الرقابة المالية السابقة وأهميتها في تحسين مردودية النفقات العمومية: دراسة حالة مديرية الطاقة والمناجم لولاية أم البواقي

Previous financial control and its importance in improving the efficiency of public expenditures: a case study of the Energy and Mines etablissement of Oum Elbouaghi State

زروقي محمد الأمين [1]*، صراع توفيق [2]

[1] جامعة البليدة 2 –لونيسي علي (الجزائر)، amine1358@hotmail.fr

[2] جامعة البليدة 2 –لونيسي علي (الجزائر)، tawfiqhrm@gmail.com

تاريخ الاستلام: 02 / 01/ 2020 تاريخ القبول : 02 / 07/ 2020

الملخص :

تهدف هذه الدراسة الى اظهار أهمية الرقابة في تسيير النفقات العمومية. حيث أن النفقات العمومية أداة مهمة في السياسة المالية للدولة التي تستخدمها من اجل اشباع حاجيات المجتمع. وتمر عملية تنفيذ النفقات العمومية بخطوتين أساسيتين، خطوة إدارية تتم من طرف الصرف والتي تقسم الى ثلاث مراحل؛ الالتزام بالنفقة؛ والامر بالدفع؛ والتصفية، وخطوة محاسبية تتمثل في دفع النفقة. وتعتبر هذه الرقابة السابقة كإذن من أجهزة الرقابة المختصة على القرارات المتعلقة بالتصرف في الأموال العمومية. فالرقابة السابقة رقابة مانعة لوقوع الأخطاء والمخالفات المالية، لأنها تمنع ضياع الأموال العمومية حاضرا ومستقبلا و تحسين من مردوديتها.

الكلمات المفتاحية: الرقابة المالية؛ الرقابة السابقة؛ الالتزام؛ مردودية النفقات العمومية.

تصنيف Jel: H60, H61, H63

Abstract :

The aim of this study is to highlight the importance of financial control organization in managing public expense. Public expense is an important means of monetary policy of the government. It is used in order to satisfy the public needs of the society. The process of the implementation of public expense is done across two phases; administrative phase that is carried out by the certifying, which is divided into three operations: the engagement, filtering, and order of payment. In addition, the phase of accounting is to pay the expense where public accountant party implements it. In spite of the existence of financial control

* المؤلف المرسل

organization, the phenomenon of embezzlement and waste of public funds is ongoing and this is due to the weakness of control in our country.
Key words: Financial Control ; Pre-Control ; Engagementm ; Public expense.
Jel classification code :H60, H61, H63

1- مقدمة:

الرقابة السابقة أثناء عملية تنفيذ النفقات العمومية لها أهمية كبيرة، نظرا لأنها تعمل على التأكد من شرعية النفقة وتتم قبل خروج الأموال من الخزينة العمومية. ويتضح ان الغاية من هذه الرقابة القبلية تتمثل أساسا في عدم صرف أي مبلغ إلا إذا كان مطابقا للقواعد المالية المعمول بها سواء كانت قواعد الميزانية أو القواعد المقررة في اللوائح الإدارية المختلفة وتأخذ هذه الرقابة القبلية شكل وصورة الموافقة المسبقة من أجهزة الرقابة المختصة على القرارات المتعلقة بالتصرف في الأموال العمومية.

وبهذا تعد رقابة مانعة لوقوع الأخطاء والمخالفات المالية في أكثر الأحيان ولذلك يطلق عليها عادة الرقابة المانعة، لأنها تمنع أو تحول دون تبديد الأموال العمومية ومن هذا كان من المهم البحث في الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات العمومية.

من هذا المنطلق تتمحور الإشكالية الجوهرية لهذه الورقة البحثية حول : **كيف تساهم الرقابة المالية السابقة في تحسين مردودية النفقات العمومية من خلال المتابعة و المراقبة المستمرة في تسيير هذه النفقات؟**.

للإجابة على هذه الإشكالية قمنا بتبني مقاربة نظرية و تطبيقية. تطرقنا من خلال القسم الأول من هذا المقال إلى التعرف على مفهوم النفقات العمومية و مراحلها مع تحديد أهمية الرقابة المالية السابقة في تسيير النفقات العمومية و تحسين من مردوديتها. أما القسم الثاني فهو عبارة عن دراسة حالة قمنا بها على مستوى الرقابة المالية لولاية أم البواقي من أجل دراسة أهمية الرقابة المالية السابقة في تسيير النفقات العمومية الملتزم بها لمديرية الطاقة والمناجم باعتباره قطاع حساس و أهمية الأظرفة المالية التي ترصد له في تحقيق التنمية الاقتصادية.

2- النفقات العمومية ومراحلها

تعتبر النفقات العامة الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات، فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة، وتبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام واعتمادات تخصص لكل جانب منها، تلبية للحاجات العامة للأفراد، وسعيا وراء تحقيق أقصى نفع جماعي ممكن لهم. ومع تطور دور الدولة في التدخل لإشباع الحاجات العامة، تتطور النفقات العامة بصفة دائمة ومستمرة من حيث مفهومها، وتعدد أنواعها وتقسيماتها المختلفة، والقواعد التي تحكمها.

2-1 مفهوم النفقات العمومية

النفقة في المفهوم اللغوي تعني افتقار الفرد وذهاب ماله. (بن داود ابراهيم، 2012، ص26) أما من الناحية الاصطلاحية فقد أعطيت للرقابة المالية عدة تعاريف متنوعة من بينها:

- النفقة العمومية هي مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام (فلح حسين خلف، 2008، ص28).
- النفقات العمومية هي مجموعة المصروفات التي تقوم الدولة بإنفاقها خلال فترة زمنية معينة، بهدف إشباع حاجات عامة معينة للمجتمع الذي تنظمه هذه الدولة (عبد الغفور ابراهيم أحمد، 2013، ص22).
- النفقة العامة هي مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام بقصد إشباع حاجة عامة (عبد الغفور ابراهيم أحمد، 2013، ص22).

