

**دور الهندسة القانونية لمصالح الرقابة المالية في تحقيق
مشروعية نفقات الجماعات المحلية**

**The role of legal planification of financial control
agencies in realizing the legality of local communities
expenditures**

توابتي إيمان ريمة سرور*، جامعة سطيف2
i.touabti@univ-setif2.dz

تاريخ القبول: 2022/05/27

تاريخ الاستلام: 2022/03/15

ملخص:

يمثل المراقب المالي محور الرقابة المالية القبلية المقررة على إجراءات إعداد واعتماد ميزانية الجماعات المحلية، بشقيها الإنفاقي والإيرادي؛ إذ خول المشرع لهذا الجهاز سلطات واسعة ذات صبغة مزدوجة: رقابية وأخرى ضبطية. وذلك بهدف ترشيد نفقات الجماعات المحلية والحد من مختلف أشكال الفساد المالي على المستوى المحلي. ومنه، تهدف هذه الدراسة إلى تحديد مدى استقلالية مصالح الرقابة المالية وتقييم أدائها الوظيفي كآلية حكومية مختصة بالرقابة المالية القبلية على أموال الجماعات المحلية. وتشمل محورين أساسيين: ينصب الأول على دراسة التنظيم العضوي والهيكل لجهاز الرقابة المالية في الجزائر. بينما يتناول الثاني السلطات القانونية الموكلة للمراقب المالي كآلية للرقابة القبلية على مشروعية النفقات المحلية.

الكلمات المفتاحية: المراقب المالي؛ الميزانية؛ الجماعات المحلية؛ الرقابة المالية؛
الحوكمة.

* المؤلف المراسل

Abstract:

The financial controller is the pivotal element of the financial control over the preparation and adoption of the budget of local communities. In this context, the Algerian legislature attributed to the latter functions with two aspects: control function and regulatory function. Moreover, this in order to allow the good governance of local communities spending and the limitation of any form of corruption affecting local community funds.

Thus, this study aims to evaluate the empowerment and the effectiveness of the financial controller's legal system proclaimed in Algeria, as a government mechanism for tribal financial control of local community funds in reducing financial corruption in Algeria. Subsequently, it includes two main axes: the first is to study the organic and structural regulation of Algeria's financial control body. The second deals with the legal powers assigned to the financial controller as a mechanism for tribal control over the legality of local budgets.

Keywords: Financial Controller, Budget, Local communities, Financial control, Governance.

مقدمة:

تعتبر اللامركزية نظاماً أساسياً يُعتمدُ عليه في التنظيم الإداري للدولة. وتُمثّل اللامركزية الإقليمية أهمّ تطبيق لنظرية اللامركزية الإدارية في الجزائر. وذلك ما تمّ تكريسه صراحةً ضمن أحكام المواد 15 - 17 من التعديل الدستوري لسنة 2016، (قانون رقم 16 - 01) وتقابلها نصوص المواد 16 - 19 من التعديل الدستوري لسنة 2020. (مرسوم رئاسي رقم : 20 - 442)

وإنّ أهمّ ما يُميّز النّظرية اللامركزية في التسيير الإداري هو قيامها على فكرة الشخصية المعنوية كأساس قانوني لتوزيع المهام وتحديد المسؤوليات وترشيد الانفاق العمومي. (بعلي، 2013، الصفحات 8 - 18)، هذا ما أكّده أحكام المادة الأولى من القانون رقم: 11 - 10 المتعلق بالبلدية والتي نصّت على أنّه: " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية

والذمة المالية المستقلة...". (قانون رقم: 11 - 10) وكذا نظيرتها، المادة الأولى من القانون رقم: 12 - 07 المتعلق بالولاية. (قانون رقم: 12 - 07)

وتكتسي فكرة الشخصية المعنوية أهمية خاصة في التنظيم الإداري؛ حيث تُمثل الأساس القانوني لتحقيق استقلالية الجماعات الإقليمية والمرفقية في ممارستها لمهامها وتسييرها لشؤونها المحلية. وعليه، تكون للبلدية والولاية أصول وخصوم مرتبة عليها لوحدها، ولها صلاحية تسيير مواردها وتعبئتها بصورة مستقلة. وهذا ما أكدته أحكام المادتين 169 من قانون البلدية و152 من قانون الولاية، حينما اعتبرتا البلدية والولاية هيئتين إقليميتين مسؤولتين عن تسيير مواردهما المالية الخاصة بهما، وعن تعبئتهما وتأمينهما.

تأسيساً على ما سبق، يتضح أنّ الجماعات المحلية في الجزائر تمتلك سلطة ضبط ميزانياتها السنوية بشقيها الإنفاقي والإيرادي. وهي مسؤولة عن صياغة معايير وضوابط دقيقة يتم الاعتماد عليها في ترشيد الإنفاق المحلي وتسخيره لتحقيق المصالح الإقليمية والحاجيات العمومية. لذلك، احتلت النفقات المحلية، باعتبارها اعتمادات مالية تتفقها الجماعات المحلية المتمتعة بالشخصية المعنوية والتسيير المالي لتسيير مصالحها وتحقيق النفع العام على المستوى الإقليمي أهمية بالغة في الدراسات القانونية.

وقد اهتمّ المشرع الجزائري بوضع الضوابط القانونية للتحكم في صرفها، وكذا، آليات الرقابة الكفيلة بضمان تحقيق الموازنة الفعلية بين البعدين الضبطي والتموي في الإنفاق المحلي. وتعتبر الرقابة المالية القبلية على ميزانية الجماعات المحلية من أهم الآليات المقررة قانوناً بهدف حماية المال العام والحدّ من ظاهرة الفساد والتسيّب الذي تعيشه العديد من البلديات والولايات على مستوى القطر الوطني. وتهدف هذه الدراسة إلى التعريف بمصالح الرقابة المالية، وتحديد مدى استقلاليتها في أدائها لمهامها، وكذا تقييم مدى فعالية أدائها الوظيفي ومساهمتها في تحقيق الشفافية، العقلانية والمساءلة في تسيير أموال الجماعات المحلية، وذلك من خلال تحديد بنيتها العضوية والهيكلية ثم المهام المنوطة بها.

استنادا لما سبق، تطرح الإشكالية التالية: ما مدى مساهمة الهندسة القانونية لآلية الرقابة المالية القبلية المقررة للمراقب المالي في تحقيق مشروعية نفقات الجماعات المحلية؟

للإجابة على التساؤل أعلاه، ارتأينا الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي، من خلال تفصيل مضمون هذه الدراسة إلى محورين أساسيين: يتناول المحور الأول التنظيم العضوي والهيكل لمصالح الرقابة المالية: تجسيد لقاعدتي الكفاءة والاستقلال الوظيفي. بينما ينصب المحور الثاني على دراسة التنظيم الوظيفي لمصالح الرقابة المالية وانعكاساته على ضبط الموازنة المحلية

المبحث الأول: التنظيم العضوي والهيكل لمصالح الرقابة المالية: تجسيد لقاعدتي الكفاءة والاستقلال الوظيفي

أعطى المشرع الجزائري صلاحيات واسعة للجماعات المحلية في مجال التسيير المالي؛ حيث عهد إليها بمهام إعداد الميزانيتين الأولية والإضافية واعتمادهما والسهر على تنفيذهما، وكذا، إعداد الحساب الإداري وحساب التسيير والمصادقة عليهما (المواد 176- 188 من القانون رقم: 11- 10 المتعلق بالبلدية، والمواد 157- 174 من القانون رقم: 12- 07 المتعلق بالبلدية). (سعداوي، 2016- 2017، صفحة 67). بالمقابل، أخضع المشرع الجزائري عملية الموازنة المحلية بشقيها، النفقات والإيرادات، لمجموعة من الآليات الرقابية التي تستهدف التأكد من مدى مشروعية الاعتمادات المالية المقررة في الميزانيات المحلية، من جهة، وكذا، ضمان عدم التعسف و/أو التلاعب بالأموال العمومية. وتعتبر مرحلة الرقابة على التنفيذ من أهم مراحل دورة الميزانية المحلية؛ فمن خلالها يتم التدقيق في مدى صحة ومشروعية جدول النفقات والإيرادات. (مزيتي، 2013- 2014، صفحة 91)

وقد شملت إجراءات الرقابة المالية المقررة على نفقات البلديات والولايات في الجزائر كافة مراحل الموازنة، من مرحلة الإعداد، إلى مرحلة الاعتماد ووصولاً إلى مرحلة التنفيذ. ومثلما حرص المشرع الجزائري على وضع آليات رقابية خاصة بالتدقيق في إجراءات تنفيذ الميزانيات المحلية على النحو المصدق عليه،

فقد عني هذا الأخير بإحداث آليات مؤسساتية مكلفة بمهام الرقابة القبلية على الإنفاق العمومي وذلك بهدف تفادي الوقوع في أخطاء أو تجاوزات، وكذا، وضع الضوابط والحدود التي من خلالها تتحقق الشفافية والعقلانية في تسيير أموال الجماعات المحلية، فهي بمثابة صمام الأمان الذي يمنع التلاعب بالأموال العمومية من قبل الأمرين بصرفها. (مزيتي، 2013 - 2014، صفحة 92)

ويتعلق الأمر هنا، بالمهام الموكلة للمراقب المالي؛ إذ يُمثّل هذا الأخير أحد أعوان المصالح التابعة للوزارة المكلفة بالمالية. وبهذا الصدد، يثور التساؤل حول مدى الاستقلالية التي تتمتع بها أجهزة الرقابة المالية في أدائها للمهام المنوطة بها؟

تستلزم منا الإجابة على التساؤل أعلاه، التفصيل في البناء العضوي والهيكل لمصالح الرقابة المالية في المنظومة القانونية الجزائرية، من خلال التطرق في فقرة بحثية أولى إلى إجراءات التنظيم العضوي لمصالح الرقابة المالية، ثم التطرق في فقرة ثانية إلى إجراءات التنظيم الهيكلي لمصالح الرقابة المالية في النظام القانوني الجزائري.

