

## رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية

أمينه ركاب

استاذة بجامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان -

### ملخص

تمر النفقات العمومية بعدة مراحل تبدأ من عملية التحضير والمصادقة ثم التنفيذ فالرقابة على التنفيذ، إلا أن هناك رقابة سابقة على عملية التنفيذ هذه الرقابة هي التي تكون بهدف منع الأخطاء أو التجاوزات في الإنفاق قبل حدوثه وذلك عن طريق مجموعة من القواعد تحكم عملية الرقابة لتفادي الأخطار قبل وقوعها، وهذه الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات العمومية تكون من قبل المراقب المالي الذي يسهر على التأكد والتحقق من مدى صحة إنفاق النفقات العمومية وفق الاعتماد المالي المخصص لها.

### RESUME

les dépenses publiques passent en plusieurs étapes, en commençant par le processus de préparation et de la ratification et la mise en œuvre de la censure sur la mise en œuvre, cependant, qu'il ya un contrôle précédent sur le processus de mise en œuvre de ce contrôle est d'être dans le but de prévenir les erreurs ou irrégularités dans les dépenses avant que cela arrive, à travers un ensemble de commande de processus de surveillance des règles pour éviter les dangers avant le fait, et ce contrôle précédente sur la mise en œuvre de la dépense publique soit par le contrôleur, qui voit pour vous assurer et vérifier

la validité des dépenses publiques allouées à elle conformément à la dépendance financière.

## مقدمة

تعتبر النفقات العمومية الوسيلة الأساسية التي يقوم عليها تدخل الدولة في جميع الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، والتي تترجم سياسة الحكومة ومدى نجاعة برنامجهما، والذي يتجلى من خلال طبيعة النفقات وتقسيمها على القطاعات المختلفة.

غير أن حجم هذه النفقات أضحى في تزايد مستمر ناتج عن التطور التكنولوجي المتسارع في العالم، وما يفرضه من أموال ضخمة من أجل عصرة الدولة لقدرتها على تلبية حاجيات مواطنيها المتزايدة في شتى المجالات وفقا لسياستها الملتزمة كمجانبة العلاج والتعليم والسكن.

فهذه النفقات المتزايدة قد تصبح عرضة للتلاعب والتبذير والإسراف الناتج عن سوء تسييرها أثناء إنفاقها، وبالتالي قد يصبح اقتصاد الدولة في خطر محقق قد يؤدي إفلاسها وبالتالي إلى انهيارها، مما ألزم هذه الأخيرة على وضع أجهزة متنوعة ومتخصصة في الرقابة المالية، دعمها المشرع بوضع قوانين تنظمها لحماية الأموال العامة وترشيد إنفاقها.

وعليه الرقابة المالية هي التاكيد من حسن تسيير وتوجيه النفقة بكل شفافية ونزاهة، إلا أنه تختلف أنواعها وتباين صورها، إذ أنها يمكن أن تكون في شكل رقابة قبلية ورقابة بعدية ورقابة أنية أي أثناء التنفيذ من خلال أجهزة رقابية مختصة مهمتها في مراقبة النفقات العمومية، ومن بين هذه الأجهزة الرقابية يوجد جهاز يتخصص في الرقابة القبلية يتمثل في المراقب المالي.

وتبعاً لذلك ما هو دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العامة ؟ .

وللإجابة على هذا التساؤل سوف يتم تقسيم هذا الموضوع إلى:

المطلب الأول: الأحكام القانونية لممارسة مراقب المالي الرقابة على النفقات العمومية

المطلب الثاني: نتائج رقابة المراقب المالي على النفقات العمومية

## المطلب الأول: الأحكام القانونية لممارسة المراقب المالي الرقابة على النفقات العمومية

إن الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات العمومية المتعلقة بالميزانية العامة للدولة والميزانيات الأخرى تمارس وفقا لأحكام قانونية تنظيمها، منها ما هو متعلق بالجانب الموضوعي (فرع أول) ومنها ما هو متعلق بالجانب الشكلي (فرع ثان).

## الفرع الأول: الشروط الموضوعية لممارسة المراقب المالي رقابته على النفقات العمومية

لممارسة المراقب المالي رقابته على تنفيذ النفقات العمومية، يشترط أن تكون ضمن مجال معين (أولا)، وأن تكون رقابته على عناصر محددة (ثانيا).