- النفقات العمومية هي المبالغ التي تقوم بصرفها السلطات العمومية أو أنها مبالغ نقدية يقوم بانفاقها شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة. كما يمكن تعريفها: بانها استخدام مبالغ نقدية من قبل هيئة عامة بهدف اشباع حاجة عامة (محمد عباس محرزي، 2003، ص65).
- نصت المادة 23 من القانون 17/84 والواردة في الفصل الثالث المعنون بالنفقات على انه تشتمل الأعباء الدائمة للدولة (النفقات العمومية) على ما يلي: نفقات التسيير، نفقات الاستثمار، القرض والتسبيقات.

يتبين من هذه التعاريف أن النفقة العمومية تشتمل على ثلاثة عناصر وهي: النفقة العامة مبلغ نقدي، النفقة العامة يقوم بها شخص عام، النفقة العامة يقصد بها تحقيق نفع عام.

2-2 مبررات النفقات العمومية

تبرر النفقة العامة من خلال ثلاثة عوامل وهي: تدعيم تخصيص الموارد، إعادة توزيع الدخول، تدعيم الاستقرار الاقتصادي.

- **تدعيم تخصيص الموارد:** يقصد بتخصيص الموارد في الاقتصاد بعملية توزيع الموارد الاقتصادية المختلفة على الحاجات المتعددة وهذا يمثل أصل المشكلة الاقتصادية والذي تتحدد على إثره مدى كفاءة السياسة الاقتصادية المطبقة.
- **إعادة توزيع الدخول:** حيث أن الدولة من خلال نفقاتها العامة في شكل منح ومساهمات اجتماعية تساعد على الحد والتقليل من التفاوت في الدخول بين مختلف فئات المجتمع بشكل يحد من التفاوت الاجتماعي واللاعدالة الاجتماعية، كما أنها تساهم في تدعيم القدرة الشرائية وما ينعكس عنها من ايجابيات على النشاط الاقتصادي المحلي.
- **تدعيم الاستقرار الاقتصادي:** يقصد بالاستقرار الاقتصادي الوصول لأكبر استخدام أمثل للموارد مع ثبات المستوى العام للأسعار، حيث أن الدولة من خلال نفقاتها العامة تساعد على تجنب الآثار السلبية لعديد الاختلالات في النشاط الاقتصادي على كل من معدلات البطالة والتضخم ومن ثم المحافظة عليها عند مستوياتها الطبيعية (François escalle,2005,P205) .

3-2 مراحل تنفيذ النفقات العمومية

من أجل ضمان التوظيف الأمثل للموارد العمومية، هناك عدة قيود قانونية وتنظيمية لتفادي تبديد واختلاس الأموال العمومية، بواسطة تطبيق رقابة مستمرة على تنفيذ النفقات وعن طريق الرقابة السابقة للنفقات والتي يمارسها المراقب المالي قبل تنفيذ النفقة على أوامر الآمر بالصرف، أو الرقابة أثناء التنفيذ والتي يمارسها المحاسب العمومي، أو الرقابة اللاحقة الممارسة من طرف مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، حيث تهدف هذه القيود القانونية إلى مراقبة مدى احترام السلطة التنفيذية للترخيص التشريعي الممنوح من طرف البرلمان في مجال توظيف النفقات العمومية. وتطبيقا لمبدأ الفصل بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي، كما تمر عملية تنفيذ النفقات العمومية على عدة المراحل.

- **مرحلة الالتزام:** حسب المادة رقم 19 من القانون رقم 90-11 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية، تعرّف عملية الالتزام بانها العمل الذي يترتب عنه إنشاء الدين. وما يمكن استنتاجه من هذا التعريف أن عملية الالتزام تتمثل في الإجراء الذي ينتج عنه عبء مستقبلي على عاتق الدولة التي توضع في وضعية مدين، ولا تعقد النفقة إلا في حدود الاعتمادات المالية المبرمجة في الميزانية. وبالتالي، لا يجوز تغيير مجال صرف النفقة العمومية إلا في حدود الغاية التي رصدت لها الاعتمادات المالية في ظل احترام بنود وأبواب الميزانية. ويتم متابعة عمليات

الالتزام بالنفقات العمومية عن طريق إعداد بطاقة الالتزام من طرف الآمر بالصرف وارسالها مع وثائق إثبات النفقة إلى المراقب المالي وفق رقم تسلسلي غير متقطع، حيث يقوم هذا الأخير بتدقيق ومراقبة مدى مشروعية النفقة العمومية. عندما يمنح المراقب المالي تأشيرته على وثيقة الالتزام، تنتهي مرحلة الالتزام مما يسمح للآمر بالصرف بتنفيذ المرحلة الثانية المتعلقة بتنفيذ إجراءات التصفية وذلك بعد تخصيص الاعتمادات المالية لتغطية النفقة محل الدفع. ويسمح هذا الإجراء بتقييد صلاحيات الآمرين بالصرف وتفادي عقد النفقة من دون توفر التغطية المالية والحد من تحقق الدين على عاتق الدولة بسبب سوء تسيير المرافق العمومية، حيث إن المتعامل الاقتصادي لم يتم أداء الخدمة وبالتالي يمكن إلغاء الالتزام بالنفقة من دون ان يترتب عن ذلك دين على الدولة.

