

تمهيد:

إن الرقابة السابقة على النفقات العمومية ضرورية لحماية العام، لذا وجب الحفاظ عليها بشتى الطرق والوسائل، من أجل ضمان السير الحسن للأموال العمومية، لذلك فرض المشرع أجهزة رقابية تشرف على رقابتها رقابة صارمة وتتمتع بكفاءة مهنية عالية، وتتم عملية الرقابة المالية بواسطة هيئات خاصة من أهمها رقابة المراقب المالي، الذي يعتبر كجهاز رقابي سابق على النفقات العمومية فلقد عرفت وظيفته إعادة هيكلة بمناسبة صدور المرسوم التنفيذي رقم 374/09 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 والذي يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 والذي يتعلق بالرقابة السابقة التي يلتزم بها.

لذا يقوم المراقب المالي برقابة إجبارية على مشاريع الالتزام بالنفقات، بالإضافة إلى الأعمال ذات الأثر المالي، والتي تتوج في الختام بالتأشير عليها لتضفي لها الصبغة القانونية في آجال محددة قانونا.

لهذا سنحاول في هذا الفصل التطرق إلى طبيعة الرقابة التي يمارسها المراقب المالي، من رقابة المشروعية ورقابة الملائمة في المبحث الأول، وكذا سلطات المراقب المالي من منحه التأشير، أو رفض منحها، أو التغاضي عنها، والآجال القانونية المحددة لذلك في المبحث الثاني.

المبحث الأول: طبيعة الرقابة التي يمارسها المراقب المالي.

قبل الشروع في معرفة طبيعة الرقابة التي يمارسها المراقب المالي، لا بد لنا أن نتطرق إلى معرفة من هو المراقب المالي وهذا ما سنتناوله فيما يأتي.

يعتبر العنصر البشري أساس نجاح النظام الرقابي الداخلي، لأن الأفراد في مختلف

المستويات الإدارية مسؤولين مسؤولية كاملة عن تنفيذ أساس الرقابة داخل المشروع⁽¹⁾.

فالمراقب المالي هو كل شخص مؤهل لإثبات حق لهيئة عمومية، وتصفيته، والأمر

بتحصيله، وإنشاء دين على هذه الهيئة، وتصفيته والأمر بدفعه⁽²⁾. فهو عون من الأعوان

المكلفين بالرقابة القبلية على تنفيذ النفقات العامة. ويعين بقرار وزاري من طرف الجهة

المكلفة بالمالية من بين موظفي المديرية العامة للميزانية⁽³⁾، مقره الوزارة المعين بها، أو على

مستوى الولاية ويعمل المراقب المالي بمساعدة مساعدين يعينون بموجب قرار وزاري⁽⁴⁾، وهذا

ما جاء في المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها

"يمارس الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المراقبون الماليون بمساعدة مراقبين ماليين

مساعدين، طبقا لأحكام المرسوم والقوانين الأساسية خاصة التي تحكمهم.

(1) عباس نصيرة ، آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2012، ص 36.

(2) سكوتي خالد ، الدور التكاملي بين أعوان الخزينة وأعوان التنفيذ في مراقبة و تنفيذ الميزانية ، رسالة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، 2013، ص 52.

(3) الصغير حسن، دروس المالية العامة والمحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة الجزائر، الطبعة الثانية، 2001، ص 129.

(4) ديدان مولود ، الأبحاث في الإصلاح المالي ، دار بلقيس ، الجزائر، 2010، ص 210.

يعين الوزير المكلف بالميزانية المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين⁽¹⁾.
فمن خلال هذه المادة يمكننا أن نميز بين نوعان من المراقبين، المراقب المالي والمراقب المالي المساعد، وكل منهما يعين من بين الموظفين الذين يمارسون مهامهم في المديرية العامة للميزانية وكل حسب رتبته.

- المراقب مسؤول عن تسيير المصالح الرقابية⁽²⁾.
- المراقب المالي المساعد مسؤول في حدود الاختصاصات التي يفوضها إليه المراقب المالي، عن الأعمال التي يقوم بها وعن التأشيرات التي يسلمها⁽³⁾.
- بصفة عامة المراقب المالي موظف، يعينه وزير المالية من بين موظفين المديرية العامة للميزانية⁽⁴⁾.

تستهدف ممارسة وظيفته مراقبة النفقات المستعملة ما يلي:

- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به.
- التحقق مسبقا من توفر الاعتمادات.

(1) المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92، المؤرخ 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية العدد 82.

(2) المادة 14، المرجع نفسه.

(3) المادة 15، المرجع نفسه.

(4) حوفة زهرة، دراسة تطور الرقابة المسبقة على النفقات الملتمزم بها "تحو ميزانية إقتصادية" رسالة لنيل شهادة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2007، ص 50.

- إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليل رفض التأشيرة عند الانقضاء، وذلك ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم والتي تراعي طبيعة الوثيقة.
- تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي.
- إعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا، بصحة توظيف النفقات وبالوضعية العامة للإعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة⁽¹⁾.

(1) بصاديق محمد، النفقات العامة للجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية ، رسالة لنيل شهادة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير ، جامعة الجزائر ، 2009، ص31.

المطلب الأول: رقابة المشروعية.

تعد رقابة المشروعية من بين أهم الصلاحيات الرئيسية التي يمارسها المراقب المالي، حيث تعتبر رقابة وقائية⁽¹⁾، تمنع وقوع الأخطاء والتجاوزات، وتؤكد مطابقة التصرف المالي مع القوانين والأنظمة المعمول بها⁽²⁾، وتصحيحها قبل تنفيذها⁽³⁾، أي مراقبة الأعمال والتصرفات المالية للهيئات الإدارية قبل وقوعها بمعنى قبل أن يدخل التصرف المالي حيز التنفيذ، أي أن يصبح الأمر بالتحصيل أو الأمر بالدفع نافذاً، فهي إجراء وقائي يهدف إلى منع وقوع أي تجاوزات غير مشروعة⁽⁴⁾. فيجب ألا يتعدى الإنفاق السقف المحدد مسبقاً وهذا للحفاظ على التوازن المالي، فتنفيذ النفقات المرصودة في الميزانية يجب أن يكون باحترام القواعد القانونية والمالية التي تحكم ذلك⁽⁵⁾، والإلمام بمجمل النصوص القانونية والتنظيمية والتشريعات المالية، مما يمكنه من الفحص الجيد والمراجعة للتحقق من مدى صحة العمليات المالية من الناحية الشكلية والموضوعية، فهي تعتبر الوسيلة الهامة والفعالة التي تساعد وتمكن وزارة المالية من القيام بعمليات المراقبة المعرفة أوجه الإنفاق والتحصيل⁽⁶⁾، وكذا يقوم

(1) بصديق محمد، المرجع سابق، ص 31.

(2) صرامة عبد الوحيد، "الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي"، مؤتمر العالمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، جامعة ورقلة، الجزائر، 08-09 مارس 2005، ص 138.

(3) أمجوج نوار، مجلس المحاسبة: نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، رسالة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2007، ص 71.

(4) شيخ عبد الصديق، "رقابة الأجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية" مداخلة 37 ضمن ملتقى أجهزة الرقابة على المال العام، جامعة المدية، الجزائر، 16 مارس 2014، ص 2.

(5) صرامة عبد الوحيد، المرجع السابق، ص 139.

(6) زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 228-229.

بالتحقق من مشروعية العمليات ،أي بعد التأكد من شرعية هذه النفقات بمطابقتها للقوانين و

التنظيمات المعمول بها ⁽¹⁾، فرقابة المراقب المالي تكون على القرارات المتعلقة النفقة وعلى

الأوامر الصادرة من الوزارة المعنية ⁽²⁾، والمتعلقة بالنفقة الملتزم بها أو على المداخل

المستعملة من طرف الوزارات، وهذا ما نلتمسه من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 الذي

كلف المراقب المالي بفحص العناصر الآتية:

- صفة الأمر بالصرف.
- مطابقتها التامة للقوانين و التنظيمات المعمول بهما.
- توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
- التخصيص القانوني للصفقة.
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.
- وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض،
- عندما تكون مثل هذه التأشيرة قد نص عليها التنظيم الجاري به العمل ⁽³⁾، فمن مزايا هذا
- النوع من الرقابة تقليل فرض ارتكاب الأخطاء المالية، مع المحافظة على المال العام ⁽⁴⁾.
- وكما يظهر طابع رقابة المشروعية في مجال الصفقات العمومية، على أنها مطابقة
- الصفقات العمومية للتشريع والتنظيم المعمول بهما، والتحقق من مبدأ المطابقة للمصلحة

(1) دنيديني يحي ، المالية العمومية ، دار الخلدونية ، الجزائر، الطبعة الثانية، 2014، ص131.

(2) Gilbet orsoni, **finances publiques**, Piblisud, Paris, 1989, p 232.

(3) المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92، المرجع السابق.

(4) درواسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر: 1990-2004، رسالة لنيل شهادة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، جامعة الجزائر، 2006، ص 211.

المتعاقدة من العامل المبرمج أي وجود نفقة عمومية، ووجود مشروع بطريقة نظامية، وبالتالي تهدف هذه الرقابة من التأكد من مدى مطابقة العامل المبرمج أو الصفقة أو الملحق أو دفتر الشروط للقانون⁽¹⁾.

