دور المراقب المالي في حوكمة تسيير المرفق العام

The role of the financial controller in the governance of public utility

د/حمايتي صباح*
كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الوادي- الجزائر-
Sabah629@gmail.com

د/ فريجات إسماعيل
كلية الحقوق، جامعة عنابة - الجزائر-
fridjat76@gmail.com

تاريخ الاستلام:2021/02/21 تاريخ القبول للنشر: 2021/04/08 تاريخ النشر: 2021/05/30

ملخص:

تطرقنا من خلال هذه الورقة البحثية إلى دور وجود المراقب المالي إلى جانب الإدارة، واعتبارها خطوة سديدة، فنتيجة لذلك تحقق أهم أهدافها المتمثلة في اكتشاف الانحرافات والتجاوزات الإدارية قبل حدوثها، والتي تعتبر من أنجع أنواع الرقابة التي يمارسها المراقب المالي على مختلف أوجه التسيير للمرفق العام وفقا لشروط وإجراءات محددة قانونا، سواء في تسيير شؤون الموظفين أو في مجال الصفقات العمومية والتي طبقناها على الجماعات المحلية، الأمر الذي يبرز مساهمة هذا الإجراء التنظيمي في ضمان تسيير وحوكمة نفقات المرفق العمومي لمختلف نشاطاته.

الكلمات المفتاحية: المراقب المالي؛ الحوكمة؛ الموظفين؛ المرفق العام؛ النفقات العمومية.

Abstract

Through this research paper, we touched upon the role of the financial controller's presence alongside the administration and considering it a sound step, which as a result achieves its most important objectives, which is the discovery of deviations and administrative abuses before they occur, which is considered one of the most effective controls that the financial controller exercises over the various aspects of the management of the public utility according to the terms and conditions Legally defined procedures, whether in the management of personnel affairs or public deals, which they applied to local groups, which highlights the contribution of this regulatory action to ensuring the management and governance of the expenses of the public utility for its various activities.

***Key words**: Financial Controller ; Governance; employees; General facility; Public expenditure.*

* المؤلف المراسل

مقدّمة:

إن الهدف من إنشاء الدولة للمرفق العام بالدرجة الأولى هو تحقيق المصلحة العامة وتوفير الخدمة العمومية، لذا فقد منح المشرع وحفاظ على مردوديته في تسيير مختلف جوانبه سواء البشرية أو المادية في الجزائر، وعلى غرار باقي الدول اعتمدت على العديد من الأجهزة الرقابية المختلفة من أجل الحد من الاعتداءات المختلفة على المال العام سواء كانت إدارية أو اقتصادية للمرافق العمومية، انطلاقا من فكرة أساسها تحقيق الأهداف وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، التي لا تعتمد على سلامة البرامج فقط وتوفير الإمكانيات، بل بنفس الدرجة على مدى توافر أداءات الرقابة المناسبة لمتابعة وتقييم هذا الإنجاز، وعليه تعتبر الرقابة جزء من الوظائف الإدارية الذي يهدف إلى تحقيق من صحة أداء وتسيير المؤسسات والإدارات العمومية الخاضعة لمختلف جوانب التسيير، وخاصة ما تعلق بالشقين البشري والمالي.

أهمية الدراسة:

تحتل الرقابة السابقة على النفقات العمومية مكانة كبيرة في مجال الرقابة المالية، فهي تعتبر من أهم الوسائل لحماية وترشيد جميع التزامات المرفق العام، سواء عند تنظيم جانب الموظفين بها انطلاقا من عملية دخولهم وطيلة المسار المهني لهم، أو جميع نفقات التسيير والتجهيز المتعلقة بجانب الصفقات العمومية لمختلف طلبيات ومشاريع المرفق.

أهداف الدراسة:

تعد الرقابة المالية من العناصر الأساسية للعملية الإدارية، وهي حجر الزاوية في متابعة عمل الإدارة، حيث تقوم بوظيفة هامة وحيوية في الدول الحديث، وخاصة الرقابة المالية التي تكشف مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية، وفقا للسياسة المعتمدة والتي تكشف مدى كفاءة تسيير المرفق وأثار ذلك على مستوى الاقتصادي والاجتماعي.

إشكالية الدراسة:

إن الدور البارز للمراقب المالي كأحد ممثلي الرقابة المالية على المستوى المحلي يجعله ذو مركز وازن في المساعدة على ترقية وتجويد المرفق العام، وعليه نطرح التساؤل التالي : كيف يساهم دور المراقب المالي في حوكمة تسيير وإدارة المرفق العام؟.