الفرع الأول: إجراءات التنظيم العضوي لمصالح الرقابة المالية

استناداً لأحكام المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم: 92- 414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها (المعدل والمتمم)، (مرسوم تنفيذي رقم 92- 414) تمارس إجراءات الرقابة المالية على النفقات من قبل المراقبين الماليين والمراقبين الماليين الرئيسيين. ويتم تعيين كل منهما بموجب قرار وزاري صادر عن الوزير المكلف بالمالية، الذي يُعتبر بمثابة الرئيس الإداري الأعلى لسلك المراقبين الماليين.

ومنه، يعتبر المراقب المالي موظف تابع لوزارة المالية، خاضع للسلطة الرئاسية للوزير المكلف بالمالية، وذلك وفق تنظيم إداري تمثله الأجهزة التالية على التوالي، المديرية العامة للموازنة، ثم المديرية الجهوية للموازنة، وأخيراً المراقبة المالية بالولاية. يتم تنصيبه على مستوى المصالح الوزارية، أو على مستوى الولاية أو البلدية. (بن حامة و برازة، 2011، صفحة 6)

تجب الملاحظة هنا ، أن المراقب المالي لا يمثل عوناً من أعوان الجهاز المحاسبي ، ودوره يقتصر على مباشرة مهام الرقابة المالية القبلية لعمليات الإنفاق العمومي دون التدخل في إجراءات تحصيل الإيرادات ، التي تكون من اختصاص المحاسب العمومي على مستوى الهيئة. وهذا ما أكدته أحكام المواد من 58 وإلى 60 من قانون المحاسبة العمومية رقم: 90 - 21 لسنة 1990. (قانون رقم: 90 - 21)

وطبقاً لأحكام المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم: 11 - 381 المتعلق بمصالح الرقابة المالية ، (مرسوم تنفيذي رقم: 11 - 381) يعين المراقب المالي من بين:

- رؤساء المفتشين المحللين للميزانية؛
 - المتصرفين المستشارين الذين يثبتون خمس (5) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية؛
 - المفتشين المحللين المركزيين للميزانية الذين يثبتون أقدمية خمس (5) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية؛
 - المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون أقدمية خمس (5) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية ، أو ثماني (8) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية؛
 - المفتشين الرئيسيين المحللين للميزانية الذين يثبتون سبع (7) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية؛
 - المفتشين المحللين للميزانية والمتصرفين الذين يثبتون عشر (10) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.
- بينما نصت أحكام المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم: 11 - 381 ، المذكور سابقاً ، على أنه يتم تعيين المراقبين الماليين المساعدين من بين الأسلاك التالية:

- رؤساء المفتشين المحللين للميزانية؛
- المتصرفين المستشارين الذين يثبتون ثلاث (3) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية؛

- المفتشين المحللين المركزيين للميزانية الذين يثبتون أقدمية ثلاث (3) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية؛
 - المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون أقدمية ثلاث (3) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية، أو ست (6) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية؛
 - المفتشين الرئيسيين المحللين للميزانية الذين يثبتون خمس (5) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية؛
 - المفتشين المحللين للميزانية والمتصرفين الذين يثبتون ثماني (8) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية. (يزيد، 2015، صفحة 14)
- ويعلق جانب من الفقه بهذا الخصوص، كالاتي: "...إن تولي منصب المراقب المالي ليس بالأمر السهل، فعنصر الكفاءة والخبرة والاختصاص مطالب أساسية لتقلده، وتعيين مراقب مالي من بين الأصناف المذكورة سابقا والتي تفوق خبرتهم بين 5 و8 سنوات، فهذا يمكنهم من تولي المناصب دون أي خوف بحكم توليهم منصب في نفس الإدارة والاختصاص مدة كافية، وبالتالي فهم ملمين بالإجراءات والقوانين المعمول بها في هذا المجال، بالإضافة إلى اشتراط حصول الموظف على شهادة الليسانس في التعليم العالي أو ما يعادلها، إذ أن هذا الشرط تم وضعه بصدور المرسوم رقم: 11 - 381 بحكم ما يحتاجه المنصب من تكوين أكاديمي في التخصص. وهكذا أعطى صانع القرار قيمة للمنصب والوظيفة وأوضح نيته في ترشيح المال العام والحفاظ عليه من خلال، الخبرة والكفاءة التي تمكن المعين في هذا المنصب من كشف كل الثغرات أو لبس في مشروع الالتزام أو أي إجراء متعلق به". (حاج ميلود سيدي موسى، 2020، صفحة 287)

مما سبق، يبدو جليا مدى الاهتمام الذي أولاه المشرع الجزائري لمسألة تحديد البنية العضوية لجهاز الرقابة المالية على النفقات العمومية في الجزائر؛ حيث تعكس شروط التعيين المحددة أعلاه، التزام المشرع بالاعتماد على قاعدتين أساسيتين في تعيين المراقبين الماليين ومساعدتهم، ويتعلق الأمر بقاعدتي الكفاءة والاستقلالية في أداء المهام؛ فتتحقق القاعدة الأولى من خلال أعمال شرطي الأقدمية والتخصص اللذين وضعهما المشرع الجزائري كقيدتين قانونين لاكتساب صفة المراقب المالي. أما عن الاستقلالية فيتحدد قوامها من خلال تطبيق المشرع الجزائري لمبدأ الفصل الوظيفي بين جهاز الرقابة المالية، الممثل بالمراقب المالي ومساعديه، من جهة، وجهازي التنفيذ والمحاسبة الممثلين بالأمر بالصرف والمحاسبين العموميين، من جهة أخرى.

وتكمن الغاية الأساسية في اعتماد مبدأ الفصل الوظيفي بين هذه الهيئات، في تحقيق نجاعة الرقابة المالية والكفاءة في الأداء؛ حيث لا تخضع مصالح الرقابة المالية المنصبة على مستوى البلديات والولايات للسلطة الرئاسية لرئيس البلدية أو الوالي، وهي في الحقيقة تخضع لنظام إداري تسلسلي يخضعها للسلطة الرئاسية المباشرة للوزير المكلف بالمالية. (بن داوود، 2003، صفحة 48) وذلك ما يحقق الغاية المرجوة من إحداث آلية الرقابة المالية المسبقة، والتمثلة أساسا في الحد من الفساد والتسيب في تسيير الأموال العمومية؛ حيث يصف البعض السلطات المخولة للمراقب المالي باعتبارها سلطات ضابطة، يكون الهدف منها الحد من نفوذ الأمرين بالصرف والكشف عن التجاوزات والتلاعبات الصادرة عنهم. (الصغير، 2001، صفحة 129)

الفرع الثاني: التنظيم الهيكلي لمصالح الرقابة المالية

بعد دراستنا للبنية العضوية لمصالح الرقابة المالية، ارتأينا التطرق في فرع ثان إلى بنيتها الهيكلية، من خلال التدقيق في التنظيم الهيكلي لهذه المصالح محاولة منا لاستخلاص مؤشري الاستقلالية والفعالية فيه. وهذا ما ستم دراسته ضمن الفقرتين البحثيتين التاليتين:



أولاً: التنظيم الخارجي لهيكل الرقابة المالية

أعاد المشرع الجزائري النظر في التنظيم الهيكلي لمصالح الرقابة المالية، وتجسد ذلك بصدور أحكام المرسوم التنفيذي رقم: 11 - 381 المذكور سابقاً، والتي أخضعت إدارة مصالح الرقابة المالية للمراقب المالي الذي يعمل تحت السلطة الرئاسية المباشر للمدير العام للميزانية. فحسبما ورد ضمن أحكام المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم: 11 - 381، المذكور أعلاه، فإنه: "يدير مراقب مالي مصلحة الرقابة المالية تحت سلطة المدير العام للميزانية". (حمودي، 2018، صفحة 539)

والجدير بالإشارة إليه، أنّ المشرع الجزائري قد اعتمد في تنظيمه للهيكل الإداري للمصالح التابعة للرقابة المالية على مبدأ الإقليمية؛ حيث يتم تنصيب المراقبين الماليين وتوزيع مهامهم، وكذا، تحديد أوجه الرقابة والمسؤوليات الإدارية، استناداً إلى معيار إقليمي. وسند ذلك، نص المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم: 11 - 381 المذكور أعلاه، والتي تنص بصريح العبارة، على أنه: "يمارس المراقب المالي مهامه الرقابية لدى الإدارة المركزية؛ الولاية؛ البلدية"

كما نصت أحكام المادة الرابعة من المرسوم نفسه، على أنه يمكن إلحاق إحدى المؤسسات العمومية الخاضعة لإحدى أشكال الرقابة المنصوص عليها بموجب المادتين 2 و2 مكرر من المرسوم التنفيذي رقم: 92 - 414 بمصالح الرقابة المالية المحددة في المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم: 11 - 381، أعلاه. ويتعلق الأمر في هذه الحالة بميزانيات المؤسسات والهيئات العمومية التابعة للدولة، الميزانيات الملحقمة، الحسابات الخاصة للخزينة وميزانيات كافة أشكال المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري باختلاف نظمها والوظائف المنوطة بها.

وتسري ذات الأحكام على المؤسسات المحددة بموجب أحكام المادة 2 مكرر من المرسوم التنفيذي رقم: 92- 414 المدمجة ضمن أحكامه بموجب المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم: 09- 347، المعدل له. ويتعلق الأمر هنا، بميزانيات المؤسسات ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، وكذا، ميزانيات مراكز البحث والتنمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع التكنولوجي، المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية.