فوجد التأشيرة التي سلمتها لجنة الصفقات العمومية المختصة مفروضة على المراقب المالي، إلا إذا رأى هذا الأخير أن منح هذه التأشيرة كانت بطريقة مخالفة للتشريع والتنظيم. وعليه نستنتج أن تأشيرة لجنة الصفقات العمومية المتخصصة، لا تفرض على المراقب المالي متى رأت أنها منحت بطريقة مخالفة للقانون⁽²⁾.

وبذلك جعل المشرع المراقب المالي مركز قاضي المشروع على عملية إبرام الصفقات العمومية، وهو مركز في غير محله في تقديرنا لأسباب متعددة، من أهمها أن المراقب المالي بتكوينه المحاسبي والمالي غير مؤهل للقيام بمراقبة المشروع، وهو ما يفتح المجال أمام تطبيقات خاطئة للقانون من طرفه، وهو ما يحدث في الواقع في كثير من الأحيان، زيادة على أن منح مركز للمراقب المالي أشبه بمركز قاضي المشروع الإدارية، هو مركز في غير محله إذ يفتح الباب واسعا أمام هذا الأخير للقيام بمناورات و تعسفات إزاء المصالح المتعاقدة، مما يدفعها للقيام بأي شيء يطلبه المراقب المالي مقابل الحصول على التأشيرة خاصة، عندما يكون مسؤول المصلحة المتعاقدة قد سلم الأمر بالخدمة للمتعاقد قبل الحصول على التأشيرة وهذا ما هو جاري عليه العمل في أغلب المصالح المتعاقدة.

(1) حططاش عمر، الرقابة السابقة على الصفقات العمومية، اليوم الدراسي حول التنظيم الجديد للصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، جامعة المسيلة، الجزائر، 24 فيفري 2016.

(2) خضري حمزة، المرجع السابق، ص 209.

وقد أكد مجلس الدولة على رقابة المشروعية التي يمارسها المراقب المالي، في قراره الصادر بتاريخ 20 يناير 2004 بخصوص القضية رقم 13401 المتعلقة بالنزاع القائم بين مؤسسة التجارة العامة لطولقة و والي ولاية بسكرة، و الذي جاء فيه أنه لا يمكن تسديد مبلغ الأشغال إلا بعد تقديم فاتورة مؤشر عليها من طرف الإدارة المستفيدة من الخدمات وهذا طبقا لمقتضيات المرسوم 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات العمومية التي تلزم بها و للمادتين 35 و 48 من القانون 21/90 المؤرخ في 15 سنة 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، و النصوص المكلمة له ⁽¹⁾.

حيث جاء في هذا القرار ما يلي "حيث أن الطليبة لا تكفي لإثبات استلام الدائرة للأشغال، وأنه يجب أن ترفق الفاتورة بإيصالات تسليم، أو بوثيقة من شأنها إثبات استلام المؤسسة الأشغال التي طلبت إنجازها، ومن ثم إثبات الخدمة المؤداة عملا بأحكام المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات العامة الملتزم بها وأحكام المادتين 35 و 48 من القانون رقم 21-90 المؤرخ في 15 سنة 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، وكذا النصوص اللاحقة المطبقة لهذا الأمر ولاسيما التعليم رقم 34/09 D.G.B المؤرخة في 20 فيفري 1997 لرئيس الحكومة والمتعلقة بتسيير نفقات الدولة، إذ ينبغي على المحاسب ممارسة رقابة قانونية ليتحقق من أن

(1) خضري حمزة، المرجع السابق، ص 208.

الدفع المطالب به يوافق النفقة الموظفة والملتزم بها ومأمور لصرفها قانونا، من هيئات الرقابة المختصة⁽¹⁾.

المطلب الثاني: رقابة الملائمة.

يضطلع المراقب المالي برقابة تتعلق أساسا بمشروعية النفقات العمومية، ومدى تطبيقها مع النصوص القانونية سارية المفعول، وهي الرقابة التي عادة ما تكون سهلة بالمقارنة مع رقابة تقييم الجودة الاقتصادية والاجتماعية، بمجموعة أعمال يتعلق بالتسيير⁽²⁾. لكن تجدر الإشارة إلى أن عبارة التأكد من التطابق مع القوانين والتنظيمات سارية المفعول تبدو عامة للغاية، ومع ممارسة الميزانية قد يتعدى مجرد رقابة المشروعية لتتضمن رقابة الملائمة، ومن هذه الناحية فإن مبدأ الرقابة يحمل الكثير من الغموض.

والمراقب المالي بصفته خاضعا لوزير المالية، وأن من بين مهامه يمثل وزير المالية، فإنه بهذه الصفة ينقل وجهة نظر وقرارات وزير المالية، وبالتالي فإن هذه العلاقة التي تتميز بالتعيين ترهن استقلالية المراقب المالي⁽³⁾، وأبعد من ذلك يثير غموضا بخصوص مهمة المراقب المالي، إذ أن رقابته بصفته ممثلا لوزير المالية تتعدى رقابة المشروعية في الكثير من الأحيان، وهو ما يؤكد الأستاذ نيكولاس كلينشامبس:

(1) خضري حمزة، المرجع السابق، ص 210 - 211.

(2) Jean Rivoli, **le budget de l'Etat**, Edition le Seuil Paris 1980, p 77.

(3) Nicolas Clinchamps, **le contrôle financier et la L.O.L.F du 1^{er} Aout 2001**, vers un désengagement proressif, RFFP, n82 juin 2003 p 80.

".... La décentralisation du pouvoir de décision du ministre des finances au profit du contrôleur financier constitue une ouverture en opportunité.⁽¹⁾."

فبعد اطلاعنا على المرسوم المتعلق بمهام المراقب المالي، خاصة المرسوم التنفيذي

رقم 414/42 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، تتضح مؤشرات تغلب عليها

طابع الملائمة أكثر من مهام الأصلية "مراقبة المشروعية"، فمثلا المرسوم رقم 334/90⁽²⁾

المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال التابعين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة

بالمالية المعدل والمتمم، نجد المادة 67 منه خصصت للمراقب المالي جملة من المهام تحت

عنوان "في مجال تقدير الميزانية" وهي مجال خصب لتحسين تنفيذ الميزانية من حيث نوعية

الملائمة ، هذه المهام ألغيت بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 414/92.

فقد أعطى المشرع في تعديل المرسوم التنفيذي المتعلقة بالرقابة السابقة على النفقات

العمومية الصادر سنة 2009 تحت رقم 374/09 رقابة تكتسي طابع رقابة الملائمة،

بموجب المادة 2/4 التي نصت على أن المراقب المالي يعد في إطار رقابة الملائمة تقريرا

حول ظروف تنفيذ الميزانية كل ثلاث أشهر، أو ستة أشهر حسب الحالة، يرسله إلى كل من

الوزير المكلف بالميزانية، والأمر بالصرف المعني في آن واحد، يشمل هذا التقرير شروط

التنفيذ و الصعوبات التي لقيها إن وجدت، في مجال شروط تطبيق التنظيم والمخالفات التي

⁽¹⁾ Nicolas clinchamps, opcit,p 84.

⁽²⁾ المرسوم التنفيذي رقم 334/90 المؤرخ في 27 أكتوبر 1990 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال التابعين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية، الجريدة الرسمية العدد 46.

لاحظها في تسيير الأملاك العمومية وكذا كل الاقتراحات التي من شأنها أن تحسن شروط صرف الميزانية.

وبناء على ذلك تعد المصالح المختصة التابعة للوزير المكلف بالميزانية، تقريراً ملخصاً عاماً يوزع على مجموع الإدارات المعنية ومؤسسات الرقابة، تضمنه تعليمات وتوصيات لهذه الهيئات، والتي من شأنها ترشيد استعمال النفقات العمومية، وضمان الالتزام بالمشروعية الإدارية لاسيما في مجال الصفقات العمومية⁽¹⁾.

يتكفل المراقب المالي فصلاً عن الاختصاصات التي يسندها إليه القانون الأساسي الخاص بالمهام التالية:

- يقوم بمسك تعداد المستخدمين ومتابعته حسب كل باب من أبواب الميزانية.
- يمسك سجلات تدوين التأشيرات والرفض.
- يمسك محاسبة الالتزامات حسب الشروط المحددة⁽²⁾.

زيادة على ذلك بخصوص الرقابة التي تمارسها لجنة الصفقات العمومية والتي تعتبر

إلزامية على المراقب المالي، والذي تختتم بتأشيرة اللجنة، فإن الفقرة رقم 04 من المادة 10 من المرسوم 414/92 المعدل والمتمم تنص على أنه: "تختتم الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، في هذا الإطار وبغض النظر عن تقييم ملائمة النفقة التي هي من مسؤولية المصلحة المتعاقدة بالتأشيرة.....".

(1) خضري حمزة، المرجع السابق، ص 211.

(2) المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92، المرجع السابق.

نلاحظ أن الفقرة توضح أن تقييم ملائمة النفقة تعتبر من مسؤولية المصلحة المتعاقدة، لكن نفس المادة ومن خلال الفقرة الموالية تمنح للمراقب المالي صلاحيات تبليغ كل من وزير المالية، ورئيس لجنة الصفقات العمومية، والأمر بالصرف، بما يلاحظه من نقائص يمس بملائمة النفقة ومدى مطابقتها للمعايير الواجب العمل بها، والتي تناسب احتياجات الإدارة المتعاقدة، تنص الفقرة الخامسة من المادة 10 على "غير أنه وفي حالة ما إذا لاحظ المراقب، المالي نقائص بعد التأشيرة على مشروع الصفقة، يقوم بتبليغ كل من الوزير المكلف بالميزانية ورئيس لجنة الصفقات العمومية المختصة، والأمر بالصرف المعني عن طريق إشعار".

