

## الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها على ميزانية الجماعات المحلية The previous control of expenditures committed to the budget of local communities

تاريخ قبول المقال للنشر : 2018/04/18

تاريخ إرسال المقال : 2018/03/15

د. عبد الصديق شيخ / جامعة يحي فارس - المدينة

### ملخص :

تعد الرقابة المالية السابقة من أهم وأنجع أنواع الرقابة المالية، إذ تتولى مراقبة الأعمال والتصرفات المالية للجماعات المحلية قبل أن يدخل التصرف المالي حيز التنفيذ، حيث تهدف إلى تفادي وقوع الأخطاء والمخالفات والتجاوزات في الإنفاق قبل حدوثها، وتفترض أن يكون لدى هيئات وأجهزة الرقابة المالية سلطة الموافقة المسبقة على الأعمال والتصرفات المالية، وعدم صرف أية نفقة إلا إذا كانت مطابقة للقواعد المالية المعمول بها. الكلمات المفتاحية: الرقابة المالية السابقة، النفقات العمومية، المراقب المالي، التغاضي.

### Abstract :

The previous financial control is considered one of the most important guarantees for the proper execution of the budget. It is considered one of the most effective types of financial control. It supervises the business and financial transactions of the administrative bodies before the financial act enters into force. It aims to avoid errors and excesses in spending before they occur. The financial control bodies have the authority to approve the prior approval and financial transactions, and not to spend any maintenance unless they comply with the applicable financial rules.

**Keywords:** past financial control, overhead, controller, overlook.

## مقدمة :

تحظى عمليات الرقابة على تنفيذ الميزانية أهمية بالغة في التشريع المالي الحديث، باعتبارها أنجع وسيلة لضمان حسن تنفيذ الميزانية، من حيث تحقيقاً لأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة والجماعات المحلية.

كما أن الرقابة المالية لا يمكن أن تكون وحدها الكافية لضمان تسيير أفضل، وتطوير أداء الجماعات المحلية، إذ لا بد من تدعيمها من حيث الاستقلالية واللامركزية<sup>1</sup>، حيث أن مفهوم اللامركزية القانونية يتغير كلياً إذا لم ترافقه في ذلك لامركزية مالية<sup>2</sup>.

وتخضع الجماعات المحلية إلى العديد من أنواع الرقابة سواء من حيث الموضوع أو من حيث التوقيت الزمني، وإن كان أغلب فقهاء المالية العامة يميلون لتقسيمها إلى رقابة سابقة ورقابة لاحقة للتصرف المالي، حيث تتولاها العديد من الهيئات والأجهزة المالية، تمارس من طرف المراقب المالي والمحاسب العمومي قبل صرف النفقات، ومن قبل المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة بعد دخول التصرف المالي حيز التنفيذ<sup>3</sup>.

وتعتبر 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<sup>4</sup>، وهذا قبل أن يدخل التصرف المالي حيز التنفيذ، حيث تمارس من طرف المحاسب العمومي والمراقب المالي فهي إذن إجراء وقائي يهدف إلى منع وقوع أية تجاوزات غير مشروعة<sup>5</sup>.

وتفترض الرقابة المالية السابقة، أن يكون لدى هيئات الرقابة المالية سلطة الموافقة المسبقة على الأعمال والتصرفات المالية، وإلزام الهيئات الإدارية محل الرقابة بعدم صرف أية نفقة، إلا إذا كانت مطابقة للقواعد المالية المعمول بها، فهي تمكن من التحقق بأن الاعتمادات المخصصة في الميزانية تسمح بالتعاقد، وأن جميع الإجراءات الواجب استيفاؤها قبل التعاقد قد طبقت وفقاً للأحكام والقواعد المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات، بما يضمن تأمين المصلحة المالية للدولة أو الأشخاص المعنوية العامة<sup>6</sup>، وهي كذلك تعني الموافقة المسبقة من طرف الأجهزة المكلفة بالرقابة على جميع النفقات الملتزم بها، فهي رقابة مانعة لوقوع الأخطاء والمخالفات المالية<sup>7</sup>.

