رقابة المراقب المالي وفعاليتها في ضبط نفقات البلديات – دراسة حالة مصلحة الرقابة المالية لدى بلدية سوق نعمان ولاية أم البواقي خلال الفترة (2014–2020)

The financial controller's control and its effectiveness in controlling municipal expenditures- case study Financial control at the souk Naamane municipality Oum El Bouaghi Province During (2014-2020)

* تـراد مــراد[1]، كيسرى مسعود[2]

[1] مخبر إدارة التغيير في المؤسسة الجزائرية جامعة الجزائر 3 (الجزائر) Trad.mourad@univ-alger3.dz

[2] جامعة الجزائر 3 (الجزائر) meskessra@yahoo.fr

تاريخ الاستلام: 2021/09/14 تاريخ القبول: 2021/10/13 تاريخ النشر:2021/12/31

ملخص:

جاءت هذه الدراسة بهدف التعرف على فعالية دور المراقب المالي لدى البلديات في ضبط النفقات العمومية المحلية، هاته الرقابة المالية المسبقة أو ما يعرف بالرقابة المانعة هدفها التصدي والوقاية من الإنحرافات وانتهاكات قواعد صرف الأموال العامة قبل وقوعها عن طريق رفضها، ويؤشر المراقب المالي على كل المعاملات المالية، بعد التأكد من مشروعيتها ومطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها وذلك في ظل ندرة الموارد المالية لتغطية النفقات مع إتساع مهام البلديات وإلتزاماتها المتزايدة إتجاه سكان إقليمها لتلبية حاجاتهم. وقد أشارت نتائج دراستنا التحليلية إلى أهمية الرقابة المالية المسبقة في ضبط نفقات البلدية، من خلال إبراز فعالية آليات وأدوات الرقابة المالية المسبقة في تحسين تسيير المالية المحلية، والمساهمة إلى حد كبير في الوصول إلى ترشيد استغلالها لتحقيق أكبر نفع ممكن من انفاقها من جهة، ورفع كفاءة التسيير العمومي المحلي من جهة أخرى.

الكلمات المفتاحية: مراقب مالي، فعالية، نفقات البلدية، رقابة مالية مسبقة، مؤشر التأشيرة والرفض.

تصنيف JEL: H72، H83، M42، P32.

Abstract:

This study came with the aim of identifying the effectiveness of the role of the financial controller in controlling local public expenditures. This prior financial control aims to confront and prevent deviations and violations of the public funds disbursement rules before they occur by rejecting them. The financial controller agrees to all financial transactions after verifying their legitimacy. And their Conformity with the laws and regulations due to the lack of financial resources in order to cover the expenses with the expansion of the tasks of the municipalities and their increasing obligations towards the population to meet their needs. The results of our analytical study indicated the importance of the prior financial control ,in controlling municipal expenditures, by highlighting the effectiveness of prior financial control mechanisms and tools in improving the management of local finance, and raising The local public administration efficiency on the other hand.

Key words: Financial Controller**,** effectiveness**,** expenditures of municipalities**,** prior financial control**,** visa and rejection Indicator**.**

Classification JEL: H72, H83, M42, P32.

* المؤلف المراسل.

مقدمة:

تعتبر البلدية الخلية القاعدية في الجهاز الإداري للدولة و الدعامة الأساسية التي تقوم عليها جهود التنمية الشاملة ،فهي الأداة التي يستطيع النظام السياسي أن يطبق من خلالها السياسة العامة للدولة كأساس للتنمية الإقتصادية والإجتماعية على المستوى المحلي ،إلا أن أغلب البلديات في الجزائر عرفت ضعفا في الجهاز التسييري لها نظرا لإفتقار إدارتها إلى نظـام فعال للرقابة الداخلية (الممارسة السليمة في الرقابة والإشراف) ونقص الخبرة وضعف التأطير،فضلا عن غياب الصرامة في تنفيذ الميزانية من خلال الإلتزام بالنفقات دون مقابل مالي تحت عدة مبررات دون التقييد التام بتطبيق التشريعات والنظم والتعليمات التى تحكم سير النفقات العمومية والتي يؤدي الإخلال في تنفيذها إلى فقد الثقة في المعلومات المحاسبية بقوائمها المالية (الميزانية) ويحول دون تفعيل حوكمة التسيير المالي لها ، وهذا في ظل عدم كـفاية مواردها المالية الذاتية التي تمكنها من ممارسة إختصاصها ودعم قدراتها و تحقيق أهدافها مع ما تعرفه البلديات من التزايد المتسارع و المستمر لمتطلبات الساكنة.

وفي ظل هذه المتغيرات التي تحيط بالتسيير المالي للبلديات و في سبيل قيامها بدورها و تجنيبها الوقوع في الأزمات خاصة المالية منها ووضع حد للنزيف المالي و تراكم الديون،كل هذه الظروف كانت الدافع الأساسي إلى التوجه لتبني سياسية ضبط و ترشيد النفقات العمومية على المستوى المحلي هذا ما شكل تحديا حقيقيا لإصلاح تسيير ميزانية البلديات فظهرت الحاجة أكثر إلى توسيع عملية الرقابة السابقة للنفقات التى يلتزم بها على ميزانيتها، بهدف تجنب إنتهاك القانون في تنفيذ النفقات العمومية المحلية ،فتم إخضاعها لرقابة مالية مسبقة صارمة ووقائية تكفل و تضمن حسن قيامها بأعمالها وتصرفاتها المالية و الإدارية في إطار تنفيذ ميزانيتها،هذه الرقابة مجسدة بمصالح الرقابة المالية لدى البلديات التي أنشأت بموجب المرسوم التنفيذي 09_347 المؤرخ في 16/11/2009المعدل والمتتم للمرسوم التنفيذي رقم 414-92 الذى أخضعها لهذا النوع من الرقابة المالية المسبقة،وهذا ما تجسـد في القرار الـوزاري المشترك المؤرخ في 2010/05/09 الصـادر عن وزارة الـداخليـة والجماعات المحلية و وزارة المالية،الذي يحدد رزنامة تنفيذ الرقابة المسبقة (السابقة) للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة تدريجيا على البلديات مركز الولايات في عام 2010 إلى غاية 2013أين تم تعميم هذا النمط من الرقابة على جميع البلديات للمراقبة المالية لوزارة المالية ويضطلع بممارستها موظف تابع للمديرية العامة للميزانية بوزارة المالية يسمى المراقب المالي لدى البلديات. إن ذلك ما نسعى إليه في هذا المقال من خلال الكشف عن الدور الذي تلعبه الرقابة المالية القبلية التي يمارسها المراقب المالي و مدى فعاليتها في ضبط النفقات العمومية المحلية للبلديات .

الإشكالية:

إن دور المراقب المالي لدى البلديات يظهر جليا من خلال المهام الأساسية المنوطة به ميدانيا على غرار الأدوار الأخرى وخاصة منها الرقابة على تنفيذ النفقات بميزانية البلدية، ومرافقتها في تنفيذ ميزانيتها تنفيذا سليما يسمح بالإستخدام الأمثل للنفقات العمومية في إطار ضبط التسيير المالي لها.وبعد مرور أكثر من 10 سنوات من إخضاع نفقات البلدية لرقابة المراقب المالي فإن السؤال الرئيس الذي يطرح نفسه اليوم و بقوة هو:

كيف يمكن أن يساهم الدور الرقابي للمراقب المالي في ضبط نفقات البلدية أثناء تنفيذ ميزانيتها ؟

وتندرج تحت هذه الإشكالية الأسئلة الفرعية التالية:

- فيما يتجلى دور المراقب المالي لدى البلدية في الرقابة على نفقاتها باعتبار أن سبب إستحداث هذه المصلحة هو الحفاظ على المال العام ؟
- كيف تتم الرقابة المالية المسبقة في ضبط النفقات العمومية المحلية بمصالح الرقابة المالية لدى بلدية سوق نعمان ولاية أم البواقي ؟وما مستوى فعاليتها في ضبط نفقات البلدية خلال الفترة (2014-2020) ؟

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة و بشكل رئيسي إلى:

1. التعرف على الرقابة المالية المسبقة و كيفية تطبيقها؛
2. توضيح دور المراقب المالي و تفصيل اختصاصاته في رقابة نفقات البلدية و المحافظة على المال العام و تحسين مستوى التسيير المالي للوصول إلى ضبط النفقات العمومية؛من خلال الإجراءات العملية؛
3. رصد وتبيان فعالية نظام الرقابة المالية المسبقة في تحقيق السيطرة على التدفقات النقدية للوصول إلى عقلنة وضبط الإنفاق المحلي ميدانيا و معرفة مستوى تحقيق الأهداف التي أنشئ لأجلها.

فرضيات الدراسة: بهدف معالجة إشكالية البحث والإجابة على الأسئلة الفرعية المطروحة تم الإنطلاق من الفرضيات التالية:

- يتجلى دور المراقب المالي لدى البلدية في الرقابة على نفقاتها عن طريق التأكد من سلامة التصرفات المالية واتفاقها مع القوانين واللوائح المطبقة في مجال النفقات العمومية،بواسطة آلية الرفض و التأشيرة على مشاريع ملفات الإلتزام؛
- تتم الرقابة المالية المسبقة في ضبط النفقات العمومية المحلية بمصالح الرقابة المالية لدى بلدية سوق نعمان ،عن طريق مجموعة من القواعد التي تحـــكم عملية الرقابة وفقا لآليات مسطرة ومحددة يشرف على تطبيقها المراقب المالي؛
- تُظهر مصلحة الرقابة المالية مستوى عال من الفعالية من خلال تقارير النشاط السنوي المعدّة حول تنفيذ النفقات العمومية وإستجابة الآمرين بالصرف لتوجيهات و إرشادات المراقب المراقب بخصوص ضبط النفقات العمومية.