يمكن أن تعتبر مهمة التبليغ عن نقائص تمس جانب ملائمة النفقة، بمثابة مساهمة في تحسين هذا الجانب، أي تحسين تسيير الأموال العمومية، حيث يصبح أكثر فعالية⁽¹⁾. كما تدرج التقارير التي يرسلها المراقب المالي في إطار تحسين تسيير الأموال العمومية، وهذا ما جاء به المرسوم التنفيذي رقم 414/92.

"يرسل المراقب المالي في نهاية كل سنة مالية، إلى الوزير المكلف بالميزانية على سبيل العرض، وإلى الأمرين بالصرف على سبيل الإعلام، تقريراً يستعرض فيه شروط التنفيذ والصعوبات التي لقيها إن وجدت، في مجال تطبيق التنظيم والمخالفات التي لاحظها في

(1) يزيد محمد أمين، المراقب المالي في النظام القانوني الجزائري واقع وآفاق، رسالة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014، ص 103.

تسيير الأملاك العمومية، كذا كل الاقتراحات التي من شأنها أن تحسن شروط صرف الميزانية⁽¹⁾.

فبتحليل متأن لمسار عملية الرقابة التي يمارسها المراقب المالي، نجد أن هذا الأخير ومن خلال ابتدائه ملاحظات على ملف الالتزام، أو أبعد من ذلك رفضه التأشير وإبلاغه الأمر بالصرف بالملاحظات والتوجيهات التي يصحح بها الالتزام محل طلب التأشير، بهذه الصفة تصبح الرقابة جزءا من صنع القرار المتعلق بالالتزام⁽²⁾.

كما أن الميزانية وباعتبارها أداة لتدخل الدولة، ورسم سياساتها الاقتصادية من هذا المنطلق، فإنه عادة ما ينظر إلى المراقب المالي كأداة للحد من النفقات العمومية، بالنظر إلى واقع السياسات الاقتصادية للحكومة التي تجسدها وزارة المالية، والتي تتغير حسب الحالة الاقتصادية سواء المتعلقة بالجزائر أو الحالة الاقتصادية الدولية، فعلى سبيل المثال على تداعيات الأزمة المالية العالمية، في بيان مجلس الوزراء المنعقد يوم الثلاثاء 21 يونيو 2009 تحت رئاسة رئيس الجمهورية "... إن الأزمة الاقتصادية العالمية التي ما تزال غامضة الملامح إلى غاية اليوم لا تستثني بلادنا، وذلك على الخصوص من خلال مداخيلها من المحروقات ... إن الظروف هذه تدعونا إلى توخي مزيد من العقلانية والصرامة في تسيير أموال البلاد، على ألا توهن جهودنا في إعادة البناء الوطني التي يتوقف عليها رهان الانطلاقة الفعلية لتنميتنا الاقتصادية، والرفاه الاجتماعي المأمول لشعبنا.

(1) المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 92/414، المرجع السابق.

(2) يزيد محمد أمين، المراقب المالي في النظام القانوني الجزائري واقع وآفاق، المرجع السابق، ص 104.

وعلى المراقبين الماليين أن يسهروا طبقا للتنظيمات سارية المفعول ، على إلغاء جميع النفقات التي لا موجب لها".

و هي العبارة التي تدل على رقابة ملائمة؟ضمن نفس المنطق جاءت تعليمة الوزير الأول التي تحمل رقم 02 المؤرخة في 22 جوان 2010، المتعلقة بعقلنة تسيير البرامج العمومية، والتي فصلتها تعليمة رقم 10/ 955 الصادرة عن وزارة المالية بتاريخ 06 سبتمبر 2010 والتي جاء فيها.

"... استبعاد كل شكل من التبذير للمواد العمومية، و المخالفات التي تشوب استعمال الاعتمادات المخصصة للهيئات العمومية"⁽¹⁾.

وهنا على المراقب المالي الامتثال لأحكام المرسوم 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المعدل والمتمم، وإثارة المشكل عبر استعمال الوسيلة القانونية التي يخولها له القانون والمتمثلة في رفض التأشير مع إرفاق تقدير إلى الأمر بالصرف، في هذه الحالة يمكن تصور اللجوء إلى الحوار من أجل فض الإشكال وإدخال التعديلات اللازمة على المشاريع محل الالتزام، كما يمكن أن ينتهي النزاع بواسطة التفاوض وهنا يتخلص المراقب المالي من المسؤولية⁽²⁾.

(1) يزيد محمد أمين، المراقب المالي في النظام القانوني الجزائري واقع وآفاق، المرجع السابق، ص 104 - 105.

(2) يزيد محمد أمين، المرجع نفسه، ص 105.

ومن جهة أخرى نجد أن المرسوم المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها لا يربط أي مسؤولية كانت على ملائمة النفقات، وبالتالي لا تعتبر رقابة الملائمة اختصاص أصلي للمراقب المالي بحيث:

"لا يأخذ المراقب المالي بعين الاعتبار في تقييمه، خلال ممارسة مهامه، ملائمة الالتزام بالنفقات التي يعرضها عليه الأمر بالصرف.

وبهذه الصفة لا يتحمل المراقب المالي مسؤولية أخطاء التسيير التي يقوم بها الأمر بالصرف" (1).

لكن المشرع يلزم المراقب المالي بإرسال تقارير تتضمن التوصيات والملاحظات ذات الصلة برقابة الملائمة، والتي تتعلق بجودة تسيير الأموال العمومية، وبهذا المنطق تنص الفقرة الثانية من المادة 33 مكرر: "غير أنه يجب عليه أن يرسل في كل الحالات، تقريراً مفصلاً إلى الوزير المكلف بالميزانية".

من خلال ما سبق ذكره يتضح أن المشرع لا يكرس دوراً مباشراً للمراقب المالي كمراقب لملائمة النفقات العمومية، لكن بالمقابل فإن دوره مساعد ومؤثر في رقابة الملائمة وتحسين جودة التسيير عبر التقارير والتوصيات التي يزود بها الأمرين بالصرف والمسؤولين على الإنفاق (2).

(1) المادة 33 مكرر من المرسوم التنفيذي رقم 374/09 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية العدد 67.

(2) يزيد محمد أمين، الرقابة السابقة على النفقات الملزمة بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجاً)، دار بلقيس، الجزائر، ص 127.

المبحث الثاني: سلطات المراقب المالي.

تفرض الرقابة المالية السابقة أن يكون لدى هيئات الرقابة المالية سلطة الموافقة

المسبقة على الأعمال والتصرفات المالية، وإلزام الهيئات الإدارية محل الرقابة بعد صرف أي

نفقة، إلا إذا كانت مطابقة للقواعد المالية المعمول بها، سواء كانت قواعد الميزانية أو تلك

المقررة في مختلف القوانين والتنظيمات ⁽¹⁾. تتمثل هذه السلطة في الوسيلة المخولة للمراقب

المالي في ممارسة رقابته، وهي التأشير التي يمنحها للأمر بالصرف الملتمزم بالنفقة بعد ما

يتأكد من مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها ⁽²⁾، فتتمثل الخاصية الأساسية للمراقب

المالي في خاصية الرقابة على النفقات وأوامر النفقة التي يكون محل تأشيرته ⁽³⁾.

فتشكل التأشير الوسيلة القانونية للمراقب المالي والتي يتدخل بواسطتها بصفة إجبارية

قبل صرف النفقة، هذه الوسيلة هامة للغاية وتعتبر بمثابة سلطة تمكن المراقب المالي من

التدخل، وإيقاف أي نفقة يعتبرها غير شرعية لمخالفتها القواعد الخاصة بصرف النفقات

العمومية ⁽⁴⁾.

(1) محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، 2010، ص 374.

(2) شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام ، رسالة لنيل شهادة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير و العلوم التجارية ، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص 55.

(3) Louis trotabAset jean michelcoteret, **droit budgétaire et Comptabilite Puplicue**, 2^{ème} edition, dalloz, Paris, 1978, p 175.

(4) يزيد محمد أمين، الرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجاً) ، المرجع السابق، ص 57.

فبالرجوع إلى الفترة الاستعمارية عبر المرسوم 28 جانفي 1908، نجد أن كافة مشاريع الالتزام بالنفقات خلال تلك الفترة أصبحت تأشيرة الموافقة عليها إجبارية، فنجد أن هذا المرسوم أسس فكرة هامة في مجال الرقابة السابقة على النفقات العمومية، وهي إخضاع كافة مشاريع الالتزام بصفة إجبارية وقطعية لتأشيرة المراقب المالي، والتي بدونها لا يمكن لأي نفقة أن يلتزم بها، وبالتالي لا يمكن للعملية المالية أن تتم.

وبالتالي فالتأشيرة تعتبر وسيلة أو وظيفة هامة في يد المراقب المالي، فبعد معاينته وفحصه لمشاريع الالتزام التي تتوافر فيها كافة الشروط القانونية، يمنحها تأشيرة الموافقة لتواصل مسارها نحو المحاسبي العمومي للدفع ⁽¹⁾. أوهي الفعل الذي بموجبه يضع المراقب المالي ختمه وإمضاءه، على الوثائق المتضمنة للالتزام بالنفقات ليؤكد صحتها وهي المهمة الأساسية لعمل المراقب المالي ⁽²⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الوسيلة ليست مطلقة، بل يجب على المراقب المالي التأشير على المشاريع التي تستوفي الشروط القانونية، تحت طائلة المسائلة أمام مجلس المحاسبة، فرفض التأشير غير المؤسس يعتبر تعسفا في استعمال السلطة، ويستعمل المشرع عبر المرسوم 414/92 مصطلح التأشيرة للدلالة على العمل القانوني الذي يقوم به المراقب المالي، الذي يجعل بموجبه الأعمال الخاضعة للتأشير تحوز القوة القانونية التي تجعلها قابلة للدفع، هذه التأشيرة التي لم يقسمها المشرع إلى أنواع ضمن المرسوم المذكور أعلاه،

(1) يزيد محمد أمين، المرجع نفسه، ص 57-58.

