

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد بوضياف بالمسيلة

ميدان: العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
فرع: العلوم المالية والمحاسبة
تخصص: تدقيق ومراقبة التسيير



كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
قسم العلوم المالية والمحاسبة
رقم:

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي
من إعداد الطالب: **كفسي محمد**

تحت عنوان:

**دور المراقب المالي في تنفيذ النفقات العمومية
دراسة حالة المراقبة المالية لولاية المسيلة**

لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة محمد بوضياف	قمان مصطفى
مشرفا ومقررا	جامعة محمد بوضياف	بوعباية حسان
عضوا ممتحنا	جامعة محمد بوضياف	زيتوني كمال

السنة الجامعية: 2017-2018

الإهداء

إلى الوالدين عليهما رحمة الله.

إلى الزوجة الكريمة التي ساندتني طوال مشواري الدراسي.

إلى أبنائي الأعزاء محمد الأمين، محمد المعتصم بالله، أميرة، سلمى، ريماء.

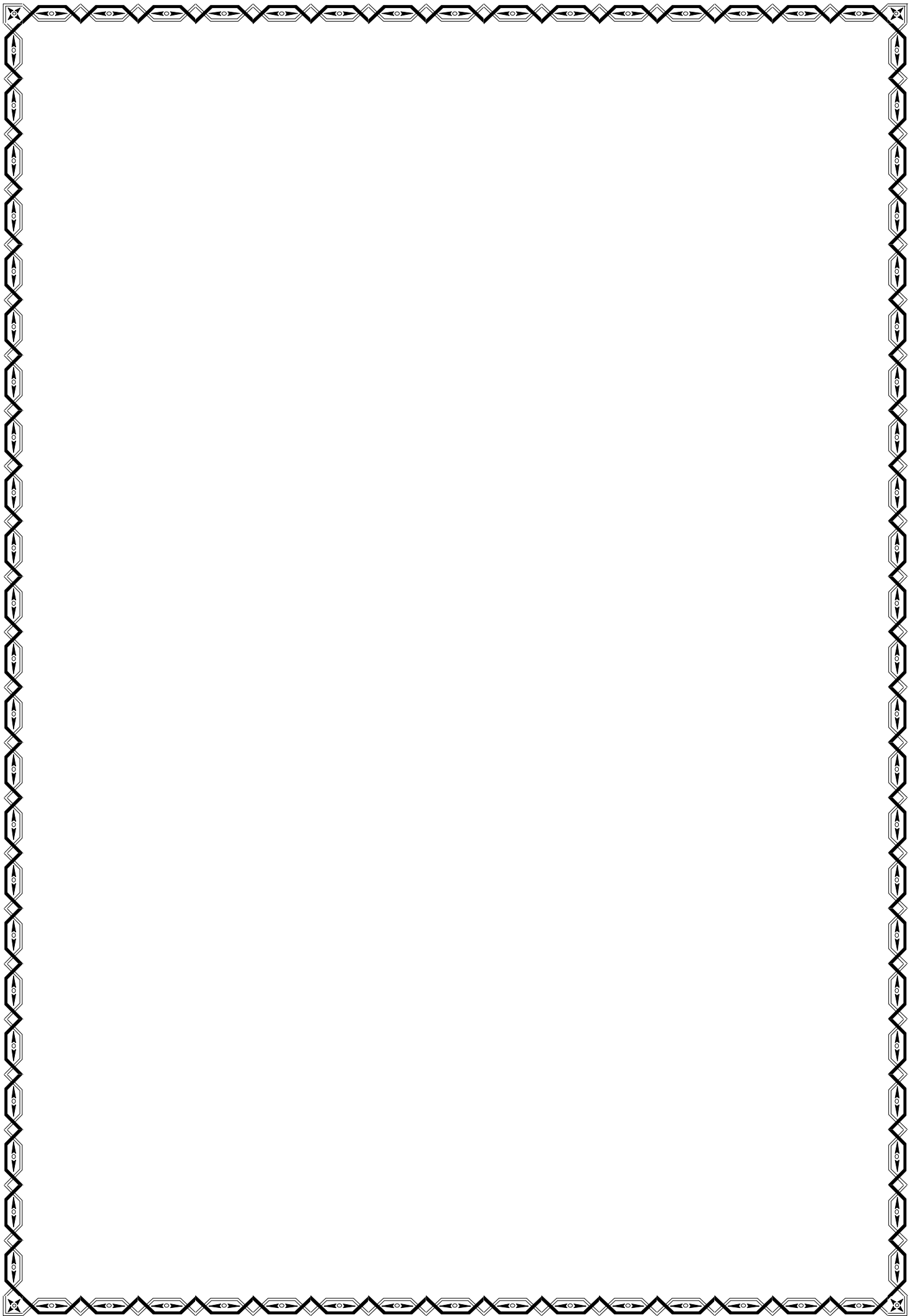
إلى كل أفراد عائلتي الكبيرة كل باسمه

إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل.