منهج الدراسة: للوصول إلى تطلعات الدراسة ،وكذا معالجة الإشكالية المطروحة، والإجابة على الأسئلة الفرعية و اختبار الفرضيات المعتمدة في الدراسة فقد تم الإعتماد على المنـــهج الـوصفي باعتباره المنهج المناسب لوصف الجوانب النظرية المتعلقة بالرقابة المالية المسبقة وعلاقتها بتنفيذ نفقات البلدية من جهة و المنهج التحليلي الذي يقوم على أساس تحليل البيانات و الارقام ،كما قمنا باستعمال منهج دراسة حالة من أجل إسقاط الجانب النظري على الواقع العملي،من خلال تدعيم الجزء النظري من الدراسة بجزء تطبيقي يتمثل في دراسة حالة بالرقابة المالية لدى بلدية سوق نعمان ولاية أم البواقي.

خطة الدراسة : إستجابة لأهداف الدراسة فقد تم تسليط الضوء على الإطار العام لرقابة المراقب المالي و مجال إختصاصه الرقابي في محاولة لإبراز فعالية الرقابة المالية المسبقة في ضبط نفقات البلديات بالتطبيق من خلال دراسة حالة مصلحة الرقابة المالية قطب سوق نعمان ولاية أم البواقي و ذلك من خلال معالجتنا لهذا الموضوع وفق المحاور التالية :

المحور الأول: الإطار النظري للرقابة المالية المسبقة على نفقات البلدية التي يمارسها المراقب المـالي.

المحور الثاني: فعالية الرقابة المالية المسبقة في ضبط النفقات البلدية دراسة حالة مصلحة الرقابة المالية لدى بلدية سوق نعمان ولاية أم البواقي خلال الفترة (2014-2020).

المحور الأول: الإطار النظري للرقابة المالية المسبقة على نفقات البلدية التي يمارسها المراقب المـــالي:

تخضع مالية البلدية لرقابة مسبقة على تصرفاتها المالية خاصة من الجانب الإنفاقي وتستهدف الرقابة المسبقة بالأساس بحث مشروعية التصرف المالي من طرف الآمرين بالصرف قبل تنفيذه وبالتالي تفادي ارتكاب الأخطاء والمخالفات المالية لذلك يطلق عليها " الرقابة الوقائية" أو " الرقابة المانعة "وهي رقابة مشروعية دون أن تتجاوزها لتصبح رقابة ملائمة (خير الدين، فقير ، و غيرهم، 2010، صفحة 210). و جدير بالذكر أيضا أن هذه الرقابة هي رقابة إنفاق لا تحصيل، أي تخص عمليات الإنفاق العام دون الإيرادات العامة (بن داود، 2010، صفحة 138)،حيث لا يعقل أن تتم الرقابة المسبقة على تحصيل الإيرادات.

1 –مزايا الرقابة المالية المسبقة:

تعتبر الرقابة المالية السابقة من أنجع أنواع الرقابة المالية، فهي تعني قيام الهيئات والأجهزة المكلفة بالرقابة المالية، بمراقبة الأعمال والتصرفات المالية للهيئات الإدارية قبل وقوعها، سواء كانت متعلقة بالنفقات أو التعاقدات والتصرفات المالية، للتأكد من أنها أنجزت بأكبر قدر من الصحة والدقة (فياض و رملي ، 2005، صفحة 1) وتتميز بعدة مزايا أهمها (موفق، 2014-2015، صفحة 70):

أ. أنها رقابة وقائية أو مانعة للأخطاء لأدنى مستوى ممكن ولها آثار سريعة قبل وقوع الأثر المالي، ويعتبر هذا من أهم مميزات الرقابة الناجحة.

ب. يترتب على تطبيقها التخفيف من درجة المسؤولية التي تتحملها مختلف الهيئات التنفيذية، وذلك لتحقيقها مشروعية و سلامة التصرف قبل البدء فيه.

ت. تساهم في إحترام القوانين و اللوائح المالية مما يؤدي إلى الإلتزام بالسياسة العامة للبلاد في مختلف المجالات على المستوى المحلي.

ث. تحول دون تبذير الموارد المالية العامة و تحقق وفرا في الإنفاق العام للجماعات المحلية.

ج. تساعد على التنفيذ السليم للسياسة المالية و الإقتصادية و الإجتماعية للدولة (عوف ، 2004، صفحة 40).

ح. تعـمل على تحسين ظـروف الرقابة و نجاعتها و ذلك بغرض إبلاغ الوزارة المكلفة بالمالية بكل ما يجري في الوحدات التي تراقبها وإعلامها بالصعوبات والمشاكل التي واجهتها وبالتالي فهي تهدف إلى تحسين شروط تنفيذ و ضبط النفقات.

خ. ضمان دقة البيانات المحاسبية بحيث يمكن الإعتماد عليها في إتخاذ القرارات بمعنى التزويد بالمعلومات الصادقة التي يمكن الوثوق بها و الإرتكاز عليها (عباس ، 2012، صفحة 34).

2 –تعريف المراقب المالي

يمثل المراقـب المالي أحد هيئات الرقـابة المـالية المسبقة حيث يقوم بها و يسـهر على تطبيقها وفـق القـوانين والتنظيمات و اللوائح المعمول بها، فتأخذ رقابته شكل المتابعة والمطابقة وتترجم في منح التأشيرات القانونية كشرط مسبق لصحة تنفيذ النفقة، ويعرف المراقب المالي على أنه موظف تابع لوزارة المالية ،ويعين بمقتضي قرار وزاري يمضيه الوزير المكلف بالميزانية، ويمارس مهامه الرقابية القبلية لدى الإدارات المركزية ولدى كل ولاية و لدى كل بلدية ويعمل بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري (414-92، 1992)،طبقا لأحكام المرسوم التنفيذي 92 -414 المعدل والمتمم والقوانين الأساسية الخاصة التي تحكمه. كما يتمتع المراقب المالي بالإزدواجية في ممارسة وظيفته حيث يمثل الوزير إلى جانب مركزه.

إن رقابة المراقب المالي تمثل محورا أساسيا و تكتسي أهمية بالغة إذ تتجلى في رقابته على النفقات الملتزم بها قبل صرفها بصفته المؤهل قانونا لمراقبة إجراءات الإلتزام بالنفقات العمومية المرخص بها، وهي رقابة مشروعية دون أن تتجاوزها لتصبح رقابة ملائمة. وتشكل الرقابة المسبقة للمراقب المالي الجزء الأكبر والأهم من الرقابات الإدارية لكون رقابته تنصب بعدم صرف أي مبلغ إلا إذا كان مطابقا لقواعد المالية المعمول بها (عدلي ، 2008، صفحة 289).

3 – المجال و العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي :

لممارسة المراقب المالي رقابته على تنفيذ النفقات العمومية البلدية يشترط أن تكون في نطاق ومجال معينين، وأن تكون رقابته على عناصر محددة و هذا ما يعرف بالجانب الموضوعي لرقابة المراقب المالي.

أ. **مجال تطبيق رقابة المراقب المالي:**

تخضع لرقابة المراقب المالي جملة من الميزانيات ،هذه الميزانيات نص عليها المرسوم التنفيذي 92-414المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها و لغرض الدراسة سنتطرق إلى: (المرسوم التنفيذي ، 2009)

- **ميزانيات الجماعات المحلية: (ميزانية البلديات)**

–ميزانية البلدية:تعتبر البلدية الجماعة الإقليمية القاعدية في الدولة وتقوم بمهام عامة تشمل أغلب جوانب الحياة،يسهر على تنفيذها مجلس منتخب يتمتع بصلاحيات واسعة وميزانية مستقلة ،ولم تكن النفقات الملتزم بها في ميزانية البلدية تخضع للرقابة المسبقة للمراقب المالي إلا بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 09-374 والذي عدل وتمم المرسوم 92-414 (محمد ، 2014، الصفحات 96-97).وقد تم تنفيذ إجراءات توسيع الرقابة المسبقة للمراقب المالي على البلديات تدريجياً وفقاً لرزنامة حددها القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09مايو 2010 حيث جاء (القرار الوزاري المشترك، 2010):

- ابتداء من السنة المالية 2010بالنسبة للبلديات مقر الولاية؛
- ابتداء من السنة المالية 2011بالنسبة للبلديات مقر الدوائر، وكذلك مقر البلديات مقر المقاطعات الإدارية الخاضعة لسلطة ولاة منتدبين؛
- ابتداء من سنة 2012بالنسبة لكافة البلديات.

