالية والشفافية في تسييرها باحترام الاجراءات القانونية المعمول بها، وقد دعمها المشرع الجزائري بوضع قوانين وتنظيمات وأجهزة لحمايتها وترشيد إنفاقها في إطار سياسة إدارية تنفيذية محكمة، خاصة وأن الجزائر تنحو منهجا لإصلاح هياكلها وترشيد سياساتها المختلفة، ومن بين تلك الأجهزة نجد المراقب المالي، وفي هذا المضمون نطرح الاشكالية التالية: هل تعتبر رقابة المراقب المالي على النفقات العمومية الملتمزم بها للجماعات المحلية ترشيدا لها أم عائقا لعملية سير تنفيذ السياسة المحلية؟

للإجابة على هذه الاشكالية تم صياغة الفرضية التالية: توظيف وتيسير إجراءات الرقابة السابقة للمراقب المالي تجعل من عملية تنفيذ السياسة المحلية على مستوى الجماعات المحلية أكثر رشادة. كما تكمن أهداف هذا المقال في:

- فهم موقع المراقب المالي في عملية صنع وتنفيذ السياسة المحلية.
- معرفة دور المراقب المالي إداريا وماليا.
- إبراز الثغرات التي يمكن أن تكون من خلالها عملية رقابة المراقب المالي عائقا لتنفيذ السياسة المحلية.

وفي هذا الاطار سوف يتم التعرض إلى المحاور التالية:

المبحث الأول: مفهوم الرقابة المالية والتشريع المعمول به.

المبحث الثاني: المراقب المالي ومهامه.

المبحث الثالث: تقييم دور المراقب المالي في ترشيد النفقات العمومية الملتمزم بها للجماعات المحلية.

عنوان المقال: دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العمومية الملتزم بها للجماعات المحلية ترشيدا لعملية تنفيذ السياسة المحلية

المبحث الأول: مفهوم الرقابة المالية والنفقة الملتزم بها.

المطلب الأول: تعريف الرقابة المالية.

أولاً: هي المساءلة المالية التي تقوم بها سلطة أو هيئة متخصصة لها الصلاحيات الكاملة في المراجعة والفحص الموضوعي لنفقات وموارد الدولة لتحقيقها وتحليلها من حيث الاقتصاد والكفاءة والفاعلية لتقييمها مالياً وتقويمها إدارياً وقانونياً في الوقت المناسب وبالتكلفة المعقولة¹، وبالتالي فهي تعتبر إحدى الأدوات الأساسية لاكتشاف الطاقات البشرية الكفؤة من خلال التقارير التي تقدم للإدارة العليا أو الوصية، بما يعزز الأداء وتنفيذ السياسة المحلية وتحفيز المبدعين بمكافأهم وتنمية أدائهم².

وتنقسم الرقابة المالية من حيث الجهة إلى رقابة داخلية يقوم بها كل من المجالس المحلية المنتخبة والمراقب المالي والمحاسب العمومي والسلطة الوصية، ورقابة خارجية يقوم بها كل من مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، أما أنواع الرقابة من حيث التوقيت فنجد الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة، وما يهمنا في هذا المقال هو الرقابة السابقة المكلف بها المراقب المالي.

ثانياً: الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها :

وهي نوع من أنواع الرقابة الداخلية للنفقات والتي تهدف إلى اكتشاف وتحليل المشاكل الممكن حدوثها وتفاديها ومعالجتها قبل حدوثها مع ضمان تطبيق القوانين والقواعد التنظيمية والتحقق من شرعية النفقات العمومية حيث لا يمكن للبلدية أو الولاية الارتباط بالتزام أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة قبل الصرف، ويطلق عليها الرقابة السابقة المانعة لأنها رقابة تجنب الأخطاء قبل وقوعها، وبالتالي فهي تمثل وصاية الدولة على أموالها من خلال فرض حدود وقيود تحسن في توزيع الموارد الاقتصادية وترشيد الانفاق العام وتحقيق أهداف السياسة العامة للدولة³.

المطلب الثاني: النفقات الملتزم بها.

. النفقة العامة:

هي صرف إحدى الهيئات والإدارات العامة مبلغاً معيناً بغرض سد إحدى الحاجات العامة ولتحقق منفعة عامة⁴.
. الالتزام بالنفقة:

وهو العقد الذي يجعل من الجماعات المحلية الطرف المدين أي أنه الاجراء الذي يتم بموجبه اثبات نشوء الدين على الجماعات المحلية مثل: سند الطلب، ابرام عقد،... إلخ، ويجب التأكد من وجود مبلغ النفقة مرخص بالميزانية، حيث أن كل اعتماد معين مسجل بالميزانية معد لتصفية معينة إلا في حالة تحويله (Virement ed ditdégr) لعدم الحاجة⁵.

الشكل 01: نموذج من بطاقة الالتزام خاصة بالبلديات

[illegible]

⁶المصدر: يزيد محمد أمين، الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجاً). الجزائر: دار بلقيس للنشر، 2015، ص 151.