وقبل تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية لا بد أن تخضع إلى نوع خاص من الرقابة وهي الرقابة السابقة، حيث أنه حتى وإن كان يعاب عليها أنها قد تؤدي إلى شلل في نشاط الإدارة<sup>8</sup>، وتقييد الرقابة اللاحقة بالنتائج التي تم التوصل إليها<sup>9</sup>، فهي تسمح باكتشاف وتحليل المشاكل والعراقيل قبل حدوثها، وتفاديها ومعالجتها قبل فوات الأوان، لذا أطلق عليها اسم الرقابة الوقائية أو الرقابة المانعة<sup>10</sup>، حيث تمارس أثناء مرحلة الالتزام من طرف المراقبين الماليين.

وعلى ضوء ما تقدم يتسنى لنا معالجة هذا الموضوع انطلاقاً من الإشكالية التالية:  
ما مدى أهمية الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها في تنفيذ ميزانية الجماعات  
المحلية؟

وستكون دراسة الموضوع من خلال ثلاثة محاور وهي:  
المحور الأول: نشأة وتطور الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها  
المحور الثاني: مجال اختصاص المراقب المالي  
المحور الثالث: نتائج الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها

### المحور الأول: نشأة وتطور الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها

عرفت الجزائر خلال الفترة الاستعمارية تنظيم الرقابة المالية من خلال المرسوم رقم  
50-1413 المؤرخ في 13-11-1950 المتضمن النظام المالي للجزائر، وهي نوع من الرقابة يشبه  
الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، بحيث كان المراقب المالي آنذاك يعين بقرار مشترك بين  
وزير المالية وزير الداخلية ويراقب الميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقه وفقاً لما جاء في  
المادة الأولى من هذا المرسوم، واستمر الوضع بعد الاستقلال على ما هو عليه<sup>11</sup>، إلى غاية صدور  
المرسوم رقم 63-127 المؤرخ في 19-04-1963 المتضمن تنظيم وزارة المالية، حيث أصبح  
المراقب المالي يخضع مباشرة إليها، ثم تلاه صدور المرسوم رقم 64-57 المؤرخ في 10-02-1964،  
الذي عدل في صلاحيات المراقب المالي وتم الاستغناء نهائياً عن المرسوم رقم 50-1413<sup>12</sup>.

وبموجب المادة 26 من قانون المالية لسنة 1980 تم تمديد الرقابة المالية لميزانية  
الولاية، وبهذا فقد اقتصر الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها في بداية تطبيقها فيما يخص  
الجماعات المحلية، على ميزانية الولايات دون البلديات، حيث استبعدت هذه الأخيرة من مجال  
تطبيق هذه الرقابة، وهذا حتى صدور المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14-11-1992  
المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها.

وبصدور المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16-11-2009 المعدل والمتمم  
للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 السالف الذكر، فقد أصبحت ميزانية البلديات هي كذلك  
مشمولة بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها<sup>13</sup>، وهذا وفقاً لما نصت عليه المادة الثانية من  
المرسوم رقم 09-374، على أن يتم حسب نفس المادة تنفيذ إجراء توسيع الرقابة المسبقة على  
البلديات تدريجياً، وفقاً لبرنامج تحدّد من طرف كل من وزير الداخلية والجماعات المحلية  
ووزير المالية<sup>14</sup>.

تطبيقاً لذلك صدر القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09-05-2010، يحدّد برنامج تنفيذ  
الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلديات، حيث حددت المادة  
الثانية منه خضوع ميزانيات البلديات للرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها بصفة تدريجية  
وفقاً للبرنامج التالي:

- ابتداء من السنة المالية 2011 بالنسبة للبلديات مقر الدوائر، وكذا البلديات مقر المقاطعات  
الإدارية الخاضعة لسلطة ولاية منتدبين.