أولا: مجال ممارسة المراقب المالي رقابته

يمارس المراقب المالي مهامه الرقابية لدى الإدارة المركزية والولاية والبلدية، فيراقب كل من ميزانيات المؤسسات التالية:

- ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، أي ميزانية كل وزارة حيث أنه لكل قطاع وزاري ميزانيته الخاصة به تحدد فيه نفقاته، وكذا نفس الأمر بالنسبة للمباني والإدارات التابعة للدولة.

- الميزانيات الملحقة، وهنا يعمل المراقب المالي لإجراء الرقابة القبلية على النفقات المتعلقة بالميزانية الملحقة والمعرفة وفق نص المادة 44 من قانون 17/84، بكونها العمليات المالية لمصالح الدولة والتي يضيف القانون عليها الشخصية الاعتبارية والتي لها دور تقديم خدمات أو إنتاج خدمات مدفوعة الثمن، وقد عرفت الجزائر عدة أنواع من الميزانيات الملحقة لم يبق منها سوى الميزانية الملحقة بالبريد والمواصلات والتي استحدثت منذ سنة 1963، أما غيرها من الميزانيات الملحقة فلم تظهر إلا فترة من الزمن.

- النفقات الملتزم بها والمتعلقة بالحسابات الخاصة بالخزينة، وهي تشمل وفق المادة 48 من قانون 17/84 المذكور أعلاه مايلي :

\* الحسابات التجارية.

\* حسابات التسبيقات.

\* حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية.

\* حسابات القروض.

وفحوى هذه الحسابات الخاصة للخزينة أن هناك تحصيل لبعض الأموال لصالح الخزينة العامة للدولة نتيجة عمليات خاصة لا تعتبر من قبيل الإيرادات العامة، كما قد تسجل الخزينة العامة خروجاً لبعض الأموال دون اعتبارها نفقات عامة لأجل هذا كان لابد من رصدها في حسابات خاصة دون أن تدرج في ميزانية الدولة، وهذا لا يمنع من خضوعها لرقابة المراقب المالي المسبقة.

-نفقات ميزانية الولاية والبلدية: وهي عبارة عن جدول تقدير للإيرادات والنفقات الخاصة بالولاية والبلدية، وهي الأخرى خاضعة لرقابة المراقب المالي .

-وإضافة إلى ذلك ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة .

ثانياً: العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي

لقد بينت المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 العناصر التي تخضع لرقابة المراقب المالي، وهي محددة على سبيل الحصر وتتمثل فيما يلي:

-صفة القانونية للأمر بالصرف: وهنا يتم التأكد من ما إذا كان الأمر بالصرف الذي ينفذ عملية الالتزام بالنفقة مؤهلاً قانوناً للقيام بهذه العملية، ويتم ذلك من خلال الرجوع إلى الدمغة الخاصة بالهيئة المنفذة للعملية والإمضاء الموجود في أسفل بطاقة الالتزام الذي يبين اسم ولقب الأمر بالصرف وصفته، وقد عرفته المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية بأنه كل شخص مؤهل قانوناً للقيام بتنفيذ عمليات الالتزام بالنفقة أو التصفية أو توجيه أمر بالدفع.

-المطابقة التامة لبطاقة الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها: حيث أن شكلية بطاقة الالتزام تحدد بقرار من وزير المالية وذلك فيما يتعلق بالبيانات المذكورة فيها، وذلك استناداً إلى المادة 8 من المرسوم التنفيذي 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها.

-توفر الاعتمادات والمناصب المالية: وذلك بالرجوع لمدونة الميزانية الخاصة بالقطاع المعني، حيث أنه عند بداية كل سنة مالية يتم إعداد مدونة الميزانية التي يتم فيها توزيع الاعتمادات حسب الأبواب والمواد ويصادق عليها من طرف المديرية العامة للميزانية، وتتخذ المدونة شكل قرار وزاري مشترك بين وزير القطاع المعني ووزير المالية.

وعليه لمعرفة وجود الاعتمادات الخاصة بعملية مالية يكفي الرجوع إلى مدونة الميزانية في البداية، وذلك بمقارنة مبلغ الالتزام بالنفقة مع المبلغ الإجمالي الخاص بكل عملية حيث يتم في بطاقة الالتزام تسجيل الرصيد المتبقي الذي يكون المرجع الرئيسي للعملية اللاحقة.