ولكي ندخل في الموضوع وننتقل إلى المراقب المالي لأبأس أن نعرّج على النصوص التي كانت تنظم الرقابة السابقة، فنجد قبل صدور القانون رقم 90 – 21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية كان المراقب المالي يخضع للقواعد المنصوص عليها في المرسوم 50 – 1413 المؤرخ في 13 نوفمبر 1950، المتضمن تنظيم الإدارة العمومية الخاصة بالنظام المالي في الجزائر، حيث كان المراقب المالي يعين بقرار مشترك بين وزارة المالية ووزارة الداخلية، أما مهامه فكان مراقبة الميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقه⁷، كان المراقب المالي يستعين بثلاثة مراقبين ماليين مساعدين (الجزائر العاصمة-وهران-قسنطينة) وفي سنة 1959 تم توسيع هذه الرقابة إقليميا إلى الولايات الأخرى.

وبعد الاستقلال واختيار الجزائر لمنهجها الاقتصادي تم الإبقاء في المرحلة الأولى على التشريع الفرنسي إلى 1962/12/31 ماعدا الأحكام التي تخالف سيادة الدولة الجزائرية.

ولم تأتي النصوص التي جاءت بعد الاستقلال إلى غاية 1990، بجديد ما عدا تلك المرتبطة بالهيكل التنظيمي لوظيفة الرقابة والتي تجسدت في سنة 1964 وفي سنة 1969.

وجاء القانون رقم 90 - 21 بعد القانون العضوي 84 - 17 المؤرخ في 07/07/1984 المتعلق بقوانين المالية لسد الفراغ القانوني، والذي يعتبر مرجعا لرقابة النفقات الملتمزم بها، حيث ينص في مادته 19 "يعد الالتزام الإجرائي الذي يتم بموجبه اثبات نشوء الدين"، وهو تعريف قانوني يبين الحالة التي تتحمل فيها الخزينة دين يكون على شكل صفقة أو سند طلب أو قرار تعيين... الخ، هذا التصرف الذي يختص به الأمر بالصرف يتبعه التزام محاسبي متمثلا في حجز (تجميد) المبلغ المساوي للنفقة المزمع تنفيذها وتتم في جانبها التطبيقي بوضع تأشيرة على بطاقة التزام النفقة وهي عملية يختص بها المراقب المالي⁸.

المبحث الثاني: رقابة المراقب المالي.

المطلب الأول: تعريف المراقب المالي.

عنوان المقال: دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العمومية الملتزم بها للجماعات المحلية ترشيدها لعملية تنفيذ السياسة المحلية

المراقب المالي: هو شخص تابع لوزارة المالية، ويعد عون من أعوان الوزارة المكلفة بالمالية وعلى ذلك يقع تعيينه لدى الأمرين بالصرف ضمن صلاحيات وزير المالية بقرار وزاري، وبالتالي يخضع للسلطة المباشرة لوزير المكلف بالمالية، وذلك وفق تنظيم إداري تمثله الأجهزة التالية على التوالي، المديرية العامة للموازنة، ثم المديرية الجهوية للموازنة، وأخيرا المراقبة المالية بالولاية، ويعهد إليه بإتمام الرقابة على الالتزام بالنفقة، كما يتمثل دوره في التأكد من نظامية النفقة العمومية Régularité de la dépense، وقد جاءت حسب مجالات ممارسة الرقابة المسبقة أو القبلية المحددة له طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها⁹ وتتمثل في:

_ ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة.

_ الميزانيات الملحقه.

_ الحسابات الخاصة للخزينة.

_ ميزانيات الولايات والبلديات.

_ ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري (EPA) والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني (EPSCP).

_ ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة¹⁰.

المطلب الثاني: مهام المراقب المالي.

إن المهمة الأساسية للمراقب المالي تتمحور في الرقابة السابقة على النفقة وهي الرقابة التي تتم قبل إجراء الصرف للتأكد من سلامة المستندات المقدمة للصرف ومن وجود الاعتمادات اللازمة لذلك والتحقق من اعتماد المستندات من السلطة المختصة¹¹، ويمكن تلخيص مهام المراقب المالي وفقا للمادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 في تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية، ويكلف بهذه الصفة بالخصوص بما يأتي:

تنظيم مصلحة المراقبة المالية وإدارتها وتنشيطها، تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية فيما يتعلق بمراقبة النفقات الملتزم بها، القيام بأية مهمة أخرى مترتبة عن عمليات الميزانية، تمثيل الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية ولدى المجالس الإدارية ومجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الأخرى، إعداد تقارير سنوية عن النشاطات وعروض الأحوال الدورية الوافية التي توجه إلى الوزير المكلف بالمالية، تنفيذ كل مهام الفحص والرقابة المتعلقة بجوانب تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالمالية العمومية، بناء على قرار من الوزير المكلف بالمالية، ممارسة السلطة السلمية على الموظفين الموضوعين تحت تصرفه وتأطيرهم، المشاركة في تعميم التشريع والتنظيم المرتبط بالنفقات العمومية، المشاركة في دراسة وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية المبادر بها من المديرية العامة للميزانية، والتي لها أثر على ميزانية الدولة و/أو على ميزانية الجماعات المحلية والهيئات العمومية، إعداد تقييم سنوي ودوري حول نشاط مراقبة المالية، مساعدة أية مهمة رقابية أو تقييم لمصالحه في إطار البرنامج المسطر من المديرية العامة للميزانية، تقديم نصائح للأمرين بالصرف على المستوى المالي قصد ضمان نجاعة النفقات العمومية وفعاليتها، المساهمة في الأعمال التحضيرية للميزانية المعهودة إليه وضمان متابعتها وتقييمها وكذا اقتراح كل تدبير ضروري يسمح بتسيير ناجع وفعال للنفقات العمومية، يحدد المراقب المالي مهام المراقب المالي المساعد الموضوع تحت سلطته، باستثناء بعض المهام وفق كفايات تحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية¹².