تقسيم الدراسة:

للإجابة عن التساؤل المطروح أعلاه تم تقسيم الدراسة إلى مبحثين، تناولنا دور المراقب المالي في تنظيم تسيير موظفين المرفق العام) المبحث الأول)، ولكي يبرز دور المراقب العام على نفقات والتجهيز والصفقات العمومية، فقد تطرقنا بهذا الخصوص على دور المراقب المالي في الرقابة على الجماعات المحلية كدراسة حالة (المبحث الثاني).

المبحث الأول

دور المراقب المالي في تسيير موظفي المرفق العام

إذا كانت الرقابة المالية هي الأنشطة التي ترتكز على تحديد المتحقق ومقارنتها بالمخطط في سبيل حصر الفروقات وتحديد الانحرافات والوقوف على أسبابها واقتراح معالجتها[1]، وعليه فقد حرص المشرع منذ الاستقلال بإعطائها أولوية خاصة، تشمل كل الأعمال الإدارية التي يترتب عنها نفقات عامة حتى يؤمّن حسن استعمال الأموال العمومية عن طريق التنفيذ الصحيح لمختلف النصوص التي تحكم تسيير الأموال العمومية[2].

وعليه فإن الحوكمة تعد من المفاهيم الحديثة التي حظيت باهتمامات كبيرة في السنوات الأخيرة عن استخداماتها في تحقيق الجودة والتميز في الأداء وخاصة في مجال الإنفاق العام، لا سيما أن هذا الأخير يقوم بتنفيذه شخص عام بهدف تحقيق النفع العام[3]، إن مراقبة التنفيذ الشرعي للنفقات العمومية تكون طوال السنة المالية، مع صرفها وفقا للأغراض المخصصة لها وبقدر الاعتمادات المحددة دون تجاوزها، وذلك بهدف الحفاظ على المال العام وعدم تبذيره[4]، وتتدخل الرقابة الممارسة من طرف المراقب المالي التي هي عملية إجرائية تسبق أو ترافق أو تعقب تنفيذ النفقات العمومية لتجنيب حدوث أي خلل أثناء التنفيذ، مع إمكانية تداركه في وقته والتأكد على أن واقعة التنفيذ تمت على الوجه المطلوب شرعا وعلى الوجه الذي كان يجب أن تتم عليه فعاليةً ونجاعةً وملاءمة للقانون.

يمثل المراقب المالي الإدارة المالية في الدولة، وبتالي فهو مكلف بالتحقيق والتأكد من توفر الاعتمادات، وكذا الصحة القانونية لأي اقتراح بنفقة يراد الالتزام بها من طرف الآمر بالصرف أو المسير[5]، وعليه فإن خضوع المرفق العام للرقابة من طرف هذه الهيئة سوف تكون لها أثر في تحسين أداء وحوكمة في تسييره خصوصا عند اختياره للطاقم البشري المناسب، وهنا

سوف نسلط الضوء على مهام المراقب المالي في مجال تسيير موظفي المرافق العامة على مختلف أنواعها.

المطلب الأول: صلاحيات المراقب المالي

لعله من الضروري وقبل التطرق إلى صلاحيات المراقب المالي، يجب معرفة الهيئات والمؤسسات المعنية بالرقابة لتنفيذ نفقاتها تحديدًا حصريا والتي تمت منذ 1992، واستثنى بعض الإدارات من ذلك، غير أنه ما فتئ أن شملها تعديل في سنة 2009، وبذلك أصبحت الإدارات المعنية بالرقابة السابقة، هي كل ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والميزانيات الملحقة، وكذلك ميزانيات الولايات، البلديات، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، وأيضا ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة.

كما قد تمارس أيضا الرقابة اللاحقة لبعض فئة المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، ومراكز البحث والتنمية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، والمؤسسات الاقتصادية، عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة من ميزانية الدولة[6].

وفقا للمادة 58 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، وكذا المؤسسات والإدارات العمومية بإحدى مصالح المراقبة المالية في المادة 04 من المرسوم التنفيذي 381/11 المتعلق بمصالح الرقابة المالية وتتمثل هاته المهام، فيما يلي:

- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر للتشريع المعمول به.
- تنظيم مصلحة المراقبة المالية وإدارتها وتنشيطها.
- تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية فيما يتعلق بمراقبة النفقات الملتزم بها.
- القيام بأي مهمة أخرى مترتبة عن عمليات الميزانية.
- مطابقة الإجراءات للقوانين السارية المفعول من طرف المراقب المالي مرتبطة أصلا بطريقة تسيير المستخدمين بالموظفين والعاملين التابعين لأحكام الوظيفة العمومية والخاضعين للتأشيرة المسبقة بخصوص ملفاتهم الوظيفية من ناحية المسار المهني[7].