ومن ثم الاعتماد المالي هو الرخصة القانونية التي تسمح للأعوان المكلفين بالتنفيذ القيام بالعمليات الموكولة إليهم، لذا فعلى الأمر بالصرف عند التزامه بالنفقة أن يستند إلى ذلك الاعتماد المالي المفتوح في حدود الميزانية المخصصة لذات الغرض.

-التخصيص القانوني للنفقة: لا يكفي وجود الاعتماد بل لابد على الأمر بالصرف أن يلتزم بوجهة النفقة، أي أن يتأكد من أن يغطي كل اعتماد مفتوح نفقة معينة، وبأن لا يغطي اعتماد ما نفقة غير مخصصة له.

-مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثائق الملحقة: وتتمثل الوثائق الملحقة في وثائق الإثبات المختلفة التي يرفقها الأمر بالصرف مع بطاقة الالتزام ويقدمها للمراقب المالي، ونذكر على سبيل المثال: قرار تعيين موظف، فاتورة شكلية، فاتورة نهائية، عقد صفقة...

ويقوم المراقب المالي في هذه العملية بمراقبة المبالغ المذكورة في وثيقة الالتزام والتأكد من مدى مطابقتها للمبالغ المذكورة في الوثائق الملحقة، فمثلاً إذا تعلق الالتزام بنفقة خاصة بمستخدم من مستخدمي إدارة غير ممرضة وتم تحديد مبلغ المرتب الشهري ب: 15.000 دج يقوم المراقب المالي بالتأكد من مطابقة هذا المبلغ المحدد في بطاقة الالتزام.

-وجود التاثيرات والآراء المسبقة: أي التأكد من وجود التاثيرات والترخيصات والآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة قانوناً لهذا الغرض إذا ما نص القانون على إلزاميتها، ويتعلق هذا بخصوص الصفقات العمومية التي يتطلب تنفيذها التاثير المسبقة للجنة الصفقات العمومية وفي حالة عدم وجود التاثير لا يمكن تنفيذ الصفقة.

وعليه فإن منح أو عدم منح التاثير يكون بعد مرور بمختلف العناصر السابقة الذكر، وذلك بالتأكد منها واحدة بعد أخرى.

وملاحظ هنا أن المراقب المالي له وظيفة مزدوجة فهو عضو في لجنة الصفقات التي تختص بالتاثير أو عدم التاثير على قبول الصفقة، كما أنه في ذات الوقت يراقب النفقات الملتزم بها ويؤشر عليها.



## الفرع الثاني: الشروط الشكلية لممارسة المراقب المالي رقابته على النفقات العمومية

لا تكفي مجرد توفر الشروط الموضوعية لممارسة المراقب المالي رقابته، بل هناك شروط شكلية وجب الأمر التقيد بها تتمثل في الإجراءات الواجب على المراقب المالي إتباعها (أولاً)، وأجال قيام المراقب المالي برقابته (ثانياً).

أولاً: إجراءات الرقابة التي يقوم بها المراقب المالي

بالرجوع إلى أحكام المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-374، نجد أن الرقابة التي يمارسها المراقب المالي تقوم على محورين أساسيين ألا وهما:

أ- خضوع قرارات الالتزام بالنفقة لتأشيرة المراقب المالي

يقوم بها المراقب المالي وفقاً لمجموعة من الشروط، حيث أن كل الالتزامات بالنفقة المسجلة في ميزانية الدولة يجب أن تخضع للتأشيرة المسبقة للمراقب المالي، وعليه لا يمكن في أي حال من الأحوال الالتزام بنفقة معينة دون وجود تأشيرة مسبقة للمراقب المالي، وهذا ما نصت عليه المادتين 5 و6 من المرسوم السالف الذكر، حيث تخضع كل القرارات المتضمنة التزاماً بالنفقة مسبقاً وقبل التوقيع عليها لتأشيرة المراقب المالي، وتتمثل هذه القرارات في:

-قرارات التعيين، التثبيت المتعلقة بالحياة المهنية للموظف وأجورهم باستثناء الترقية في درجات.

-الجدول الاسمية التي تعد عند غلق كل سنة مالية.

-الجدول الأصلية التي تعد في بداية السنة، والجدول الأصلية التي تقرأ أثناء السنة المالية.

-وكذلك مشاريع الصفقات العمومية والملاحق.