د. بوشماخ أسامة

كما يقوم المراقب المالي في إطار وظيفته من خلال المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92 – 414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، في التحقق في العناصر التالية:

- _ صفة الأمر بالصرف.
- _ مطابقة النفقة مع القوانين والتنظيمات السارية المفعول.
- _ توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
- _ التخصيص القانوني للنفقة.
- _ التحقق من مطابقة مبلغ الالتزام مع الوثائق الثبوتية.
- _ وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض، عندما تكون مثل هذه التأشيرة قد نص عليها التنظيم الجاري به العمل¹³.
- _ في هذا الإطار يجب التعرض إلى:
- أولاً: تأشيرة المراقب المالي.

هي ذلك الختم الذي يصنعه المراقب المالي على بطاقة الالتزام بعد فحصها والتأكد من تطابق النفقة مع التشريع المعمول به، وتعتبر هذه التأشيرة كأداة في يد المراقب المالي يستعملها لإتمام مهمته التي يسهر على تنفيذها وهي الرقابة القبلية على النفقة الملتزم بها¹⁴ وبهذا التصرف يخضع المراقب المالي الوثائق المتضمنة للالتزام بالنفقة لختمه وإمضائه للإشهاد على مشروعية تلك النفقة محل الالتزام¹⁵.

أما مشاريع القرارات المتضمنة التزاما بالنفقات والتي يجب أن تخضع لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها فتتمثل فيما يلي:

- _ مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة.
- _ مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.
- _ مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية.
- _ مشاريع الصفقات العمومية والملاحق.
- _ كل التزام مدعم بسندات الطلب والفواتير الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود.
- _ كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانية وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية.
- _ كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقه وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفواتير نهائية¹⁶.

كما يشرع المراقب المالي في تفحص ومراجعة الوثائق المتعلقة بالنفقة الملتزم بها في أجل عشرة أيام من تاريخ استلام مصالح المراقبة المالية لاستمارة الالتزام¹⁷ وينهي رقابته السابقة إما بالتأشير على بطاقة الالتزام، وعند الاقتضاء على الوثائق الثبوتية، عندما تتوفر في الالتزام أو الامتناع بالرفض المؤقت أو الرفض النهائي وفي الحالة الأخيرة يمكن للأمر بالصرف أن يتغاضى عن الرفض النهائي تحت مسؤوليته¹⁸ ويمثل كل ذلك نتيجة عملية الرقابة المالية.

ونقصد بالرفض الإجراء المكتوب الذي يعبر بموجبه المراقب المالي رفضه قبول الالتزام، ويرسل المراقب المالي مذكرة الرفض إلى الآمرين بالصرف متضمنة كل من الملاحظات والمراجع التي استند عليها هذا الرفض.

ثانياً: الرفض المؤقت.

د. بوشماخ أسامة

هو القرار النهائي الذي يتخذه المراقب المالي المتضمن رفض التأشير على مشروع الالتزام المقدم من طرف الأمر بالصرف، ويكون هذا الرفض عند معاينة المراقب المالي لمخالفات جسيمة لقواعد المحاسبة العمومية وبصفة عامة يكون مشوباً بأحد العيوب التي تضمنتها النصوص القانونية²⁰ ومنها عدم مطابقة الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها، عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية، عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت، ويبلغ المراقب المالي والشكل التالي يبين نسخة منه²¹:

الشكل 03: مذكرة رفض نهائي من طرف المراقب المالي.

وزارة المالية
الديريّة العامة للميزانيّة
الديريّة الجهويّة للميزانيّة
بـالـجـزائـر

الجلنة، في
السيد : (الأمر بالمصرف)

مراقبة المالية
لولاية الجلنة

مذكرة رفض نهائي رقم :

الموضوع : ميزانية : السنة :
بطاقة رقم : في : المبلغ :
طبيعة المطالبة :
استناد : فصل : المادة :

المرجع : المرسوم رقم 414 - 02 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 .
يشترط ان احيط بكم بما بان الملف المذكور في الامر ورجع ، لا يمكن ان يـ
بناشجرتي وذلك لاسباب القتالية :

²²المصدر: يزيد محمد أمين، مرجع سابق الذكر، ص 159.

وعند استخدام أحد هذين الإجرائين يجب أن يطلع الأمر بالصرف على كل الأسباب التي أدت للرفض²³.

المبحث الثالث: تقييم دور المراقب المالي كآلية لترشيد النفقات التي يلتزم بها للجماعات المحلية.

المطلب الأول: تقييم دور المراقب المالي من الناحية الإدارية.

بمجرد القول أن المراقب المالي يمارس رقابة مسبقة (قبليّة) على النفقات الملتزم بها على المستوى اللامركزي، يشير ذلك إلى عملية الرقابة والإحاطة بأحد أهم مدخلات السياسة المحلية المتمثلة في النفقات العمومية، والتي تعتبر محرك عملية تنفيذها لأنه بمجرد منح التأشيرة يمكن البدئ مباشرة في تنفيذ المشروع، هذا ما يدل على رغبة المشرع في ترشيد النفقة الملتزم بها وفي نفس الوقت ترشيد عملية تنفيذ السياسة المحلية حتى لا تكون عرضة للاختلاس والتبذير والاختلال.