(2) بن ناصر عائشة، الرقابة المالية على النفقات العمومية-دراسة حالة المراقبة المالية لولاية بسكرة - ، رسالة لنيل شهادة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر ، بسكرة، 2013، ص 73.

فبالمقارنة مع المرسوم 1413/50، المتعلق بالنظام المالي الجزائري الذي ينص على وجود نوعي من التأشيرات الأولى عامة، ويتعلق بالقرارات والمقررات التنظيمية التي تحمل عبئا ماليا قبل تقديمها للإمضاء وهي القاعدة التي كانت تطبق بحذافيرها قبل الاستقلال، ولعل ما يفسر رغبة المشرع في السيطرة على الأعمال التنظيمية التي ينجر عنها أعباء مالية، الوضع القائم في الجزائر باعتبارها "مستعمرة فرنسية" وبالتالي فإن حرص السلطات الفرنسية وحذرهما من الحاكم العام بالجزائر، بالإضافة إلى رغبتها في تقليص النفقات التي أثقلت الميزانية المستعمرة خاصة مع ارتفاع تكاليف حرب الجزائر، أما بعد الاستقلال فلم تطبق أحكام هذه المادة على الإطلاق.

أما النوع الثاني من التأشيرة فهي التأشيرة الخاصة والتي تتعلق بالقرارات التي تتضمن زيادة أو تعديلا لنفقات المستخدمين، والالتزام بنفقات الأشغال والتمويل التي هي محل صفقة عمومية، إضافة إلى الصفقات أو العقود أو القرارات الرسمية التي تتضمن تسبيقات أو مساهمات، وكذا الصفقات أو العقود أو القرارات الرسمية التي تتضمن القروض أو التسبيقات على ميزانية الجزائر⁽¹⁾.

ومع زيادة النشاط المالي وتسارع وتيرة النفقات التي تترجم في شكل مشاريع الالتزامات، والتي تعرض على المراقب المالي للتأشير عليها، تعرف المصالح المكلفة بالرقابة المالية

(1) يزيد محمد أمين، الرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجاً)، المرجع السابق، ص

ارتفاعاً في عدد التأشيرات التي تمنحها خاصة مع توسيع المجال الخاضع للرقابة السابقة للمراقب المالي⁽¹⁾، مقارنة مع التأشير على النفقات سابقاً .

ومن هنا نستنتج أن عملية الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها تختتم بالتأشير على بطاقة الالتزام، وعند الإمضاء على الوثائق الثبوتية عندما تتوفر في الالتزام بالشروط القانونية والتنظيمية المعمول بها، وفي حالة العكس يكون الالتزام موضوع رفض مؤقت أو نهائي حسب الحالة.

وفي الأخير يمكن للأمر بالصرف أن يتغاضى عن الرفض النهائي تحت مسؤوليته⁽²⁾ وهذا كله يكون ضمن آجال حددها القانون.

لهذا ارتأينا أن نقسم هذا المبحث إلى أربعة مطالب، المطلب الأول نتناول فيه التأشيرة، والمطلب الثاني تتمحور حول رفض منح التأشيرة، والمطلب الثالث يكون تحت عنوان تجاوز الرفض أو التغاضي، بينما المطلب الرابع والأخير يتضمن آجال منح أو رفض التأشيرة.

(1) يزيد محمد أمين، المراقب المالي في النظام القانوني الجزائري واقع و آفاق ،المرجع السابق، ص 55.

(2) عائشة ناصر ، المرجع السابق، ص 72.

المطلب الأول: منح التأشيرة.

بالنسبة لمنح التأشيرة نجد أن المشرع الجزائري خصص لها حالات مبينة، من خلال المرسوم التنفيذي 414/92 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 374/09 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

فبعد أن يرسل الأمر بالصرف ملفات بطاقات الالتزام، يشرع المراقب المالي في

التحقيق من العناصر الشكلية والميزانية والمحاسبية⁽¹⁾.

فتخضع مشاريع القرارات المبينة أدناه والمتضمنة التزاما بالنفقات لتأشيرة المراقب المالي

قبل التوقيع عليها:

- 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⁽²⁾.

(1) ناصر ياسين، المراقب المالي في التشريع الجزائري ، رسالة لنيل شهادة ماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،

جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014، ص 81.

(2) المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09، المرجع السابق.

و هذا سنتناوله بالشرح الآتي:

• مشاريع القرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين:

يمارس المراقب المالي صلاحيات الرقابة فيتدخل أساسا على وثيقة أساسية وهي

الالتزام "l'engagement"، الذي يعرف بأنه الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين،

كما ينص على ذلك المادة 19 من القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق

بالمحاسبة العمومية، وتفترض زيادة في الإنفاق تجعل الدولة دائنة، ويعطي حقوقا اتجاه

الخزينة العمومية. كما يراقب كذلك الوثائق ذات الصلة والتي يترتب عليها أثر مالي، أو

تثبيت الديون على عائق الدولة، وبالتالي تصبح وثيقة يتوجب فحصها ومراقبتها⁽¹⁾.

يتعامل المراقب المالي مع مشاريع التزام وبما أن الأمر يتعلق بمشاريع فقط " des

Projets"، فإن المسؤولين الإداريين لا يستطيعون استكمال تنفيذ النفقة لأنها سترفض خلال

مرحلة الدفع من طرف المحاسب العمومي، وعبارة "مشروع" جاءت مع النص 374/09

المعدل والمتمم للمرسوم 414/92 وهي العبارة الأكثر دقة قانونيا للدلالة على عدم حيابة

العمل الإدارية لقوته التنفيذية، إلا بعد حصوله على تأشيرة الموافقة من طرف مصلحة

المراقبة المالية، عبارة "مشروع" تسبق القرارات القانونية الموجبة لتسليم التأشيرة⁽²⁾.

(1) يزيد محمد أمين، الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجاً) ، المرجع السابق، ص

39.

(2) يزيد محمد أمين، المرجع نفسه، ص 39-40.

• مشاريع الجداول الاسمية:

مع بدأ سنة المالية يرسل المسؤولون إلى هيئة المراقبة الجداول الاسمية للمستخدمين الذين يشغلون مناصب مالية في خمس نسخ، هذه الجداول تسمح للمراقب المالي بالقيام برقابة عامة ودقيقة على مجمل العمليات المالية، ونفقات المتعلقة بالمستخدمين لمدة سنة كاملة.

وكل جدول اسمي مكون من فصول مالية "Chapiter budgétaire" ويتضمن إجباريا كافة تعداد الأعوان الذين سبق للمراقب المالي التأشير على ملفات توظيفهم⁽¹⁾.

• مشاريع الجداول الأصلية:

ويوجد نوعان من الجداول الأصلية، الجداول الأصلية الأولية والجداول الأصلية التكميلية.

- فالجداول الأصلية الأولية: تقدم في بداية السنة المالية من أجل الحصول على

تأشيرة المراقب المالي، وهي الوثائق التي ترافق وثيقة الالتزام "fiche d'Engagement" والتي تسمح للمراقب المالي بالقيام برقابة دقيقة لنفقات المستخدمين، حيث يحتوي على معلومات دقيقة وهامة لكل مستخدم كالاسم واللقب، الرتبة، الوظيفة، المعلومات العائلية، وغيرها من المعلومات التي يترتب عليها أثر مالي.

بالإضافة إلى الجداول الاسمية يمكن للمراقب المالي أن يراقب ويتأكد من صحة التعداد الحقيقي، ويقوم بحساب التعداد المتوفر، وهو ما يسمح له عبر المقارنة بمعرفة

(1) يزيد محمد أمين، المراقب المالي في النظام القانوني الجزائري واقع وآفاق، المرجع السابق، ص 40.

التكاليف الحقيقية للأعوان الذين يخول له القانون الاستفادة من الأعباء المالية و التي تشكل دين على عاتق الدولة⁽¹⁾.

لا يمكن للمسيرين الإداريين المعنيين أن يقوموا باعتماد مجمل المبالغ الواردة في الجداول الأصلية، والمتعلقة بأجور وأعباء خاصة بالمستخدمين إلا بعد تأشيرة المراقب المالي.

هذا الالتزام المجمل والعام والمتعلق بأجور وأعباء المستخدمين يعدل خلال السنة بواسطة إلتزام تكميلي "Engagement Complémentaire".

- أما الجداول الأصلية التكميلية: فتعرض بصفة دورية على المراقب المالي للتأشير عليها، وتأخذ بعين الاعتبار التعديلات التي ترد على حالة الأعوان المدنية كالزواج، الولادة الوفاة، أو وضعيتهم من ناحية تسيير الحالة المهنية، كالترقية، التحويل... الخ، وعلى الهيئة والمسؤولين المسيرين تحسين "Actualisation" هذه المعلومات بصفة دورية من أجل متابعة التغييرات التي تحدث في مسار المستخدمين، ومراعاة أثارها المالية والأدبية على وضعيتهم⁽²⁾.