وهنا يتم التأكد من مدى سلامة الإجراءات المتعلقة بالتوظيف كإجراء المسابقة على أساس الامتحان أو على أساس الشهادة أو الترقية على أساس الامتحان المهني أو على أساس التسجيل في قائمة التأهيل أو على أساس الشهادة ففي الحالة الأولى يبدأ سريان القرار ابتداء من تاريخ نهاية التكوين في حالة إجراء تكوين أما في حالة عدم إجراء التكوين في كون سريان القرار ابتداء من تاريخ التنصيب، أما في حالة الترقية في الرتبة على أساس التسجيل في قائمة التأهيل ففي حالة كان تاريخ القرار من 1 إلى 15 فيكون سريان القرار ابتداء من الشهر الذي حرر فيه القرار أما إن كان تاريخ القرار من 16 إلى نهاية الشهر فيبدأ سريانه ابتداءً من الشهر الموالي، أما في الترقية في الرتبة على أساس الشهادة فيبدأ سريان القرار من تاريخ التنصيب.

- مراقبة الجداول الإسمية التي تتمثل في كشوفات أو قوائم محررة من طرف الآمر بالصرف، حسب التصنيف المهني يضمنها جميع أسماء الأعوان والموظفين الذين يشغلون مناصب مالية، والتأكد من أنها تحمل نفس الأسماء التي كانت تشغل المناصب لتلك السنة المالية وعلى عاتق ميزانية نفس المؤسسة.

- التأشيرة على المخطط السنوي للموظفين بحيث يعتبر المخطط السنوي وثيقة من وثائق التسيير الحديث للموارد البشرية يتضمن عدة مؤشرات يتعرف المسير من خلالها على الوضعية البشرية لإدارته، كما يستطيع من خلالها القيام بعملية التسيير التقليدي لموارده البشرية في المستقبل، أي يعتبر بمثابة لوحة قيادة تساعد المسؤول على اتخاذ القرارات المناسبة حيثي تضمن تعداد المناصب المالية المشغولة إلى غاية 31 ديسمبر من العام الفارط والمناصب المالية الشاغرة والمناصب الممنوحة لكل نمط توظيف طبقا للقوانين المحددة وعدد الموظفين المتوقع إحالتهم على التقاعد.

المطلب الثاني: إجراءات المراقب المالي في مجال تسيير الموظفين

بهدف توحيد أنماط العملية الرقابية على مستوى كامل التراب الوطني من جهة، وشموليتها لكامل العملية المالية من جهة أخرى، حدد المشرع بدقة العناصر التي تقوم على أساسها العملية الرقابية وتتمثل هذه العناصر فيما يلي[8]:

- صفة الأمر بصرف.
- مطابقتها التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

- توفر الاعتمادات والمناصب المالية.
- التخصص القانوني للنفقة....الخ.

يقوم المراقب المالي بدراسة كافة المعطيات الخاصة بوضعيات المستخدمين في المؤسسات والإدارات العمومية، وذلك في حدود الاعتمادات المحددة من قبل المصالح المختصة للميزانية، وهذه المراقبة تتعلق بكل القرارات الخاصة بالحياة المهنية للموظفين من ترقية وقبول في التوظيف[9].

حيث يمنح المراقب المالي تأشيرة للقرارات التعيين و التثبيت و القرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين ودفع مرتباتهم باستثناء الترقية في الدرجات ، الجداول الأسمية التي تعد عند إقفال كل سنة مالية ، الجداول الأصلية الأولية التي تعد في بداية السنة و الجداول الإسمية المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية حيث لابد أن تكون مستوفية كل شروط شكلية بذكر عون باسمه ولقبه ورتبته ووظيفته مع ذكر أيضا رقم و تاريخ التأشيرة المراقب المالي لكل عون أو موظف وهذا حتى يبقى الموظفون و الأعوان المسجلون فيها يتقاضون رواتبهم وفقا لراتب أخر شهر طوال المدة أو المرحلة التي يتوقف فيها نشاط المراقب المالي بعد انتهاء السنة المالية.

وتكتسي تأشيرة المراقب المالي أهمية كبيرة لكونها الوسيلة الوحيدة التي تثبت شرعية الإجراء وذلك بعد التحقق من توفر المنصب المالي ومقارنتها بالقوائم الإسمية من طرف المراقب المالي بتاريخ : 31 ديسمبر من العام السابق مع مدونة المناصب.