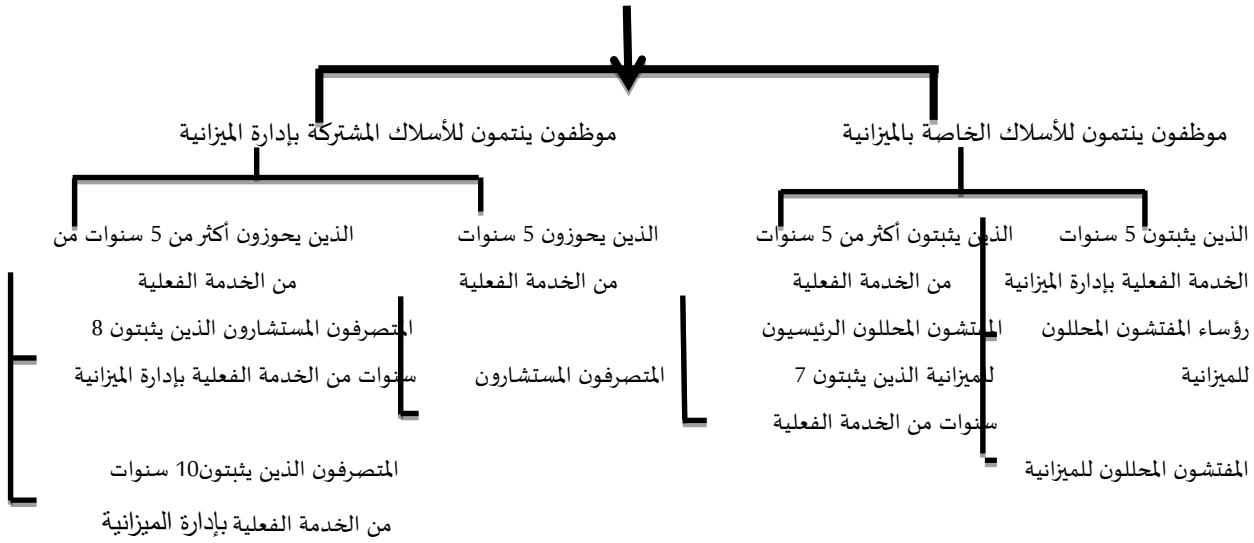
عنوان المقال: دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العمومية الملتزم بها للجماعات المحلية ترشيدها لعملية تنفيذ السياسة المحلية

ولذلك يمكن تقييم دور المراقب المالي من حيث أهميته التي تظهر في عملية تنفيذ السياسة المحلية كمرحلة من مراحلها، والتي يقصد بها مجموعة الأهداف العامة الملائمة لتحقيق التنمية الفعالة وهذا يشمل وضع الخطط والبرامج وتصميم وتشغيل الأشكال الادارية والتنظيمية المركزية واللامركزية الكفؤة والمناسبة لإحداث تنمية محلية²⁴، ويقصد بها أيضا السياسات التي تتناول القضايا والمشاكل التي تخص المحافظات والأقاليم المحلية أو الولايات في الحكومة الاتحادية أو حسب التقسيم الإداري لكل دولة، مثل حل مشكلة السكن الهش²⁵، وتبين أهمية دور المراقب المالي من خلال ما منحه القوانين المنظمة للرقابة على النفقة العامة الملتزم بها، حيث كانت في كل مرة تزيد من صلاحياته، وأهم هذه القوانين هي المرسوم التنفيذي رقم 92 - 414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، والذي عدل بمرسوم تنفيذي آخر رقم 09 - 374 هذا الأخير الذي أضاف مجالات أخرى زيادة على التي كانت محددة في المرسوم التنفيذي الأول لممارسة الرقابة السابقة على النفقة، المتمثلة في ميزانية البلدية وميزانية المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني (EPSCP) وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة²⁶، ويأتي هذا في إطار الإصلاحات الشاملة للدولة بصفة عامة وفي إطار سياسة إصلاح الجماعات المحلية للجانب الإداري والمالي المحلي، هذه الجوانب التي تأخذ حيزا كبيرا من الاهتمام لصانع القرار في الآونة الأخيرة، وبهذا نلاحظ أن المهام الاداري للمراقب المالي قد توسع في مجال الإدارة المحلية، وهذا إن دل على شيء، إنما يدل على أن صانع القرار أراد فعلا تكريس مبدأ الشفافية والمساءلة اللتان تعتبران من مبادئ حوكمة الإدارة المحلية ويقصد بهذه الأخيرة اتباع المنهج الذي يضمن تحقيق الترابط المتبادل بين جميع الأطراف الفاعلة ويتم بموجبها إدارة مراقبة ورصد أنشطة وفعاليات الإدارة المحلية لضمان تحقيق أهداف السياسة بأقصى كفاءة ممكنة في ضوء معايير وخصائص محددة اتجاه جميع أصحاب المصلحة²⁷، وبالتالي فعملية الرقابة السابقة على نفقة الإدارة المحلية تصب في نفس المضمون وذلك بترشيدها لعملية تنفيذ السياسة المحلية. وبالرجوع إلى عملية تعيين المراقب المالي، فزيادة على أنه معين من طرف الوزير المكلف بالميزانية، بالرجوع إلى نص المادة 60 من قانون 90-21 المتضمن قانون المحاسبة العمومية التي تنص على: "يعين المكلفون بممارسة وظيفة مراقبة النفقات المستعملة من قبل الوزير المكلف بالميزانية"²⁸، مما يعطيه وزنا وأهمية بالغة كجهاز تنفيذي وطرف فعال على المستوى المحلي، نجد أيضا أن هذا التعيين مقيد بشروط موضوعية وذلك طبقا للمرسوم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 والمتعلق بمصالح المراقبة المالية، في مادته 11 حيث حدد صنفين من المترشحين يتمثلان في: الأول فئة الأسلاك الخاصة بالميزانية، والثانية تتمثل في فئة الأسلاك المشتركة بإدارة الميزانية، والمخطط التالي يوضح هذه الأصناف والشروط الواجب توفرها فيهم.