أما بالنسبة لقرارات لتعيين والترسيم للموظفين فأخضعها لمراقبة المراقب المالي، فالتعيين يعتبر الإجراء القانوني الذي بموجبه يشغل عون الدولة منصب ماليا شاغرا، وتشير

(1) يزيد محمد أمين، المراقب المالي في النظام القانوني الجزائري واقع وآفاق، المرجع السابق، ص 41.

(2) يزيد محمد أمين، المرجع نفسه، ص 41.

المادة 09 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 03/06⁽¹⁾، إلى أن "كل تعيين في وظيفة لدى المؤسسات والإدارات العمومية يجب أن يؤدي إلى شغل وظيفة شاغرة بصفة قانونية".

أما الترسيم فهو يثبت الموظف في رتبته ليخضع لعلاقة تنظيمية، وبالتالي في شكل مقرر بعد اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، هذا الإجراء يتجسد في شكل مقرر يترتب عليه آثار مالية فيشكل عبئا يلتزم به الأمر بالصرف، ويراقب المراقب المالي الشروط القانونية لصحة التوظيف وبالتالي صحة الإجراءات التي يترتب عليها أثر مالي للدولة، عبر الملف الذي يرسل له والذي يتكون أساسا من مقررات التعيين ومحضر، فيتم فحص التنصيب المؤهل الذي على أساسه تم التوظيف وقائمة الناجحين في حال المسابقة المصادق عليها من طرف مدير المؤسسة والمديرية العامة للتوظيف العمومي، كشروط التوظيف والتي تتضمنها النصوص القانونية والتنظيمية سارية المفعول، وعلى رأسها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية من المادة 75 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

كما يتم فحص مشروعية أنماط الالتحاق بالوظيفة العمومية والتي تحددها المادة 80 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية كالتالي:

- المسابقة على أساس الاختبارات.
- المسابقة على أساسا الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين.

(1) الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46.

- الفحص المهني.

- التوظيف المباشر بين المترشحين الذين تابعو تكوينا متخصصا، منصوصا عليه

في القوانين الأساسية لدى مؤسسات التكوين المؤهلة⁽¹⁾.

• مشاريع الصفقات العمومية و الملاحق:

تخضع مشاريع الصفقات العمومية والملاحق إلى رقابة المراقب المالي، والذي يعتبر

المراقب الحقيقي بعد لجان الصفقات العمومية، حيث يتأكد من احترام الإدارة المحضرة من

إجراءات إبرام الصفقة، ومراقبة احترام الآجال القانونية التي يقتضيها القانون المتعلق

بالصفقات العمومية، والتأكد من كل المعطيات المتعلقة بالتعاقد بما في ذلك التأكد من صحة

الوثائق المرفقة⁽²⁾.

فبصدور المرسوم التنفيذي رقم 374/09 المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 414/92، تم

إزالة الغموض والتناقض بين النصوص بصفة صريحة وواضحة على إخضاع قرارات

مشاريع الصفقات العمومية وملاحقها، المتضمنة التزاما بالنفقات لتأشير المراقب المالي⁽³⁾ فما

يهما في هذا المقام هو رقابة المراقب المالي للصفقات العمومية، كما هو واضح فمراقبته

أصبحت تخص مشاريع الصفقات العمومية، أي تدخل المراقب المالي أصبح يشمل الصفقة

العمومية، وهي مشروع و ليس كما كان عليه الأمر في ظل المرسوم التنفيذي رقم 414/92

(1) يزيد محمد أمين، الرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجاً)، المرجع السابق، ص 42-43.

(2) يزيد محمد أمين، المرجع نفسه، ص 46.

(3) طلال خليفة، اصلاح النظام القانوني للصفقات العمومية في الجزائر: نظام الرقابة، رسالة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013، ص 92.

بعد إبرام الصفقة والتوقيع عليها، فهذا الأمر يعطي للمراقب المالي دورا فعالا كما يكون للرقابة التي يمارسها معنى وفائدة، فلا يتم إبرام الصفقة ولا تكون نهائية إلا بعد حصولها على تأشيرة المراقب المالي.

كما تم إخضاع الملحق لأول مرة لرقابة المراقب المالي، الملحق هو وثيقة تعاقدية تابعة للصفقة، ويبرم في جميع الحالات إذا كان هدفه زيادة الخدمات أو تقليلها و/أو تعديل بند أو عدة بنود تعاقدية في الصفقة⁽¹⁾.

كذلك يخضع لتأشيرة المراقب المالي أيضا، الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار⁽²⁾، وهو الشكل التقليدي لميزانية الإنفاق، ويتجسد في شكل نفقات تسيير و نفقات تجهيز، و تتعدد نفقات التسيير في تلك النفقات الجارية و اللازمة لتسيير المرافق العمومية، و المتمثلة في المصاريف العامة للمؤسسة العمومية، فنفقات التسيير غير موجهة لخلق الاستثمارات فهي لا تؤدي لإحداث أي زيادة في الإمكانيات المادية الموجودة، وإنما تتكفل بصيانة ما هو موجود وتمكينه من السير بشكل عادي، فهذه النفقات تخص النشاط العادي و الطبيعي الذي تقوم به الدولة، فهي الاعتمادات التي تكون مسجلة في ميزانية الدولة، وتكون موجهة لتغطية المصاريف الضرورية لتسيير المرافق العمومية⁽³⁾ من أمن، عدالة، صحة، وتعليم وغيرها، وتضم بالخصوص أجور الموظفين و نفقات الصيانة و استهلاك

(1) تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية ، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو ، 2013، ص 166 - 167.

(2) المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92، المرجع السابق.

(3) دربودي لحسن، سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة الجزائر - تونس - ، رسالة لنيل شهادة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014، ص 171 - 172.

الماء والكهرباء والغاز والاتصالات ⁽¹⁾. وتدون في جدول يرمز له بـ "ب" و تصنف إلى أربعة أبواب هي:

- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات.

- مخصصات السلطة العمومية.

- النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

- التدخلات العمومية ⁽²⁾.

بحيث يتم تبويب نفقات التسيير ضمن وحدات قابلة للدمج فيما بينها و نجد أن الأبواب

بدورها تتكون من أقسام و هي:

- أعباء الدين العمومي و النفقات المحسومة من الإيرادات:

يشتمل هذا الباب على الاعتمادات الضرورية للتكفل بأعباء الدين العمومي، بالإضافة

إلى الأعباء المختلفة المحسومة من الإيرادات، و يشمل هذا النوع خمسة أجزاء و هي:

- دين قابل للاستهلاك (اقتراض الدولة).

- الدين الداخلي - ديون عائمة (فوائد سندات الخزينة).

- الدين الخارجي.

- ضمانات (من أجل القروض والتسييلات المبرمة من طرف الجماعات والمؤسسات

العمومية).

(1) سعودية محمد، الرقابة المالية لتنفيذ ميزانية الدولة في الجزائر ، رسالة لنيل شهادة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2009، ص 17.

(2) المادة 243 من قانون رقم 17/84، المرجع السابق.

- نفقات محسومة من الإيرادات (تعويض على منتوجات مختلفة).

- مخصصات السلطة العمومية:

تتمثل نفقات تسيير المؤسسات العمومية السياسية وغيرها، المجلس الشعبي الوطني

مجلس الأمة، المجلس الدستوري الخ، وهذه النفقات مشتركة بين الوزارات ⁽¹⁾.

- النفقات الخاصة بوسائل المصالح:

وتشمل كل الاعتمادات التي توفر لجميع المصالح وسائل التسيير المتعلقة بالموظفين

والمعدات، و يضم ما يلي:

- المستخدمين - مرتبات العمل-

- المستخدمين - المنح و المعاشات-

- المستخدمين - النفقات الاجتماعية-

- معدات لتسيير المصالح.

- أشغال الصيانة.

- إعانات التسيير.

- نفقات مختلفة.

(1) دراوسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر: 1990-2004، رسالة لنيل شهادة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006، ص 348.

- التدخلات العمومية:

تتعلق بنفقات التحويل التي بدورها تقسم بين مختلف أصناف التحويلات، تصب الأهداف المختلفة لعملياتها كالنشاط الثقافي والاجتماعي والاقتصادي وعمليات التضامن وتضم ما يلي:

- التدخلات العمومية و الإدارية (الإعانات للجماعات المحلية).
 - النشاط الثقافي و التربوي (منح دراسية).
 - النشاط الاقتصادي (إعانات اقتصادية).
 - إسهامات اقتصادية (إعانات للمصالح العمومية و الاقتصادية).
 - النشاط الاجتماعي (المساعدات و التضامن).
 - إسهامات اجتماعية (مساهمة الدولة في مختلف صناديق المعاشات الخ) ⁽¹⁾.
- وبالتالي فالنفقات المتعلقة بالباب الأول والثاني هي مشتركة لكل الوزارات، والتي لا تكون تابعة لوزارة معينة تجمع في ميزانية التكاليف و تجدها في أسفل الجدول "ب".
- أما النفقات المتعلقة بالباب الثالث تقسم حسب الوزارات بعدما يحدد قانون المالية المبالغ الإجمالية الموجهة لكل دائرة وزارية ⁽²⁾.

(1) قندوسي طاوش، تأثير النفقات العمومية على النمو الاقتصادي دراسة حالة الجزائر (2012/1970)، رسالة لنيل شهادة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014، ص 47-48.

(2) جمال لعمارة، أساسيات الموازنة العامة للدولة، دار الفجر، القاهرة، 2004، ص 5.