- **مرحلة التصفية:** بعد أن يتم الارتباط بالنفقة، تأتي الخطوة الثانية المتعلقة بتحديد مبلغ النفقة الواجب على الدولة دفعه، فيتم تقدير المبلغ المستحق للدائن وخصمه من الاعتماد المقرر في الميزانية، مع ضرورة التأكد من أن شخص الدائن غير مدين للدولة بشيء حتى يمكن اجراء المقاصة بين الدينين.
- **مرحلة إصدار سند الأمر بالدفع:** تعتبر مرحلة إصدار سند الأمر بالصرف آخر المراحل الإدارية الإجبارية لتنفيذ النفقات العمومية والتي تتمثل في الإذن بالصرف الذي يصدر عن الآمر بالصرف، الوزير أو من ينيب عنه، أو من يحدده القانون والنظام الأساسي للجهة صاحب العلاقة، بدفع مبلغ الدين كما تحدد في مرحلة التصفية.
- **مرحلة الدفع**: يتكفل المحاسب العمومي بعملية تسديد النفقات عن طريق تحويل المبالغ المالية إلى صاحب الحق وتصفية ذمة الدولة من الدين بصفة نهائية إضافة إلى مسك القيود والسجلات المحاسبية للعمليات المالية التي يقوم بتنفيذها (سوزي عدلي ناشد،2008، ص383).

3- أهمية الرقابة المالية السابقة في تسيير النفقات العمومية الملتزم بها

تطور مفهوم الرقابة المالية بتطور المبادئ التي تحكم الأنشطة المالية ومراحلها. حيث بدأت بمفهومها المالي التقليدي على الرقابة المحاسبية القائمة على المراجعة المستندية والتحقق من سلامة تطبيق القوانين المالية. أما وفق المنهج الحديث، فلم تعد الرقابة المالية قاصرة على الإجراءات التي تتبع لمراجع الحسابات والتصرفات المالية، بل تجاوزت هذا المفهوم إلى تقييم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة، وقياس مدى كفاءتها وقدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعة وفق الزمن المحدد لها.

1-3 مفهوم الرقابة المالية السابقة (القبلية)

الرقابة في المفهوم اللغوي تعني الحفظ، والانتظار والرصد والحراسة (الشوكي شادي أنور كريم، 2012، ص14). أي أن الرقابة تعني المحافظة على الشيء وصونه وحراسته، وهذا المفهوم يعتمد على المحافظة على الأموال وترشيد إنفاقها. ولقد أعطيت للرقابة المالية عدة تعاريف متنوعة من بينها:

- الرقابة المالية جزء من العمل الإداري بحيث تهدف إلى التحقق من صحة الأداء وتقويمه في حالة اعوجاجه (الزهاوي سيروان عدنان ميزرا ، 2008،ص74).
- الرقابة المالية هي مجموعة من الإجراءات التي تقوم بها أجهزة معينة، من أجل المحافظة على الأموال العامة، وضمان حسن تحصيلها وإنفاقها بدقة وفعالية واقتصادية، وفقا لما أقرته السلطة التشريعية لقانون الموازنة والقوانين المالية الأخرى، ووفق للخطط الموضوعة للجهات الخاضعة للرقابة (عيسى أيوب الباروني، 1986، ص11).
- الرقابة المالية تعني التحقق من أن التنفيذ بتم وفقا للتوجيه المحدد في خطة العمل وضمن القواعد والأهداف المقررة وذلك بقصد تبيان نواحي الخطأ والضعف، والانحراف وإيجاد الحلول المناسبة لها لاجتناب تكرار وقوعها وتحديد المسؤولين عن ارتكابها ولضمان حسن تطبيق تلك الأهداف

والقواعد وبيان مدى سلامتها وكفايتها والوصول إلى معدلات دقيقة في الأداء وفقا لمعايير تنسجم مع طبيعة الجهة الخاضعة للرقابة (عصفور محمد شاكر ، 2008، ص152).

- وتعرف على أنها عبارة عن منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية بغية التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها (حشيش عادل أحمد، 1997،ص 311).

ومن التعاريف السابقة، يمكن القول ان الرقابة المالية هي مجموعة المبادئ والتشريعات الموضوعة بقصد التعرف على أي انحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب وذلك للمحافظة على المال العام. وتأخذ الرقابة المالية ثلاثة أشكال، حيث يمكن أن تكون الرقابة المالية سابقة لتنفيذ النفقات العمومية أو آنية مرافقة لها أو لاحقة لها أي بعدها.

الرقابة السابقة لتنفيذ النفقات الملتزم بها والتي يطلق عليها البعض الرقابة الوقائية (أو المانعة) تتمثل في إجراء عمليات المراجعة والرقابة قبل صرف النفقة، إذ لا يمكن وفقا لهذا الأسلوب لأي وحدة تنفيذية الارتباط بالتزام أو القيام بدفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة في الدولة بالرقابة على الإنفاق وتتم عمليات الرقابة على جانب النفقات فقط حيث لا يتصور أن تتم رقابة سابقة على تحصيل الإيرادات العامة. كما يقصد بالرقابة السابقة مجموعة الإجراءات السابقة لمتابعة أعمال تنفيذ الخطط والسياسات الموضوعة بقصد التعرف على أي انحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب إضافة إلى المحافظة على المال العام من الضياع أو سوء الاستعمال. وبالتالي فالرقابة المالية السابقة تعني الملاحظة والمتابعة والتحقق من الاستعمال الحسن للإمكانيات البشرية والمادية والمالية، وكذلك الوثائق، او الحسابات، واحترام القوانين والمراسيم والتعليمات الموضوعة (عوف الكفراوي، 1998، ص43).