د. بوشماخ أسامة

الشكل 04: مخطط يوضح الأصناف والشروط الواجب توفرها في المراقب المالي.

الموظفون المترشحون لمنصب المراقب المالي



²⁹المصدر: يزيد محمد أمين، مرجع سابق الذكر، ص 14.

مما يعني، أن تولي منصب المراقب المالي ليس بالأمر السهل، فعنصر الكفاءة والخبرة والاختصاص مطالب أساسية لتقلده، وتعيين مراقب مالي من بين الأصناف المذكورة سابقا والتي تفوق خبرتهم بين 5 و 8 سنوات، فهذا يمكنهم من تولي المنصب دون أي خوف بحكم توليهم منصب في نفس الإدارة والاختصاص لمدة كافية، وبالتالي فهم ملمين بالإجراءات والقوانين المعمول بها في هذا المجال، بالإضافة إلى اشتراط حصول الموظف على شهادة الليسانس في التعليم العالي أو ما يعادلها³⁰، إذ أن هذا الشرط تم وضعه بصدور المرسوم رقم 11 - 381 بحكم ما يحتاجه المنصب من تكوين أكاديمي في التخصص.

وهكذا أعطى صانع القرار قيمة للمنصب والوظيفة وأوضح نيته في ترشيد المال العام والحفاظ عليه من خلال، الخبرة والكفاءة التي تمكن المعين في هذا المنصب من كشف كل الثغرات أو لبس في مشروع الالتزام أو أي إجراء متعلق به.

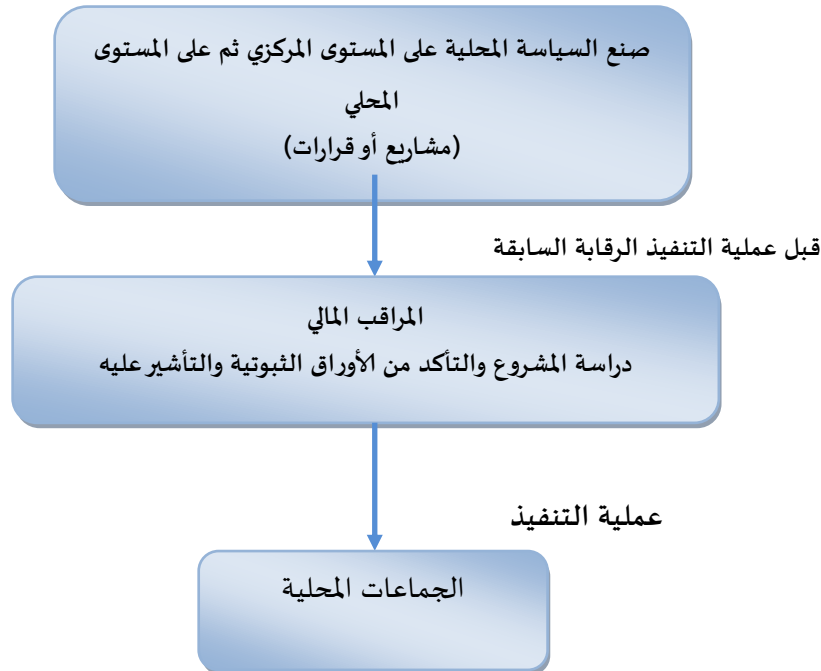
أما بالرجوع إلى مسؤولية المراقب المالي في تسيير أعماله، فنجد أن المشرع قد تفتن في تعديله بالمرسوم التنفيذي 374-09 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 إلى تحديد مسؤوليته بدقة والتي غيها المرسوم السابق 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 وتتمثل في مسؤولية شخصية³¹، وبالتالي أوضح المرسوم المعدل اللبس الذي كان يمكن أن يخلق علامات استفهام في نوع مسؤولية المراقب المالي، أثناء ممارسته لوظيفته، حتى يكون ذو تسيير شفاف كل له حدوده وواجباته لتجنب التجاوزات، ولذلك تخضع أعماله إلى رقابة مجلس المحاسبة سنويا، ويمكن للمراقب المالي أن يتعرض فضلا عن العقوبات الإدارية والمدنية والجزائية إلى عقوبات مالية تصل في حدها الأقصى إلى مقدار راتبه السنوي الخام في فترة اقترافه للخطأ ويتضاعف كلما أخلّ الخطأ بإحدى القواعد التشريعية أو التنظيمية لاستفادته الشخصية³²، كل ذلك يصب في مصلحة المصلحة العامة والحفاظ على موارد الدولة وتجسيد السياسة المحلية بإنجاز المشاريع اللازمة.