ب. **العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي (محتوى الرقابة)** (21/90، 1990):لقد حددت المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المعدل و المتمم و المادة 58 من القانون 90 /21 المتعلق بالمحاسبة العمومية العناصر التي تخضع لرقابة المراقب المالي،وذلك حتى تتم الموافقة على الإلتزام بالنفقات وحصولها على التأشيرة، وهي محددة على سبيل الحصر على النحو التالي:

- **صفة القانونية للآمر بالصرف:** في هذه الحالة يجب على المراقب المالي التأكد ما إذا كان الآمر بالصرف (أساسي أو ثانوي) الذي ينفذ عملية الإلتزام بالنفقة مؤهلا قانونا للقيام بهذه العملية، ويتم ذلك من خلال الرجوع إلى الدمغة الخاصة بالهيئة المنفذة للعملية والإمضاء الموجود في أسفل بطاقة الإلتزام الذي يبين إسم ولقب الآمر بالصرف وصفته،وقد عرفته المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية 90-21 بأنه "كل شخص مؤهل قانونا للقيام بتنفيذ عمليات الإلتزام بالنفقة أو التصفية أو توجيه أمر بالدفع".
- **مطابقة الإلتزام بالنفقة مطابقة تامة للقوانين والتنظيمات المعمول بها:**من هنا يقوم المراقب المالي بمراقبة مدى صحة وقانونية النفقة الملتزم بها من طرف الآمر بالصرف ، بغض النظر عن تقييم مدى ملائمة النفقة التي تبقى من مهام و مسؤولية الآمر بالصرف،

وهناك إجراءات وشكليات مطلوبة قانوناً وجب توفرها والتقيد بها،فيستوجب احترام الإجراءات القانونية في تنفيذ النفقة واحترام شكليات الإلتزام من خلال بطاقة الإلتزام التي تحدد بقرار من وزير المالية وذلك فيما يتعلق بالبيانات المذكورة فيها، استنادا إلى المادة 8 من المرسوم التنفيذي 414/92 المتعلق بالرقابة المسبقة علي النفقات الملتزم بها .

- **توفر الإعتمادات أو المناصب المالية**:فالمراقب المالي لا يمنح التأشيرة على النفقات،في حالة عدم توفر الإعتمادات أو المناصب المالية، إلا إذا استثنى القانون ذلك(تتلقى النفقات التقييمية التأشيرة،ولوفي حالة عدم كفاية الإعتمادات،طبقا لأحكام المواد:27-28-29من:84-17)،فالإعتماد المالي هو الترخيص القانوني الذي يسمح للسلطة المكلفة بتنفيذ النفقات العمومية القيام بالعملية،وبالتالي يجب على الآمر بالصرف في إطار قيامه بالالتزام بالنفقات سواء تعلق الأمر بنفقات التسيير أو التجهيز أو الإستثمار أن يستند إلى إعتمادات مالية مفتوحة في إطار الميزانية المصادق عليها (97/268، 1997)
- **التخصيص القانوني للنفقة**: حيث يقوم المراقب المالي بتفحص النفقة الملتزم بها من طرف الآمر بالصرف والتأكد من مطابقتها لما هو مخصص لها قانوًنا.أي ضبط النفقة العمومية وصرفها في الأوجه المخصصة لها فكل إعتماد مالي يخصص لتغطية نفقة معينة فلا يجب أن يغطي نفقة أخرى(يعني التنزيل أو التحميل الميزانياتي يكون وفق المدونة المعمول بها وفق التنظيم، حسب الباب، والمادة).
- **مطابقة مبلغ الإلتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة**:تتمثل الوثائق المرفقة في" وثائق الإثبات المختلفة التي يرفقها الآمر بالصرف مع بطاقة الإلتزام على شكل مشاريع قبل توقيعها إستثنائيا،نذكر على سبيل المثال: المصاريف المتعلقة بتسوية نفقات الأحكام القضائية ،المصاريف المتعلقة بالتكاليف الملحقة والمصاريف ويقدمها للمراقب المالي،ونذكر على سبيل المثال: قرار تعيين موظف، فاتورة شكلية،فاتورة نهائية،عقد صفقة.... حيث يقوم المراقب المالي في هذه العملية بمراقبة المبالغ المذكورة في وثيقة الإلتزام والتأكد من مدى مطابقتها للمبالغ المذكورة في الوثائق المرفقة.

- **وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة**: أحيانا يقتضي الإلتزام بالنفقة وجوب التأشير عليها أو الحصول على رأي سابق من جهة معينة يحددها القانون ،كما هو الحال مثلا فيما يخص الإلتزام بنفقات الصفقات العمومية التي تخضع لتأشيرة لجان الصفقات العمومية المختصة ،لذلك يتعين على المراقب المالي أن يتأكد من وجود هذه التأشيرة على ملف مشروع الصفقة لأنها إلزامية على المراقب المالي (92-414، 1992)

إذن فللمراقب المالي في هذا الخصوص وظيفة مزدوجة ،فهو عضو في لجنة الصفقات العمومية التي تمنح التأشيرة وفي الوقت ذاته يراقب مشروع الصفقة باعتبارها نفقة ملتزم بها (2015 ,15-247)

تختتم رقابة النفقات الملتزم بها من طرف المراقب المالي بتأشيرة توضع على بطاقة الإلتزام وعند الإقتضاء على الوثائق الثبوتية (92-414، 1992) عندما يستوفي الإلتزام الشروط التنظيمية المذكورة في المادة 09من المرسوم التنفيذي 414/92 المعدل والمتمم.

تكون الإلتزامات غير القانونية أو غير المطابقة للتنظيم المعمول به حسب كل حالة موضوع رفض مؤقت أو رفض نهائي، و هذا ما سيتم التطرق إليه لاحقا.

4 -إجراءات و آجال إعمال رقابة المراقب المالي و نتائجها :

لا يكفي مجرد توفر الشروط الموضوعية لممارسة المراقب المالي رقابته، بل هناك شروطا شكلية وجب التقيد بها تتمثل في الإجراءات الواجب إتباعها من طرف المراقب المالي وآجال قيامه برقابته و نتائج رقابته.

أ. الإلتزامات والمشاريع الخاضعة للرقابة المالية المسبقة:

تخضع مشاريع القرارات المبينة أدناه والمتضمنة إلتزاما بالنفقات للرقابة المسبقة ولتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها (المرسوم التنفيذي، 2009) ، وعبارة مشروع جاءت مع المرسوم 374/09 المعدل والمتمم وهي العبارة الأكثر دقة قانونا للدلالة على عدم حيازة العمل الإداري لقوته التنفيذية إلا بعد حصوله على تأشيرة الموافقة من طرف مصالح الرقابة المالية فعبارة مشروع تسبق القرارات القانونية الموجبة لتسليم التأشيرة،ويمكن تصنيف مجمل القرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين إلى المشاريع التالية:

- مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية للمستخدمين بإستثناء الترقية في الدرجة؛
- مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية؛
- مشاريع الجداول الأصلية التي تعد عند فتح الإعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية؛
- مشاريع الصفقات والملاحق.

كما تخضع أيضا للرقابة المسبقة:

- كل إلتزام مدعم بسندات الطلب والفواتير الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود،عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد في التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية.
- كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانياتية وكذا تفويض وتعديل الإعتمادات المالية(تحويلات)
- كل إلتزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقة وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفواتير نهائية (09/374، 2009)

ب. **آجال إعمال و نتائج الرقابة المسبقة للمراقب المالي:**

- **آجال إعمال الرقابة المسبقة للمراقب المالي :**

"يشرع المراقب المالي في تفحص ومراجعة كل الوثائق المتعلقة بالنفقة الملتزم بها، والتي قدمها الآمر بالصرف في أجل 10 أيام اعتبارا من تاريخ استلام مصالح الرقابة المالية لإستمارة الإلتزام، وذلك بموجب المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 .

و تجدر الإشارة هنا أيضا إلى أن تاريخ اختتام الإلتزام بالنفقات لا يطبق على ميزانيات البلديات والولايات التي تبقى خاضعة للأحكام التنظيمية التي تحكمها (92-414، 1992)

- **نتائج الرقابة الممارسة على نفقات ميزانية االبلدية من طرف المراقب المالي**

تختتم عملية الفحص والرقابة لمختلف عناصر مشاريع الإلتزامات بالنفقات بمنح تأشيرة تظهر على بطاقة الإلتزام أو رد المراقب المالي بالرفض الذي قد يكون مؤقتا أو نهائيا، وفي حالة الرفض النهائي يمكن للآمر بالصرف(رئيس المجلس الشعبي البلدي) القيام بالتغاضي (92-414، 1992)

- **منح التأشيرة:**

في هذه الحالة يقوم المراقب المالي بوضع التأشيرة على بطاقة الإلتزام وعلى الوثائق الثبوتية، والتي تعتبر دليلا على الصحة القانونية للنفقة وفي هذه الحالة يمكن للآمر بالصرف أن يمرر الأمر بالدفع أو حوالة الدفع للمحاسب العمومي لإجراء عملية الدفع.

- **الـرفض المؤقت:**

حددت المادة 11 من المرسوم التنفيذي 414/92 المعدل و المتمم حالات الرفض المؤقت من المراقب المالي على النحو التالي:

- حالة إقتراح إلتزام بنفقة لكنه مشوب بمخالفات للتنظيم المعمول به غير أنه يمكن تصحيحها؛
- عدم كفاية أو إنعدام الوثائق المثبتة للإلتزام بالنفقة والمطلوبة قانونا؛
- نسيان أحد البيانات الهامة في الوثائق المرفقة بالإلتزام.