الرقابة المالية المرافقة تتمثل في مختلف عمليات المتابعة التي تجريها الأجهزة الرقابية المختصة على ما تقوم به إدارات المنشأة من نشاط مالي يتعلق بالنفقات التي تقوم بها، إن هذا النوع من الرقابة يمتاز بالاستمرار والشمول، حيث يبدأ مع تنفيذ الأعمال ويتابع خطوات التنفيذ. وإن أهم ما يميزه هو اكتشاف الأخطاء لحظة وقوعها، فيساعد على اتخاذ ما يلزم من إجراءات تصحيح. ويمتاز هذا النوع من الرقابة باكتشاف الأخطاء الانحرافات في وقت مبكر يسمح بمعالجتها، والوقوف على نقاط الضعف والقوة في الوقت المناسب لوجود وقت كافي لدى المراقب يمكنه من التعرف على الوحدة بشكل أفضل ومن المراقبة بشكل أوفى، وإنجاز أعمال المراجعة والفحص النهائية في وقت أقل بسبب انتظام العمل، وأيضا إنجاز الأعمال في الوحدة في أوقاتها دون إهمال أو تأخير.

2-3 التقنين المتعلق بالرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها وتطورها

كانت مصلحة المراقبة المالية تابعة لوزارة المالية في الجزائر وبالخصوص لمديرية الميزانية. عرفت هذه المصلحة تطورات وتغيرات منذ الاستقلال فيما يتعلق باختصاصها ومهامها وتنظيمها.

1-2-3 الإطار القانوني القديم الرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها: في ظل المرسوم رقم 63-127 المؤرخ في 19 أفريل 1963 المتضمن تنظيم وزارة المالية، صدر القرار المؤرخ في 15 مايو 1963 المتضمن التنظيم الداخلي والمحدد لصلاحيات مديرية الميزانية لدى وزارة المالية ومهامها، تطبيقا للمرسوم رقم 63-127 المذكور أعلاه ولاسيما المادة الأولى منه التي ينص على أن مديرية الميزانية تتشكل من ثلاث مديريات فرعية: المديرية الفرعية للميزانية، المديرية الفرعية للمراقبة، والمديرية الفرعية لعمليات التفتيش.

ينص المرسوم رقم 64-57 المؤرخ في 10 فيفري 1964 المعدل لاختصاص المراقبة المالية للدولة، في مادته الأولى أن كل التزام بنفقات يقع على عاتق ميزانية الدولة يخضع مسبقا إلى التأشير الخاص بالمراقب المالي للدولة. يعفى من التأشير الآمرون بالصرف الثانويون عندما لا يتجاوز المبلغ عتبة الإرساء على

صفقة عمومية. في هذا الإطار، تم إلغاء أحكام المرسومين 50-1413 المؤرخ 13 نوفمبر 1950 ورقم 56-256 المؤرخ في 13 مارس 1956، بشكل جزئي.

بعد ذلك حول المرسوم رقم 69-28 المؤرخ في 21 فيفري1969 ، الصلاحيات التي كان يمارسها سابقا المراقب المالي للدولة، إلى مديرية الميزانية والمراقبة فيما يخص المراقبة المسبقة للنفقات التي يلتزم بها الآمرون بصرف ميزانية الدولة والميزانيات الملحقة. في هذا الإطار حولت أيضا إلى المراقبة المالية للدولة الصلاحيات التي كانت تمارسها سابقا مديرية الميزانية والمراقبة في مجال: المراقبة المالية الدائمة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، وتفتيش تسيير المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية.

وبهذا، تواصل المراقبة المالية للدولة ضمان مهمتها المتمثلة في التفتيش العام عن تسيير المرافق العمومية للدولة، والجماعات المحلية وكل هيئة عمومية.

2-2-3 الإطار القانوني الحالي للرقابة السابقة: تحكم المراقبة المسبقة للنفقات الملتزم بها، أحكام المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر1992 ، الذي جاء تطبيقا لأحكام المواد 58، 59 و60 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية. يتعلق الأمر بنص مرجعي حاول أن يحصر المهام والاختصاصات ومسؤولية المراقب المالي والمراقب المالي المساعد بشكل شامل.

3-3 هيئات الرقابة المالية للنفقات العمومية الملتزم بها

اسند المشرع الجزائري الرقابة المالية السابقة للنفقات الملتزم بها إلى كل من لجان الصفقات العمومية فيما يخص المصادقة على مشاريع الصفقات العمومية والمراقب المالي فيما يخص عمليات المصادقة على الالتزام بالنفقات العمومية الأخرى.

1-3-3 لجان الصفقات العمومية: تعتبر لجان الصفقات العمومية هيئات للرقابة السابقة (القبلية) الخارجية على مشاريع الصفقات العمومية التي تبرمها هياكل الدولة المستفيدة من اعتمادات أو إعانات من ميزانية الدولة أو الجماعات الإقليمية. تهدف الرقابة التي تمارسها لجان الصفقات العمومية للتأكد من تطابق مشاريع دفاتر الشروط للمناقصات والعقود للهيئات المعنية مع النصوص القانونية.

تخضع هذه الهياكل لوجوب المرور بإجراءات قانون الصفقات العمومية، ومن ثم لرقابة لجان الصفقات المختصة، بالنسبة لكل صفقة عمومية يتجاوز فيها المبلغ التقديري لحاجات المصلحة المتعاقدة خلال السنة المالية الواحدة الحدود التالية:

- اثنا عشر (12) مليون دينار باحتساب الرسوم بالنسبة للأشغال واللوازم.
- ستة (06) ملايين دينار باحتساب الرسوم بالنسبة للخدمات والدراسات.
- بعد إتمام إجراءات الصفقات، يمر مشروع الصفقة مع المتعامل المختار أمام لجنة الصفقات المختصة لمراجعته والمصادقة عليه، فالتأشير عليه يعتبر بمثابة إذن بمباشرة التنفيذ وصرف النفقات.