كذلك تعني التحقق من أن التنفيذ يتم وفقا للتوجيه المحدد في خطة العمل وضمن القواعد والأهداف المقررة، وبقصد تبيان نواحي الخطأ و الضعف والانحراف وإيجاد الحلول المناسبة لها لاجتناب تكرار وقوعها وتحديد المسؤولين عن ارتكابها ولضمان حسن تطبيق تلك الأهداف و القواعد وبيان مدى سلامتها وكفايتها وللوصول إلى معدلات دقيقة في الأداء وفقا لمعايير تنسجم مع طبيعة الجهة الخاضعة للرقابة، وهذا وفقا للمادة 23 من المرسوم التنفيذي 414/92 بالمهام التالية :

- يقوم بمسك تعداد المستخدمين ومتابعة حسب كل باب من أبواب الميزانية.

- يمسك سجلات تدوين التأشيرات والرفض.
- يمسك محاسبة الالتزامات حسب شرط محددة.

وعليه جميع القرارات الإدارية الوظيفية التي تخص المسار والحياة المهنية للموظفين تخضع وقبل التوقيع عليها من طرف الآمر بالصرف إلى تأشيرة المراقب المالي، إلا ما استثني فيما يتعلق بالترقية في الدرجة وهي الحالة الوحيدة التي لا تتطلب عرضها على الرقابة المالية كونها تعد بمثابة إجراء داخلي، ولكون الموظف المستفيد بها يحتفظ بنفس المناصب المالية.

كما أن هذه الإجراءات يمارس فيها المراقب المالي لمنح التأشيرة في مدة 10 أيام من تاريخ الإيداع لكي يؤشر أو يرفض أي ملف[10]، وهناك أجل خاص بإغلاق السنة المالية إذ يجب عليه منح التأشيرة قبل 12/20 من كل سنة بالنسبة لنفقات التسيير ماعدا التوظيف.

كما قُيد المراقب المالي ببعض النماذج التي تتضمن مختلف القرارات الإدارية الوظيفية، والتي حددها المنشور رقم 17 المتعلق بتحيين نماذج القرارات التنظيمية المتعلقة بتسيير الموارد البشرية في الإدارات والمؤسسات العمومية الصادر في 12 جويلية 2009.

- نتائج الرقابة على عمليات الخاصة بالموظفين:

بعد ما يتلقى المراقب المالي مشروع الالتزام يقوم المكلف بالمراقبة بتفحص سلامة جميع العناصر السالفة الذكر وتنتهي رقابته بأحد الأشكال التالية:

- منح التأشيرة: وهي تعني موافقة على بطاقة الالتزام بوضع تأشيرة وعلى الوثائق الثبوتية المرفقة لها بعض الأحيان.

- الرفض المؤقت: وهو أحد أهم أشكال قرار المراقب المالي إذا ما تم اكتشاف أي خلل في مشروع الالتزام بالنفقة، لاسيما تلك المتعلقة بالعناصر التي يقوم عليها الرقابة وقابلة للتصحيح مع إشارة إلى الأسباب التي أدت للرفض.

- الرفض النهائي: وهو القرار النهائي الذي يتخذه المراقب المالي المتضمن رفض منح تأشيرة على مشروع الالتزام المقدم من طرف الآمر بالصرف، ويكون على العموم بسبب مخالفة جسيمة لقواعد المحاسبة العمومية، وبصفة عامة يكون مشوبا بأحد العيوب التي تضمنتها النصوص القانونية[11].

المبحث الثاني

دور المراقب المالي في الرقابة على الجماعات المحلية

تعرف الجماعات الإقليمية أو المحلية على أنها جماعات تتمتع بالشخصية المعنوية، مما يجعلها مستقلة عن باقي الأشخاص القانونية الأخرى، الأمر الذي يكسبها مالية مستقلة ويمدها بحرية التصرف والتدبير، فهي بذلك تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي.

يتمثل تطبيق الجماعات الإقليمية في الجزائر المكرسة دستوريا، كانعكاس لفكرة اللامركزية الإدارية الإقليمية، من خلال وحدتي البلدية والولاية كأشخاص معنوية عامة، وما ينجر عنه من أثار بخصوص قراراتها وموظفيها وأموالها وكذا الرقابة عليها أيضا، لذا سوف نتعرض للأساس القانوني للرقابة التي تخضع لها من قبل المراقب المالي، ثم التعريج على تطبيقات هذه الرقابة على نفقات كل من البلدية والولاية.

المطلب الأول: الأساس القانوني للرقابة المالية المطبقة على الجماعات المحلية

إذا كانت الجماعات المحلية أو الإقليمية كنظام للإدارة والتسيير، تقوم على بعدين إداري وآخر سياسي، يتمثل هذا الأخير في تطبيق الديمقراطية المحلية، أي أن يحكم سكان البلديات والولايات أنفسهم بأنفسهم، أما في بعده الإداري يرمي إلى تجويد الخدمة العمومية المحلية نظرا لمعرفة هؤلاء السكان لأولوياتهم التنموية، وكيفية إشباع حاجياتهم أفضل من غيرهم.