وتسمح قراءة متأنية لأحكام المادتين 2 و2 مكرر من المرسوم التنفيذي رقم: 92- 414، المذكورتين أعلاه، بإبداء الملاحظات التالية:

- اعتمد المشرع الجزائري على المعيار العضوي في تحديد نطاق المؤسسات الخاضعة لإجراء الرقابة المالية المسبقة؛ وباستقراء الأحكام القانونية الواردة بهذا الخصوص، نلتمس جلياً اتجاه إرادة المشرع إلى توسيع مجال اختصاص أجهزة الرقابة المالية ليطغى جميع الأجهزة والهيئات التابعة للدولة؛ حيث أنه، وفي بداية الأمر، اكتفى المشرع بموجب أحكام المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم: 92- 414 باعتماد صياغة عامة في تحديد مجال الرقابة المالية على النفقات التي يلتزم بها عند استخدامه لعبارة " ...، ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة"، في حين، أنه عاود النظر في صياغة الأحكام الخاصة بتحديد النفقات الخاضعة للرقابة، بإدراجه ضمن أحكام المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم: 09- 374 للميزانيات التابعة للمؤسسات ذات الطابع العلمي، الثقافي، التكنولوجي، التتموي، وكذا تلك المصنفة باعتبارها مؤسسات ذات طابع صناعي وتجاري أو اقتصادي. وذلك ما يؤكد اتجاه إرادته نحو تعميم إجراء الرقابة المالية الإلزامية على جميع الأشخاص المعنوية العمومية بتصنيفاتها المختلفة.

- كذلك، يمكن ملاحظة أن التنظيم القانوني لنطاق اختصاص مصالح الرقابة المالية ورد بصيغة الشمولية، إذ أنّ المشرع نصّ صراحةً على خضوع جميع النفقات المجدولة للرقابة الإلزامية لمصالح الرقابة المالية، ويعني ذلك خضوع كل من النفقات المقررة في الميزانيات الأولية، النفقات المقررة في الميزانيات الملحقّة و/أو التكميلية أو المعدّلة...، وحتى تلك المقررة ضمن الحسابات الإدارية لإجراء الرقابة المالية القبلية.

ويمثل هذا الإجراء ضماناً قانونية لتفعيل السلطات المخوّلة للهيئات المكلفة بالرقابة المالية على ضبط الميزانية. وهي في الوقت ذاته دعامة أساسية للحد من جميع صور وأشكال الفساد والتلاعب بالأموال العمومية.

- أعطى المشرع لإجراء الرقابة المالية القبلية الطابع الجبري والإلزامي؛ حيث يتوقف تنفيذ الميزانيات المحلية في حال ما إذا لم يتم إخضاعها لهذا الأخير. ويظهر ذلك جلياً في أول تنظيم لإجراءات الرقابة المالية القبلية على عمليات الإنفاق العمومي، ويتعلّق الأمر بأحكام المرسوم التنفيذي رقم: 92-414 المذكور سابقاً؛ حينما استخدم المشرع الجزائري في تنظيمه لإجراء منح التأشيرة لعبارات تفيد الإلزام والجبر. ونذكر كأمثلة على ذلك، استخدام صيغة الإلزام في تحديد شروط تسليم التأشيرة من قبل مصالح الرقابة المالية ضمن نصوص المواد من 5 وإلى 9 من المرسوم التنفيذي رقم: 92 - 414، والتي وردت على التوالي: "تخضع القرارات المتضمنة التزاماً بالنفقات والمبينة فيما يلي، مسبقاً قبل التوقيع، لتأشيرة المراقب المالي"، "تخضع لتأشيرة المراقب المالي أيضاً، الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار"، "يجب أن تحصل الالتزامات والقرارات المنصوص عليها في المواد 5 و6 و7 أعلاه، على تأشيرة المراقب المالي".

ثانيا: التنظيم الداخلي لهياكل الرقابة المالية

حرص المشرع الجزائري على إعطاء طابع الشمولية والتدقيق للتنظيم الهيكلي لمصالح الرقابة المالية، والتي ورد تنظيمها بموجب أحكام الفصل الثاني من المرسوم التنفيذي رقم: 11 - 381، المذكور سابقا. وهي تضمّ حسبما ورد ضمن نص المادة الخامسة من المرسوم نفسه، من مكتبين اثنين إلى أربعة مكاتب، تخضع لسلطة المراقب المالي ويساعده في ذلك من ثلاثة إلى خمسة من المراقبين الماليين المساعدين. ويتم تنظيم هذه المصالح، طبقا للمواد 6 و7 من المرسوم التنفيذي رقم: 11 - 381، المذكور أعلاه، كآلاتي (يزيد، 2015، صفحة 151) :

- أ - تنظم مصلحة الرقابة المالية التي تتكون من خمسة (5) مراقبين ماليين مساعدين في أربعة (4) مكاتب، ويتعلق الأمر بـ:
- مكتب محاسبة الالتزامات؛
 - مكتب الصفقات العمومية؛
 - مكتب عمليات التجهيز؛
 - مكتب التحليل والتلخيص.
- ب - بينما تنظم مصلحة الرقابة المالية التي تضم أربعة (4) مراقبين ماليين مساعدين في ثلاثة (3) مكاتب، وهي:
- مكتب محاسبة الالتزامات، التحليل والتلخيص؛
 - مكتب الصفقات العمومية؛
 - مكتب عمليات التجهيز.
- ج -تنظم مصلحة الرقابة المالية التي تضم مراقبين ماليين اثنين مساعدين (2) في مكتبين، وهما:
- مكتب محاسبة الالتزامات، التحليل والتلخيص؛
 - مكتب الصفقات العمومية وعمليات التجهيز.

في جميع الحالات، يخضع تحديد عدد المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين المعيّنين على مستوى الإدارات المركزية والبلديات والولايات، وكذا تحديد عدد المكاتب، وإن اقتضى الأمر الفروع، بموجب قرار إداري مشترك بين الوزير المكلف بالمالية ونظيره المكلف بالوظيفة العمومية (المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم: 11 - 381). (يزيد، 2015، صفحة 28)

والملاحظ بشأن التنظيم الهيكلي لمصالح الرقابة المالية في الجزائر هو أن هذا الأخير يخضع في الأساس للوائح تنظيمية صادرة عن السلطة التنفيذية، وهذا ما يعطيه طابع المرونة وعدم الثبات. في حين أنه كان من الأجدر أن يتم تنظيم إجراء الرقابة المالية المسبقة بموجب أحكام قانونية صادرة عن السلطة التشريعية، ومصادق عليها من طرف ممثلي الشعب.

كما أنه يجب التنويه هنا إلى أن المشرع الجزائري قد قيد إحداث هذه المصالح على مستوى الإدارات المركزية كافة والجماعات الإقليمية، في حين أنه أخضع في الوقت ذاته النفقات المجدولة لكافة الهيئات والمؤسسات التابعة للدولة لإجراء تأشيرة المراقب المالي كشرط مسبق لدخولها حيز النفاذ. وإن كانت الغاية المرجوة من وراء هذا التركيز في الهيكلة والاختصاص تكمن أساسا في تطبيق قاعدة الاقتصاد في النفقات العمومية، من جهة، والحفاظ على وحدة القرارات المتخذة، من جهة أخرى. غير أن المأخوذ على المشرع الجزائري في هذا الشأن، يكمن بالخصوص في البيروقراطية الإدارية التي نتجت عن هذا التنظيم الهيكلي الأوتوقراطي؛ فأمام كثرة الملفات المرتبطة بالنفقات الإلزامية على المستويات المحلية، وفي ظل تطبيق هذا التنظيم لمصالح الرقابة المالية، أصبحت القرارات المالية تأخذ زمنا طويلا حتى توضع موضع التنفيذ، الأمر الذي أثر سلبا على المراكز المالية لملايين من الموظفين العموميين.

بالإضافة إلى أن وجود مصلحة واحدة مختصة بالرقابة المالية القبلية على المستوى البلدي أو الولائي، لا يعد كافيا بحد ذاته، بالخصوص بالنسبة للولايات ذات الكثافة السكانية العالية. وإقرار القانون الجزائري بإلحاق ميزانيات الهيئات العمومية التابعة للدولة لمصالح الرقابة المالية البلدية أو الولائية أو المركزية، أدى عمليا إلى تعطيل تنفيذ القرارات، فضلا عن كثرة الأخطاء المادية وصعوبة تصحيحها.

لذا كان الأجدر بالمشروع الجزائري النص على إلزامية إحداث مكتب خاص بالمراقبة المالية القبلية على مستوى كل هيئة عمومية تابعة للدولة، وهذا ما يسمح بالوصول إلى الأهداف المرجوة من إجراء الرقابة المالية، وفي مقدمتها الحد من التلاعبات المالية وتقييد سلطات الأمرين بالصرف.

المبحث الثاني: التنظيم الوظيفي لمصالح الرقابة المالية بين البعدين الرقابي والضبطي

أخضع المشروع الجزائري نفقات كافة الهيئات العمومية التابعة للدولة للرقابة المالية القبلية بصورة إلزامية. ووجه عنايته المركزة للنفقات المجدولة ضمن ميزانيات الجماعات المحلية ضمانا لحماية الأموال العمومية وتحقيقا للحوكمة المالية.