ومن بين مسؤوليات المراقب المالي هناك منح التأشير حيث يشرع المراقب المالي في تفحص ومراجعة الوثائق المتعلقة بالنفقة الملتزم بها في أجل عشرة أيام من تاريخ استلام مصالح المراقبة المالية لاستمارة الالتزام، ويمكن تمديد الأجل إلى عشرين يوما في حال تعقد الملفات³³، لكن هذا الإجراء قد تغير في تعديل سنة 2009 حسب المادة 09 منه أصبح تفحص ملفات الالتزام التي يقدمها الأمر بالصرف، والخاضعة للرقابة السابقة، في أجل أقصاه عشرة أيام³⁴، وهذا ما يعني أن فترة منح التأشير تعيق تنفيذ السياسة المحلية، لأن بعض الحالات تستوجب التصرف الفوري والتدخل السريع قصد إصلاحها أو النفقة عليها واتخاذ القرار وعدم الانتظار حتى لا يزيد من حدة المشكل وإعاقة سير الجماعات المحلية، لكن في هذه الحالة البلدية

عنوان المقال: دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العمومية الملتزم بها للجماعات المحلية ترشيدها لعملية تنفيذ السياسة المحلية

ملزمة على الانتظار حتى يتم التأشير على النفقة ولا يمكنها اتخاذ الإجراءات اللازمة خاصة غذا كان الأمر طارئاً، وإذا تم اتخاذ الإجراءات قبل منح التأشير فذلك يبقى في العلاقة بين رئيس البلدية والمراقب المالي وبعيدا عن الإطار القانوني، ثم تسوى الوضعية عند المراقب المالي، وهذا يسمى تسوية وليس رقابة قبلية، لكن في أغلب الأحيان يرفض المراقب المالي ذلك لأن ليس لديه السند القانوني ويعتبر ذلك ثغرة في القانون، وهذا الأخير لم يحسم في كيفية تسيير الحالات الاستعجالية. وهناك مشكل إداري آخر يتمثل في مبدأ سنوية الميزانية، فالمراقب المالي ملزم بالعمل بهذا المبدأ، بمعنى لا يرخص له التأشير على نفقات لسنة ماضية أو سنة مقبلة، ويرخص له فقط التأشير على نفقات السنة المالية، وقد شكلت هذه النقطة جدال كبير بين المراقبين والأميرين بالصرف، ولذلك هناك بعض المشاريع تبقى في منتصف مرحلة تنفيذها ولا تكتمل، هذا ما يعيق عملية تنفيذ السياسة المحلية، كما أن ديون البلديات سببها مبدأ سنوية الميزانية حيث يوجد فواتير قديمة لا يمكن تسديدها إذا فات علمها تاريخ 31 ديسمبر من السنة المالية، وبالتالي فالمشاريع غير المكتملة تجمد وتتسبب في عدة مشاكل تنعكس بالسلب على عملية تجسيد أهداف تنفيذ السياسة المحلية هذا ما يفسر بروز نتائج غير مرضية تؤدي بتوتر العلاقة بين الجماعات المحلية والمواطن الذي يشعر بعدم الرضا، فيلجأ إلى افتعال مشاكل من خلال احتجاجات وشكاوي تشد انتباه الجماعة الإقليمية عوضا اهتمامها بتطوير وتنفيذ سياسات أخرى. كما نجد من ناحية أخرى أن هناك تعليمات وقوانين تنظيمية تنظم أعمال المراقب المالي وإجراءاته من السلطة الوصية، وهو بدوره لا يقوم بإرسال نسخة منها إلى الجماعات المحلية، هذا ما يجعلها غير مطلعة على الكثير من الأمور، كما من شأنه التأثير السلبي على السير الحسن لعملية تنفيذ السياسة المحلية لتبقى عالقة بين الأمر بالصرف والمراقب المالي.

وعندما نأتي إلى مركز المراقب المالي في هيكل عملية السياسة المحلية من حيث صنعها، نجده في المنتصف أما بالنسبة للتنفيذ فيأتي في بدايتها، مما يجعله فاعل من فواعل تنفيذ السياسة العامة، والمخطط التالي يبين ذلك: الشكل رقم 4: يوضح موقع المراقب المالي من عملية تنفيذ السياسة المحلية.



المصدر: مخطط من إعداد الباحثة.

د. بوشماخ أسامة

كما يعطيه مركزه القوة الضابطة والمراقبة والمهيمنة التي تؤثر على عملية التنفيذ سواء بالإيجاب أو السلب، فمن ناحية الايجاب تتمثل في إعطائه إشارة انطلاق أي مشروع أو عملية وذلك في غضون 10 أيام، وبالتالي تنفيذها وتجسيدها على أرض الواقع مما يعني إعطائه انطلاقا ترجمة للسياسة المحلية حتى تتمكن من تسميتها بسياسة عامة على المستوى المحلي، أما الجانب السلبي فيكون العكس، أي يمكن أن يقوم المراقب المالي بتعطيل عملية سير تنفيذ السياسة المحلية المتجسدة في مشروع أو أي أمر آخر ويمكن حدوث ذلك في حالة وجود مراقبين ماليين غير أكفاء وطاقم إداري غير مؤطر، وفي هذه الحالة استعانت الدولة بالمحاسبين العموميين لكن ذلك في بادئ الأمر خاصة عندما انضم إلى مهام المراقب المالي رقابة النفقة الخاصة بالبلديات.

المطلب الثاني: تقييم دور المراقب المالي من الناحية المالية.