هناك ست (06) لجان للصفقات العمومية: اللجنة القطاعية للصفقات العمومية، واللجنة الجهوية للصفقات، ولجنة الصفقات للمؤسسات العمومية الوطنية، واللجنة الولائية للصفقات، واللجنة البلدية للصفقات، ولجنة الصفقات للمؤسسات العمومية المحلية (المرسوم التنفيذي 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009).

2-3-3 المراقب المالي ومصلحة الرقابة المالية: المراقب المالي هو عون من الأعوان المكلفين القائمين على مصلحة الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات العمومية ويعين بقرار وزاري من طرف الوزير المكلف بالميزانية. ووفقا للمرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر2011، المتعلق بالمراقبة المالية يسير مصلحة المراقبة المالية المراقب المالي تحت سلطة المدير العام للميزانية (المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992).

وتتشكل مصلحة المراقبة المالية من مكتبين إلى أربعة مكاتب، يمكن لهذه الأخيرة أن تقسم إلى ثلاثة أقسام على الأكثر، وهذا تحت سلطة المراقب المالي الذي يساعده ثلاثة إلى خمسة مراقبين ماليين مساعدين.

تتمثل مهام المراقب المالي في الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقة العمومية. في هذا الصدد، يكلف المراقب المالي لاسيما بـ:

- تنظيم، توجيه وتنشيط نشاطات مصلحة المراقبة المالية.
- تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة برقابة النفقات التي يلتزم بها.
- أداء كل مهمة أخرى منبثقة عن مسار الميزانية.
- تمثيل الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية، لدى مجالس الإدارة ومجالس التوجيه للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وكذا كل مؤسسة أخرى.
- إعداد التقارير السنوية للنشاطات والتقارير الدورية الشاملة الموجهة للوزير المكلف بالمالية.
- تنفيذ، بناء على مقرر من وزير المالية، كل مهام التدقيق أو المراقبة المتعلقة بجوانب ناتجة عن تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالمالية العام.
- ممارسة السلطة السلمية على المستخدمين الخاضعين لسلطته وكذا تأطيرهم.
- المساهمة في تعميم التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية.
- المشاركة في الدراسات وعمليات تحليل النصوص التشريعية والتنظيمية التي أعدتها المديرية العامة للميزانية والتي لها تأثير على ميزانية الدولة و/أو على ميزانيات الجماعات المحلية والهيئات العمومية (المرسوم التنفيذي 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009).

أما مجالات تدخل المراقب المالي حسب المرسوم التنفيذي 92-414 والمرسوم التنفيذي 09-374 المعدل والمتمم له، يمارس المراقب المالي مهامه لدى: الإدارة المركزية، الولاية، والبلدية. وذلك أن رقابة النفقات التي يلتزم بها تطبق على ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقة، وعلى الحسابات الخاصة للخزينة، وميزانيات الولايات وميزانيات البلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة.

4- دراسة حالة الرقابة المالية لولاية أم البواقي في تسيير النفقات العمومية الملتزم بها لدى مديرية الطاقة والمناجم

نظرا لتعدد الميزانيات التي تراقبها الرقابة المالية لدى ولاية أم البواقي تم اخذ مديرية الطاقة والمناجم كمثال تطبيقي نبين من خلالها أهمية مساهمة الرقابة المالية السابقة في تسيير النفقات العمومية الملتزم بها.

4-1 الرقابة المالية لدي ولاية أم البواقي

المالية لدى ولاية أم البواقي هي عبارة عن مصلحة غير ممركزة تابعة لسلطات المديرية الجهوية للميزانية بعنابة، وعبارة عن جهاز رقابي يختص بمراقبة مشروع الالتزام. وتنظم مصلحة الرقابة المالية التي تضم مراقب مالي مساعد المكلف، تحت سلطة المراقب المالي بالحرص على تطبيق التشريع والتنظيم

المتعلقين بالنفقات العمومية، ومكتبين مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل والتلخيص ومكتب الصفقات العمومية وعمليات التجهيز.

يهتم أعوان مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل والتلخيص بالحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بنفقات تسيير المصالح، ونفقات المستخدمين، وتسيير الموارد البشرية. ويهتم أعوان مكتب الصفقات العمومية وعمليات التجهيز بالحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بنفقات التجهيز والاستثمار.

2-4 الرقابة على نفقات التسيير

تقسم نفقات التسيير إلى قسمين نفقات نظام التعويضات ونفقات تسيير المصالح. وقبل أن تقوم مديرية الطاقة والمناجم بصرف نفقات التسيير عليها أن ترسل إلى مصالح الرقابة المالية لدى ولاية أم البواقي في بداية كل سنة مالية وثائق ممضية من طرف الآمر بالصرف، وهي عبارة عن:

- ميزانية التسيير التي تشكل الجزء الذي يضم نفقات التسيير الخاصة بمديرية الطاقة والمناجم لولاية أم البواقي، ويجب أن تكون موافقة لنموذج مدونة ميزانية التسيير المحددة وفقا للقانون، وهذه الميزانية هي عبارة عن تلخيص بالعناوين وبالأقسام للاعتمادات المخصصة للسنة المالية المبينة في مستخرج الأمر بالتفويض للاعتمادات حسب الأبواب والبنود.