وتأسيساً على ذلك، منح التنظيم الخاص بمصالح الرقابة المالية في الجزائر لمديريها وأعوانه العديد من السلطات القانونية التي تمكنهم من أداء مهامهم على أكمل وجه وبلوغ الأهداف المرجوة من الرقابة. (حاج ميلود سيدي موسى، 2020، صفحة 280)

ويثور التساؤل بهذا الخصوص حول طبيعة المهام المسندة للمراقب المالي ومساعديه، هل تعتبر هذه الأخيرة مجرد إجراءات رقابية يكون الهدف منها التأكد من مدى مشروعية النفقات المحلية، أم أنها في الحقيقة إجراءات ضبطية غايتها الأولى الحد من نفوذ الأمرين بالصرف ومنع الاستغلال غير المشروع للأموال العمومية؟

وفيما يلي، سوف نأتي إلى التفصيل في المهام الموكلة لهيئات الرقابة المالية القبلية وتقييم مدى مساهمتهما في تحقيق البعدين الضبطي والرقابي في الوقت ذاته، ضمن الفقرتين البحثيتين التاليتين:

الفرع الأول: السلطات الرقابية المخولة للمراقب المالي

يضطلع المراقب المالي بالعديد من المهام الرقابية، والتي تتمحور في الأساس، في مهمة الرقابة على مدى مشروعية الالتزام بالصرف الذي يحزره الأمر بالصرف. حيث يعتبر البعض أن رقابة المراقب المالي تعتبر أول درجة للرقابة الداخلية على النفقات العمومية، وهي رقابة مشروعية لا رقابة ملاءمة. (موفق، 2015، صفحة 105)

وتتجسد هذه المهام على المستوى الإقليمي في السلطات المخولة لمصالح المراقبة المالية على كافة عمليات الأمر التي تنصب على صرف الاعتمادات المالية المقررة في ميزانيات البلديات والولايات المصادق عليه من طرف المجالس المنتخبة والسلطات الوصية. (حاج ميلود سيدي موسى، 2020، صفحة 283)

وقد حدد المشرع الجزائري المجال القانوني للالتزامات التي تخضع لرقابة مصالح المراقبة المالية استنادا إلى معيارين أساسيين: الأول عضوي، والثاني مادي.

أولا: تحديد مجال السلطات الرقابية للمراقب المالي استنادا إلى معيار عضوي:

من منظور عضوي، تنحصر المهمة الأساسية لمصالح المراقبة المالية في مباشرة مهام وإجراءات الرقابة المسبقة على الميزانيات التابعة للدولة والولايات والمؤسسات العمومية. وهذا ما نصت عليه أحكام المادة 2 من المرسوم رقم: 92- 414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المذكور سابقا، والتي جاء بها: "تطبق رقابة النفقات التي يلتزم بها، على ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقة، وعلى الحسابات الخاصة للخزينة، وميزانيات الولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري".

وقد عُمِّمَ تطبيق هذه الإجراءات على ميزانيات البلديات، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، بموجب أحكام المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم: 09- 374 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها، (مرسوم تنفيذي رقم: 09- 374) وتحقق ذلك بصورة فعلية في نهاية عام 2012. (موفق، 2015، صفحة 86) وبهذا الخصوص، ورد النص ضمن أحكام المادة 2 أعلاه، كالآتي: "تطبق الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، على ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقة، وعلى الحسابات الخاصة للخزينة، وميزانيات الولايات، وميزانيات البلديات، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة".

وحسنا فعل المشرع الجزائري بتوسيعه للمجال العضوي للهيئات الخاضعة لاختصاص المراقب المالي، فقد يكون بذلك فد تدارك العديد من النقائص التي شملها نظام الرقابة المالية القبلية على النفقات التي يلتزم بها المقرر سابقا؛ حيث شمل التنظيم الجديد، ونعني به أحكام المرسوم التنفيذي رقم: 09 - 374، الجماعات المحلية بنوعها، البلديات والولايات، وهذا ما ساهم إلى حد كبير في تحقيق الشفافية والعقلانية وتعزيز المساءلة في الإنفاق المحلي.

كما أن إدراج المشرع لجميع أنواع المؤسسات العمومية ضمن مجال اختصاص المراقب المالي يعتبر في الحقيقة خطوة كبيرة تلافى من خلالها المشرع العديد من النقائص والثغرات التي لطالما لازمت نظام الرقابة المالية للنفقات العمومية والمحلية؛ حيث أن النظام القانوني للمراقبة المالية المحدد بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 92- 414، كان قد أخرج العديد من المؤسسات الممولة من طرف الدولة من قائمة الهيئات الخاضعة لإجراء الرقابة المالية الإلزامية، وهذا ما مثل في الواقع منفاذا للمسؤولين الإداريين للتلاعب بالأموال العامة والفساد المالي.

وحرصاً منه على الحدّ من جميع أشكال الفساد وصوره وتفعيل دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العمومية والمحلية، وسّع المشرع الجزائري مجال الاختصاص الرقابي لهذا الأخير إلى أقصى الحدود، مدرجا بموجب أحكام المادة 2 مكرر من المرسوم التنفيذي رقم: 09- 374، سلطات الرقابة على ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، مراكز البحث والتنمية، المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، والمؤسسات العمومية ذلت الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسة العمومية الاقتصادية معلقاً اختصاصه في هذه الحال على شرط حصول هذه الأخيرة على تمويل من ميزانية الدولة.

ومثلّ نص المادة 2 مكرر أعلاه، قيمة مضافة في مجال الرقابة المالية على النفقات العمومية، حيث أنّ المشرع وسع السلطات الرقابية المخولة للمراقب المالي لتغطي كافة مراحل الإنفاق العمومي من مرحلة الصرف وإلى مرحلة التنفيذ. كما أنّ النطاق العضوي الرقابي اتسع ليشمل كل أنواع المؤسسات العمومية باختلاف مهامها، والهدف من ذلك هو تفعيل آلية المراقبة المالية للنفقات العمومية والوقوف في مواجهة جميع أشكال الفساد والتسيب وسوء التسيير الإداري والمالي الذي عاشته المؤسسات التابعة للدولة باختلاف أنواعها.

ثانياً: تحديد مجال السلطات الرقابية للمراقب المالي استناداً إلى معيار مادي:

بداية، يجب التنويه بأن المشرع الجزائري قد أعاد صياغة النص القانوني الذي يختص بتحديد مهام مصالح الرقابة المالية، بما في ذلك تلك المخولة للمراقب المالي ومساعديه. وفي هذا السياق، يمكن الإشارة إلى أنّ هذا الأخير قد وسّع من دائرة السلطات الممنوحة لمصالح الرقابة المالية؛ حيث منحها مهمة الحرص على تطبيق التشريعات والتنظيمات المتعلقة بالنفقات العمومية بشكل عام، ولم يتوقف عند مجرد الرقابة على مدى مشروعية مشاريع القرارات والعقود التي تصدر عن الأمرين بالصرف. وبهذا الخصوص حدّتها المادة 58 من القانون رقم: 90- 21 المؤرخ في 15 أوت 1991، والمتعلق بالمحاسبة العمومية، وكذا، أحكام المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم: 11- 381، سالف الذكر، في الوظائف التالية:

- ممارسة السلطتين النظامية والرئاسية على مصالح المراقبة المالية؛
- السهر على تنفيذ القوانين المتعلقة بالنفقات التي يلتزم بها، وكذا جميع العمليات المترتبة عن الميزانيات؛
- التمثيل القانوني لشخص الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية، المجالس الإدارية، مجالس المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وغيرها من المؤسسات العمومية؛
- إعداد تقارير دورية عن الوضعية المالية للمؤسسات الخاضعة للرقابة، يتم رفعها مباشرة إلى الوزير المكلف بالمالية؛
- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر الى التشريع المعمول به. (حمودي، 2018، صفحة 541)

فضلاً عما سبق، مُنحت ذات الاختصاصات لمساعد المراقب المالي بموجب أحكام المادة 11 من المرسوم نفسه؛ حيث كلف القانون هذا الأخير بمهام مساعدة المراقب المالي في أداء اختصاصاته المخولة له قانوناً. ويلتزم بإعداد تقارير دورية يرفعها إليه باعتباره رئيسه الإداري المباشر. كما أجاز المشرع ضمن الفقرة الثالثة من المادة 11 أعلاه، الإنابة والتفويض في المهام بين المراقب المالي ومساعديه في حالة وجود عذر قانوني أو اقتضاء المصلحة العامة ذلك، بالشروط والكيفيات التي يُحددها الوزير المكلف بالمالية بقرار إداري.

ومنه، يتحدد الإطار المادي للصلاحيات المخولة لمصالح الرقابة المالية في الوقت الحالي في السلطات التالية:

1. مراقبة مدى صحة الجوانب الشكلية للأمر بالصرف، وذلك من خلال:

- التأكد من الصفة القانونية للأمر بالصرف، ويتعلق الأمر بإجراء تحقيق بشأن الصلاحيات المالية المخولة لكل من رؤساء المجالس الشعبية البلدية، باعتبارهم أمرين بالصرف على مستوى البلديات، وكذا، تلك الممنوحة للولاية، باعتبارهم أمرين بالصرف على مستوى الولايات؛

- التأكد من مدى تطابق الالتزام بالصراف مع التشريعات والتنظيمات الجاري العمل بها؛

- التحقق من مدى صحة التأشيرات والقرارات المسبقة الصادرة عن السلطات الإدارية المختصة، والتي يستند إليها الأمر بصرف النفقة.

2. مراقبة مطابقة الميزانية، وذلك من خلال التأكد من مدى توافر الاعتمادات المالية المرخص بصرفها من طرف الأمرين بالصراف؛ مدى مطابقة النفقة المرخص بها للرقم العددي الذي سجلت وفقا له في جدول الميزانية. وكذا، التحقق من مدى مطابقة الاعتماد المالي المرخص بصرفه مع التخصيص القانوني المحدد له في وثيقة الميزانية المصادق عليها للسنة المالية الجارية؛

3. مراقبة المطابقة الحسابية، يهدف مسك محاسبة الالتزام بالنفقات إلى تحديد مبلغ الالتزام بالنفقات التي تمت من الاعتمادات المسجلة في ميزانية التسيير في كل وقت، أو في تسجيل البرنامج ومبلغ الأرصدة المتوفرة، وذلك من خلال التأكد من مدى مطابقة مبلغ الالتزام مع عناصر المحتوى للوثائق الملحقة. وكذا، مدى مشروعية النفقات المقررة بالنظر إلى التشريعات والتنظيمات المتعلقة بقواعد المحاسبة العمومية.