وتتحدد نفقات التجهيز في أنها تمثل نفقات الدولة الموجهة نحو زيادة الطاقة الإنتاجية والمردودية، داخل الاقتصاد بصفة مباشرة أو غير مباشرة، مثل كشف الطرق وبناء السدود أو تقديم إعانات تشجيعية استثمارية لبعض القطاعات.

وبعبارة أخرى هي تلك النفقات التي تهدف لتكوين رؤوس الأموال العينية للمجتمع، التي قد تأخذ شكل استثمارات جديدة في مختلف الأنشطة الاقتصادية، أو شكل نفقات من أجل زيادة المخزون من السلع⁽¹⁾، وتنقسم نفقات التجهيز بدورها إلى ثلاثة أبواب و هي:

- الاستثمارات الممنوحة من قبل الدولة.

- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.

- النفقات الأخرى برأسمال⁽²⁾.

كما يخضع لتأشيرة المراقب المالي ما يلي:

- كل التزام مدعم بسندات الطلب والفاتورات الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود،

عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية.

- كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانياته وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات

المالية.

- كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف و التكاليف الملحقة، و كذا النفقات التي تصرف

عن طريق الوكالات، والمنثبة بفاتورات نهائية⁽³⁾.

(1) عواضة حسين، المالية العامة، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، بيروت، 1978، ص 349، بتصرف.

(2) المادة 02 من قانون رقم 17/84، المرجع السابق.

(3) المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09، المرجع السابق.

غير أن القانون أجاز أحيانا عقد بعض النفقات قبل الحصول على التأشيرة، كالنفقات التي تدفع من أصل نشاطات تحدد فيها بعض النفقات المستقبلية الطارئة، والنفقات التي تدفع من أصل اعتمادات سبق حجزها على سبيل الاحتفاظ⁽¹⁾.

إضافة إلى هذا يجب أن يحصل الالتزام والقرارات على تأشيرة المراقب المالي، بعد فحص العناصر الآتية:

- صفة الأمر بالصرف.
- مطابقتها التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بهما.
- توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
- التخصيص القانوني للنفقة.
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.
- وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض عندما تكون مثل هذه التأشيرة قد نص عليها التنظيم الجاري العمل به⁽²⁾.

وهذا ما سنتناوله بالتفصيل:

- بالنسبة لصفة الأمر بالصرف أو المفوض عنه: فهو الشخص الذي تخصص له مباشرة الاعتماد المرخص بها في الميزانية⁽³⁾، لهذا ألزم المراقب المالي بإرسال قرار تعيينه وإمضائه

(1) توفيق الحاج إبراهيم، المالية العامة، المؤسسة العامة للمطبوعات، دمشق، 1986، ص 165.

(2) المادة رقم 09 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92، المرجع السابق.

(3) قاوي السعيد، المرجع السابق، ص 58.

إلى المحاسب العمومي⁽¹⁾.

- المطابقة التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بهما: وهو عمل يتطلب ثقافة قانونية واسعة وخبرة للفهم والتأويل الصحيح للنصوص القانونية، بالإضافة إلى التأكد من هذه النصوص القانونية لم تكن محل إلغاء تعديل⁽²⁾.

- مدى توافر الاعتمادات أو المناصب المالية: فالاعتماد المالي يرتبط بفكرة الترخيص القانوني الذي يمكن السلطة المكلفة بتنفيذ النفقة⁽³⁾.

- التخصص القانوني للنفقة: بحيث لا تخرج عن نطاق المتخصص لها قانونا، فكل اعتماد خصص لتغطية نفقة معينة فلا يجب أن يغطي نفقة أخرى.

- مطابقة الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة: والتأكد من عدم وجود تناقض بين المبلغ الملتزم به والسعر الوحدوي مثلا.

- وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة التي تسلمها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض عندما تكون مثل هذه التأشيرة قد نص عليها التنظيم الجاري العمل به: كتأشيرة لجان الصفقات العمومية والتي تصبح إلزامية قبل الالتزام بمبالغ هذه الصفقات⁽⁴⁾.

فهي تأشيرة اللجان المنصوص عليها في تنظيم الصفقات العمومية، فرقابة المراقب

المالي تأتي بعدد رقابة لجان الرقابة الخارجية كل حسب مجال اختصاصها.

(1) شلالي رضا، المرجع السابق، ص 38.

(2) يزيد محمد أمين، الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجاً)، المرجع السابق، ص 26.

(3) شلالي رضا، المرجع السابق، ص 33.

(4) يزيد محمد أمين، المراقب المالي في النظام القانوني الجزائري واقع وآفاق، المرجع السابق، ص 30-31.

فغاية الرقابة التي يمارسها المراقب المالي هي التأكد من وجود العناصر السالف ذكرها، و هي أمور جوهرية يتعين توفرها حماية المال العام ⁽¹⁾، فهي أصلا أنشأت من أجل الحفاظ و ترشيد الأموال العمومية ⁽²⁾.

تختتم رقابة النفقات الملتمزم بها بتأشيرة توضع على بطاقة الالتزام، وعند الاقتضاء، على الوثائق الثبوتية، عندما يستوفي الالتزام الشروط التنظيمية ⁽³⁾.

المطلب الثاني: رفض منح التأشيرة.

الرفض هو الإجراء المكتوب الذي يعبر بموجبه المراقب المالي عن رفضه الالتزام بالنفقة لعدم شرعيتها، فكل التزام غير قانوني و غير مطابق للتنظيم يكون موضوع رفض مؤقت، أو نهائي حسب الحالة ⁽⁴⁾.

من خلال المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها المعدل و المتمم، فإن رفض التأشيرة المراقب المالي ليس جامدا أو نهائيا في كل الأحوال حين يعطي للأمر بالصرف الفرصة لتصحيح أخطائه القابلة للتصحيح.

فبصفة عامة تكون الالتزامات غير قانونية أو غير مطابقة للتنظيم، موضوع رفض مؤقت

(1) تيااب نادية، المرجع السابق ، ص 169.

(2) نسيغة فيصل، النظام القانوني للصفقات العمومية، وآليات حمايتها، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد 05 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، الجزائر، سبتمبر 2009.

(3) المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09، المرجع السابق.

(4) معمري عمر، دور المراقب المالي في ترشيد النفقات العمومية دراسة حالة- الرقابة المالية لبلدية جامعة- ، رسالة لنيل شهادة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015.

أو نهائي حسب كل حالة ⁽¹⁾. أي يمكن للمراقب المالي رفض التأشير على الالتزامات الغير نظامية والغير مطابقة للإجراءات المعمول بها، وهذا إما بصفة مؤقتة أو نهائية حيث يتعين تعليل الرفض وتقديم التبريرات القانونية اللازمة ⁽²⁾، فمن هنا نستنتج أن للمراقب المالي أن يقوم برفض التأشيرة رفضاً مؤقتاً، من أجل إعادة النظر أو رفضاً نهائياً، وهذا ما سنتناوله فيما يلي:

1 - رفض منح التأشيرة رفضاً مؤقتاً:

بمعنى أن يشوب مشروع الالتزام بالنفقة تجاوزات تمس بمشروعيتها، وفي هذه الحالة يرفض المراقب المالي التأشير على المشروع، وقد حدد المرسوم 414/92 المعدل والمتمم أن هذا الرفض إما أن يكون مؤقتاً، فيمنح الأمر بالصرف فرصة استدراك وتصحيح الأخطاء و ذلك في الحالات التالية:

1- اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح.

2- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة.

3- خسيان بيان هام في الوثائق المرفقة ⁽³⁾.

بالنسبة لاقتراح مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح فيكون مثل: التزام بنفقة صفقة

لا تتوفر على تأشيرة لجنة الصفقات العمومية المختصة، أما انعدام أو نقصان الوثائق

الثبوتية المطلوبة فيتمثل في نقصان بعض الوثائق المطلوبة قانوناً في ملف المترشح لوظيفة

⁽¹⁾ المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92، المرجع السابق.

⁽²⁾ Manuel de Contrôle des Dépenses engages, Ministère des finances- DGB- 2007, p 107 -108.

⁽³⁾ المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 ، المرجع السابق.

ما، بينما نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة فيتمثل في إصدار قرار تعيين الموظف خاليا من بيان منصب العمل، أو المصلحة التي عين فيها.

وبالتالي وفي حال وردت إحدى هذه التجاوزات يمكن للأمر بالصرف اتخاذ تدابير من أجل تصحيح الأخطاء وتداركها والالتزام بالشرعية، وهنا تأخذ الرقابة بعدا يقترب من التكوين ويصبح دور المراقب المالي بيداغوجيا، يساهم بواسطة الممارسة برفع مستوى الأداء وذلك يجعل خبرته القانونية والمالية في خدمة الإدارة المراقبة ⁽¹⁾.

2 - رفض منح التأشير رفضا نهائيا:

أي في هذه الحالة تكون فيها التجاوزات الملاحظة غير قابلة للتصحيح، أو الاستدراك، أو في حال تكرار الأخطاء، التي ترتب رفضا مؤقتا مرتين.

فإن الرفض يصبح نهائيا، و موضوعه غير قابل للتصحيح و ذلك في الحالات التالية:

عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين و التنظيمات المعمول بها.

عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.

عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت ⁽²⁾.