- ابتداء من السنة المالية 2012 بالنسبة لكافة البلديات.  
ولقد لجأت كل من وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة المالية إلى التنصيب الجزئي وعلى عدة مراحل للمراقبين الماليين لعدة أسباب، أهمها عدم كفاية المناصب المالية لتعيينهم، وكذلك عدم توفر العدد الكافي من المراقبين الماليين إذ تطلب الأمر تعيين 1541 مراقبا عبر كامل بلديات الوطن.<sup>15</sup>

كما أن تعميم الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها لم تخلو من المشاكل، حيث واجهت بعض رؤساء المجالس الشعبية البلدية صعوبات كبيرة، تتعلق بالاتفاقيات والصفقات المبرمة قبل تاريخ 01-04-2012، أي بداية سريان الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، والتي كانت محل رفض من طرف المراقب المالي على أساس أنها مؤرخة قبل التاريخ المذكور، مما أدى إلى رفضها بالضرورة من طرف أمين الخزينة البلدية بحجة وجوب خضوعها أولا لتأشيرة المراقب المالي، الأمر الذي تطلب تدخل المديرية العامة للخزينة بوزارة المالية التي قامت بمحاولة تسوية هذه الوضعية بموجب المراسلة رقم 1533 المؤرخة في 17-05-2012، والتي حددت تاريخ بداية الخضوع للرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها، حيث اعتبرت بأن الصفقات والاتفاقيات المبرمة قبل تاريخ 01-04-2012 والتي انطلقت إجراءات تنفيذها، لا تخضع لتأشيرة المراقب المالي، أما بالنسبة للصفقات والاتفاقيات التي لم يتم تنفيذها بعد، فيتعين إخضاعها لتأشيرة المراقب المالي.<sup>16</sup>

وعليه فبعد أن كانت ميزانية البلديات تستثنى من رقابة النفقات التي يلتزم بها، أصبحت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-374 السالف الذكر تخضع لهذه الرقابة، كما هو الشأن بالنسبة لميزانية الولايات، وهذا على غرار التشريعات المقارنة، ومنها التشريع التونسي الذي أقر هذه الرقابة على ميزانيات البلديات التي تتجاوز نفقاتها سقف معين يتم تحديده عن طريق التنظيم، إضافة إلى البلديات التي يتواجد بها مركز المحافظة.<sup>17</sup>

يعين المراقب المالي من طرف وزير المالية من بين موظفي المديرية العامة للميزانية، وفقا للشروط المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 92-117 المؤرخ في 17-03-1992، يحدد قائمة المناصب العليا في المصالح الخارجية التابعة للمديرية العامة للميزانية وتصنيفها وشروط التعيين فيها، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21-11-2011، المتعلق بمصالح المراقبة المالية، حيث نصت المادة 11 منه على أن يعين المراقب المالي من بين:

- رؤساء المفتشين المحللين للميزانية الذين يثبتون أداء 5 سنوات من الخدمة الفعلية في إدارة الميزانية.
- المفتشين المحللين المركزيين للميزانية الذين يثبتون أداء 5 سنوات من الخدمة الفعلية في إدارة الميزانية.
- المفتشين المحللين الرئيسيين للميزانية الذين يثبتون أداء 7 سنوات من الخدمة الفعلية في إدارة الميزانية.

- المفتشين المحللين للميزانية والمتصرفين الذين يثبتون أداء 10 سنوات من الخدمة الفعلية في إدارة الميزانية.

### المحور الثاني: مجال اختصاص المراقب المالي

تمارس رقابة النفقات السابقة الملتم بها من طرف مراقبين ماليين بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين، يتم تعيينهم من طرف وزير المالية<sup>18</sup>، ويتولون بالإضافة إلى الاختصاصات التي تسند إليهم القيام بما يلي<sup>19</sup>:

- مسك سجلات تدوين التأشيرات ومذكرات الرفض.
- مسك محاسبة التعداد الميزانياتي.
- مسك محاسبة الالتزامات بالنفقات.
- تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي.
- ويتعين على المراقب المالي أن يرسل إلى وزير المالية الوضعيات الدورية بمناسبة قيامه بمهامه، وذلك قصد إعلام المصالح المختصة بتطور النفقات وبالتعداد الميزانياتي<sup>20</sup>، كما يرسل في نهاية كل سنة مالية إلى وزير المالية، تقريراً مفصلاً على سبيل العرض يتضمن ما يلي<sup>21</sup>:
- ظروف تنفيذ النفقات العمومية.
- الصعوبات المحتملة التي واجهته في تطبيق التشريع والتنظيم.
- النقائص الملحوظة في تسيير الأموال العمومية.
- كل الاقتراحات التي من شأنها تحسين ظروف تنفيذ النفقات العمومية.
- وبناء على التقارير السنوية هذه، تعد المصالح المختصة لوزارة المالية تقريراً ملخصاً عاماً يحتوي على كل ما تقدم به المراقب المالي<sup>22</sup>.
- أما بالنسبة للالتزامات ومشاريع القرارات التي تخضع لتأشيرة المراقب المالي، فهي محددة كما يلي<sup>23</sup>:
- مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة.
- مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.
- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية.
- مشاريع الصفقات العمومية والملاحق.
- الالتزام بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار<sup>24</sup>.
- كما يخضع لتأشيرة المراقب المالي الالتزامات والمشاريع التالية<sup>25</sup>:

- كل التزام مدعم بسندات الطلب والفواتير الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود، عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية.  
- كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانية، وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية.

- كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقه وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفواتير نهائية.

وتتمثل المهمة الرئيسية للمراقب المالي في مراقبة مشروعية عمليات تنفيذ النفقات العمومية، ومطابقتها للأنظمة والقوانين المعمول بها، إضافة إلى الإشراف على متابعة الوضعية المالية للمؤسسات المكلفة بمراقبتها<sup>26</sup>، ومسك محاسبة الالتزامات التي تسمح لهم بتحديد مبالغ الالتزامات المحسومة من اعتمادات الميزانية، ومساعدة الأميين بالصرف بتقديم الاستشارات المالية لهم، من خلال لفت انتباه هؤلاء حول مقتضيات التشريع والتنظيم المعمول بهما في المجال المالي، وتقديم النصائح لهم بشأن ما يمكن أن يعتبروه انحرافا عن قواعد حسن التسيير.

كما يتعين عليه قبل التأشير على الالتزامات ومشاريع القرارات، المحددة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 سالف الذكر، وطبقا لأحكام المادة 58 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية التأكد من صحة العناصر التالية<sup>27</sup>:

- صفة الأمر بالصرف: مثلما هو محدد في القانون رقم 90-21 المذكور أعلاه، لاسيما المادة 23 منه، ويتأكد المراقب المالي مما إذا كان الأمر بالصرف الذي ينفذ عملية الالتزام بالنفقة مؤهلا قانونا للقيام بهذه العملية، وهذا بالرجوع إلى الدمغة الخاصة بالهيئة المنفذة للعملية، وكذلك الإمضاء الموجود في أسفل بطاقة الالتزام الذي يبين اسم ولقب وصفة الأمر بالصرف.

- المطابقة التامة للقرارات والالتزامات مع القوانين والتنظيمات المعمول بها: ويتم تحديد شكلية بطاقة الالتزام بقرار من وزير المالية، وذلك فيما يتعلق بالبيانات المذكورة فيها، وفقا لما نصت عليه المادة الثامنة من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 السالف الذكر.

- توفر الاعتمادات أو المناصب المالية: يتم التأكد من ذلك بالرجوع إلى مدونة الميزانية الخاصة بالقطاع المعني، حيث تتخذ المدونة في شكل قرار وزاري مشترك بين وزير القطاع المعني ووزير المالية.

- التخصيص القانوني للنفقة: يتأكد المراقب المالي من مدى مطابقة طبيعة النفقة للباب والمادة الخاصة بها.

- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة: تتمثل الوثائق المرفقة في وثائق الإثبات المختلفة، التي يلحقها الأمر بالصرف مع بطاقة الالتزام ويقدمها للمراقب المالي، كالفاتورة الشكلية، الفاتورة نهائية، قرار تعيين موظف، عقد صفقة وغيرها من مختلف وثائق الإثبات، حيث يقوم المراقب المالي بمراقبة المبالغ المذكورة في وثيقة الالتزام، والتأكد من مدى مطابقتها للمبالغ المحددة في الوثائق الملحقة.

- وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة: وهي التأشيرات والآراء التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض عندما تكون مثل هذه التأشيرة قد نصت عليها القوانين والتنظيمات الجاري العمل بها، خاصة إذا تعلق الأمر بالصفقات العمومية، التي يتطلب تنفيذها وجود التأشيرة المسبقة للجنة الصفقات العمومية والتي لا يمكن تنفيذها بدون وجود هذه التأشيرة.