- مستخرج أمر بالتفويض المتمثل في ملخص الاعتمادات المفوضة لمديرية الطاقة والمناجم لولاية أم البواقي والمفصل حسب أبواب الميزانية، يذكر فيه رقم وتاريخ تأشيرة المراقب المالي لدى وزارة الطاقة ويكون مؤشر من طرف الآمر بالصرف الرئيسي.

- جدول تعداد الموارد البشرية وهو جدول تلخيصي للمناصب المالية النظرية المفتوحة لفائدة مديرية الطاقة والمناجم لولاية أم البواقي بعنوان السنة المالية.

1-2-4 الرقابة على نظام التعويضات: يقصد بالرقابة على نظام التعويضات مجمل العمليات التي تخص مراقبة ومتابعة ما يتقاضاه الموظفون من مرتبات العمل والمعاشات والمنح والتكاليف الاجتماعية المختلفة. وقبل إجراء عمليات النفقات الإلزامية يجب على الآمر بالصرف لمديرية الطاقة والمناجم أن يتحصل على تأشيرة الأخذ في الحساب للاعتمادات الموضوعة تحت تصرفه طبقا لتوزيعها حسب مواد الميزانية. وقبل أن تقوم مديرية الطاقة والمناجم بصرف الاعتمادات المخصصة للتعويضات ترسل إلى مصالح الرقابة المالية نفقات التعويضات في شكل بطاقة الالتزام.

- **بطاقة الأخذ بالحساب:** رقم البطاقة هو01، تأتي على شكل ورقة مزدوجة، حيث توضح في الصفحة الأولى مجموع الاعتمادات المالية من الراتب الرئيسي للسنة المالية، وفي الصفحة الثانية تفصيل للالتزام. وبعد قيام المراقب المالي بالتدقيق في بطاقة الأخذ بالحساب وذلك بالتأكد من رقم البطاقة، والسنة المالية الحالية، وتطابق مبلغ الاعتماد مع المبلغ الوارد في مدونة الميزانية، ورقم الباب، وصفة الآمر بالصرف وتوقيعه، يمنح تأشيرته.

- **بطاقة الالتزام:** هي وثيقة موضوعة من طرف الإدارة، تسمح بمعرفة طبيعة النفقة الالزامية، ومتابعة اعتمادات الميزانية، جميع الالتزامات بالنفقة تتطلب إعداد بطاقة التزام من طرف الآمر بالصرف في نسختين. يجب ان توقع وتؤرخ بطاقة الالتزام من طرف الآمر بالصرف، ويوضع عليها الختم، ويجب أن تشير إلى النشاط ومحرر عنوان المادة والاعتماد الذي استندت إليه النفقة. النفقة المعدة للالتزام بها يجب أن تكون مسجلة بالأرقام وبالحروف ودون بياض ومن دون شطب. وتتضمن كذلك حسب أبواب ومواد الميزانية، الرصيد السابق والمبلغ الملتزم به والرصيد الجديد. والجدول الموالي يبين الالتزام السنوي للراتب الرئيسي للسنة الحالية الخاص بمديرية الطاقة والمناجم لولاية أم البواقي.

الجدول رقم 1: الالتزام السنوي للراتب الرئيسي الخاص بمديرية الطاقة والمناجم لولاية أم البواقي.

الفصل	المادة	الرصيد القديم	الالتزام	الرصيد الجديد
11-31	وحيد	12000000.00	11153000.00	1747000.00
المجموع		12000000.00	11153000.00	1747000.00

المصدر: الرقابة المالية لدى ولاية أم البواقي

ترفق بطاقة الالتزام الخاصة بالتعويضات بكشف الأجور الأصلي أو كشف الأجور التكميلي (التعديلي) حسب الحالة.

4-2-2 الرقابة على نفقات تسيير المصالح: تندرج نفقات تسيير المصالح الخاصة بمديرية الطاقة والمناجم تحت الأبواب التالية: تسديد النفقات؛ الأدوات والأثاث؛ اللوازم؛ التكاليف الملحقة؛ الألبسة؛ حظيرة السيارات؛ الإيجار؛ النفقات القضائية؛ نفقات الخبرة، التعويضات المترتبة على الدولة؛ أشغال الصيانة. وفيما يلي مثال عن كيفية الالتزام بنفقات تسيير المصالح:

قامت مديرية الطاقة والمناجم بشراء مكيفات هوائية، فأرسلت إلى الرقابة المالية بطاقة التزام مرفقة بالكشف الكمي والتقديري الذي يحتوي على اسم الممون، وعنوانه التجاري،...

الجدول رقم 2: التزام الكشف الكمي والتقديري

الموضوع		المادة	الرصيد القديم	مبلغ الالتزام	الرصيد الجديد
الفرع	الفصل				
	11-35	01	255227.60	250000.00	5227.60
المجموع			255227.60	250000.00	5227.60

المصدر: الرقابة المالية لدى ولاية أم البواقي

بعد قيام المراقب المالي بالتحقق من السنة المالية، وختم وامضاء الآمر بالصرف، واسناد المواد المقتناة إلى المادة المسندة إليها، وتخصيص الاعتماد المالي، يقوم بالتأشير عليه.

3-4 الرقابة على نفقات التجهيز: إن نفقات التجهيز تدون في الميزانية العامة للدولة في صورة رخص البرنامج وتنفذ عبر اعتمادات الدفع. رخص البرنامج تشكل الحد الأعلى للنفقات المسموح بها للآمرين بالصرف أن يلتزموا بها في تنفيذ برامج التجهيز العمومي، وتدعى كذلك باعتمادات الالتزام أو رخص الالتزام، واستهلاك هذه الرخص يتطلب قبل الالتزام تبليغ وزير المالية للمسؤولين المختصين لرخصة برنامج موزعة حسب قطاعات فرعية تبعا لمدونة الاستثمارات العمومية. ويتغير استخدام رخص البرنامج أو اعتمادات الدفع تبعا لطبيعة البرنامج، فهناك أربعة أصناف كبرى للبرامج :برامج قطاعية ممركزة (مركزية) ، وبرامج قطاعية غير ممركزة (لا مركزية)، وبرامج تابعة للمخططات التنموية البلدية، والبرنامج التكميلي لدعم التزايد.