كما يخضع لتأشيرة المراقب المالي:

-كل التزام مدعم بسند طلب أو فاتورة شكلية عندما لا يتعدى المبلغ مبلغ الصفقة العمومية.

-كل القرارات الوزارية المتعلقة بالإعانات، تفويض الاعتمادات أو الإلحاق أو تحويل الاعتمادات.

-كل الالتزامات المتعلقة بتعويض المصاريف والتكاليف الملاحقة إضافة إلى النفقات المثبتة بفواتير نهائية .

ب- محاسبة الالتزام بالنفقة

إن مسك محاسبة الالتزامات تهدف إلى تحديد مبلغ الالتزام المنفذ من الاعتمادات المسجلة في الميزانية والرصيد المتبقي في كل لحظة بموجب مرسوم تنفيذي رقم 374-09 السالف الذكر.

إن محاسبة الالتزام التي يقوم بمسكها المراقب المالي تكون في مجال التسيير أو التجهيز.

بالنسبة لمحاسبة الالتزام المتعلقة بنفقات التسيير نصت عليها المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 وتسجل:

-الاعتمادات المفتوحة أو المفوضة حسب الأبواب والمواد.

-ربط الاعتمادات.

-تحويل ونقل الاعتمادات.

-تفويض الاعتمادات الممنوحة للأميرين بالصرف الثانويين.

-الالتزامات المنفذة.

-الأرصدة المتبقية .

أما فيما يخص الالتزام المتعلق بنفقات التجهيز جاء في نص المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 374-09، وتسجل:

-رخص البرنامج وإعادة تقييمها المتتالي في كل مرة.

-تفويض رخص البرنامج.

-الأرصدة المتبقية .

ثانيا، أجال إعمال الرقابة المسبقة للمراقب المالي

يشرع المراقب المالي في تفحص ومراجعة كل الوثائق المتعلقة بالنفقة الملتزم بها، والتي قدمها الأمر بالصرف في أجل 10 أيام اعتبارا من تاريخ استلام مصالح المراقبة المالية لاستمارة الالتزام، ويمكن تمديد هذا أجل إلى 20 يوما في حال تعقد الملفات وتطلبها لدراسة ومراجعة مكثفة من المراقب المالي، وهذا ما أكدته المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، لكن بعد تعديل هذا الأخير بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-374 أبقى المشرع على أجل 10 أيام ولم يشر إلى حالة التمديد وذلك بموجب المادة 9 منه.

## المطلب الثاني: نتائج رقابة المراقب المالي على النفقات العمومية

بعد القيام بعملية الرقابة يكن للمراقب المالي أن يصل إلى إحدى النتيجتين:

- حالة مطابقة العملية للقوانين والتنظيمات المعمول بهما.

- حالة عدم المطابقة للقوانين والتنظيمات.

وذلك بالعودة إلى المادة 10 من المرسوم التنفيذي 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها حيث تنص على أن الرقابة على النفقات الملتزم بها إما أن تكون مطابقة للمواد المذكورة في المادة 9 من نفس المرسوم أو تكون غير مطابقة.

## الفرع الأول: مطابقة الالتزام بالنفقة للشروط

في هذه الحالة يقوم المراقب المالي بوضع التأشيرة على بطاقة الالتزام وعلى الوثائق الإثباتية، والتي تعتبر دليلاً على سلامة النفقة وفي هذه الحالة يمكن للأمر بالصرف أن يمرر الأمر بالدفع أو حوالة الدفع للمحاسب العمومي لإجراء عملية الدفع.

## الفرع الثاني: عدم مطابقة الالتزام بالنفقة للشروط

وهنا نكون أمام حالتين: الرفض والتغاضي، فبالنسبة للعمليات الغير مطابقة للقوانين والتنظيمات المعمول بهما تكون العملية موضوعاً للرفض المؤقت أو النهائي حسب الحالة.

وفي حالة الرفض النهائي يمكن للأمر بالصرف القيام بالتغاضي تحت مسؤوليته عن طريق قرار معلل، ويجب أن تحتوي مذكرة الرفض على جميع الملاحظات الضرورية، إضافة إلى المراجع من النصوص المتعلقة بالعملية المنجزة.

ويجب أن يعلم الأمر بالصرف في مرة واحدة حول الأسباب المتسببة في عدم منح التأشيرة.