أما بالنسبة لمشاريع الصفقات العمومية، فقد وضع لها المنظم أحكاما خاصة، بحيث تعتبر التأشيرة الممنوحة من طرف لجنة الصفقات العمومية المختصة إلزامية على المراقب المالي بعد تأكده مما يلي<sup>28</sup>:

- صفة الأمر بالصرف

- توفر ترخيص البرنامج أو الاعتمادات المالية.

- تخصيص النفقة.

- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في مشروع الصفقة.

بعد التأكد من هذه الشروط في أجل أقصاه عشرة أيام، والذي يمكن أن يمدد إلى عشرة أيام أخرى في الحالات الاستثنائية بالنسبة للملفات المعقدة التي تتطلب فحصا وتدقيقا معمقين، يقوم المراقب المالي بوضع التأشيرة عن طريق وضع ختم وترقيم وتاريخ التأشيرة وفقا لترتيب تسلسلي خلال السنة المالية.

وإضافة إلى المهام المرتبطة بإثبات مشروعية النفقات العمومية عن طريق قبول أو رفض وضع تأشيرة الدفع على الوثائق الخاصة، يضطلع المراقب المالي بمهام إدارية أخرى حيث يعتبر مستشارا ماليا للأمر بالصرف، وإذا ما لاحظ وجود نقائص بعد تأشيرته على مشروع الصفقة العمومية، يتعين عليه تبليغ كل من الوزير المكلف بالمالية ورئيس لجنة الصفقات المختصة والأمر بالصرف.

أما بالنسبة للمراقب المالي المساعد، وباستثناء بعض المهام التي يتم تحديدها عن طريق التنظيم، فإن المراقب المالي هو الذي يتولى تحديد مهامه، بموجب مقرر بعد مصادقة المدير العام للميزانية عندما يتعلق الأمر بمصالح الرقابة المالية لدى الولاية أو البلدية، حيث يكلف بما يلي<sup>29</sup>:

- مساعدة المراقب المالي في الحدود التي يسمح بها القانون.

- إعداد تقرير للمراقب المالي عن نشاط هو ظروف ممارسة صلاحيات المسندة إليه.

- إنابة المراقب المالي في حالة غيابه أو حصول مانع له، حسب الشروط والكيفيات التي تحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية.  
وفي حالة غياب غير متوقع للمراقب المالي أو حدوث مانع له، تمارس جميع صلاحيات هذا الأخير من طرف المراقب المالي المساعد، الذي يعين مسبقا بصفته نائبا عنه باقتراح من المراقب المالي وبموجب مقرر صادر عن المدير العام للميزانية، عندما يتعلق الأمر بمصالح المراقبة المالية لدى الولاية والبلدية.  
ويتولى المراقب المالي المساعد النيابة كذلك، بموجب مقرر صادر عن المدير العام للميزانية، عندما يتعلق الأمر بمصالح المراقبة المالية لدى الولاية أو البلدية، وهذا في حالتين هما:

- حالة الشغور المؤقت لمنصب المراقب المالي.

- حالة الغياب المتوقع للمراقب المالي باقتراح من هذا الأخير.

### المحور الثالث : نتائج الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها

تختتم رقابة النفقات الملتزم بها بوضع تأشيرة المراقب المالي على بطاقة الالتزام<sup>30</sup>، بعد استيفاء الشروط السابق ذكرها، أما إذا تبين للمراقب المالي أن الالتزامات غير قانونية، فيتعين عليه رفضها بشكل مؤقت أو كلي<sup>31</sup>، وهذا على النحو التالي:

#### أولا : التأشير على الالتزام

يضع المراقب المالي تأشيرته على استمارة الالتزام عندما يتأكد من توافر جميع الشروط القانونية في هذا الالتزام، حيث يعتبر التأشير في حالة صحة النفقة واجب على المراقب المالي، في حين يعد رفض التأشيرة تعسفا في استخدام السلطة وعرقلة للتسيير، وهو ما قد يعرض صاحبها للمساءلة أمام مجلس المحاسبة<sup>32</sup>.