وهو ما يحول الرفض المؤقت إلى رفض نهائي، فحسب المادة 13 فقرة 03 فإنه "لا

يجب أن يكون الرفض المؤقت المبلغ من طرف المراقب المالي للأمر بالصرف مكررا" هذا

⁽¹⁾ يزيد محمد أمين، الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجاً) ، المرجع السابق ، ص

61-62.

⁽²⁾ المادة 12 المرسوم التنفيذي رقم 414/92 ، المرجع السابق.

ما يعطي صرامة أكثر ويجعل الأمر بالصرف يسعى لتصحيح الأخطاء الواردة دون عرقلة، وإتقال لنظام الرقابة على النفقة الملتزم بها ⁽¹⁾.

فمحاولة الرفض النهائي تعتبر الوسيلة الأساسية في يد المراقب المالي لضمان مشروعية الالتزام، الذي يوقعه الأمر بالصرف، وضمان تصحيح الأخطاء وأخذ ملاحظات الرفض المؤقت بعين الاعتبار ⁽²⁾.

فهذه الحالات (المذكورة أعلاه) من الأسباب الأساسية والجوهرية التي لا يمكن للأمر بالصرف تصحيحها ⁽³⁾.

وفي كل الأحوال وسواء تعلق الأمر برفض مؤقت، أو نهائي، فإن المراقب المالي مطالب بتحرير مذكرة رفض كتابية تتضمن الملاحظات المعينة والمراجع القانونية التي اسند عليها تبريره لرفض التأشير، تسمح هذه المذكرة للأمر بالصرف بتصحيح الأخطاء إن كان هناك مجال لذلك، وبالتالي تحسين ظروف الالتزام التي هي من أهم مراحل تنفيذ النفقات، كما أن المذكرات المقدمة تلعب دور هاماً في التدبير المالي مستقبلاً، إذ يعتمد عليها الأمرون بالصرف وتعتبر سنداً فعلياً وسابقة في عملية الالتزام ⁽⁴⁾.

فمن خلال ما تطرقنا إليه، وفي كل الأحوال يعتبر المراقب المالي، مسؤولاً عن التأشيرات التي يمنحها، كما يعتبر مسؤولاً عن رفض التأشير وتخضع أعماله سواءً ما تعلق

⁽¹⁾ يزيد محمد أمين، الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجاً)، المرجع السابق، ص 63.

⁽²⁾ شويخي سامية، المرجع السابق، ص 56.

⁽³⁾ ديدان مولود، المرجع السابق، ص 214.

⁽⁴⁾ يزيد محمد أمين، المراقب المالي في النظام القانوني الجزائري واقع وآفاق، المرجع السابق، ص 58.

منها بالتأشيرات التي يعطي رأيه فيها، أو يتخذها أو بالمحاسبة التي يمسك سجلاتها، إلى الرقابة التي يجربها مجلس المحاسبة سنويا في الإدارات العمومية⁽¹⁾.

المطلب الثالث: تجاوز الرفض أو التغاضي.

يتمتع المراقب المالي بمهمة أساسية وهي مهمة منح التأشيرة، هذه التأشيرة إجبارية وبدونها تبقى أعمال الإدارة المنشئة بالتزامات المالية والمشاريع لا تكتسب القوة القانونية. وبالتالي قد يعتبرها سلطة يستعملها المراقب المالي للحد من تجاوزات الآمرين بالصرف عبر الرفض النهائي للتأشير على الملفات التي يراها مشوبة بمخالفات تمس بمشروعية الالتزام.

بالمقابل فلأمر بالصرف سلطة مقابلة و هي سلطة التغاضي " Passerautre"، و هو الإجراء الذي يقوم به الأمر بالصرف، وبموجبه لا يوقف الرفض النهائي للمراقب المالي مسار صرف النفقة على أن يتحمل الأمر بالصرف المسؤولية الكاملة⁽²⁾. هذا ويرسل بواسطة قرار معدل ويجب إعلام وزير المالية بذلك، حيث يتم إرفاق الالتزام بقرار تجاوز الرفض وإرسالهما إلى المراقب المالي، الذي يضع تأشيرة تضمن معلومات ورقم وتاريخ التجاوز ويتم إرسال النسخة إلى وزير المالية وكل الهيئات الرقابية⁽³⁾. هذه الإمكانية نص عليها المرسوم رقم 1413/50 والمتضمن النظام المالي للجزائر، حيث تنص المادة 173

(1) خرشي النوي، تسيير المشاريع في إطار تنظيم الصفقات العمومية، دار الخلدونية، الجزائر، 2011، ص 354.

(2) يزيد محمد أمين، الرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجا)، المرجع السابق، ص 64.

(3) سناطور خالد، الرقابة على النفقات العمومية دراسة المفتشية العامة للمالية، مذكرة تخرج من المدرسة العليا للإدارة،

الفقرة 3 على إمكانية أن يتغاضى الأمر بالصرف عن رفض المراقب المالي للتأشير، شرط أن يرسل الملف المعني لكل من وزارة المالية، والداخلية، كما تترك المجال مفتوحاً أمام المراقب المالي لإرسال ذات الملف الذي رفض التأشير عليه إلى الوزارتين المعنيتين في حال رأى ذلك مناسباً⁽¹⁾.

ألزم المشرع المراقب المالي على معاينة كل الأسباب الموجبة للرفض، سواء أكان هذا الرفض مؤقتاً أو نهائياً، تنص المادة 13 من المرسوم 414/92 إلى أنه "يطلع المراقب المالي في النص الأصلي في الحالات المنصوص عليها في المادتين 11 و 12 على كل أسباب الرفض" لكن وكما هو مبين، لم يشر هل يتم الاطلاع على كل الأسباب مرة واحدة أم على مراحل؟

الأمر الذي تم استدراكه بمناسبة مرسوم 374/09 المعدل والمتمم للمرسوم الأصلي 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات، و ذلك بإلزام معاينة كل الأسباب الموجبة للرفض في مرة واحدة، عبر تعديل المادة 13، وهو ما يسمح بتفادي بقاء الملفات المتعلقة بالالتزام في حالة أخذ و رد ما بين مكاتب الأمر بالصرف و المراقب المالي، و بالتالي إدخال ملفات الالتزام ضمن دوامة بيروقراطية تعطل المشاريع العمومية.⁽²⁾

إن التعديل الذي مس المادة 13 يلزم المراقب المالي بتعليل مذكرة الرفض التي ترسل للأمر بالصرف بكافة الملاحظات المعاينة من طرفه، و التي أدت إلى رفضه التأشير.

(1) يزيد محمد أمين، الرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجاً)، المرجع السابق، ص 64.

(2) يزيد محمد أمين، المرجع نفسه، ص 65.

بالإضافة إلى ذكره كافة مراجع النصوص التي اعتمد عليها في رفضه للتأشير عليها، و تشكل هذه المذكرات سنداً هاماً للأمر بالصرف يعتمد عليه أثناء الالتزام مستقبلاً فضلاً عن تصميم الأخطاء الواردة، وعلى كل فإنه يتعين على المراقب المالي أن يبلغ وزير المالية بنسخة من الملف محل الرفض النهائي مشفوعاً بتقرير مفصل، والقرار النهائي يعود للوزير الذي يملك سلطة تقديرية في إمكانية إعادة النظر النهائي، إذا ما اعتبر أن العناصر المبني عليها هذا الرفض غير مؤسسة⁽¹⁾.

ويجب على المراقب المالي في حالة الرفض النهائي أن يرسل نسخة من الملف مرفقاً بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية، يمكن الوزير المكلف بالميزانية في هذه الحالة إعادة النظر في الرفض النهائي، الصادر عن المراقب عندما يعتبر أن العناصر المبني عليها الرفض غير مؤسسة⁽²⁾.

فبأي طريقة يمكن للوزير المكلف بالميزانية أن يعيد النظر في الرفض النهائي؟

و هل يعتبر عديم الأثر؟ أم يخفض درجة الرفض ليصبح رفضاً مؤقتاً؟

المادة هنا تجعل الاحتمالات واردة، و وزير المالية يلعب دور المقوم لأعمال المراقب المالي، فإذا كانت العناصر التي تبنى عليها الرفض غير مؤسسة، واعتبار الرفض النهائي عديم الأثر يبدو الأقرب من أجل إتمام العملية المالية، أما إذا كان الالتزام فعلاً مشوباً بتجاوز يستوجب رفضاً مؤقتاً، فحفاظاً على الشرعية، المفروض أن يعدل الرفض النهائي

(1) يزيد محمد أمين، الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجاً)، المرجع السابق، ص

65-66.

(2) المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09، المرجع السابق.

المبالغ فيه ليصبح رفضا مؤقتا يترك المجال للآمرين بالصرف بتصحيح الأخطاء الواردة بمشروع الالتزام المعني بالرفض⁽¹⁾.

إعادة نظر وزير المالية في الرفض النهائي الصادر عن المراقب المالي يأتي بعد تبليغ هذا الأخير لقراره بالرفض مرفقا بالملف للوزير، ومنطقيا قبل صدور التعاضي من الأمر بالصرف المعني، إذ وفي هذه الحالة فإن الأمر بالصرف يتجاوز رفض المراقب المالي على مسؤوليته الكاملة بواسطة مقرر التعاضي، الذي يرسله مرفوقا بملف الالتزام إلى المراقب المالي لوضع تأشيرة الآخذ بالحسبان.

هذا الخير بدوره يعلم وزير المالية بتقرير مفصل مرفقا بالملف و مقرر التعاضي، وهذا ما جاء به المرسوم 414/92 على أنه "يرسل الوزير المكلف بالميزانية نسخة من الملف الذي كان موضوع التعاضي، إلى المؤسسات المتخصصة في رقابة النفقات العمومية"⁽²⁾.