بموجب المادة 17 من دستور 1996 المعدل والمتمم، فإنه اعتبر أن الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية، دون غيرهما من الوحدات الإدارية الأخرى، لذا وتبعا لذلك فقد نص قانون الجماعات الإقليمية عليها، في قانون كل من البلدية والولاية، حيث تنص المادة الأولى من قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية، على أنه: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون"[12]، في حين نصت مادته الأولى من قانون الولاية 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية، على أن: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة...وتحدث بموجب القانون"[13].

الرقابة المالية هي تلك التي تقوم بها هيئات تم إنشاءها بقانون أو تنظيم تهدف إلى مطابقة العمل ذي الآثار المالية أو بمعنى أدق مطابقته لمختلف القواعد القانونية التي تحكمه[14]،

تأخذ أشكالا متنوعة وفقا لمعايير مختلفة، بين أن تكون قبلية أو بعدية، وتقوم به جهات عديدة حددها القانون، ترمي إلى حماية المال العام وتندرج ضمن اطار الجهود الرامية لمكافحة الفساد والحد منه.

حيث تشمل المراقبة المالية في عمومها ميزانيات لمؤسسات عديدة وكذلك لطائفة أعمال معينة، وتخضع ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، الميزانيات الملحقة، الحسابات الخاصة بالخزينة، ميزانيات الولايات، ميزانيات البلديات، ميزانيات المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري.....بحسب ما نصت عليه المادة 01 من المرسوم التنفيذي 374/09 الصادر بتاريخ 2009/11/16 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها، وأما بخصوص الأعمال المعنية بهذه الرقابة أو الخاضعة لها فهي جميع الأعمال الإدارية التي يترتب عنها أثار مالية [15]، فهي تخضع بذلك للتأشيرة القبلية من طرف المراقب المالي، على سبيل الحصر سواء كانت تتعلق بتسيير الحياة المهنية للموظفين أو الأمور المالية الأخرى.

يأتي المراقب المالي كأحد أهم الجهات المكلفة بممارسة الرقابة المالية على الجماعات الإقليمية، حيث ينحصر دوره في الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، فهي بالأساس وقائية قبل حدوث الأثر المالي، لذا فهي رقابة ما قبل الإنفاق التي تضمن سلامة التصرفات المالية، على اعتبار أنه لا يمكن صرف أي نفقة إلا بعد اخذ الإذن من موافقته، كجهة مختصة في الدولة بالرقابة على الإنفاق العام.

تخضع ميزانيات الجماعات المحلية للرقابة المالية السابقة للمراقب المالي، حيث وكما هو معلوم للولاية ميزانية مستقلة، التي هي عبارة عن جداول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بها، وكما أنها عقد ترخيص وإدارة يسمح لها بسير مصالحها وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار وذلك بموجب المادة 157 من القانون07/12 المؤرخ في 2012/02/21 المتضمن قانون الولاية، شأنها شأن البلدية التي نصت المادة 176 من قانونها الساري به العمل حاليا، بأن: "ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار".

بموجب المرسوم التنفيذي 414/92 في المادة 02 منه على الخصوص، فان ميزانيات الولايات تطبق عليها رقابة النفقات الملتزم بها من قبلها، في حين لم يدرج البلديات فيها وجعلها

خاضعة للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها، أي أنها بقيت مستثناة من هذا النوع من الرقابة[16].

وبصدور المرسوم التنفيذي 374/09 المعدل والمتمم للمرسوم 414/92 الذي نص على إخضاع كل البلديات للرقابة السابقة للنفقات، والذي حدد رزنامة تنفيذ هذه الرقابة الملتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلديات، من خلال ما نصت به المادة 02 من المرسوم التنفيذي 414/92، التي حددتها بفترة زمنية مدتها 03 سنوات كاملة[17].

- في البداية أي ابتداءً من السنة المالية2010: تخضع البلديات مقر الولاية للرقابة المسبقة من طرف المراقب المالي، أي لتشمل عدد 48 بلدية، بالاعتماد على التنظيم الإقليمي للبلاد الذي يحوي 48 ولاية.

- ابتداءً من السنة المالية 2011: تصبح البلديات مقرات الدوائر خاضعة للسلطة الرقابية للمراقب المالي، للنفقات الملتزم بها، إضافة لبلديات مقر المقاطعات الإدارية التي تندرج ضمن تنظيم ولاية الجزائر الخاضعة لسلطة ولاة منتدبين.