وللقيام بمهامه الرقابية على أكمل وجه، خول المشرع الجزائري للمراقب المالي سلطة التأشير على الوثائق والسندات التي بموجبها يكتسب الأمر بصرف النفقة القوة التنفيذية؛ ويتعلق الأمر بالوثائق التالية:

أ - **مشاريع القرارات التضمنة التزاما بالنفقات،** وهي تلك المحددة بنص المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم: 92- 414 المعدلة بنظيرتها من المرسوم التنفيذي رقم: 09- 374، والمتمثلة في الالتزامات التالية:

- مشاريع قرارات التعيين والترسيم، وكل القرارات المتعلقة بتنظيم المسار المهني ومستويات المرتبات والعلاوات، باستثناء الترقية في الدرجة التي تتم بصورة آلية استنادا للمعايير المحددة بموجب نصوص تنظيمية؛

- مشاريع الجداول الاسمية التي يتم إعدادها في نهاية كل سنة مالية؛

مشاريع الجداول الأولية التي يتم إعدادها عند بداية كل سنة مالية؛

- مشاريع الصفقات العمومية والملاحق.

ب - الالتزامات المحددة بنص المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم: 92 - 414، والمتعلقة بنفقات التسيير والتجهيز والاستثمار؛

ج - الالتزامات والمشاريع المحددة ضمن أحكام المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم: 92 - 414 المعدلة بالمادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم: 09 - 374، ويتعلق الأمر بالالتزامات التالية:

- كل التزام مدعم بسندات الطلب والفاتورات الشكلية والكشوف ومشاريع العقود، شرط ألا يتعدى المبلغ السقف المالي المحدد ضمن تنظيم الصفقات العمومية؛

- كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانياتية، وكذا، أي تفويض أو تعديل في الاعتمادات المالية؛

- كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحق، وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاتورات نهائية.

والمأخوذ على أحكام المواد 5، 6 و7 من النص أعلاه، هو العمومية والغموض اللذان ميزا الصياغة القانونية لنطاق اختصاص المراقبين الماليين؛ حيث أنه ومن الناحية العملية، تعرف هذه النصوص تطبيقات غير متجانسة وتأويلات متضاربة. وفي غياب مناشير وقرارات تنظيمية محددة لكيفيات تطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم: 09 - 374، ومع خلو النص من معايير دقيقة وإجراءات محددة لمباشرة اختصاصات الرقابة المالية، ضف إلى ذلك ضعف التكوين والتدريب المنصّب على تنمية الموارد البشرية لأجهزة الرقابة المالية وتأهيلها؛ فإنّ المسألة سوف تترك للسلطة التقديرية لمصالح الرقابة المالية، الأمر سينعكس سلبا على فعالية هذه الآلية في الحدّ من الفساد المالي وحماية الأموال العمومية.

الفرع الثاني: السلطات الضبطية المخولة للمراقب المالي

إن المهام الأساسية التي خولها المشرع الجزائري للمراقب المالي، لا تنحصر أساساً في المهام الرقابية، لكون هذا الأخير، يمثل في الأساس آلية مؤسساتية للرقابة على الاعتمادات المالية للدولة وجماعاتها المحلية ومؤسساتها العمومية، قبل صرفها، فُررت في الأساس للحد من التلاعبات المالية على مستوى مؤسسات الدولة.

وفي سبيل بلوغ هذه الغاية، خول القانون للمراقب المالي ومساعديه سلطات قانونية واسعة تُمكنهم من ممارسة وظيفتهم الرقابية على أكمل وجه، ويتعلق الأمر بمجموعة من الأدوات القانونية التي تُعطي للاختصاص الوظيفي للمراقب المالي طابعاً ضابطاً وتُمكنه بذلك من الوقوف في مواجهة التلاعبات المالية بأموال الجماعات المحلية. وتتمثل هذه الأخيرة في إجراءين أساسيين، وهما: إجراء منح التأشيرة أو رفض منحها. (حاج ميلود سيدي موسى، 2020، صفحة 288)

أولاً: إجراء منح التأشيرة: يُمثل إجراء منح التأشيرة إحدى الآليات المحورية المخولة قانوناً للمراقب المالي في سبيل تفعيل السلطات الرقابية الممنوحة له، وهو بمثابة حجر الزاوية الذي تقوم عليه الرقابة المالية القبلية على نفقات الجماعات المحلية؛ فمن خلاله تتعدى السلطات المخولة للمراقب المالي أبعاد الرقابة لتأخذ طابعاً ضابطاً للحد من النفوذ الذي يمتلكه كل من الأمر بالصرف والأعضاء المنتخبين.

1. النطاق المادي لإجراء منح التأشيرة: قُرّر هذا الإجراء بموجب أحكام المادة التاسعة (9) من المرسوم التنفيذي رقم: 92- 414، المذكور سابقاً، حيث نصّت هذه الأخيرة على أنه: "يجب أن تحصل الالتزام والقرارات، المنصوص عليها في المواد 5، 6 و7 أعلاه، على تأشيرة المراقب المالي...". ويتعلق الأمر هنا بكافة القرارات المتضمنة التزاما بالنفقات، قبل التوقيع عليها، ومن بينها: القرارات المرتبطة بتنظيم المسار المهني للموظفين العموميين، الجداول الأصلية الأولية التي يتم إعدادها في بداية كل سنة مالية، الجداول الأصلية المعدّلة التي تطرأ خلال السنة المالية وكذا، الجداول الإسمية التي يتم إعدادها عند قفل السنة المالية. بالإضافة لما سبق، تخضع للتأشيرة الإلزامية المسبقة للمراقب المالي القرارات المتضمنة التزاماً بالنفقات المرتبطة بالتسيير، التجهيز والاستثمار. كما أخضع المشرّع الجزائري الالتزامات المدعّمة بسند طلب أو بفاتورة شكلية، الالتزامات المتعلقة بتسديد نفقات التكاليف الملحقّة أو تلك التي تُصرف من الإدارة مباشرة، والمثبتة بفواتير نهائية. وكذا، المقررات الوزارية المنصبة على منح إعانة تفويض بالاعتماد أو تكفّلاً بالإلحاق أو تحويل اعتمادات، لإجراء التأشيرة.

تجب الإشارة بهذا الخصوص، أنّ المشرّع الجزائري قد وسّع من النطاق المادي لسلطات منح التأشيرة حينما أعاد صياغة أحكام المادتين 5 و7 من المرسوم التنفيذي رقم: 92- 414، المذكور سابقاً؛ حيث أضافت المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي رقم: 09- 374 إلى قائمة مشاريع القرارات الخاضعة لرقابة المراقب المالي قبل التوقيع عليها، القرارات المتعلقة بمشاريع الصفقات العمومية والملاحق.

كما أضافت المادة 6 من نفس المرسوم، المعدّلة لأحكام المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم: 92- 414، لمجال اختصاص المراقب المالي: كل الالتزامات المرتبطة بالكشوف وعقود المشاريع عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد ضمن التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية.

هذا، وقد أعاد المشرع صياغة الفقرة الثانية من المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم: 92- 414، والتي كانت تضيّق مجال سلطات المراقب المالي بمنح التأشيرة، لتتّحصر في مشاريع المقررات الوزارية دون غيرها. وباستخدامه للصياغة التالية "كلّ مشروع مقرّر يتضمّن مخصّصات ميزانية وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية" بدلاً من العبارة السابقة، والتي وردت على النحو الآتي: "كلّ مقرّر وزاري يتضمّن إعانة أو تفويضاً بالاعتماد أو تكفّلاً بالإلحاق أو تحويل اعتمادات"، يكوّن المشرّع الجزائري قد تلافى العديد من الثغرات التي لا طائل من شأنها نظام الرقابة المالية في الجزائر؛ حيث أصبح مجال اختصاص المراقب المالي يشمل اعتمادات نفقات الإدارة المركزية ونظيرتها على المستوى المحلي، وهذا ما يتواءم مع الصياغة المستحدثة لقائمة الأشخاص والمؤسسات التي تخضع التزاماتها بالنفقات لإجراء منح التأشيرة المقرر لأجهزة الرقابة المالية المنصّبة على المستويين المركزي والمحلي، المحدّدة بأحكام المادتين 2 و2مكرر من المرسوم التنفيذي رقم: 09- 374، المذكور سابقاً.

2. ضوابط إجراء منح التأشيرة ونميز بهذا الخصوص بين ما يلي:

1.2. الضوابط الموضوعية لإجراء منح التأشيرة: حسبما أورده المادة 9 من التنظيم المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ويتعلق الأمر بأحكام المرسوم التنفيذي رقم: 92- 414، يظلّ منح التأشيرة من طرف أجهزة الرقابة المالية، موقوفاً على فحص قبلي للعناصر التالية:

- صفة الأمر بالصرف؛
- المطابقة التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بها؛
- التخصيص القانوني للنفقة؛
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبيّنة في الوثائق المرفقة؛
- مدى توافر الاعتمادات و/أو المناصب المالية؛
- ضرورة توافر التأشيرات أو الآراء المسبقة من طرف السلطات الإدارية المؤهلة قانوناً للقيام بذلك.

ومن ثمّ، يُمثّل إجراء منح التأشيرة تصديقاً صريحاً على مشروعية الالتزام بالإنفاق وهو دليل على قابلية النفقة للتنفيذ. واعتبر القانون والتنظيم المراقب المالي الشخص المؤهل قانوناً لضبط عمليات الإنفاق العام والتأكد من مدى مشروعيتها وملاءمتها للغرض الذي قرّرت لأجله. فالسلطات المخوّلة للمراقب المالي في هذه الحالة، تتعدى البُعد الرقابي لتمثّل في الواقع سلطة ضبط إداري في مواجهة أي تلاعب أو تسيّب في صرف الأموال العامة.