ويتبين أنه بالتعديل الذي جاء به المرسوم التنفيذي في 2009 حذى المشرع خطوة مهمة في عملية ترشيد المال العام على المستوى المحلي فمن خلال الرقابة السابقة لميزانيات البلديات أو كل ما يتدخل فيه المراقب المالي على المستوى المحلي، يعتبر نضجا إداريا وسياسيا من صانع القرار في الجزائر وإدراكا بوجوب ترشيد التسيير المحلي للمؤسسات اللامركزية، وتحقيقا لمبادئ الحوكمة المحلية، وتجنبا لوقوع البلديات في مشكل العجز المالي والمديونية التي مست معظم البلديات الجزائرية التي تخطت فيها لعدة سنوات وجعلتها في ركود دائم خاصة في فترة التسعينات وبداية الألفيات، هذا ما أرق ميزانية الدولة، خاصة الآن فالبلدية تحذو مرحلة جديد نحو التغيير فهي مطالبة بتحقيق الكثير من المطالب والنهوض بالتنمية على مستوى إقليمها وذلك بخلق الثروة المرهون بترشيد نفقاتها، وإسنادها دورا جديدا تجسد في صلاحيات جديدة تعكس عملية الإصلاح وإرادة الدولة في تحقيق التنمية المحلية بطرح منظور جديد لها، يراد تجسيده من خلال البلدية على المستوى المحلي.

ولذلك نلاحظ أن تعديل 2009 جاء في هذا الإطار بحكم ما أسنده من مهام أخرى وتكريس نوع آخر من الرقابة للمراقب المالي وتتمثل في الرقابة اللاحقة على ميزانية المؤسسات التالية: المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني ومراكز البحث والتنمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة من ميزانية الدولة، وبإخضاع كل هذه المؤسسات للرقابة اللاحقة من طرف المراقب المالي، هذا إن دل على شيء إنما يدل على حرص الدولة على انفاق المال العام وترشيده نظرا لتطور تدخلها في الشؤون العمومية على المستوى المحلي وجعل الرقابة كآلية جديدة وأساسية في عملية تنفيذ السياسة المحلية وفي نفس الوقت التخفيف عن الرقابة السابقة، بالإضافة إلى أن هذه الآلية تسمح بتقييم السياسة المحلية من خلال معرفة نتائجها، وبالتالي تصحيح الخطأ إن كان بإمكانها أو تجنب الوقوع فيه مستقبلا.

خاتمة:

يعتبر المراقب المالي من خلال ما تم التعرض له خلال هذا المقال، حامي المال العام وتعد هذه الوظيفة سبب وجوده في الأصل، ويعتبر من جهة ثانية حلقة وصل بين عملية صنع وتنفيذ برامج ومشاريع السياسة المحلية، فبدون تأشيرته لوجود لمشروع، وبحكم هذه الصفة فهو يمثل نقطة انطلاق عملية تنفيذ السياسة المحلية وبواسطة مهامه المنوطة به، يستطيع أن يرشد عملية النفقات وبالتالي ترشيد عملية التنفيذ بتدقيق العملية من خلال مستلزماتها، كما يمكنه في المقابل أن يكون عائقا لهذه الأخيرة، ويتبين ذلك من خلال ما يخوله القانون المعمول به من صلاحيات تمكنه من تعطيل عملية سير التنفيذ أو تجسيد المشروع عن طريق عدم تأشيرته على النفقة الملزم بها وليس لسبب من الأسباب بل في كيفية سير إجراءات التأشير عليها، مما ينعكس سلبا على عملية تنفيذ السياسة المحلية وتعطيلها، كما أن تولي

عنوان المقال: دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العمومية الملتزم بها للجماعات المحلية ترشيدا لعملية تنفيذ السياسة المحلية

رقابة مراقب مالي لعدة بلديات هو أمر صعب خاصة وأن هذا العمل يتطلب من التركيز والحذر، حيث لكل دائرة لديها مراقب مالي بالإضافة إلى مراقب مالي لكل ولاية بمعنى أنه يوجد 601 مراقب مالي على مستوى القطر الوطني مقارنة بعدد البلديات المقدر بـ 1541 يعتبر عدد قليل وغير كاف لأن يقوم بهذه العملية الصعبة والأساسية في ترشيد النفقات والسياسة المحلية، وعوض تسهيل الأمور على رؤساء البلديات فالمراقب المالي يقوم بتعطيلها بحكم دوره مما يزيد من البيروقراطية وتقليص استقلالية الجماعات المحلية عوض تكريسها كما هو مطلوب، ولذلك وجب العمل على:

- إعادة النظر في كيفية سير عملية التأشير على النفقة الملتزم بها الخاصة بالجماعات المحلية.
- إعادة النظر في القانون التنظيمي للمراقب المالي وتكييفه حسب مستجدات آليات تنفيذ السياسة المحلية.
- إيجاد نص تنظيمي للحالات الاستعجالية، في منح تأشيرة المراقب المالي للنفقة الملتزم بها للجماعات المحلية.
- إعادة النظر في علاقة منح تأشيرة المراقب المالي ومبدأ سنوية الميزانية حتى لا تكون عاملا في ديون البلديات.
- وضع نص قانوني يلزم المراقب المالي إجراء اجتماعات بين الأمرين بالصرف في نهاية كل سنة للتنسيق معهم والاطلاع أكثر على عملية تنفيذ السياسة المحلية ومعرفة المشاريع التي لها أولوية وتستوجب سرعة منحها التأشيرة لتنفيذها في الوقت المناسب.
- الاسراع في تأطير المراقبين الماليين وتوفير لكل بلدية مراقب مالي خاص بها حتى يتم تسهيل تسيير أمور البلديات ويكف الضغط على المراقبين الماليين الذين يشرفون على رقابة عدة بلديات.