- **البرامج القطاعية الممركزة:** تخص التجهيزات العمومية المركزية للإدارات المركزية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات ذات الاستقلال المالي والإدارات المتخصصة.

- **البرامج القطاعية غير الممركزة:** تخص برامج التجهيز المسجلة بإشراف من الوالي، حيث رخصة البرنامج تكون موزعة على شكل قطاعات فرعية ضمن مدونة الاستثمارات العمومية، ومسببة بمقرر برنامج وزير المالية.

- **برامج التجهيزات العمومية** التابعة للمخططات البلدية التنموية تتمحور حول أنشطة ذات أولوية في التنمية، وبصفة أساسية: التزويد بالماء الشروب والتطهير والطرقات...الخ.

- **البرنامج التكميلي لدعم التزايد:** هو برنامج استثمار عمومي دخل حيز العمل عبر الب ا رمج المقبولة في إطار الميزانيات السنوية حيث الايرادات والنفقات مسجلة في حساب تعيين خاص للخزينة عنوانه حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية مدونة بعنوان البرنامج التكميلي لدعم التزايد.

4-3-1 القواعد الخاصة بتسيير عمليات نفقات التجهيزات العمومية: إن عمليات التجهيزات العمومية للدولة تخضع لقواعد تسيير خاصة، هذه القواعد هي:

- مدونة الاستثمارات العمومية: هي ترتيب منهجي لعمليات الاستثمارات العمومية.

- تفويض اعتمادات التجهيز: هو تصرف بواسطته الآمر بالصرف الأولي يفوض إلى الآمرين بالصرف الثانويين كامل رخصة البرنامج أو جزء منها وكذلك اعتمادات الدفع.

- إلغاءات وتأجيلات الاعتمادات: تجاوزا لمبدأ سنوية الميزانية، فإن رخص البرنامج تبقى سارية دون زمن محدد لغاية إلغائها، باستثناء الاعتمادات المفتوحة بعنوان عمليات التجهيز العمومي المختارة للحسابات الخاصة للخزينة حيث رصيدها يؤجل من سنة إلى أخرى. واعتمادات الدفع المتوفرة لغاية اختتام السنة المالية لا يمكنها أن تكون موضوعا للتأجيل للسنة الموالية.

- إعادة تقييم رخص البرنامج: يمكن إعادة تقييم رخص البرنامج، وذلك للأخذ في الحسبان التعديلات التقنية أو تغيرات الأسعار. كل إعادة تقييم يترتب عنها فائض بمعدل 10 % من سعر التكلفة الأصلية لمشروع لا تتكفله الميزانية إلا بعد موافقة مجلس الوزراء قصد بلوغ أقصى حد لقيمة رخص البرنامج المحددة في قوانين المالية.

- قفل العمليات: عمليات التجهيز العمومي للدولة تكون موضوعا لتصرف من شأنه إنهاء البرنامج أو المشروع، فهذا التصرف يؤدي إلى إقفال العمليات يجري في نفس الصورة التي تمت لتسجيلها؛ وإقفال العمليات يطبق على الحالات المؤدية إلى الوقف النهائي للإنجاز وذلك مهما كان السبب.

- إعلام وزير المالية: مسؤولو الهيئات والإدارات المتخصصة وكذلك الولاة يرسلون إلى وزير المالية جميع المعلومات المتعلقة بإعداد وتنفيذ وتقييم التجهيزات العمومية الممولة على حساب ميزانية التجهيز للدولة، حسب فترات محددة من طرف وزير المالية.

4-3-2 الالتزام بنفقات التجهيز لدى مديرية الطاقة والمناجم لولاية أم البواقي: قامت مديرية الطاقة والمناجم لولاية أم البواقي بإنجاز أربعة عمليات في إطار مشاريع غير ممركزة على النحو التالي:

الجدول رقم 3: جدول إحصائي لتنفيذ ميزانية التجهيز لدى مديرية الطاقة والمناجم

تعيين العملية	رخصة البرنامج الأولية	رخصة البرنامج المراجعة
إنجاز مقر لمديرية الطاقة والمناجم سكن وظيفي	26000000	81250000
اقتناء تجهيزات معلوماتية وانشاء شبكة معلوماتية	600000	600000
تجهيز المصالح الخارجية بأثاث ومعدات المكتب	4000000	4000000
بناء فرع للديوان الوطني للقياسات القانونية	40000000	42000000
المجموع	70600000	127850000

المصدر: الرقابة المالية لدى ولاية أم البواقي

4-4 الرقابة على تسيير الموارد البشرية

تدرس مختلف عمليات تسيير الموارد البشرية لمديرية الطاقة والمناجم لولاية أم البواقي في شكل مشاريع على مستوى الرقابة المالية لدى ولاية أم البواقي. وتتمثل هذه العمليات في: توظيف، ترقية، ترسيم، النقل، الخدمة الوطنية، الانتداب، الإحالة على الاستيداع، التعيين في المناصب العليا، استقالة، تسريح، عزل، وفاة، تقاعد. بالإضافة إلى عمليات تسيير الأعوان الخاضعين لنظام التعاقد (عقود محددة المدة بالتوقيت الكامل أو بالتوقيت الجزئي، عقود غير محددة المدة بالتوقيت الكامل أو بالتوقيت الجزئي).