2.2. الضوابط الشكلية لإجراء منح التأشيرة: نُظّم المشرع ضوابط منح التأشيرة بجملة من الإجراءات الشكّلية؛ كما قيّد السلطات الضابطة المخوّلة للمراقب المالي في مجال منح التأشيرة بأجال قانونية محدّدة. إذ يلتزم هذا الأخير بدراسة الملفات المتضمنة التزاماً بالإنفاق العام في غضون عشرة (10) أيام تسري من تاريخ استلامه للملف، ويمكن تمديد هذه الأجال في حال تعقّد الملفات وتطلّبها دراسة ومراجعة مكثّفة.

وهذا ما أكّده أحكام المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم: 92- 414 سالف الذكر، والتي نصّت صراحة، كالاتي: "تُدرس وتُفحص ملفات الالتزام التي يُقدّمها الأمر بالصّرف، والمعرضة للرقابة، في أجل عشرة 10 أيام.

غير أنه يُمكن تمديد هذا الأجل إلى عشرين 20 يوماً عندما تتطلّب الملفات، نظراً لتعقيدها، دراسة معمّقة". والجدير بالإشارة إليه بهذا الخصوص، هو الغموض والعمومية اللذان اكتنفاً تطبيق الفقرة الثانية من المادة 14 من المرسوم أعلاه، والمتعلقة بجواز تمديد الأجال القانونية لدراسة ملفات الالتزام بالنفقة في حالة ما إذا كانت هذه الأخيرة تتميز بالتعقيد وتتطلب دقة ودراسة مكثّفة؛ حيث طُرح السؤال حول المقصود بعبارة "تتطلّب الملفات، نظراً لتعقيدها، دراسة معمّقة"؟ ممّا جعل المشرع الجزائري يتراجع عن موقفه هذا من خلال توبيخه للأجال القانونية المخولة للمراقبين الماليين لمنح التأشيرة أو رفض منحها ضمن التعديل الوارد على المادة 14 أعلاه، وتجسّد ذلك بموجب أحكام المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم: 09- 374، والتي جاء فيها: "يجب أن تُدرس وتُفحص

ملفات الالتزام التي يقدمها الأمر بالصرف، والخاضعة للرقابة السابقة، في أجل أقصاه عشرة 10 أيام".

والملاحظ على الصياغة المستحدثة لنص المادة 14، هو أن المشرع الجزائري قد استخدم صيغة الأمر الوجوبي " يجب " بدلاً من استخدامه للصياغة الجوازية، " يمكن"، المعتمدة في ظل النص السابق. كما أن المشرع قد أغفل في كلا النصين، عن تحديد تاريخ بدء سريان الآجال القانونية لدراسة الملفات الخاضعة للرقابة المالية السابقة؛ وحدد هذا التاريخ في نص لاحق بموجب أحكام المادة 15 من المرسوم نفسه. وحبذا لو أن المشرع هنا وحد أحكام المادتين 14 و15 بالنص على أنه: " يجب أن تُدرس وتُفحص ملفات الالتزام التي يُقدمها الأمر بالصرف، والخاضعة للرقابة السابقة، في أجل أقصاه عشرة (10) أيام تسري من تاريخ استلام مصالح الرقابة المالية لاستمارة الالتزام". وحسبما ورد ضمن أحكام المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم: 92- 414، فإن تاريخ الالتزام بالنفقة كان يُحدد حسب نوعها، فإن تعلقت المسألة بإجراء الرقابة المالية الخاص بنفقات التسيير، فإن تاريخ اختتام الالتزام يُحدد باليوم العاشر (10) من شهر ديسمبر من السنة المالية الجارية. في حين، أن آجال اختتام الالتزام تُمدد لتاريخ اليوم العشرين (20) من شهر ديسمبر من كل سنة مالية جارية، إذا ما تعلّق الأمر بالالتزامات الناشئة عن مشاريع القرارات أو الاعتمادات التالية: أ - نفقات التجهيز والاستثمار؛ ب - النفقات التي تُصرف بواسطة الإدارة مباشرة؛ ج - القرارات المتعلقة بتسيير وتنظيم المسار المهني للموظفين. واستثنى المشرع في هذه الحالة مشاريع القرارات المتعلقة بالترقية في الدرجة، وذلك ما أكدته أحكام الفقرة الأولى من المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي رقم: 92- 414؛ د - جداول أجور المستخدمين العاملين بالحساب اليومي، مثل: الموظفين المؤقتين والمياومين...الخ.

والجدير بالإشارة إليه، هو أنّ المشرع الجزائري قد استثنى تطبيق الآجال القانونية المتعلقة باختتام الالتزام المحددة أعلاه، إذا تعلّق الأمر بميزانية الولاية. وبهذا الخصوص، نصّت أحكام المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم: 92 - 414، على أنّه: "لا تُطبّق أحكام المادة 16 أعلاه، على الميزانية اللامركزية الخاصة بالولاية، والتي تبقى خاضعة لأحكام التنظيمية التي تحكمها".

كما أنه من البديهي أن ننوه بأنه، في وقت لاحق، أعاد المشرع بموجب أحكام المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم: 09 - 274 النظر في أحكام المادة 16 من المرسوم السابق، من خلال توحيد الآجال القانونية لاختتام الالتزامات جميعها في أجل أقصاه عشرون (20) ديسمبر من السنة المالية. كما أضافت المادة 11 من المرسوم الجديد، المعدّلة لنص المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم: 92 - 414، حكماً جديداً بإدراجها لكلّ من الولايات والبلديات ضمن قائمة الميزانيات المستثناة من مجال تطبيق أحكام المادة 16 المتعلقة بالآجال القانونية لانتهاء الالتزام، وهذا ما يتوافق والأحكام المستحدثة في مجال خضوع نفقات البلديات للرقابة المالية السابقة.

كما أجازت المادة 17 من النص المعدل، تمديد الآجال القانونية لاختتام الالتزامات جميعها، المركزية واللامركزية، لأجل لاحق يُحدّد بموجب قرار وزاري صادر عن الوزير المكلف بالمالية.

ثانياً: إجراء رفض منح التأشيرة: من أهمّ السلطات والامتيازات التي حوّلتها القانون للمراقب المالي صلاحية رفض منح التأشيرة على مشاريع القرارات والعمليات الخاضعة لرقابته. وهذا ما يمثّل في واقع الأمر سلطة ضابطة للحدّ من نفوذ الأمرين بالصرف والتلاعبات المنصبة على الأموال العمومية. (موفق، 2015، صفحة 145)

وطبقا لأحكام المواد من 10 إلى 12 من المرسوم التنفيذي رقم: 92-414، فإنه تنتهي رقابة المراقب المالي بمنح التأشيرة، ويمكن لهذا الأخير رفض منحها المؤقت أو النهائي في حال ما إذا التمس وجود مخالفة لأحكام التشريعات والتنظيمات المتعلقة بالنفقات العمومية أو في الحال التي لم تُقدّم جميع الأوراق الثبوتية ضمن ملف التصريح بالنفقة.

وعموماً، ميّز المشرع الجزائري بين حالات الرّفص المؤقت وحالات الرّفص النهائي:

1. الرّفص المؤقت لمنح التأشيرة: ويكون في الحالات المحددة بنص المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم: 92-414، المقررة كالآتي:

- **اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم المعمول به مع إمكانية التصحيح:** ويكون ذلك في حالة ما إذا كانت بطاقة الالتزام بالنفقة تشتمل على خطأ مادي أو عيب شكلي يُمكن تداركه، ويتجسّد رفض منح التأشيرة في هذا الإطار في مجرد لفت انتباه الأمر بالصّرف بضرورة تصحيح الخطأ المادي على النّحو المحدّد قانوناً؛

- **انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية:** ويُمثّل هذا النّص ضماناً قانونيةً في مواجهة مصالح الرّقابة المالية بحدّ ذاتها؛ حيث أنّ عدم اكتمال ملف الالتزام بالنفقة لا يُحوّل الرّفص النهائي لمنح التأشيرة، بل يلزم مصالح الرقابة المالية، ممثلة في شخص المراقب المالي أو أحد مساعديه، في منح الطرف الآخر مهلةً قانونية لتدارك الخطأ واستكمال تقديم الوثائق المطلوبة - قانوناً لصحة الملف. والجدير بالإشارة إليه بهذا الخصوص، هو إغفال المشرع الجزائري لتحديد المهلة القانونية التي تُمنح للطرف الآخر لاستكمال الملف وتقديم الأوراق الثبوتية كاملة. وسُكوتة هذا، يُمثّل تفرّة قانونية قد تُتيح المجال لمصالح الرقابة المالية للتّعسف في استعمال سلطاتهم القانونية من خلال رفض منح التأشيرة بحجة عدم تقديم الأوراق الثبوتية. وكان الأجدر بالمشرع تدارك هذه الثغرة ضمن التعديل القانوني لسنة 2009، غير أن ذلك لم يرد.

- نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة: وتستوقفنا هنا الصياغة العامة والسطحية التي استخدمها المشرع الجزائري ضمن أحكام الفقرة 3 من نص المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم: 09- 374، ليثور التساؤل حول ما المقصود بعبارة " بيان هام"؟ وما هو المعيار القانوني لتحديد أولوية إدراج البيانات ضمن ملف الالتزام من عدمه؟، لُتُرجَّح الكفة لصالح الهيئات المكلفة بالرقابة المالية السابقة لتحديد البيانات الثانوية وتلك التي تكون ذات أهمية وتُعطيها الحق في رفض منح التأشيرة، ولو كان ذلك بصورة مؤقتة.
- 2. الرفض المطلق لمنح التأشيرة: على غرار ما سبق، بيّنت أحكام المادة 12 من نفس المرسوم الحالات التي تخوّل للمراقب المالي الرفض المطلق لمنح التأشيرة، وبصورة نهائية. وتتحصّر هذه الأخيرة في النقاط التالية:
 - عدم مطابقة الالتزام بالنفقة ومخالفته للقوانين والتنظيمات المعمول بها؛
 - عدم توافر المناصب أو الاعتمادات المالية؛
 - عدم التزام الأمر بالصرف بالملاحظات والتعليمات الموجهة إليه ضمن مذكرة ++ الرفض المؤقت.
- ونظرا لخطورة إجراء الرفض النهائي لمنح التأشيرة، فقد قيّد المشرع الجزائري بجملة من الشُّروط الشُّكلية التي أوردتها أحكام المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم: 92- 414، المعدلة بنص المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم: 09- 374، والتي يُمكن تلخيصها فيما يلي:
- وُجُوب إطلاع الأمر بالصرف بجميع الأسباب التي تُعارض منح التأشيرة دُفْعَةً واحدة؛

- وُجوب اشتمال مذكرة الرّفْض على جميع الملاحظات والسّنَدات القانونية ذات الصّلة بالملف؛ حيث تحرر مذكرة الرّفْض التي يرسلها المراقب المالي إلى الأمر بالصرف المحتوية على كل الملاحظات المتوصل إليها عن طريق المعايينة ، والتي أدى عدم احترامها إلى رفض التّأشيرة ، إضافة إلى مراجع النصوص المتعلقة بالملف المدروس. (بوعقيلي و سليم، 2014 - 2015، صفحة 30)

- وُجوب تبليغ المراقب المالي للأمر بالصّرْف برفض منحه التّأشيرة في كلتا الحالتين، مع امتناعه عن تبليغه بالرّفْض المؤقت مرتين (2) على التوالي؛

- التزام المراقب المالي بإرسال نسخة عن الملف كاملا، مرفقا بتقرير مُفصّل مهوراً بملاحظاته، مُتضمناً أسباب الرّفْض والسّنَدات القانونية التي تُؤيد موقفه، إلى الوزير المكلف بالمالية. ويحقُّ لهذا الأخير إعادة التّظّر في قرار الرّفْض النهائي إذا ارتأى عدم تأسيسه.

والش+ -+ي الملاحظ على صياغة المادة 13 أعلاه، هو إغفال المشرع لتحديد الأجال القانونية الضابطة لمجموعة الشّكليات الإجرائية المحدّدة بخصوص سلطات المراقب المالي في مجال الرّفْض الدائم لمنح التّأشيرة على بطاقة الالتزام بالنفقة. وهذا ما يُمثّل ثغرة قانونية ومساساً بقاعدتي اليقين والموثوقية، إحدى مستلزمات تحقيق الأمن القانوني في معاملات الإدارة العمومية.

كما أنه تجب الإشارة في هذا المقام إلى أنّ المشرع الجزائري قد أعاد صياغة المادة العاشرة(10) من المرسوم التنفيذي رقم: 92- 414 بموجب أحكام المادة السابعة(7) من المرسوم التنفيذي رقم: 09- 374؛ حيث استثنى المشرع الجزائري مشاريع الصّفقات العمومية من الخضوع لإجراء رفض منح التّأشيرة. وفي هذا الإطار نصّت أحكام الفقرتين 3 و4 من المادة العاشرة(10) المعدلة بالمادة السابعة (7) من المرسوم أعلاه، كالتالي: "تعتبر التّأشيرة الممنوحة من طرف لجنة الصفقات العمومية المختصة، في إطار الرقابة السابقة لمشاريع الصفقات العمومية، إلزامية على المراقب المالي.

تُختم الرقابة السابقة لمشاريع النفقات الملتزم بها، في هذا الإطار، وبغض النظر، عن تقييم ملاءمة النفقة التي هي مسؤولية المصلحة المتعاقدة، بتأشيرة تضمن:

- توفر ترخيص البرنامج أو الاعتمادات المالية؛
- تخصيص النفقة؛
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبيّنة في مشروع الصفقة؛
- صفة الأمر بالصرف".

ومنه، يمكن استنتاج عدم خضوع مشاريع الصفقات العمومية سوى لمجرد رقابة مالية شكلية؛ فالسلطات المخوّلة للمراقب المالي لا تتعدى مجرد التأكد من نظامية واكتمال ملف مشروع الصفقة المعتمد أمامه. والأساس في ذلك، هو أنّ المشرع الجزائري أحال الاختصاص بالرقابة بهذا الخصوص، للجان الرقابة الداخليّة والخارجية المختصة. وهذا ما تؤكدّه أحكام الفقرة الأخيرة من نص المادة العاشرة (10) أعلاه، والتي تُعطي للمراقب المالي، في حال ما إذا التمس وجود نقائص أو مخالفات بعد التأشيرة على مشروع الصفقة، سلطة قانونية جدّ محدودة لا تتعدّى صلاحية لفت انتباه كلّ من الوزير المكلف بالمالية، لجنة الصفقات العمومية المختصة والأمر بالصرف، بموجب إشعار. وبحسب رأينا، كان على المشرع أن يحدّد دائرة الاختصاصات الممنوحة للمراقب المالي بخصوص مشاريع الصفقات العمومية على نحو أوسع، من خلال منحه سلطة الاعتراض القبلي على صرف النفقات الملتزم بها والاعتمادات المالية المخصّصة للصفقة. وفي الحالة العكسية، يكون التكييف القانوني الأصحّ الذي يمكن إعطاؤه لسلطات المراقب المالي في هذا الإطار، هو أنّها مجرد رقابة صورية وشكلية لا غير؛ إذ أنّ هذا الأخير ملزم قانونا بالتأشيرة على مشروع الصفقة، وأنّ سلطته لا تتعدى مجرد تنبيه أو لفت انتباه الجهات المعنية بوجود مخالفة أو نقص. الأمر الذي أثار سلباً على فعالية إجراء الرقابة المالية القبلية المقرّر على النفقات الملتزم بها على المستويين المركزي، وبالخصوص، المحلي. وبقاء النص القانوني بصياغته الحالية، سوف يفتح الباب على مصرعيه للصفقات المشبوهة والتلاعبات بالأموال العمومية وجميع أشكال الفساد المالي وصوره المختلفة.

أخيراً، تجب الإشارة، إلى أنّ القانون الجزائري قد مَنَحَ بالموازاة مع جميع السلطات الرّقابية والضّبطية المخوّلة للمراقب المالي، سلطةً قانونية تُمكن الأمر بالصّرف من الوقوف في مواجهة مصالح الرقابة المالية وجعل قراراتها موقوفة النفاذ. ويتعلق الأمر هنا بإجراء التفاوضي المنصوص عليه ضمن أحكام الفقرة الأولى من المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم: 09- 374 المعدّلة لنص المادة 18 من المرسوم السابق رقم: 92- 414، والتي نصت على أنّه: ❖ يمكن للأمر بالصّرف في حالة الرّفص النهائي للالتزام بالنفقات المنصوص عليها بالمادتين 6 و7 من هذا المرسوم، أن يتغاضى عن ذلك وتحت مسؤوليته، بمقرر معلّل، يُعلم به الوزير المكلف بالميزانية".

تأسيساً على ذلك، يتضح جلياً بأنّ القانون الجزائري قيّد استخدام الأمر بالصّرف لسلطته في التفاوضي عن تطبيق القرارات والأوامر الصادرة عن المراقب المالي بجملة من الشروط، التي نوجزها في النقاط التالية:

الشرط الأول: لا يمكن للأمر بالصّرف اللّجوء إلى استخدام سلطاته القانونية في التفاوضي إذا تعلق الأمر برفض المنح المؤقت للتأشيرة، بل يقتصر استخدامه لهذه السلطة على حالات الرفض النهائي المُبلّغ والمعلّل ضمن مذكرة توضيحية.

الشرط الثاني: تقتصر حالات جواز التفاوضي على الالتزامات المحددة بنصي المادتين 6 و7 من المرسوم التنفيذي رقم: 92- 414، ويعني ذلك سقوط حق الأمر بالصّرف في التفاوضي بالنسبة للحالات المحددة بنص المادة 5 من نفس المرسوم، ويتعلق الأمر بالقرارات المرتبطة بالمسار المهني للموظفين العمومية، وكذا، الجداول الاسمية والأصلية والطارئة التي يتم إعدادها في بداية أو نهاية أو عند قفل السنة المالية، المشار إليها سابقاً.

الشرط الثالث: كما أنه يسقط حق الأمر بالصرف في إجراء التفاوضي في الحالات المحددة بالمادة 19 من المرسوم أعلاه، والمنصبة حول الصفة القانونية للأمر بالصرف بحد ذاته، انعدام التأشير السابقة المنصوص عليها قانوناً، انعدام الأوراق الثبوتية التي تثبت صحة الالتزام بالنفقة، غياب الاعتمادات المالية أو في حالة التخصيص غير القانوني للالتزام بالنفقة بغرض إخفاء أو تعديل أو تقرير اعتمادات مالية أو تجاوزات مالية غير قانونية أو غير واردة في الميزانية.

الشرط الرابع: يلتزم الأمر بالصرف بإرسال الالتزام مرفقاً بمقرر التفاوضي إلى المراقب المالي للتأشير عليه. ويتولى هذا الأخير إرسال ملف الالتزام بالنفقة محل التفاوضي مباشرة، وبحسب الحالة، إلى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، مع التزام هؤلاء بإرسال الملف إلى الهيئات الرقابية المختصة (المواد 20 - 22 من المرسوم التنفيذي رقم: 92 - 414). (موفق، 2015، صفحة 201)

ما يمكن استنتاجه في الأخير، هو أنه للأمر بالصرف حق إجراء التفاوضي في حال الرّفص النهائي لمنح التأشيرة من طرف المراقب المالي، وبالمقابل، تسقط مسؤولية المراقب المالي وتُثار مسؤولية الأمر بالصرف بشأن النفقات الواردة ضمن الالتزام محلّ التفاوضي.