بما أن المراقب المالي هو المسؤول الأول عن الرقابة، وأن التعاضي عن رفض

التأشير الذي قام به بخصوص العملية المالية التي يرى أنها مخالفة للنصوص القانونية

المعمول بها وسارية المفعول، كان من المفروض أن يقوم المراقب المالي ذاته بإبلاغ

المؤسسات المتخصصة في الرقابة كما هو الحال في فرنسا، حيث بمقتضيات المادة 03

الفقرة 02 من القانون المؤرخ في 10/08/1992 يبلغ المراقب المالي كل ثلاثي المؤسسات

المعنية، بتقرير مفصل حول المحاسبة التي يمسكها، كما نصت عليه سابقا المادة 173

(1) يزيد محمد أمين، الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجاً)، المرجع السابق، ص 66.

(2) المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92، المرجع السابق.

الفقرة 03 من المرسوم 1413/50 المؤرخ في 13/11/1950 المتضمن النظام المالي

للجزائر حيث تفتح المادة المذكورة المجال أمام المراقب المالي لإخطار القاضي المناسب

فيما يخص التجاوزات التي يلاحظها ⁽¹⁾.

كما هناك حالات لا يمكن أن يحصل فيها التغاضي عن رفض التأشيرة، من قبل

الآمر بالصرف، وهي تكون عندما يتم الرفض النهائي لمنح التأشيرة المعلن عنه من طرف

المراقب المالي ⁽²⁾. وتتمثل هذه الحالات فيما يلي:

صفة الأمر بالصرف.

عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها.

انعدام التأشير أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به،

انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام.

التخصيص غير القانوني للالتزام، بهدف إخفاء إما تجاوز الاعتمادات وإما تعديلها أو

تجاوز المساعدات مالية في الميزانية ⁽³⁾.

إعادة نظر الوزير المكلف بالمالية يهدف إلى تجاوز قرار الرفض النهائي الصادر عن

المراقب المالي بخصوص مشروع التزام معين، فهل يمكن اعتبار فعل إعادة النظر بمثابة

التغاضي؟

(1) يزيد محمد أمين، الرقابة السابقة على النفقات الملزمة بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجاً)، المرجع السابق، ص 67-68.

(2) فنينيش محمد الصالح، المرجع السابق، ص 119.

(3) المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92، المرجع السابق.

هذه القرينة ضعيفة كون الوزير المكلف بالمالية لا يملك السلطة على كافة الأمرين

بالصرف، هؤلاء ينتمون إلى مختلف الوزارات و الهيئات، سواء التعيين أو الانتخاب، و

بالتالي لا يمكنه القيام بالتعاضي نيابة عن الأمرين بالصرف، و حتى في حالة الأمرين

بالصرف التابعين لوزارة المالية، فإن قرارات التفويض و ما يترتب عليها من مسؤولية ترتبط

مباشرة بالأمر بالصرف المعني بالعمل بالقانوني دون غيره ، ولا تسمح لوزير المكلف

بالمالية استعمال سلطة التعاضي بدلا من غيره ⁽¹⁾.

بالإضافة إلى أن المشرع استعمل عبارة "إعادة النظر" وذلك من خلال المادة 13 ولم

يذكر عبارة التعاضي، وبالتالي يتضح جليا أن للوزير المكلف بالميزانية كامل السلطة

التقديرية، و التي يقدر بموجبها صحة رفض التأشير من طرف المراقب المالي دون أي قيد

أو شرط.

في الواقع فإن قرار الرفض يرتكز على أسباب موضوعية، فلا يمكن للمراقب المالي

أن يرفض رفضا نهائيا مشروع التزام معين بمجرد تجاوز بسيط، لا يؤثر على سلامة النفقة.

إلا في حالة تكرار هذا الخطأ وهو ما تنص عليه الفقرة 02 من المادة 13 من

المرسوم 414/92 " لا يجب أن يكون الرفض المؤقت المبلغ من طرف المراقب المالي للآمر

بالصرف مكرر" عدا ذلك فإن الرفض النهائي يرتكز على أسباب موضوعية جعلت مشروع

⁽¹⁾ يزيد محمد أمين، الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجاً) ، المرجع السابق ، ص

الالتزام غير شرعي، بشكل يستوجب معه إعداد مشروع التزام جديد يستدرك عبره الأمر بالصرف الأخطاء المتواجدة في الموضوع .

وبالرجوع إلى نص المادتين 09 و 10 من المرسوم 414/92 اللتان تتضمنان العناصر التي يفحصها المراقب المالي قبل منحه تأشيرة الموافقة، تبين جليا أنها عناصر جد مهمة و ضرورية لضمان شرعية النفقة ⁽¹⁾.

وبالتالي فإن الاختلالات الخطيرة كسوء التخصيص الميزاني للنفقة والمخالفة القوانين الأساسية للوظيفة العمومية، تضع الأموال العمومية ضمن تسيير سيء، ويكون في مثل هذه الحالات رفض التأشير من طرف المراقب المالي منطقيا، ويعتبر عقوبة ضد الأمر بالصرف. الذي يمكنه رغم ذلك استخدام سلطة التغاضي من أجل تجاوز عقبة رفض التأشير، فأين تكمن فعالية إجراء الرقابة السابقة إذا كانت تأشيرة الرفض النهائي للمراقب المالي قابلة للتجاوز؟

إنه وأمام جدية الأسباب التي تجعل المراقب المالي يرفض التأشير، يكون التغاضي أخطر من رفض التأشير من طرف المراقب المالي، من حيث النتائج المترتبة عنه، حيث يهدف التغاضي إلى إعطاء مشروعية إلى النفقة التي اعتبرت غير مشروعة، ومخالفة للنصوص القانونية، رغم أن المشرع أحاط بإجراءات متعددة عبر ذكر الحالات التي لا يمكن

⁽¹⁾ يزيد محمد أمين ، الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجاً) ، المرجع السابق، ص

فيها قبول التعاضي والتي تتضمنها أحكام المادة 19 من المرسوم 414/92 المعدل والمتمم فإن طابعه يبقى تجاوزيا فما فائدة اللجوء إلى التعاضي؟

يسمح التعاضي بتفادي حالة الانسداد التي قد تعرفها الالتزامات العالقة ما بين الأمر بالصرف والمراقب المالي، حيث يتم التنفيذ المباشر للقرارات المشوبة بعدم الشرعية، ويمكن تشبيهه بصمام الأمان الذي تتفادى عبره السلطة التنفيذية احتقان النفقات التي ترى ضرورة تنفيذها⁽¹⁾.

المطلب الرابع : آجال منح أو رفض التأشير

من خلال ما تطرقنا إليه فيما يخص حالات منح أو رفض التأشير من طرف المراقب المالي أو حتى حالة التعاضي ، فإن المشرع الجزائري ألزم المراقب المالي بآجال قانونية محددة من أجل الضمان الحسن لتسيير عمليات النفقة من بدايتها حتى نهايتها. فقد ألزم المشرع المراقب المالي بدراسة وتفحص ملفات الالتزام التي يقدمها الأمر بالصرف ، و الخاضعة للرقابة السابقة في أجل أقصاه عشرة أيام .⁽²⁾ ويسري هذا الأجل ابتداء من تاريخ استلام مصالح الرقابة المالية لإستمارة الالتزام إلا أنه في حالة الرفض المؤقت الصريح و المعلل ، يتم إيقاف سريان الآجال المذكورة .⁽³⁾

(1) يزيد محمد أمين، الرقابة السابقة على النفقات الملتمز بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجاً) ، المرجع السابق، ص 71-70.

(2) المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09، المرجع السابق.

(3) المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92، المرجع السابق .

كذلك يحدد تاريخ اختتام الالتزام بالنفقات يوم عشرون ديسمبر من السنة التي يتم فيها، غير أنه يمكن في حالة الضرورة المبررة قانونا تمديد التاريخ، بمقرر من الوزير المكلف بالميزانية.⁽¹⁾

تسري كل هذه الآجال على جميع النفقات العمومية لمختلف المصالح ، إلا أنه تبقى تواريخ اختتام الالتزام للنفقات التي تقوم بها الولاية والبلدية خاضعة للأحكام التنظيمية التي تسييرها ، غير أنه يمكن في حالة الضرورة المبررة قانونا تمديد هذا التاريخ بمقرر من الوزير المكلف بالميزانية.⁽²⁾

(1) المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09، المرجع السابق.

(2) المادة 11 ، المرجع نفسه.

ملخص الفصل الثاني :

من خلال الدراسة الشاملة التي قمنا بها في فصلنا هذا للجهاز الرقابي و المتمثل في المراقب المالي، الذي يعتبر شخص تابع لوزارة المالية، ويتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري، ويعتمد على قوانين ومراسيم في الرقابة على العمليات. والتي حاولنا الإحاطة بأهم ما يخص هذا الجهاز وفهم طبيعة الرقابة التي يمارسها، إضافة إلى الوسيلة التي يملكها المراقب المالي والمتمثلة في "التأشيرة"، مع ذكرنا لحالاتها المحصورة في سلطة المنح، أو رفض المنح، أو التغاضي، و ذلك في آجال محددة قانونا، فمن خلال ما تناولناه في هذا الفصل يتضح لنا أن المراقب المالي يعتبر من أهم الأجهزة الرقابية السابقة، لامتلاكه وسيلة تعطي تأشيرة عبور للنفقة من عدمها.