وبهذا يعتبر تخلف أحد هذه البيانات سبيلا للرفض المؤقت لمنح التأشيرة من المراقب المالي وتعد هذه المخالفات غير جوهرية ،إذ تمثل إجراءات شكلية تتيح للآمر بالصرف فرصة لتعديل الإلتزام بالنفقة وتصحيح الخلل الوارد.كما أن الرفض المؤقت يؤدي إلى تعليق آجال تطبيق الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها.

- **الرفض النهائي:**

وهي محددة في المادة 12 من ذات المرسوم التنفيذي على النحو التالي:

- عدم تطابق الإقتراح بالإلتزام للقوانين والتنظيمات السارية المفعول؛
- عدم توفر الإعتمادات اللازمة أو المناصب المالية؛
- عدم إحترام الآمر بالصرف للملاحظات الموجودة على مذكرة الرفض.

وتعد هذه الحالات من الإجراءات الأساسية والجوهرية التي لا يمكن للآمر بالصرف تصحيحها وبهذا لا يمكنه تصحيح الإلتزام بالنفقة، غير أنه يشترط أيضا على المراقب المالي أن يبرر رفضه النهائي لمنح التأشيرة حتى لا يكون متعسفا في ممارسة اختصاصه الرقابي.

- **التغاضي:**

في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات المنصوص عليها في المادتين 6،7من المرسوم 414/92اللتين سبق ذكرهما، يمكن للآمر بالصرف أن يتغاضى عن ذلك تحت مسؤوليته بمقرر معلل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية ويرسل فورا الملف الذي يكون موضوع التغاضي إلى رئيس البلدية.يرسل الإلتزام مرفقا بمقرر التغاضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان مع الإشارة إلى رقم التغاضي وتاريخه ليقوم هذا الأخير بإرسال نسخة من ملف الإلتزام الذي كان موضوع التغاضي إلى الوزير المكلف بالميزانية قصد الإعلام مرفقا بتقرير مفصل وهذا من أجل إعادة النظر في الرفض النهائي والفصل فيه (92-414، 2009).

غير أنه لا يمكن حصول التغاضي في حالة إذا كان الرفض النهائي يتعلق بأحد العناصر الآتية:

- صفة الآمر بالصرف؛
- عدم توفر الإعتمادات أو انعدامها؛
- انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به؛
- إنعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالإلتزام؛
- التخصيص غير القانوني للإلتزام،بهدف إخفاء تجاوزات في الإعتمادات وإما تعديلا لها.

المحور الثاني: فعالية الرقابة المـالية المسبقة في ضبـط نفقات البلدية دراسة حالة مصلحة الرقـابة المالية لدى بـلدية سوق نـعمان ولاية أم البواقي خلال الفترة (2014–2020)

بعد استعراض أهم المفاهيم و العموميات الخاصة بالرقابة المالية المسبقة على ميزانية البلديات وبالتحديد على النفقات العمومية المحلية ودور الرقابة في ضبط الانفاق على المستوى المحلي من منظور نظـــري سيتم التطرق في هذا الجزء إلى دراسة حالة محاولين إبراز فعالية الرقابة المالية المسبقة في ضبط و تحسين تنفيذ النفقات العمومية المحلية وذلك من خلال إسقاط هذه الدراسة على واقع مصلحة الرقابة المالية لدي بلدية سوق نعمان ولاية أم البواقي للوقوف على الحقـائق الميـدانية ومساهمـــة آليات وأدوات الرقابة المـالية المسبقة و أهميتها في تحسين تنفيذ النفقة .

1 –نشأة وتعريف مصلحة الرقابة المالية لدي بلدية سوق نعمان:

تعتبر مصلحة الرقابة المالية لدى بلدية سوق نعمان هيئة إدارية للرقابة المالية المسبقة مستقلة أنشأت سنة 2012 في إطار المرحلة الثانية من إدماج ميزانيات البلديات ضمن الرقابة القبلية عبر المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16نوفمبر 2009، والقرار الوزاري المشرك المؤرخ في 09 مايو سنة 2010 والذي يحدد رزنامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانية البلديات،وهي جهاز رقابي ومصلحة من المصالح الخارجية غير الممركزة للمديرية العامة للميزانية بوازرة المالية،تابعة للمديرية الجهوية للميزانية عنابة،تتكون من رئيس المصلحة المراقب المالي، مراقب مالي مساعد ورئيس مكتب التحليل والتلخيص ومحاسبة الالتزامات ،مفتش محلل رئيسي للميزانية ،مراقبين للميزانية وملحق رئيسي للإدارة.

2 –دراسة رقابة نفقات ميزانية البلديات الخاضعة لمصلحة الرقابة المالية:

إن بداية الرقابة المالية المسبقة بمصلحة الرقابة المالية على نفقات البلديات والتي يقوم بها المراقب المالي بمساعدة موظفي المصلحة تتم وفق آليات مسطرة، أين يتم في بداية الأمر التكفل بالميزانية الأولية من خلال فتح الاعتمادات المالية الأولية للسنة المعنية ،ومن ثمة بداية الإلتزام بالنفقات الخاصة بقسم التسيير ونفقات قسم التجهيز والإستثمار من ميزانية البلديات ،وفق القواعد و القوانين و الإجراءات المعمول بها في إطار الرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها و تختتم عملية الرقابة إما بمنح التأشيرة أو الرفض بنوعيه، وهذا ما سيتم التطرق إليه في هذا الجزء.

أ. الرقابة المسبقة على نفقات قسم التسيير بميزانية البلديات (مقابلة مع السيد المراقب المالي، 2021)

❖ مراقبة مشاريع قرارات تسيير الحياة المهنية للمستخدمين:

تعني دراسة و فحص مشروعية القرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين منذ تعيينيهم إلى غاية تقاعدهم و التي يترتب عنها أثر مالي أو تثبت الديون على عاتق البلديات، تودع هاته الملفات على مستوى مصالح الرقابة المالية في شكل مشاريع قرارات (أي قبل إمضائها من طرف سلطة التعيين، المخولة لرئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة لمستخدمي البلدية) ويتم إخضاعها في مرحلة أولي للرقابة المسبقة لمصالح الوظيفة العمومية(تأشيرة سابقة) و لا تحوز مشاريع القرارات على قوتها التنفيذية إلا بعد الحصول على تأشيرة الموافقة من طرف المراقب المالي.

كون أن الرقابة المالية المسبقة تكون على النفقات سواء بالزيادة أو النقصان فالقرارات الإدارية ترتبط ارتباطا مباشرا بالنفقة فمثلا الترقية في الرتبة تترتب عنها زيادة في صنف الموظف وبالتالي زيادة النقطة الإستدلالية له مما ينجر عنه زيادة في أجرته،أما مثلا في حالة إستقالة موظف

في هذه الحالة وبعد إمضاء القرار يتم شطبه من القائمة الاسمية للمستخدمين وبالتالي تنخفض نفقات الأجور نتيجة لتوقيف راتبه جراء ذلك القرار.

و فيما يلي سنتطرق في هذا الفرع إلى بعض النماذج عن كيفية الرقابة و الفحص:

❖ **مـشاريع قرارات التعيين** (direction générale du budget , 2007, p. 196)

التعيين هو شغل وظيفة عمومية شاغرة بصفة قانونية و تنظيمية بعد إستيفاء شروط التوظيف، ويكون التوظيف بقرار أو مقرر، حسب الحالة يصدر عن الإدارة التي لها صلاحية التعيين و التسيير.

–إجراءات الإلتزام و/أو المراقبة:يقوم المراقب المالي بمراقبة الإجراءات والشروط القانونية لصحة التوظيف حيث يتم الإلتحاق بالوظائف العمومية وفقا لشبكات مستويات التأهيل و عن طريق إحدى الصيغ التالية:

- المسابقة على أساس الاختبارات؛
- المسابقة على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين؛
- الفحص المهني؛
- التوظيف المباشر من بين المترشحين الذين تابعوا تكوينا متخصصا منصوص عليه في القوانين الأساسية لدى مؤسسات التكوين المؤهلة.

ويمكن حصر مجموعة من الشروط مثل:

- لا يمكن إجراء أي توظيف، ما لم يكن المنصب المالي شاغرا.
- يحدد المنصب الشاغر بعد الأخذ بالحسبان، بالمرة التعداد المحاسبي الذي يعدّه المراقب المالي و مخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية.
- يحدد السّن الأدنى للدخول في الوظيفة العامة بـ 18سنة كاملة.و سيدرس الملف المقدم للتوظيف على أساس الشهادة

❖ **الأوراق الثبـوتيـة** (direction générale du budget , 2007, p. 168)

يرفق الآمر بالصرف مع بطاقة الإلتزام مشروع قرار التعيين (التوظيف) مدعوما بالوثائق الثبوتية التالية:

- مداولة المجلس الشعبي البلدي الخاصة بالمناصب المالية الشاغرة؛
- محضر التنصيب؛
- محضر اللجنة يحمل الإعلان النهائي عن نتائج المسابقة على أساس الإمتحان، على أساس الشهادة، امتحان مهني: يجب أن تكون المحاضر موقعة من طرف المسير، الهيئة المكلّفة بالوظيف العمومي ومجموع أعضاء اللجنة؛
- شهادة تثبت وضعية المعني إزاء الخدمة الوطنية.