#### ثانيا : رفض التأشير على الالتزام

إذا تبين للمراقب المالي أن الالتزام بالنفقة المعروض عليه غير قانوني أو غير مطابق للتنظيم المعمول به وجب عليه رفض التأشير عليه، ويكون هذا الرفض إما مؤقتا وإما نهائيا وهذا على النحو التالي:

#### 1- حالة الرفض المؤقت

يهدف الرفض المؤقت إلى تصحيح الأخطاء التي تم اكتشافها من طرف المراقب المالي، الذي يقوم بتحرير مذكرة الرفض ويرسلها إلى الأمر بالصرف تضم الملاحظات التي عاينها، وأدت إلى رفض منح التأشيرة<sup>33</sup>، حيث يكون الرفض مؤقتا في الحالات التالية<sup>34</sup>:

- يكون الاقتراح بالالتزام مشوبا بمخالفة قابلة للتصحيح.
- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة.
- نسيان بيان هام في الوثائق.

يعد تخلف إحدى هذه البيانات كاف للرفض المؤقت لمنح التأشيرة من طرف المراقب

المالي، ويتعين عليه تبليغ الأمر بالصرف بأسباب هذا الرفض لكي يقوم بمراجعة الالتزام بالنفقة باعتبار أن المخالفات التي كانت سببا للرفض غير جوهرية ويمكن تصحيحها، فالرفض في هذه الحالات يكون مؤقتا، ويمكن للأمر بالصرف أن يتدارك النقائص المسجلة على اقتراح الالتزام بعد تلقيه الإشعار بالرفض المؤقت من طرف المراقب المالي، ويؤجل منح التأشيرة إلى حين تصحيح الأخطاء واستكمال البيانات والوثائق اللازمة للملف.

## 2- حالة الرفض النهائي

يعتبر الرفض النهائي لمنح التأشيرة النتيجة النهائية التي تنجم عن عملية الرقابة، وسيلة لضمان مشروعية النفقات الملتزم بها، خاصة في حالة عدم تصحيح المخالفات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت<sup>35</sup>، وتعد حالات الرفض النهائي من المخالفات التي لا يمكن للأمر بالصرف تصحيحها، وبالتالي تصحيح الالتزام بالنفقة، كما يتعين على المراقب المالي أن يبرر رفضه النهائي حتى لا يكون متعسفا في استخدام اختصاصه الرقابي<sup>36</sup>.

ويكون الرفض النهائي للتأشيرة في الحالات التالية<sup>37</sup>:

- عدم توافر الاعتمادات أو المناصب المالية.

- عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

- عدم احترام الأمر بالصرف لملاحظات المراقب المالي المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.

وبناء على الأسباب المذكورة أعلاه، يحرم المراقب المالي مذكرة الرفض المؤقت ويرسلها إلى الأمر بالصرف المعني، مرفقة بالنسخ الأصلية لبطاقة الالتزام وجميع المستندات والوثائق الثبوتية.

ويجب على المراقب المالي أن يطلع الأمر بالصرف، بكل أسباب الرفض المؤقت أو النهائي للتأشير على استمارة الالتزام، ويتعين عليه في حالة الرفض النهائي أن يرسل نسخة من الملف مرفقا بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية، الذي يمكنه إعادة النظر في الرفض النهائي الصادر عن المراقب المالي، إذا ما تبين له أن العناصر التي بني عليها الرفض النهائي غير مؤسفة<sup>38</sup>.

## 3- التفاوض

لقد أعطى المنظم للأمر بالصرف إمكانية استعمال إجراء استثنائي لتفادي الرفض النهائي، يتمثل في مطالبة المراقب المالي بصرف النظر عن الرفض النهائي للتأشيرة بقرار معلل وهذا تحت مسؤوليته.

فبقصد تمكين الأمر بالصرف من مواصلة مهامه وإدارة الجماعة المحلية التي يشرف عليها بشكل مستمر وباضطراد وبدون انقطاع، وفي حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات من طرف المراقب المالي، أوجد المنظم إجراء التفاوض الذي يسمح له بالتصدي لهذا الرفض حتى ولو كان قانونيا<sup>39</sup>، وهذا في نص المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 السالف الذكر بأنه:

في حالة رفض نهائي للالتزام بالنفقات، المنصوص عليها في المادتين 6 و 7 من هذا المرسوم، يمكن الأمر بالصرف أن يتغاضى عن ذلك تحت مسؤوليته بمقرر معلل، يعلم فيه الوزير المكلف بالمالية.