- ابتداءً من السنة المالية 2012: أو مرحلة التوسيع النهائي للرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها والمحدد لها سنة 2012 كآخر أجل لتشمل بذلك باقي بلديات الجزائر ال1541.

بيد أنه وبالنظر للصعوبات التي واجهت تطبيق هذه الرزنامة ضمن القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2009/05/09 المكرس لتطبيق المرسوم التنفيذي 374/09، لا سيما المتعلقة بتأطير المصالح الجديدة، فقد تم تعديله في سنة 2011 بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2011/03/02 الذي عدل هذه الرزنامة إلى شطرين، كما يلي:

* بالنسبة للبلديات مقر الدوائر: تكون بداية من شهر أفريل 2012 عوض السنة المالية 2011.

* بالنسبة لباقي البلديات: تكون بداية من شهر أفريل 2013 عوضا عن السنة المالية 2012.

في ذات الإطار فان الجماعات الإقليمية تخضع للرقابة المالية المسبقة على النفقات الملتزم بها، من قبل المراقب المالي، فقد نصت المادة 03 من المرسوم التنفيذي 381/11 المؤرخ في

2011/11/21 المتعلق بمصالح المراقبة المالية، على أنه: "يمارس المراقب المالي مهامه الرقابية لدى: الإدارة المركزية، الولاية، البلدية"[18].

بالنظر لطبيعة الوحدات اللامركزية الإقليمية، لا سيما منها البلديات فان ممارسة الرقابة المسبقة لنفقاتها، تعتبر بمثابة رقابة إضافية عليها مما يعتبر مساسًا باستقلالها القانوني وتدخلاً من قبل السلطات المركزية مجددا في شؤونها، حيث يرى البعض أن إخضاع البلديات إلى رقابة سابقة قبلية، يعتبر تقليصًا من هامش الحرية الممنوحة لها للتسيير ضمن نطاق التسيير المحلي، بما أن رقابة المراقب المالي تندرج ضمن اطار عدم التركيز، التي تمارسها المديرية العامة للميزانية التابعة لوزارة المالية على البلديات، فضلا عما تمارسه وزارة الداخلية والجماعات المحلية أيضا في هذا الشأن، ما يؤدي بالنتيجة إلى خنق اللامركزية.[19]

المطلب الثاني: ممارسة المراقب المالي لرقابته على نفقات الجماعات المحلية (البلدية)

بسبب ضخامة المبالغ المالية التي تخصصها الحكومة لإشباع الطلبات العمومية المتزايدة عن طريق الصفقات العمومية[20]، وعليه تخضع الولاية للرقابة المسبقة أو القبلية أيضا للنفقات الملتزم بها، نظرا لما يحققه هذا الإجراء من محاسن عدة في الحفاظ على المال العام، وضمان صحة وسلامة الصرف العمومي، وكذا مشروعية النفقة دون المساس بملاءمتها، بمعنى أنها رقابة قانونية لا تمتد لتصل لتقدير مدى ملاءمة التصرف أو غير ذلك، لتنتهي العملية كنتيجة حتمية بالتأشير، الرفض المؤقت، الرفض النهائي للالتزام بالنفقة غير أنه يمكن للآمر بالصرف التغاضي عن ذلك تحت مسؤوليته، لذا وباعتبار البلدية نموذجا فعليا لنظام الجماعات الإقليمية، فإننا سنحاول التعرض للرقابة المسبقة للمراقب المالي للبلدية فقط دون التطرق للرقابة المسلطة على الولاية.

تم إخضاع البلديات تدريجيا كما سبق ذكره إلى الرقابة القبلية لسلطة المراقب المالي، نظرا لتداخل عدة أسباب ساهمت على التسريع بذلك، حتى اعتبرت في بداياتها لا سيما من طرف رؤساء المجالس الشعبية البلدية، على أنها تشديد إضافي وتضييق على أشخاص عامة مستقلة قانونيا من جهة، وذات دلالات سياسية من جهة أخرى، ومن بين هذه الأسباب:

- إضفاء الشرعية على النفقات المحلية، والتدقيق في قانونيتها بما يضمن تنفيذها وفق النصوص القانونية.

- معالجة أسباب العجز الملازم للبلديات الذي يرجع لسوء التسيير، مما يستلزم معها متابعة صارمة مستمرة.

- الدور الهام الذي يلعبه المراقب المالي في المتابعة، التدقيق، والفحص والمراجعة، مما يسهم لا محالة في التصدي للفساد والحد من أثاره المدمرة على المال العام.