فبعد إجراءات المراقبة و الفحص للوثائق المرفقة مع بطاقة الإلتزام تختتم عملية الرقابة إما بمنح التأشيرة في حالة مطابقة الملف للقوانين والتنظيمات المعمول بهما،وفي هذه الحالة يقوم المراقب المالي بوضع التأشيرة على بطاقة الإلتزام وعلى الوثائق الإثباتية وبالنسبة للعمليات غير المطابقة للقوانين والتنظيمات المعمول بهما يكون الإلتزام موضوعا للرفض المؤقت أو النهائي حسب الحالة.

❖ **مراقبة التزامات نفقات التسيير** (مقابلة مع السيد المراقب المالي، 2021)

❖ **:التكفل بالإعتمادات المالية لنفقات التسيير :**

تقوم كل بلدية بإيداع وثيقة الميزانية الأولية مرفقة ببطاقات الإلتزام الخاصة بالإعتمادات المفتوحة حسب كل باب ومادة على مستوى الرقابة المالية فور المصادقة على الميزانية من طرف الوصاية عليها ،من أجل الفحص و المراقبة بغرض الحصول على تأشيرة المراقب المالي

لجميع التكفلات الخاصة بالإعتمادات الأولية(**قسم التسيير**) .وتعتبر عملية التكفل أو الأخذ بالحسبان إجراء أولي في عملية الرقابة على مستوى جميع نفقات الميزانية قصد التمهيد لانطلاق تنفيذ النفقة .

-إجراءات الإلتزام و /أو المراقبة (direction générale du budget , 2007, p. 169)

يقوم المكلف بالرقابة على نفقات البلدية (وفقا لمقرر التكليف):

- **مراقبة وثيقة الميزانية:**
- الفحص و التأكد من الوثائق المرفقة مع الميزانية (نسخة من المداولة الخاصة بالمصادقة علي الميزانية، حالة حظيرة البلدية موقوفة إلى غاية 12/31/ن-1، حالة خاصة بعدادات الكهرباء والغاز، وضعية ممتلكات و القيم التابعة للبلدية أو المتنازل عنها...)؛
- التأكد من صحة المبالغ المصادق عليها مع المصوت عليها مع احتساب المجاميع وإجبارية التوازن بين الإيرادات والنفقات؛
- التأكد من صحة المبالغ المقتطعة بنسب محددة قانونا.
- **مراقبة بطاقات الإلتزام للإعتمادات الأولية:** يتم التحقق مما يلي
- صفة الآمر بالصرف من خلال تطابق الأختام و الإمضاء الخاص به مقارنة مع نموذج الإمضاء لدى مصالح الرقابة المالية للآمرين بالصرف على مستوى البلديات
- رقم البطاقة (رقم 01)
- تطابق مبالغ الأرصدة الأولية في بطاقات الإلتزام مع ما هو مرصود في الميزانية الأولية وموضوع النفقة حسب مدونة الميزانية للبلديات(بابا بابا و مادة مادة).
- الإشارة في بطاقة الالتزام إلى موضوع الإلتزام:بعبارة الأخذ بالحساب من الميزانية الأولية حسب المادة والفصل لسنة 2021
- تطابق المبلغ بالحروف و الأرقام على بطاقة الإلتزام رقم 1

❖ **مراقبة الإلتزام بالنفقات:**بعد الإنتهاء من عملية التكفل و التأشيرة على جميع نفقات قسم التسيير بالميزانية الأولية (الأرصدة الأولية)، حسب نموذج المدونة المعمول به،تبدأ عملية الإلتزامات الخاصة بنفقات قسم التسيير ويمكن تقسيمها إلى:

1) نفقات المستخدمين:والتي تخص أجور و رواتب الموظفين و المنح والعلاوات والتكاليف الإجتماعية
2) نفقات تسيير المصالح: التي تتضمن نفقات الصيانة والتصليحات للمباني،نفقات التكاليف الملحقة ونفقات إقتناء العتاد الصغير و المعدات،مصاريف النقل،نفقات لوازم المكتب –الطباعة التجليد....الخ

و فيما يلي سنتطرق إلى كيفية الرقابة و الفحص لنفقات تسيير المصالح

❖ :**الالتزام بنفقات تسيير المصالح:**حيث سنأخذ عينة لعملية إلتزام خاص باقتناء لوازم لصيانة بنايات البلدية

- **إجراءات الالتزام و/أو المراقبة** (15-274، 2015)

يرفق الآمر بالصرف مع بطاقة الإلتزام المرقمة ترقيما تصاعديا الوثائق التالية :

- التقرير التقديمي طبقا للمنشور رقم 08 المؤرخ في 06 جانفي 2016 الذي يحدد الشكل النموذجي للتقرير التقديمي و سند الطلب

- مشروع سند الطلب مفصل يحتوي على جميع اللوازم المقتناة إضافة إلى الكميات والأسعار الوحدوية،والمبلغ الاجمالي خارج الرسوم وبكل الرسوم و هو المبلغ الملتزم به على بطاقة الالتزام.حيث يقوم المكلف بالمراقبة بالتأكد من:

  - صحة الرصيد القديم للبطاقة التي قبلها؛
  - صفة الأمر بالصرف؛
  - احترام ترتيب رقم البطاقة ؛
  - التقييد الميزانياتي الصحيح للنفقة ؛
  - تطابق المبلغ بالحروف مع المبلغ بالأرقام على بطاقة الإلتزام؛
  - التأكد من مدى مطابقة طبيعة اللوازم المقتناة مع الإسناد القانوني للنفقة؛
  - التأكد من صفة المتعامل المتعاقد من خلال السجل التجاري...إلخ.

و تكرر عملية الإلتزامات بنفقات التسيير من طرف الآمرين بالصرف خلال السنة المالية حسب الإحتياجات الخاصة بهم و ترافقهم مصالح الرقابة المالية برقابة دائمة و مستمرة.

ب. الرقابة المسبقة لنفقات قسم التجهيز و الإستثمار

❖ **:التكفل بالإعتمادات المالية لنفقات التجهيز:** تقوم كل بلدية بإيداع وثيقة الميزانية الأولية مرفقة ببطاقات الإلتزام الخاصة بالإعتمادات المفتوحة حسب كل برنامج و عملية ومادة وفقا لمدونة الميزانية البلدية على مستوى الرقابة المالية فور المصادقة على الميزانية من طرف الوصاية عليها ،من أجل الفحص و المراقبة بغرض الحصول على **تأشيرة المراقب المالي** لجميع التكفلات الخاصة بالإعتمادات الأولية(**لقسم التجهيز**) .وتعتبر عملية التكفل أو الأخذ بالحسبان إجراء أولي في عملية الرقابة على مستوى جميع نفقات الميزانية قصد التمهيد لإنطلاق تنفيذ المشاريع البلدية بمختلف أنواعها و هي :

- برامج التجهيز في إطار التمويل الذاتي أو الأموال الحرة للبلدية المقتطعة من إيرادات قسم التسيير لنفقات قسم التجهيز الحساب (83) من ميزانية البلدية؛
- برامج التجهيز في إطار التمويل الخارجي و نميز فيها (الإعانات الولائية،مخططات التنمية البلدية)

- **إجراءات الإلتزام و /أو المراقبة:**إن تدخل المراقب المالي بالنسبة لنفقات التجهيز يكون على ترخيصات البرامج أو إعادة التقييمات المتتالية لرخص البرامج،الإلتزامات المنفذة و الأرصدة المتوفرة .

يقوم المكلف بالرقابة على الميزانية برقابة:

- تطابق اسم العملية مع طبيعة التقييد الميزانياتي لها حسب المادة مثلا: العملية تتضمن إنجاز مقر البلدية تقيد في (أشغال جديدة ح/280)،فلا يكون عنوان العملية تهيئة لأنه لا يتطابق و التقييد الخاص بالأشغال الجديدة .في إطار برامج التمويل الذاتي(AF) إعانات الولاية(SW)؛
- التسجيل الصحيح للنفقة وفقا لمدونة الاستثمارات كمثال دراسة لإنجاز **بئر** تسجل كالتالي :

03.18.250.262.6.391.5.وفقا لمدونة الاستثمارات العمومية الخاصة بالقطاع التاسع 9 ،مخططات التنمية البلدية .(PCD)

- صفة الآمر بالصرف من خلال تطابق الإمضاء والختم مقارنة مع نموذج الإمضاء لدى مصالح الرقابة المالية للآمرين بالصرف للبلديات؛
- رقم بطاقة الإلتزام الأخذ بالحساب أو التكفل تحمل الرقم 1 ؛
- تطابق مبلغ الإلتزام المقترح للتكفل مع ما هو مفتوح في الميزانية في حالة برامج التمويل الذاتي ؛
- تطابق مبلغ الإلتزام المقترح للتكفل للتأشيرة مع ما هو محدد في مقررة الإعانة الولائية ؛
- تطابق مبلغ الإلتزام المقترح للتكفل مع رخصة البرنامج الخاصة بالعملية مع ما هو مرصود في مقررة تسجيل العملية فيما يتعلق ببرامج مخططات التنمية البلدية ؛
- التأكد من إدراج رقم البرنامج كأن يكون (برنامج رقم 17/05) أو رقم العملية وفقا لمدونة الاستثمارات العمومية؛
- الإشارة في بطاقة الإلتزام إلى موضوع الالتزام:بعبارة الأخذ بالحساب من الميزانية الأولية تسمية البرنامج و رقم البرنامج (17/05) تمويل ذاتي أو إعانة ولائية ؛
- الإشارة في بطاقة الإلتزام بعبارة الأخذ بالحساب لنص العملية وفقا لمقررة التسجيل في إطار مخططات التنمية البلدية ورقم مقررة التسجيل و السنة ؛
- تطابق المبلغ بالحروف و الأرقام.