يرسل الملف الذي يكون موضوع التغاضي فوراً إلى الوزير المعني أو الوالي المعني حسب الحالة .

غير أنه لا يمكن اللجوء إلى إجراء التغاضي في حالة ما إذا كان سبب الرفض النهائي يرجع إلى ما يلي<sup>40</sup>:

- صفة الأمر بالصرف.
- عدم توافر الاعتمادات.
- انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم.
- انعدام الوثائق الثبوتية المتعلقة بالالتزام.
- التخصيص غير القانوني للالتزام بهدف إخفاء إما تجاوزاً للاعتمادات وإما تعديلاً لها أو تجاوزاً لمساعدات مالية في الميزانية.

وعليه ففي حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات، يمكن للأمر بالصرف أن يتغاضى عن ذلك وتحت مسؤوليته بمقرر معلل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية، ويرس ملف الالتزام موضوع التغاضي فوراً إلى الوزير المعني أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني حسب الحالة.

كما يرسل الأمر بالصرف للالتزام مرفقاً بمقرر التغاضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان<sup>41</sup>، مع الإشارة إلى رقم التغاضي وتاريخه، ويرسل المراقب المالي بدوره نسخة من ملف الالتزام موضوع التغاضي إلى الوزير المكلف بالميزانية قصد الإعلام<sup>42</sup>، ويقوم الوزير بدوره وفي جميع الحالات بإرسال نسخة إلى المؤسسات المختصة في الرقابة<sup>43</sup>.

وتأسيساً على ما سبق، يتبين لنا بأن إجراء التغاضي لم يقرر لصالح الأمرين بالصرف لتمكينهم من التملص من المراقبة المالية السابقة على النفقات التي يلتزمون بها، وإنما هو بمثابة صمام أمان يسمح لهم بمواجهة حالات الرفض التعسفي وغير المبرر للتأشيرات من قبل المراقبين الماليين.

وعند نهاية السنة المالية، يقوم المراقب المالي بإرسال تقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية يتضمن ما يلي:

- ظروف تنفيذ النفقات العمومية الخاصة بالجماعة المحلية محل الرقابة.
- الصعوبات المحتملة التي واجهته في تطبيق التشريع والتنظيم.
- النقائص الملاحظة في تسيير أموال البلديات والولايات.
- كل الاقتراحات التي من شأنها تحسين ظروف تنفيذ النفقات المأذون بصرفها من طرف الأمرين بالصرف.

كما يتعين على المراقب المالي إذا ما لاحظ أخطاء في التسيير التي يقوم بها الأمر بالصرف المعني، أن يقوم بإعداد تقرير مفصل عن هذه الأخطاء وإرساله إلى الوزير المكلف بالميزانية<sup>44</sup>.

**الخاتمة :**

إن دراسة وتحديد مجال وشروط الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، أظهر بأنها من أنجع أنواع الرقابة المالية، ويمكن أن تساهم بشكل فعال في ترشيد تسيير المالية المحلية، كونها تقوم على مراقبة صرف النفقات بعد الالتزام بها وقبل دفعها، وما توسيع مجال رقابتها ليشمل ميزانية البلديات إلا تأكيد على فعاليتها في ترشيد نفقاتها، وتفاديا للالتزام بنفقات زائدة غير متاحة في الميزانية، خاصة أمام تزايد عدد البلديات العاجزة، ولتفادي تراكم ديون أخرى عليها بعد عمليات مسح الديون المتتالية التي قامت بها الدولة.

ورغم الفعالية التي تتميز بها الرقابة المالية السابقة خاصة في ترشيد النفقات المحلية، إلا أنه يعاب عليها أنها قد تعطل سير المصالح المحلية المختلفة، لما تتسم به من بطء في الإجراءات، إذ قد يترتب عنها تأخير تنفيذ أعمال الإدارة بسبب عدم مرونة الأعوان المكلفين بهذه الرقابة، ورغم ذلك فهي تعتبر رقابة فعالة في تأدية الأهداف المراد تحقيقها، والمتمثلة خاصة في تطبيق الميزانية تطبيقا سليما تراعي فيه كافة قواعد الإنفاق المقررة، وضمان تطبيق مختلف القوانين والتنظيمات والتحقق من مشروعية الالتزامات للنفقات العمومية.