الهوامش:

- 1 - علي أنور العسكري، الرقابة المالية على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة. الاسكندرية: مكتبة بستان المعرفة، 2008، ص 159.
- 2 - - Atkinson Anthony, Koplan Robert, Management accounting. New york: prentice hall édition, 4th éd, USA, 2004, p 154.
- 3 - علي أنور العسكري، مرجع سابق الذكر، ص 226.
- 4 - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، المالية العامة: النفقات العامة- الإيرادات العامة- الميزانية العامة، الجزائر: دار العلوم، 2003، ص 23.
- 5 - شفشوفي عمار، تسيير الأموال العمومية في البلديات الجزائرية، الجزائر: مذكرة تخرج، المدرسة الوطنية للإدارة، 2006، ص 23.
- 6 - محمد أمين يزيد، الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجاً). الجزائر: دار بلقيس للنشر، 2015، ص 151.
- 7 - بن دراجي عثمان، مجال تدخل المراقب المالي في الصفقات العمومية على ضوء القانون الجديد 15247/للصفقات العمومية (المرسوم الرئاسي 2015/09/16 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، (مداخلة مقدمة في يوم دراسي حول قانون الصفقات العمومية الجديد 247/15 المنظم بالتنسيق بين ولاية وجامعة بسكرة (الجزائر)، 2015، ص 1.
- 8 - عبد الرحمان نطور، تنفيذ نفقات الدولة، محاضرات قدمت لمكونين مفتشين رئيسيين، الجزائر، 2018، ص 13-14.
- 9 - النوي خوشي، تسيير المشاريع في إطار تنظيم الصفقات العمومية. الجزائر: ط1، دار الخلدونية، 2011، ص 352.
- 10 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم التنفيذي رقم 92 - 414 مؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413 الموافق 14 نوفمبر سنة 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية، العدد 82، مؤرخة في 15 نوفمبر 1992، ص 3.
- 11 - علي أنور العسكري، مرجع سابق الذكر، ص 184.
- 12 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 11-381 مؤرخ في 25 ذي الحجة عام 1432 الموافق 21 نوفمبر سنة 2011، يتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 64، مؤرخة في 27 نوفمبر سنة 2011، ص 21.
- 13 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم التنفيذي رقم 92 - 414، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم به، مرجع سابق الذكر، ص 2102.

- 14 - عبد الحفيظ عباس، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجامعات المحلية دراسة حالة: نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصورة، رسالة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان (الجزائر): كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2012، ص 62.
- 15 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، **وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية**، 2007، ص 130.
- 16 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 09 - 374 مؤرخ في 28 ذي القعدة عام 1430 الموافق 16 نوفمبر سنة 2009، يعدل و يتم بالمرسوم التنفيذي رقم 92 - 414 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413 الموافق 14 نوفمبر سنة 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، **الجريدة الرسمية**، العدد 67، مؤرخة في 19 نوفمبر 2009، ص 3-4.
- 17 - سهام براهيم وآخرون، **أبحاث في الإصلاح المالي**. الجزائر: دار بلقيس، 2010، ص 211.
- 18 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، **مقياس تسيير الموارد البشرية والوظيفة العمومية**، ملتقى لضبط برنامج تكوين رؤساء المجالس الشعبية البلدية، وهران، الجزائر، 2018، ص 153.
- 19 - محمد أمين يزيد، **مرجع سابق الذكر**، ص 158.
- 20 - أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، الجزائر: جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، فرع القانون العام، 2015، ص 165.
- 21 - المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 92 - 414، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم به، **مرجع سابق الذكر**، ص 2102.
- 22 - محمد أمين يزيد، **مرجع سابق الذكر**، ص 159.
- 23 - المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 92 - 414، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم به، **مرجع سابق الذكر**، ص 2102.
- 24 - أحمد رشيد، **التنمية المحلية**، القاهرة: دار النهضة العربية، 1976، ص 37.
- 25 - جواد عباس حسين، عبد ارزوقي عباس، **صياغة السياسة العامة إطار منهجي**، مجلة أهل البيت، العدد الأول، ص 163.
- 26 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 09 - 374، **مرجع سابق الذكر**، ص 3.
- 27 - حيدر عبد الجبار الطائي منى، **الحكمانية في المنظمات العامة دراسة تطبيقية في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي جمهورية العراق**، في بحوث وأوراق مؤتمر الإدارة الرشيدة وبناء دولة المؤسسات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية جامعة الدول العربية. مصر، 2012، ص 419.
- 28 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 90-21 مؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، **الجريدة الرسمية**، العدد 35، مؤرخة في 15 أوت 1990، ص 1137.
- 29 - محمد أمين يزيد، **مرجع سابق الذكر**، ص 14.
- 30 - **المرجع نفسه**، ص 15.
- 31 - **المرجع نفسه**، ص 20.
- 32 - النوي خرشي، **مرجع سابق الذكر**، ص 345.
- 33 - سهام براهيم وآخرون، **مرجع سابق الذكر**، ص 211.
- 34 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 09 - 374، **مرجع سابق الذكر**، ص 5.