أولاً: حالات الرفض المؤقت

لقد بينت المادة 11 من المرسوم 414/92 حالات الرفض المؤقت من المراقب المالي على النحو التالي:

- حالة اقتراح التزام بنفقة لكنه مشوب بمخالفات للتنظيم المعمول به غير أنه يمكن تصحيحها.

- عدم كفاية أو انعدام الوثائق المثبتة للالتزام بالنفقة والمطلوبة قانوناً.



-نسيان أحد البيانات الهامة في الوثائق المرفقة بالالتزام.

وبهذا يعتبر تخلف أحد هذه البيانات سبباً للرفض المؤقت لمنح التأشيرة من المراقب المالي، وتعد هذه المخالفات غير جوهرية إذ تمثل إجراءات شكلية تدع للأمر بالصرف فرصة لتعديل الالتزام بالنفقة وتصحيح الخلل الوارد.

كما أن الرفض المؤقت يؤدي إلى تعليق آجال تطبيق الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها.

ثانياً، حالات الرفض النهائي

وهي مبينة في المادة 12 من ذات المرسوم على النحو التالي:

-عدم تطابق الاقتراح بالالتزام للقوانين والتنظيمات السارية المفعول.

-عدم توفر الاعتمادات اللازمة أو المناصب المالية.

-عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات الموجودة على مذكرة الرفض.

وتعد هذه الحالات من الإجراءات الأساسية والجوهرية التي لا يمكن للأمر بالصرف تصحيحها وبهذا لا يمكنه تصحيح الالتزام بالنفقة، غير أنه يشترط أيضاً على المراقب المالي أن يبرر رفضه النهائي لمنح التأشيرة حتى لا يكون متعسفاً في اختصاصه الرقابي.

ثالثاً، حالة التغاضي

حسب المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 فإن الأمر بالصرف يمكن أن يقوم بهذا الإجراء في حالة الرفض النهائي للمراقب المالي لوضع التأشيرة على عملية الالتزام بالنفقة، وفي هذه الحالة ترفع مسؤولية المراقب المالي وتقوم مسؤولية الأمر بالصرف.

ويقوم الأمر بالصرف بالتغاضي عن طريق قرار معلل ويجب عليه أن يعلم وزير المالية.

ولا يمكن القيام بالتغاضي للأسباب التالية:

-عدم تمتع الأمر بالصرف بالصفة القانونية التي تؤهله للقيام بالعملية.

-عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.

-غياب التأشيرات والآراء المسبقة المنصوص عليها في القانون والتنظيم المعمول بهما.

-غياب الوثائق الإثباتية المتعلقة بالالتزام.

-التخصيص غير القانوني للالتزام سواء بتجاوز الاعتمادات أو تغييرها.

إن الالتزام الذي يتم بموجبه التغاضي يوجه إلى المراقب المالي للتأشير عليه بتأشيرة الأخذ في الحسبان مع الرجوع إلى تاريخ ورقم التغاضي.

يقوم المراقب المالي بتحويل نسخة من ملف الالتزام إلى وزير المالية للإعلام.

في كل الحالات السابقة تتحصل المؤسسات المتخصصة في الرقابة على نسخة من ملف التغاضي.

#### خاتمة

يستنتج مما سبق أن للمراقب المالي دور أساسي لا يمكن الاستغناء عنه في عملية الرقابة على تنفيذ النفقة من خلال عملية الرقابة السابقة عليها، وتجنب الأمر بالصرف الوقوع في الأخطاء، حيث يعتبر المراقب المالي صمام الأمان بالنسبة له، وذلك من خلال استشارة وجوبية ملزم تنفيذها.

ورغم هذا لاحظنا بعض الصعوبات التي تواجه المراقب المالي أثناء أداء مهامه منها كثرة وتنوع عمليات الإنفاق الواجب عليه مراقبتها، وذلك إما بالتأشير عليها في حالة صحتها أو رفضها رفضاً مؤقتاً في حالة عدم صحتها مع إبداء الملاحظات الواجب على الأمر بالصبر مراعاتها لتصحيحها وكل هذا في وقت قصير ومحدد، مما يتطلب وقت وجهد كبيرين عند المراقب المالي، مما يؤدي إلى خلق ضغط كبير بلا شك عليه قد يعرضه إلى الوقوع في التقصير في أداء مهامه.