**الهوامش:**

1 Lahcen SERIAK, L'organisation et le fonctionnement de la wilaya, ENAG1998, p.8.

2 Jean-François LACHAUME, La commune, 3<sup>ème</sup> éditions, L.G.D.J, 2008, p.15.

3 Nadjib BELAID, Autonomie locale et mutations récentes dans les finances municipales, CREA 1999, p. 334.

4 فياض حمزة رملي أرباب، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، المجلد 2، العدد الثاني، جوان 2005، ص 107.

5 Pascale BERTONI, Finances public, Vuibert 2000, p.47.

6 فياض حمزة رملي أرباب، المرجع السابق، ص 108.

7 عادل أحمد حشيش، أصول المالية العامة، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص 35.

8 Pascale BERTONI, op.cit, p.47.

9 محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، 2010، ص 382.

10 ربيعي كريمة، بركان زهية، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية، مراقبة ميزانية الجماعات المحلية، ملتقى دولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية، جامعة سعد دحلب، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، ص 10.

11 أنظر الأمر رقم 62-153 المؤرخ في 31-12-1962، الذي أجاز العمل بالتشريعات الفرنسية إلا ما كان يتعارض منها مع التشريعات الفرنسية أو ذواتها عنصري.

12 عثمان بن دراجي، مجال تدخل المراقب المالي في الصفقات العمومية على ضوء المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مداخلة بمناسبة اليوم الدراسي حول قانون الصفقات العمومية، المنظم بالتنسيق بين ولاية جيجل وجامعة محمد خيضر بسكرة، يوم 17-12-2015، ص 1.

13 وفقا لما نصت عليه المادة 212 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المذكور أعلاه تشمل كذلك الرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها، ميزانية هيئات التالية:

- ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة.

- الميزانيات الملحقة.

- الحسابات الخاصة للخزينة العمومية.

- ميزانيات المؤسسات ذات الطابع الإداري.  
- ميزانيات المؤسسات ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني.  
14 المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 374-09 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 414-92.  
15 جريدة الخبر العدد 6106 الصادر بتاريخ 2010-10-08.  
16 عبد اللطيف لونيبي، الرقابة على مالية البلدية، مذكرة ماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013، ص 75.  
17 Nadjib BELAID, op.cit, p. 363.  
18 المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 414-92.  
19 المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 374-09.  
20 المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 374-09.  
21 المادة 17 من نفس المرسوم التنفيذي.  
22 المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 374-09.  
23 المادة 5 من نفس المرسوم التنفيذي.  
24 المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 414-92.  
25 المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 374-09.  
26 المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 414-92.  
27 المادة 9 من نفس المرسوم التنفيذي.  
28 المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 374-09.  
29 ناصر ياسين، المراقب المالي في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014، ص 68.  
30 يقوم بإعداد بطاقة الالتزام الأمر بالصرف، بعد أن يتم تحديد نوعها من طرف وزير المالية، وذلك وفقا للمادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 414-92.  
31 المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 374-09.  
32 أنظر المادة 88 من الأمر رقم 20-95 المؤرخ في 17-07-1995 يتعلق بمجلس المحاسبة وسيهر.  
33 عبد اللطيف لونيبي، المرجع السابق، ص 71.  
34 المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 414-92.  
35 عبد اللطيف لونيبي، المرجع السابق، ص 72.  
36 نصيرة عباس، آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، كلية الحقوق، 2012، ص 48.  
37 المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 414-92.  
38 المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 374-09.  
39 بشير يلس شاوش، المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص 286.  
40 المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 414-92.  
41 المادة 20 من نفس المرسوم التنفيذي.  
42 المادة 21 من نفس المرسوم التنفيذي.  
43 المادة 22 من نفس المرسوم التنفيذي.  
44 عبد اللطيف لونيبي، المرجع السابق، ص 76.