خاتمة:

في ختام هذه الدراسة المتمحورة حول تقييم الهندسة القانونية لنظام الرقابة المالية القبلية المقررة على نفقات الجماعات المحلية، يمكننا إبداء جملة من الملاحظات وتقديم البعض من المقترحات على النحو الآتي:

1. أسّس المشرع الجزائري البنية العضوية لمصالح الرقابة المالية على قاعدتي الكفاءة والاستقلالية، إحدى مرتكزات الحوكمة المالية، ويسري الأمر ذاته بالنسبة للمراقب المالي، وكذا، مساعديه. والغاية من ذلك هو إحداث أجهزة متخصصة وقادرة على كشف مواطن الاختلال والمخالفات المالية التي تتضمنها أوامر الصّرف محلّ الرقابة بقصد الحدّ من التلاعبات بالأموال العامة.

2. حدّد المشرع الجزائري المهام الرئيسية لمصالح الرقابة المالية في الحرص والعمل على فرض احترام وتطبيق القوانين والتنظيمات المتعلقة بالنفقات العمومية. وفي هذا الإطار، منّح المراقب المالي ومساعديه جملة من الصلاحيات ذات الطبيعة المزدوجة: مهام رقابية، وهي الأصل، بموجبها يُباشر المراقب المالي اختصاص الرقابة القبلية على جميع النفقات التي يلتزم بها، والمُحدّدة قانوناً، وذلك بهدف التّحقّق من مشروعية الأوامر بصرف الاعتمادات المالية المقرّرة. ومهام ضبطية، من خلالها سمّح المشرع لمصالح الرقابة المالية باتخاذ قرارات بمنع صرف النفقة في حال ما إذا كان الالتزام الذي يتضمّنُها مخالف للقانون أو يشوبه عيب أو نقص.

3. أولى المشرع الجزائري أهمية بالغة لتنظيم المجال الوظيفي للمراقب المالي؛ حيث يظهر جلياً توجّه المشرع نحو إرساء مبادئ الشفافية والمساءلة في تسيير الأموال العامة للدولة وجماعاتها المحلية حينما وسّع هذا الأخير من نطاق الاختصاص الوظيفي للمراقب المالي على المستويين العضوي والمادي تحقيقاً لمبدأ شمولية الرقابة كأحد مرتكزات الحوكمة في التسيير والرقابة.

4. يُمثل إجراء رفض منح التأشيرة الأداة الأكثر فعالية المخولة قانوناً للمراقب المالي لتحقيق الأهداف المرجوة من إجراء الرقابة المالية السابقة على الميزانيات المحلية؛ فهو سلاح ذو حدين: يسمح للمراقب المالي بالحد من نفوذ وسلطة الأمرين بالصرف، وهو في الوقت ذاته أداة لحماية المال العام ومصالح المواطنين.
5. وُردَ تحديد الإجراءات الشّكلية لاختصاص المراقب المالي ومساعديه بصيغة عامة وسطحية، تفتقد للدقة والوضوح، مع إغفال شبه كليّ للمشرع الجزائري عن تحديد الآجال القانونية لهذه الإجراءات، بالرغم من التعديلات المتوالية للمرسوم التنفيذي رقم: 92-414. وهذا ما يُمكن اعتباره ثغرة قانونية أخّلت بمؤشر الأمن القانوني كمرتكز وأساس للحوكمة المالية.
6. تميّزت الهندسة القانونية لسلطات المراقب المالي في مجال الرقابة على النفقات المحلية الملتزم بها بالطابع الجبري على العموم؛ حيث استخدم المشرع في صياغتها عبارات تفيدُ الوجوب والأمر، "يجب"، "يلتزم"، "تحت طائلة البطلان"، معتبرا أغلب الأحكام الواردة ضمن المنظومة القانونية للرقابة بواسطة المراقب المالي، قواعد من النظام العام، لا يجوز الاتفاق على مخالفتها، تحت طائلة البطلان.
7. بالموازاة، لم يغفل المشرع الجزائري على الحرص على تحقيق الموازنة بين السلطات المخولة للمراقب المالي، من جهة، وتلك المقررة للجهاز التنفيذي المُمثل بالأمر بالصرف، من جهة أخرى؛ حيث مُنل إجراء رفض منح التأشيرة آلية أساسية للحدّ من نفوذ الأمر بالصرف في التلاعب بالأموال العمومية. في حين مُنل إجراء التفاضل الآلية الموازية للحدّ من تعسف المراقب المالي وتجاوزه للسلطات المخولة له قانوناً.
- بناء على ما تم استخلاصه من نتائج الدراسة المحددة أعلاه، نقترح ما يلي:

1. ضرورة إعادة النظر في البنية الهيكلية لمصالح الرقابة المالية وإعادة توزيعها على المستويين العمودي والأفقي بما يتوافق ومبدأ شمولية الرقابة؛ حيث يتم تصويب مصالح للرقابة المالية على مستوى مختلف البلديات والإدارات العمومية، وذلك بغية تبسيط إجراءات الرقابة وآجالها القانونية والخروج من البيروقراطية الإدارية مُضياً نحو حوكمة الإدارة والتسيير؛
2. إعادة النظر في الشكليات الإجرائية لمنح التأشيرة ورفض منحها على نحو دقيق وواضح، مع تحديد الآجال القانونية المقررة قانوناً لكل طرف، وكذا، الهيئات المختصة على المستويين المركزي والمحلي. ممّا يسمح بتحقيق مؤشر الأمن القانوني، أحد مرتكزات الحوكمة المالية؛ فضلاً عن وجوب النص على آجال الحالات والآجال القانونية التي تُجيز منح التأشيرة بصورة مستعجلة؛
3. إدراج مشاريع الصفقات العمومية ضمن الحالات التي يخوّل فيها للمراقب المالي ممارسة رقابته الكاملة ورفض منح التأشيرة، مع تحديد ضوابط الفصل بين رقابة المراقب المالي ولجان الصفقات العمومية من حيث الآجال وتداخل الاختصاص؛ من خلال تفعيل دور المراقب المالي في هذا المجال واعتماد مبدأ التشاركية في اتخاذ إجراء التأشيرة؛
4. النص صراحة على إعمال مبدأ الفصل الوظيفي بين الأمر بالصرف والمراقب المالي، على غرار ما هو مقرر بالنسبة للعلاقة بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي؛
5. تقييد مجال استخدام الأمرين بالصرف لسلطة التفاوضي وتحديد ماهية الهيئات الرقابية المختصة في هذه الحالة.

قائمة المراجع

- قانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016. (بلا تاريخ). يتضمن التعديل الدستوري، (ج. ر. رقم: 14 الصادرة بتاريخ: 07 مارس 2016).
- مرسوم رئاسي رقم : 442-20 المؤرخ في 06 مارس 2016. (بلا تاريخ). يتضمن التعديل الدستوري، (ج. ر. رقم 82 الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020).
- قانون رقم: 21-90 المؤرخ في 15 أوت 1990. (بلا تاريخ). المتعلق بالمحاسبة العمومية ، (ج. ر. رقم: 35 لسنة 1990)، المعدل والمتمم.
- قانون رقم: 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011. (بلا تاريخ). المتعلق بالبلدية، (ج. ر. رقم 37 الصادرة بتاريخ: 03 جويلية 2011)، المعدل والمتمم.
- قانون رقم: 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012. (بلا تاريخ). المتعلق بالولاية، (ج. ر. رقم: 12 الصادرة بتاريخ: 29 فيفري 2012).
- مرسوم تنفيذي رقم 414-92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992. (بلا تاريخ). المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يُلتزم بها، (ج. ر. رقم: 82 الصادرة بتاريخ: 15 نوفمبر 1992).
- مرسوم تنفيذي رقم: 374-09 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009. (بلا تاريخ). يعطل ويتمم
- مرسوم تنفيذي رقم: 381-11 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011. (بلا تاريخ). المتعلق بمصالح الرقابة المالية، (ج. ر. رقم: 64 الصادرة بتاريخ: 27 نوفمبر 2011).
- إبراهيم بن داود. (2003). الرقابة المالية على النفقات العمومية بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1
- حسن الصغير. (2001). دروس في المالية العامة و المحاسبة العمومية. الجزائر: دار المحمدية العامة.
- عبد الرحمان بن حامة، و عبد الحكيم برازة. (2011). الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة ماستر، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية.
- عبد القادر موفق. (2015). الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، رسالة دكتوراه علوم، قسم علوم التدبير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التدبير، جامعة باتنة.
- عقيلة حاج ميلود سيدي موسى. (2020). (دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العمومية الملتمزم بها للجماعات المحلية ترشيدا لعملية تنفيذ السياسة المحلية). مجلة أكاديميا للعلوم السياسية ، 06 (2)، الصفحات 278-291.
- فاتح مزيتي. (2013-2014). الرقابة على ميزانية البلدية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير، تخصص: قانون الإدارة العامة، جامعة أم البواقي.
- لخضر بوعقيلي، و حداد سليم. (2014-2015). المركز القانوني للمراقب المالي، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص: جماعات إقليمية، جامعة بجاية.
- محمد الصغير بعلي. (2013). لإدارة المحلية الجزائرية. عنابة، الجزائر.
- محمد العربي سعداوي. (2016-2017). الرقابة على ميزانية البلدية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر، تخصص: قانون إداري، جامعة بسكرة.
- محمد أمين يزيد. (2015). الرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها في الجزائر -المراقب المالي نموذجاً-. الجزائر: دار بلقيس للنشر.
- محمد حمودي. (2018). (دور المراقب المالي في متابعة المسار المهني للموظف). مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية ، 11 (2)، الصفحات 538-550.