لذا فالمراقب المالي يلعب دورا هاما وجوهريا، لا يمكن الاستغناء عنه في عملية الرقابة على تنفيذ النفقة من خلال الرقابة السابقة عليها، مما يجنب الأمر بالصرف على مستوى الجماعات الإقليمية الوقوع في المحظور وما ينجر عنها من متابعات قضائية، ليمثل صمام أمان لهم[21]، وعليه فتتمثل رقابة المراقب المالي على البلدية في:

- مراقبة الميزانية الأولية: بمجرد المصادقة على الميزانية الأولية من طرف الوصاية بعد التصويت عليها في المجالس الشعبية البلدية، تقوم البلديات بإيداع هذه الميزانية الأولية عند المراقب المالي، وترسل في جدول إرسال يتضمن نسخة من الميزانية الأولية، نسخة من المداولة الخاصة بالمصادقة على الميزانية الأولية، الملحق 29 سجل مكونات الأملاك والقيم التابعة والمتنازل عليها للبلدية، مع تقرير تقديمي للميزانية الأولية، إضافة إلى حالة حضيرة البلدية للسنة الموقوفة إلى غاية 31 ديسمبر من السنة السابقة بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي.

حيث يتأكد المراقب المالي من مطابقة الوثائق مع مضمون إرسالها، ثم يتحقق من قانونية وثيقة الميزانية بمصادقة الوصاية عليها، وبعدها يتأكد من صحة المبالغ المصادق عليها مع المصوت عليها مع احتساب المجاميع، كما يتأكد أيضا من صحة المبالغ المقتطعة بنسبها المحددة قانونا.

كما يراقب أيضا بطاقات الالتزام أي التكفل بالاعتمادات المالية، ويتحقق من صفة الأمر بالصرف، ورقم البطاقة 01، وتطابق الاعتمادات المفتوحة في بطاقات الالتزام مع ما هو مرصود بالميزانية الأولية، وكذا الإسناد القانوني الصحيح للاعتمادات أرقاما وحروفا وتطابقها أيضا.

- الالتزام بالنفقات: تقوم البلدية بإيداع بطاقات الالتزام المتعلقة بنفقات التجهيز أو التسيير، حيث تمثل هذه الأخيرة: نفقات تسيير مصالح البلدية، من أجور للمستخدمين والمنتخبين، وكذا النفقات الروتينية على فواتير الماء، الكهرباء، الهاتف، النقل، التجهيزات

المكتبية وغيرها..، على أن يتم تقديم من خلالها بطاقة الالتزام مرفقة بفاتورة شكلية أو نهائية مع سند الطلب، ويتم فحصها ومراجعتها من قبل المراقب المالي للعناصر المكونة لها الضرورية واللازمة.

أمّا بخصوص نفقات التجهيز فحددت المادة 29 من المرسوم التنفيذي 414/92 تدخل المراقب المالي، الذي يكون في الترخيصات بالبرامج عند الاقتضاء، إعادة التقييمات المتتالية، الالتزامات المنفذة، الأرصدة المتوفرة.

بيد أنه في هذا الأمر يمكن التمييز بين مصدر الاعتمادات المالية للبرامج، بأن يكون البرنامج ممول ذاتيا من البلدية من خلال ميزانيتها الأولية أو الإضافية، أو أن يكون مصدر تمويله إعانة من طرف الولاية، أو أن يكون ممول من مخطط التنمية البلدية، فتكون الرقابة عليه تتطلب وثائق مغايرة لبعضها البعض بحسب الحالة التي مؤداها التكفل بالاعتمادات المالية، ثم يتم بعدها التكفل بالنفقات الخاصة بالتجهيز، التي تأخذ في غالب الأحوال شكل الصفقة العمومية، أو الملحق، وقليلا ما تكون سندات طلب أو كشوف خاصة بوصولات للماء أو كهرباء وغيرها.

الخاتمة:

لقد اقترنت مختلف أنواع الرقابة وخاصة الرقابة المالية دائما كآلية لمواجهة الفساد المالي والإداري، وعملت على تكريس مبادئ الحكم الراشد في إدارة المرافق العامة للدولة، وعليه فإن الرقابة التي يمارسها المراقب المالي هي رقابة إدارية وفنية والتي قد تكون سابقة، والتي تنتهي بمنح التأشيرة أو بإصدار رفض مؤقت أو نهائي سواء بجانب تسيير الموظفين أو الصفقات العمومية وعليه نستنتج ما يلي:

- إن الرقابة السابقة للمراقب المالي للنفقات المرفق العام هي رقابة تدخل في إطار المشروعية وليس الأداء، كونها تسعى دائما إلى مراقبة وتفحص ملفات الالتزام بالنفقات، ومدى مطابقتها للإجراءات المعمول بها.