❖ **:الإلتزام بنفقات التجهيز**

حيث سنأخذ عينة لعملية إلتزام خاصة ببرنامج تجهيز في إطار إعانة الولاية،حيث إستفادت بلدية من البلديات بإعانة ولائية لبرنامج بعنوان : **إيصال المياه الصالحة للشرب لمجمع سكني يتضمن مبلغ البرنامج و رقمه**

-إجراءات الإلتزام و/أو المراقبة:

يرفق الآمر بالصرف مع بطاقة الإلتزام المرقمة ترقيما تصاعديا مدعومة بالوثائق الثبوتية التالية :

- مداولة المجلس الشعبي البلدي بعنوان فتح إعتماد مالي مسبق أو ترخيص خاص مصادق عليها من طرف الهيئة الوصية حسب الحالة.وفقا (للمادة 177 و178 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية). يحدد فيها **مبلغ الإعانة** و التقييد الميزانياتي **وفقا لمدونة البلدية** و يكون كالأتي:
- الباب: 952 الشبكات المختلفة- المادة:280 أشغال جديدة-الباب الفرعي 9521(المصلحة): مقررة الإعانة الولائية الخاصة بالبرنامج.
- مشروع الإتفاقية طبقا للإجراءات المكيفة تطبيقا لأحكام المواد 13-22 من المرسوم الرئاسي 247/15.المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام لان مبلغ الإتفاقية لا يتعدى الحدود المالية التي تخضعها لدراسة لجنة الصفقات المختصة .
- التقرير التقديمي طبقا للمنشور رقم 08 المؤرخ في 06 جانفي 2016 الذي يحدد الشكل النموذجي للتقرير التقديمي و سند الطلب .حيث يقوم المكلف بالمراقبة بالتأكد من:

- صحة الرصيد القديم لبطاقة الالتزام الخاصة بعميلة التكفل بالرصيد الأولي للإعانة التي قبلها؛
- صفة الآمر بالصرف؛
- احترام ترتيب رقم البطاقة؛
- التقييد الميزانياتي الصحيح للنفقة وفقا لمدونة ميزانية البلدية ؛
- تطابق المبلغ بالحروف و الأرقام على بطاقة الإلتزام؛
- صحة الرصيد الجديد بعد الإلتزام؛
- التأكد من مدى مطابقة طبيعة العملية مع الإسناد القانوني للنفقة؛
- مطابقة محتوى التقرير التقديمي للقوانين و التنظيمات المعمول بها وفقا للمرسوم الرئاسي 15-247.

وتختتم عملية الرقابة إما بمنح التأشيرة في حالة مطابقة الملف للقوانين والتنظيمات المعمول بهما،وفي هذه الحالة يقوم المراقب المالي بوضع التأشيرة على بطاقة الإلتزام وعلى الوثائق الإثباتية وبالنسبة للعمليات الغير مطابقة للقوانين والتنظيمات المعمول بهما يكون الإلتزام موضوعا للرفض المؤقت أو النهائي حسب الحالة.

2 –دراسة تحليلية لدور الرقابة المالية المسبقة في ضبط النفقات العمومية المحلية من خلال مؤشر الرفض و التأشيرة:

نحاول أن نبرز دور وفعالية الرقابة المالية المسبقة في ضبط النفقات العمومية المحلية إنطلاقا من دراسة دور المراقب المالي من خلال نسبة ملفات الإلتزام المرفوضة من جهة وكذا نسبة ملفات الإلتزام المؤشرة من جهة أخرى

أ. دراسة دور المراقب المالي من خلال نسبة الملفات المدروسة المرفوضة للفترة (2014–2020):

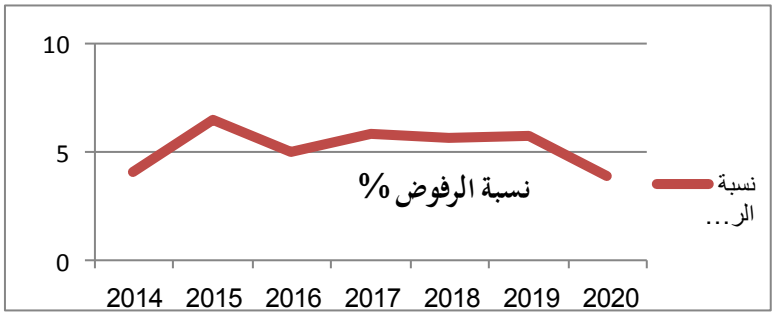
يعتبر مؤشر الرفض من بين المؤشرات التي قد تبين لنا دور الرقابة المالية المسبقة أو العكس لعدم وجود فعالية ونجاعة في ضبط نفقات البلديات وهذا من خلال تحليل النسب المتوصل إليها من خلال دراستنا.

جدول رقم(01):يبين نسبة الملفات المؤشرة و المرفوضة للفترة (2014–2020)

السنوات	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
عدد الملفات المستلمة	4120	4246	3969	3712	4019	3807	2948
عدد الملفات المرفوضة	168	276	199	215	227	218	114
عدد الملفات المؤشرة	3952	3970	3770	3497	3792	3589	2834
عدد ملفات التغاضي	00	00	00	00	00	00	00
نسبة التأشيرة	95،92%	93،50%	94،99%	94،21%	94،35%	94،27%	96،14%
نسبة الرفوض	4،08%	6،50%	5،01%	5،79%	5،65%	5،73%	3،86%

المصدر:من إعداد الباحثان بالاعتماد على التقارير السنوية لنشاط الرقابة المالية لدي بلدية سوق نعمان للفترة 2014-2020

الشكل رقم(01):يمثل منحني بياني لنسبة الملفات المرفوضة خلال السنوات (2014-2020)



المصدر: من إعداد الباحثان، بالإعتماد على إحصائيات المبينة في الجدول رقم(01)

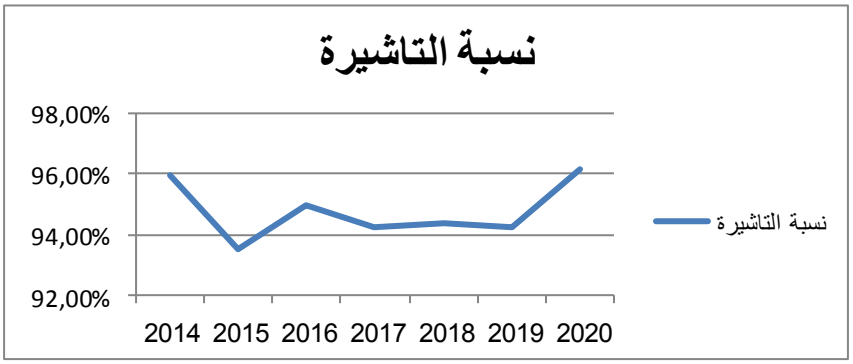
من خلال الجدول 01والشكل 01نلاحظ أن البيانات المدونة في الجدول توضح عدد حالات الرفض التي أصدرها المراقب المالي لدى بلدية سوق نعمان بعنوان ممارسة مهام الرقابة المالية المسبقة على النفقات العمومية للبلديات المشمولة برقابته حيث نلاحظ من خلال الشكل أن نسب الملفات المرفوضة مؤقتا لا تتعدي **%** 6.5 كأعلى نسبة مسجلة في سنة 2015 خلال فترة الدراسة مقارنة بالعدد الإجمالي للملفات(4246 **ملف إلتزام**) وهي في تراجع من سنة إلى أخرى إلى غاية سنة 2020 بنسبة% 3،86، كما يمكن أن نقول أن كل الرفوض كانت مؤقتة وليست نهائية أي تشتمل على أخطاء قابلة للتصحيح والمراجعة.مثل أخطاء في التقييد الميزانياتي وأخطاء حسابية وعدم الإمتثال إلى الإجراءات والقوانين ومخالفات للتنظيمات المعمول بها و بالتالي بعد عملية تصحيح الأخطاء من طرف الآمرين بالصرف تحتسب على أنها ملفات مؤشرة وهذا ما يدل على إحترام الآمرين بالصرف لمحتوى مذكرات الرفض والعمل على تصحيح الإلتزامات حتى تصبح قابلة للتنفيذ ،وذلك راجع لتزايد وتيرة النشاطات الذي عرفته البلديات والإعانات المعتبرة الممنوحة لها في إطار مخططات التنمية البلدية ما نتج عنها زيادة في مشاريع الإلتزامات،وكذلك تعرف في نهاية كل سنة ارتفاع في عدد الملفات المقدمة للتأشيرة و بالنتيجة تراكم بطاقات الإلتزام والتي تشوب معظمها أخطاء متعددة قابلة للتصحيح في أغلب الأحيان.