ترسل مديرية الطاقة والمناجم لولاية أم البواقي في بداية كل سنة مالية إلى الرقابة المالية جدول تعداد الموارد البشرية؛ وهو جدول تلخيصي للمناصب المالية النظرية المفتوحة للموظفين الدائمين والمتعاقدين والمناصب العليا.

مثال عن مشروع قرار التوظيف، حيث قامت المديرية بتوظيف في رتبة متصرف، حيث أرسلت المديرية إلى الرقابة المالية بطاقة الالتزام مرفقة بالوثائق الثبوتية التالية (مقرر التوظيف عن طريق المسابقة على أساس الشهادة؛ المؤهل أو الشهادة؛ محضر تنصيب؛ بطاقة التدقيق(ممضية من طرف الوظيف العمومي)؛ مقرر يتضمن فتح المسابقة على أساس الشهادة للالتحاق بالرتب المالية؛ اجتماع اللجنة المكلفة بإعداد قائمة الناجحين نهائيا؛ الموافقة على المقر ا رت المتضمنة فتح المسابقة على أساس الشهادة للالتحاق بالرتب المالية(ممضية من طرف مصالح الوظيف العمومي). بعد أن قام المراقب المالي بالتأكد من جهة حول توفر مناصب الميزانية المقدرة لهذا الغرض بواسطة المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية، ومن جهة أخرى تأكد من احترام الأحكام القانونية والتنظيمية، كما تأكد من صحة الوثائق الثبوتية، قام بالتأشير على مقرر التوظيف.

5- الخاتمة:

تهدف الرقابة السابقة (القبلية) للالتزام بالنفقات العمومية إلى الحيلولة دون التجاوزات المالية بكل أنواعها والى مدى تطابق العمليات الواردة على النفقات مع القوانين والتنظيمات الساري العمل بها، ولأجل هذا

اعتبرت هذه الرقابة رقابة وقائية تمكن من اكتشاف الأخطاء قبل أو فور وقوعها والسعي مباشرة إلى تصحيحه وتداركه في الحين.كما تعمل هذه الرقابة على لفت انتباه الآمر بالصرف في حال خطئه عن حسن أو سوء نية، أو في حال تغيير التخصيص القانوني للنفقات.

بالرغم من أنه من النادر تطبيقه، يعتبر حق التغاضي الممنوح للآمر بالصرف من بين الحدود التي تحد من فعالية الرقابة التي يقوم بها المراقب المالي. والملاحظ أن رقابة المراقب المالي تقتصر في الغالب على الجانب الشكلي للنفقة دون أن تتعداه إلى رقابة الملائمة التي تفحص العمليات المالية من بدئها إلى حين انتهائها. والجدير بالذكر أيضا أن هذه الرقابة هي رقابة إنفاق لا تحصيل، أي تخص عمليات الإنفاق العام دون الإيرادات العامة.

لقد تجسدت الرقابة المالية السابقة في الواقع في ممارسات ومناهج وحتى في تأويلات لنصوص لم تكن دوما متجانسة، ولذلك يتخذ المراقبون الماليون في بعض الأحيان مواقف متباينة، يفسرها التباين في تكوين ومواصفات هؤلاء الموظفين الذين يأتون خاصة من مصالح مالية مختلفة، بالإضافة إلى نقص التعليمات الواضحة والمناشير، أو نقص الإعلام والتكوين المهني، زيادة على ظروف عمل المراقب المالي، على المستوى المركزي والمحلي. ونجد انه من الضروري التكامل بين الرقابة السابقة والرقابة الآنية المستمرة والرقابة البعدية لمسايرة كل مراحل الإنفاق وهذا الذي يأتي بثمار تلك النفقة الملتزم بها وهذا ما يحول دون التجاوزات والاختلاسات المالية.

6- المراجع:

1- بن داود ابراهيم (2012)، الرقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري، دار الكتاب الحديث، الجزائر.

2- فلح حسين خلف (2008)، المالية العامة، عالم الكتاب الحديث، الأردن.

3- عبد الغفور ابراهيم أحمد (2013)، مبادئ الاقتصاد والمالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن.

4- محمد عباس محرزي (2003)، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.

5- François escalle, (2005) Maitriser les finances publiques, pourquoi, comment ? Edition Economica,.

6- سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة (2008)، النفقات العامة، الايرادات العامة، الميزانية العامة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.

7- الشوكي شادي أنور كريم (2012)، الرقابة على المال العام في الاقتصاد الإسلامي، الطبعة 1، دار النفائس للنشر والتوزيع، الأردن.

8- الزهاوي سيروان عدنان ميزرا (2008)، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة في القانون العراقي، الطبعة 1، منشورات الدائرة الإعلامية في مجلس النواب، بغداد، العراق.

9- عيسى أيوب الباروني (1986)، الرقابة المالية في عهد الرسول (ص) والخلفاء الراشدين، منشورات جمعية الدعوة الإسلامية العالمية، ليبيا.

10- عصفور محمد شاكر (2008)، أصول الموازنة العامة، الطبعة 1، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

11- حشيش عادل أحمد (1997)، أصول الفن المالي للاقتصاد العام: مدخل لدراسة أساسيات المالية العامة، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية.

12- عوف الكفراوي (1998)، الرقابة المالية النظرية والتطبيق. مطبعة الأنصار: الإسكندرية.

13- المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 50، 2015.

14- المرسوم التنفيذي 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، الجريدة الرسمية، العدد 67، 2009.

15- المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، الجريدة الرسمية، العدد 82، 1992.
16- المرسوم التنفيذي 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، مرجع سابق.
17- المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، مرجع سابق.