- يمكن إضفاء طبيعة الرقابة التي يمارسها المراقب المالي على أنها استباقية ووقائية، وبالتالي ضمان تطبيق التشريع والتنظيم المعمول به.

- ممارسة المراقب المالي للدور الاستشاري حيث أن الآمر بالصرف يتلقى نصائح وإرشادات، خاصة تلك المتعلقة بالجانب المالي.

وعلى ضوء تلك النتائج يمكن تقديم جملة من التوصيات، وهي كما يلي:

- ينبغي توسيع صلاحيات المراقب المالي في جانب التبليغ عن التجاوزات المالية، خاصة أن دوره يتوقف عن مراقبته لمدى مشروعية تنفيذ النفقات.

- إن المراقب المالي ووفقا لما هو معمول به يشرف على ميزانية المرفق العام بشقيه، والحقيقة أن كل منها تحتاج لإجراءات خاصة قد تكون معقدة ومعمقة كما هو مطلوب في نفقات التجهيز، وبالتالي يتطلب وجود تخصص نوعي وتقني للمراقب المالي.

- تكاتف وتكثيف الجهود لأجل توحيد القرارات والتفسيرات بشأن الحالات المتماثلة، والعمل على أن يكون التفسير والتطبيق وطنيا معياريا لكل النصوص والتعليمات ذات الصلة بمهام المراقب المالي.

- تحسين وتجويد المهارات وتجديدها لدى أعضاء الرقابة المالية بالتكوين المستمر، والعمل على الاستخدام الأمثل لتكنولوجيات الإعلام والاتصال الحديثة.

- تدعيم المورد البشري لهذه الهيئات بتخصيص مراقب مالي لكل دائرة بداية، وبعدها لكل بلدية، لأنه يلاحظ أيضا أن الواقع العملي مازال المراقب المالي يمارس في كثير من الأحيان مهامها بالإشراف على أكثر من هيئة عمومية بحجة نقص الإطارات وخاصة البلديات، الأمر الذي يكون له أثر سلبي على تنفيذ الرقابة، وخاصة مجال الصفقات العمومية التي لها نتائج على الاقتصاد الوطني والتنمية.

الهوامش:

1 علي عبد الباسط، جاسم الزبيري، الموازنة العامة للدولة والرقابة على التنظيم الخاص، دار الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2014، ص206.

2 أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2015/2014، ص166.

3 محمد جلولي، محمد أمين بومدين، البودالي بن سكران، الحوكمة الجيدة والإنفاق الحكومي - دراسة قياسية على الدول الأفريقية -، مجلة النمو الاقتصادي والمقاولاتية، المجلد 03، العدد01، جامعة أدرار، الجزائر، 2019، ص41-42.

4 علي بورطالة، المراقب المالي في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2014/2013 ، ص11.

5خالد سكوتي، محمد تيشعبت، المراقب المالي: النشأة والتأهيل، مجلة الباحث الأكاديمي في العلوم القانونية والسياسية، العدد04، 2020، ص34.

6 أنظر: المادة 03 من المرسوم التنفيذي 374/09 الصادر بتاريخ 2009/11/16 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 67، المؤرخة في 1992/11/19.

7 علي بورطالة، المرجع السابق، ص77.

8 المادة 07 من المرسوم التنفيذي 374/09 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها المعدل والمتمم.

9 محمد حمودي، دور المراقب المالي في متابعة المسار المهني للموظف، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد02، 2018، ص444.

10 أنظر: المادة 09 من المرسوم التنفيذي 374/09 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها المعدل والمتمم.

11 أحمد سويقات، المرجع السابق، ص164.

12 أنظر: المادة 01 من القانون 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد37، المؤرخة في 2011/07/03.

13 أنظر: المادة 01 من القانون 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 المعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد12، المؤرخة في 2012/02/29.

14 نادية تياب، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2013، ص160.

15 أحمد سويقات، المرجع السابق، ص166.

16 أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، المؤرخة في 1992/11/15.

17 المادة 02 من المرسوم التنفيذي 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها.

18 أنظر: المادة 03 من المرسوم التنفيذي 381/11 المؤرخ في 2011/11/21 المتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد64، المؤرخة في 2011/11/27.

19 يزيد محمد أمين، المراقب المالي في النظام القانوني الجزائري واقع وأفاق، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2013/2012، ص89.

20سيد أحمد لكصاسي، دور الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية، مجلة النمو الاقتصادي والمقاولاتية، المجلد 03، العدد01، جامعة أدرار، الجزائر،2019، ص90.

21 بلال عوالي، حوكمة الجماعات المحلية كآلية لتفعيل الرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة البليدة 02، الجزائر، 2018/2017، ص218.