و فيما يخص استعمال حق التغاضي خلال السنوات محل الدراسة فهي معدومة ولا توجد أي حالة من حالات التغاضي و يرجع ذلك إلى إنعدام الرفوض النهائية ،من جهة أخرى يدل على إلتزام الآمرين بالصرف لتعليمات المراقب المالي إضافة إلى احترام وتقبل قراراته ونتائج عملية الرقابة مما يبرر وجود الثقة والمصداقية وكذا العلاقة الجيدة بين الآمرين بالصرف والمراقب المالي المبنية على الاستفسار والمناقشة والإستشارة ولغة الحوار بينهم.

مما سبق يرى الباحثان أن هذه المؤشرات تفسر وتبرز دور وفعالية الرقابة المالية المسبقة في تنفيذ وضبط النفقات العمومية المحلية والدور الذي يلعبه المراقب المالي كمرشد ومستشار مالي للآمر بالصرف كونه يمثل الرقابة المسبقة لتنفيذ النفقة، مما نتج عنه فهم واستيعاب موظفي البلديات للقوانين والتنظيمات وطريقة العمل وكذلك الأخذ بنصائح وتوجيهات موظفي الرقابة المالية المقدمة لهم، هذا ما يبين أن رفض التأشيرة ليس جامدا في كل الأحوال حيث يعطي للآمر بالصرف فرصة تصحيح الأخطاء القابلة للتصحيح الأمر الذي أدى إلى تراجع نسبة الأخطاء من سنة إلى أخرى إضافة إلى قلة إمكانية تكرارها من سنة إلى أخرى،مما نتج عنه انخفاض نسبة الرفوض نتيجة الدور البارز للرقابة المالية المسبقةو زيادة نسبة فعاليتها.

ب. **دراسة دور المراقب المالي من خلال نسبة الملفات المدروسة المؤشرة للفترة (2014–2020)**: كما يعتبر مؤشر التأشيرة من بين المؤشرات التي قد تبين لنا دور الرقابة المالية المسبقة أو العكس لعدم وجود فعالية ونجاعة في ضبط نفقات البلديات وهذا من خلال تحليل النسب المتوصل إليها من خلال دراستنا.

الشكل رقم (02) منحنى بياني يوضح نسبة الملفات المؤشرة خلال السنوات (2014–2020)

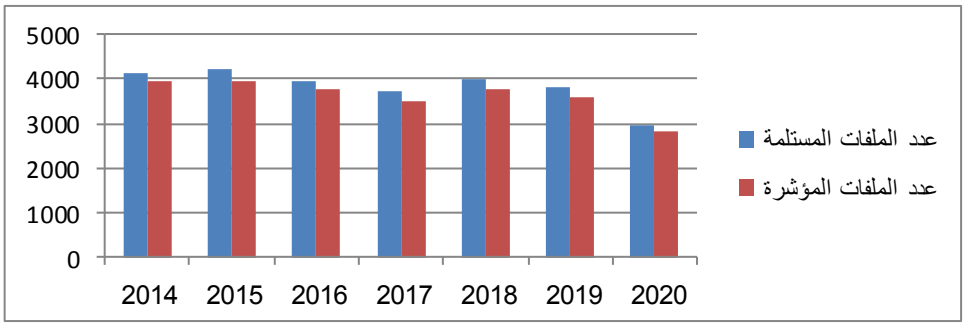


من إعداد الباحثان: بالإعتماد على الإحصائيات المبينة في الجدول رقم (01)

1–من خلال الجدول رقم (01)نلاحظ أن البيانات توضح عدد التأشيرات التي منحها المراقب المالي لدى بلدية سوق نعمان بعنوان ممارسة مهام الرقابة المالية المسبقة على النفقات العمومية البلدية وأن نسبة الملفات المؤشرة تفوق نسبة 50.93% في سنة2015و التى تمثل أقل نسبة تأشيرة خلال فترة الدراسة لتصل الى نسبة 96% سنة 2020 وهذا قبل تصحيح الأخطاء المشار إليها في مذكرات الرفض و التي أجلت تنفيذ النفقات المحلية مما جعل من إمكانية ارتفاع نسبة التأشيرة مؤكدا ،لغرض استكمال مراحل تنفيذ النفقة العمومية المحلية.

2–أما بالنظر إلى الشكل البياني رقم (02) نلاحظ أن نسبة التأشيرة في تزايد مستقر و مستمر من سنة إلى أخرى حيث عرفت بين سنتي 2014و 2015 فقط ارتفاعا معتبرا قدره **2.42%**و هذا ما يفسر إلتزام الآمرين بالصرف بالنصائح المقدمة من طرف المراقب المالي، و يبين دوره في تسيير و تنفيذ النفقة العمومية المحلية ومع ارتفاع هذه النسبة ترتفع درجة الفعالية الأمر الذي يفسر أن دور المراقب المالي فعال ويسهل عمليات التنفيذ و يسهم في ضبط النفقة العمومية المحلية من خلال رفع و تعزيز الكفاءة المالية للآمرين بالصرف بمرافقتهم و تقديم النصائح لهم في المجال المالي قصد ضمان نجاعة النفقات العمومية المحلية ، إذ تعرف معظم البلديات نقص في مستوى التأطير إلى حد جعل البلديات تعاني من سوء التسيير مما أثر سلبا على التسيير العمومي المحلي .

الشكل رقم (03): يبين العلاقة بين عدد الملفات المستلمة و عدد الملفات المؤشرة



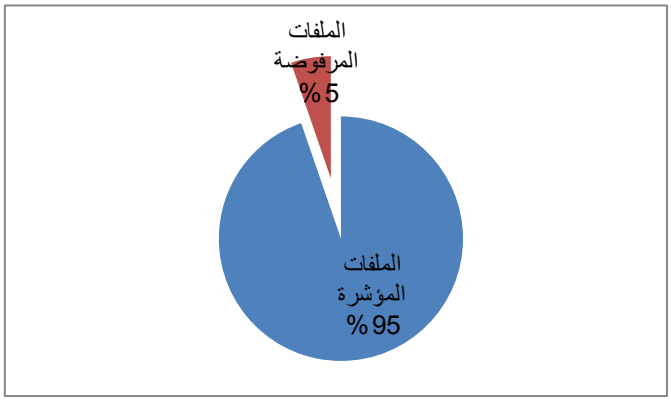
من إعداد الباحثان:بالإعتماد على الإحصائيات المبينة في الجدول رقم(01)

من خلال الشكل رقم (03) نلاحظ أن عدد الملفات المستلمة من البلديات يكاد يساوي أو يعادل عدد الملفات المؤشر عليها من طرف المراقب المالي وهذا ما يعكس الدور الفعال الذي تلعبه الرقابة المالية المسبقة في تحسين و ضبط عملية تنفيذ النفقة بداية من الفحص والتدقيق الجيد للملفات ،وفي نفس الوقت التوجيه التقويم والنصائح والمعلومات المقدمة لكل من الآمرين بالصرف وموظفي البلديات لتجنب وتفادي الوقوع في الأخطاء لاحقا،بغية الوصول إلى غاية قبول النفقات الملتزم بها لجعلها قابلة للتنفيذ،وهذا التجنب والتفادي يؤدي حتما إلى ارتفاع نسبة إمكانية قابلية التنفيذ،ما ينفي الطرح الذي يقول أن المراقب المالي يعرقل عمليات تنفيذ النفقات العمومية .

ج. دراسة دور المراقب المالي من خلال مقارنة الملفات المؤشرة مع نسبة الملفات المرفوضة خلال الفترة (2014-2020).

من خلال الشكل رقم(09) :نلاحظ أن نسبة الملفات المرفوضة 5% مقارنة بنسبة الملفات المؤشرة 95 %،هذا مايؤكد تزايد التأشيرات الممنوحة من طرف مصالح الرقابة المالية في إطار الرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها من طرف الآمرين بالصرف، ما يفسر إستجابة الآمرين بالصرف للتوجيهات و النصائح المقدمة من طرف المراقب المالي ويثبت فعالية الرقابة المالية في تسيير و ضبط الإنفاق العمومي المحلي.

شكل رقم (04): يبين نسبة الملفات المؤشرة مقارنة مع نسبة الملفات المرفوضة خلال الفترة (2014-2020).



من إعداد الباحثان:بالاعتماد على إحصائيات المبينة في الجدول رقم(06)

من خلال الدراسة نستخلص أن إخضاع النفقات العمومية على المستوى المحلي للرقابة المالية المسبقة ساهم بشكل كبير في تحسين تسيير تنفيذ النفقات المحلية من جهة وأبرز مكانة المراقب المالي كعنصر مهم في حلقة تنفيذ النفقة العمومية من خلال المهام الموكلة إليه من جهة أخرى.عن طريق آلية و وسيلة قانونية مهمة تعتبر أداة فعالة في تحديد مشروعية النفقة قبل صرفها و هي التأشيرة و الرفض من جهة أخرى.

فمن خلال دراسة المعطيات والإحصائيات المقدمة لنا وتحليلها يرى الباحثان أن للرقابة المالية المسبقة على نفقات البلديات التي يضطلع بممارستها المراقب المالي الدور الفعال في تحسين تسيير تنفيذ و ضبط نفقات البلدية ومن ثمة حماية المال العام من الإهدار و الإسراف .

خلاصة

لقد تسنى لنا من خلال هاته الدراسة معرفة دور المراقب المالي و أهميته في تنفيذ و ضبط نفقات ميزانية البلديات ،باعتبار أن رقابة المراقب المالي تكتسي أهمية كبيرة في نظام المالية المحلية ،بحكم أن نظام الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها يعد من أنجع الرقابات على المال العام ،حيث تتدخل قبل صرف النفقة العمومية وتعمل على تحديد التجاوزات المالية و الأخطاء الإجرائية في مسار النفقة

العمومية المحلية ،فتمنح فرصة حقيقية لتلافي الإختلالات المالية و مراجعتها من خلال آلية التأشيرة أو الرفض للمراقب المالي ،الأمر الذي يجعلها رقابة أكثر فعالية و هو ما يكون له أثرا كبيرا في ضبط النفقات العمومية و ذلك كله لتحسين التسيير المالي و هذا ما تم التطرق إليه في الجانب النظري من الدراسة و ما تم تأكيده في الجانب التطبيقي و هو ما يقودنا الى النتائج الأتية:

-الرقابة المالية المسبقة تعمل على التصدي للمخالفات المالية قبل وقوعها ضمانا لسلامة العمليات المالية، تؤطرها مجموعة من الأليات والتنظيمات و اللوائح المعمول بها؛

-تمارس الرقابة المسبقة على نفقات البلديات من طرف موظف عمومي هو المراقب المالي،يتبع إداريا و تسلسليا للمديرية العامة للميزانية بوزارة المالية؛

-يعتبر ضبط النفقة في الأوجه المخصصة لها وفقا للخطة الموضوعة من طرف الهيئة التداولية (الميزانية)سبيلا للخروج من مشكل الندرة،باعتباره يسهم في ترشيد الانفاق العمومي بما يضمن تحقيق الأهداف المسطرة؛

-الرقابة المالية المسبقة تتم وفقا لإجراءات الإلتزام و القواعد المحددة قانونا ؛

-التراجع المستمر لنسبة ملفات الإلتزام المرفوضة دليلٌ على إلتزام الآمرين بالصرف (رؤساء البلديات)بالتوجيهات المقدمة من طرف مصالح الرقابة المالية لتحسين تنفيذ و ضبط النفقات العمومية ؛

-التأكيد على مساهمة المراقب المالي كأحد الفاعلين في مسار تنفيذ النفقة العمومية في رفع كفاءة التسيير المالي المحلي .

بناءا على النتائج المتوصل إليها من خلال الدراسة يمكن إختبار الفرضيات كما يلي :

الفرضية الأولى يتجلى دور المراقب المالي لدى البلدية في الرقابة على نفقاتها عن طريق التأكد من سلامة التصرفات المالية واتفاقها مع القوانين واللوائح المطبقة في مجال النفقات العمومية،بواسطة آلية الرفض و التأشيرة على مشاريع ملفات الإلتزام.نستطيع القول بصحة الطرح الوارد في الفرضية من خلال ما تم التطرق إليه في الجانب النظري و الإشادة بدور المراقب المالي الدائم و المستمر على رقابة تنفيذ النفقات العمومية؛

الفرضية الثانية:تتم الرقابة المالية السابقة في ضبط النفقات العمومية المحلية بالرقابة المالية لدى بلدية سوق نعمان ،على أساس مجموعة من القواعد التي تحــكم عملية الرقابة وفقا لآليات مسطرة ومحددة يشرف على تطبيقها المراقب المالى؛وهذا ما تم تأكيده من خلال التطرق إلى العمل الميداني للمراقب المالي من خلال المقابلة الشخصية مع المراقب المالي لدى بلدية سوق نعمان ،فالفرضية قد تحققت؛

الفرضية الثالثة: تَظهر مصلحة الرقابة المالية بمستوى عالٍ من الفعالية من خلال تقاريرها حول تنفيذ النفقات العمومية بانخفاض عدد الملفات المقترحة للتأشيرة المرفوضة من سنة إلى أخرى.فقد ظهرت فعالية رقابة المراقب المالي لدى بلدية سوق نعمان ولاية أم البواقي في ضبط النفقات العمومية من خلال الإنخفاض في نسبة الرفوض من سنة إلى أخرى إضافة إلى تصاعد نسبة منح التأشيرة للنفقات الملتزم بها .و هذا ما يحقق صحة الفرضية الأخيرة.

على ضوء النتائج المتحصل عليها و استنادا إلى صحة ما تم التوصل إليه يمكن صياغة أهم توصيات الدراسة :

-النظر في إمكانية توسيع إختصاصات المراقب المالي ونقلها من مراقبة مشروعية و مطابقة القوانين إلى رقابة الآداء و التسيير القائم على النتائج لمواكبة التطوارت التى يشهدها قطاع المالية في إطار عصرنة النظام الميزانياتي الذي باشرت به الدولة الجزائرية ؛

-ضرورة الإسراع في تجميع وحصر اللوائح والتعليمات وتصنيفيها ضمن مجموعة واحدة باستخدام تكنولوجيا الإعلام و الإتصال من خلال أرضية بيانات موحدة و الإستمرار في تحيينها وفقا للتعديلات التي تطرأ عليها و إعتمادها كمرجع للمراقبين الماليين الأمر الذي يعزز فاعلية العمل الرقابي.

قائمة المراجع:

خير الدين, ف ,.فقير , م & ,.غيرهم" .(2010) .الرقابة على النفقات العمومية"، أبحاث في الإصلاح المالي تحت إشراف مولود ديدان . الجزائر : دار بلقيس.

فياض , ح & ,.رملي , أ .(2005) .، ، الرقابة المالية في القطاع الحكومي .الشارقة : مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، المجلد 2، العدد الثاني.

بن داود, إ .(2010) .الرقابة المالية على النفقات العامة .القاهرة ،مصر: دار الكتاب الحديث.

عباس , ن .(2012) .آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية .آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية، رسالة ماجستير، شعبة الحقوق الأساسية و العلوم السياسية، تخصص إدارة و مالية .بومرداس ,كلية الحقوق ،جامعة أمحمد بوقرة, الجزائر.

محمد , أ .(2014) .الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر–المراقب المالي نموذجا .لجزائر: دار بلقيس.

(2015) .15-274المادة 19،المرسوم الرئاسي 15–274 متعلق بتنظيم الصفقات العومية و تفويضات المرفق العام مؤرخ 16 سبتمبر 2015 ،ج ر العدد 50.

(2015) .15-247المادة 196 ،المرسوم الرئاسي 15–247متعلق بتنظيم صفقات العمومية و تفويضات المرفق العام مؤرخ في 2ذي الحجة عام 1436هـ الموافق 16سبتمبر 2015يتضمن تنظيم صفقات العمومية و تفويضات المرفق العام .

97/268. (1997). المرسوم التنفيذي 97/268مؤرخ في 16ربيع الاول 1418الموافق21يوليو 1997يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الآمرين و مسؤولياتهم متمم.

09/374. (2009). المادة6 ،المرسوم التنفيذي، 09/374.

(1990) .90/21المادة 58،القانون 21/90،المؤرخ في 24 محرم عام 1411 .الموافق 18 غشت سنة 1990 و المتعلق بالمحاسبة العمومية ،المعدل و المتمم و المادة9،المرسوم التنفيذي، 92/414،ج رج رقم 35.

92–414. (1992). المادة 4،من المرسوم التنفيذي رقم 92–414 مؤرخ في 19 جمادي الأول عام 1413 الموافق لـ14 نوفمبر 1992.المعدل والمتمم، بالمرسوم التنفيذي رقم ، 09–374المؤرخ في 28ذي القعدة عام 1430الموافق ل 16نوفمبر لسنة 2009.

direction générale du budget . (2007). Manuel de contrôle des dépenses engagées --ALGER ,P 196.

ff. (n.d.). ff.

القرار الوزاري المشترك. (يونيو, 2010). المادة 02،المؤرخ في 09 ماي 2010 ،المتعلق بتحديد رزنامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها و المطبقة علي ميزانية البلديات ،الجريدة الرسمية ،العدد09،37 .

المرسوم التنفيذي ,2009) . نوفمبر 16 .(المادة.09،2–374المؤرخ في 28ذي القعدة 143المتعلق بالرقابة السابقة الذي يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي، 92/2،414.

المرسوم التنفيذي. (2009). المادة 5.،المرسوم التنفيذي، 09/374.

عدلي , ن .(2008) .أساسيات المالية العامة . مصر : منشورات الحلبي الحقوقية.

عوف , م .(2004) .،الرقابة المالية:النظرية و التطبيق،الطبعة الثانية .الإسكندرية،مصر: مطبعة الانتصار.

مقابلة مع السيد المراقب المالي. (12 04, 2021). لدى بلدية سوق نعمان ولاية أم البواقي.

موفق, ع .(2015-2014) .الرقابة المالية على البلدية في الجزائر:دراسة تحليلية و نقدية .الرقابة المالية على البلدية في الجزائر:دراسة تحليلية و نقدية أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في علو التسيير،كلية العلوم الاقتصادية و العوم التجارية و علوم التسيير .باتنة, جامعة باتنة, الجزائر.