شكر وعرفان

قبل كل شيء أحمد الله عز وجل وأشكره الذي وفقني لهذا العمل ورزقني من العلم ما لم أكن أعلم أحمده حمدا كثيرا يليق بجلال وجهه وعظيم سلطانه. أتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذ الدكتور "بوعايدة حسان" على قبوله الإشراف على هذه المذكرة. وعلى مساعدته وكل إرشاداته ونصائحه وتوجيهاته القيمة التي أفادني بها طوال مرحلة هذا العمل فما يسعني إلا أن أقول له شكرا جزيلا....

تشكراتي أيضا لكل من ساعدني في هذا العمل.



فهرس المحتويات

	شكر وعرافان
01	مقدمة
الفصل الأول الميزانية العمومية وكيفية تنفيذها	
04	المبحث الأول: الميزانية العمومية
04	المطلب الأول: تعريف الميزانية العمومية، خصائصها وعناصرها
08	المطلب الثاني: أهمية ومبادئ الميزانية وقواعد الخزينة
16	المطلب الثالث: تعريف النفقات العمومية عناصرها وتقسيماتها
22	المبحث الثاني: أعوان المحاسبة العمومية
22	المطلب الأول: مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين
28	المطلب الثاني: الأمرون بالصرف
38	المبحث الثالث: الرقابة الإدارية
38	المطلب الأول: الرقابة المالية القبلية
44	خلاصة الفصل
الفصل الثاني المراقب المالي وتحديد مسؤولياته	
46	المبحث الأول: المراقب المالي
46	المطلب الأول: تعريف المراقب المالي
51	المطلب الثاني: تنظيم مصالح المراقبة المالية
56	المطلب الثالث: فروع المراقبة المالية
57	المبحث الثاني: مسؤولية المراقب المالي
57	المطلب الأول: حالات مسؤولية المراقب المالي
58	المطلب الثاني: مجال مسؤولية المراقب المالي
66	المطلب الثالث: مسؤولية المراقب المالي في حالة الرفض

69	المطلب الرابع: مسؤولية المراقب المالي في تسيير مصالحه
الفصل الثالث	
دراسة حالة المراقبة المالية لولاية المسيلة	
77	المبحث الأول: نظرة عامة حول مصلحة المراقبة المالية للولاية
77	المطلب الأول: تعريف مصلحة المراقبة المالية
78	المطلب الثاني: دراسة الهيكل التنظيمي للمراقبة المالية للولاية
78	المطلب الثالث: فروع مصلحة المراقبة المالية
89	المبحث الثاني: دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العمومية
89	المطلب الأول: الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها
91	المطلب الثاني: مراحل تطبيق مراقبة المراقب المالي على النفقات
95	المطلب الثالث: المهام الاخرى المرتبطة بممارسة المراقب المالي
98	خلاصة الفصل
100	خاتمة
114	المراجع
117	الملاحق
120	فهرس المحتويات

مقدمة:

إن تعريف الدولة الحديثة أصبح مرتبطا بمصطلح أساسي ألا وهو الميزانية العامة للدولة فمن دورها كدولة حارسة تقوم بالوظائف التقليدية من دفاع وأمن وعدالة الى دولة متدخلة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي هدفها تحقيق الرفاهية العامة وإشباع حاجيات مواطنيها المتزايدة.

وقد انعكس هذا التطور بصفة مباشرة على النفقات العمومية، كونها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات استخداما عقلانيا ورشيدا، يسهل لها تطبيق سياسة تنمية شاملة تجند لها كل الموارد المالية الهامة، ويكون ذلك بواسطة ضبط ميزانية تسعى من خلالها الدولة الى تنفيذ سياستها وبرامجها المسطرة للوفاء بالوعود التي قطعنها على نفسها من أجل تحقيق أكبر معدل نمو اقتصادي ممكن وتوفير قسط كبير من الرفاهية الاجتماعية.

هذه الميزانية التي لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من قبل البرلمان ممثلا للشعب في إطار قانون المالية السنوي، تتكون من إيرادات مصدرها الرئيسي الجباية وما تكون منه من ضرائب مباشرة وغير مباشرة ورسوم وإتاوات وغيرها، وتقابلها نفقات في شكل اعتمادات توزع على مختلف الوزارات مصالحها حسب أهميتها ونوع الخدمة التي تقدمها.

أجهزة رقابية مختصة مهمتها مراقبة النفقات العامة ومن بين هذه الأجهزة الرقابية يوجد جهاز يتخصص في الرقابة القبلية أي الرقابة السابقة يدعى المراقب المالي.

إن لهذا الموضوع أهمية كبيرة وجب الوقوف عليها خاصة بعد تنامي وانتشار ظاهرة الفساد المالي الذي أدى إلى تبديد ونهب الأموال العمومية محدثة نزيف في الخزينة العمومية للدولة، حيث لا يمر يوم إلا واصطدم المواطن بفضيحة مالية أما عن اختلاس أموال عمومية أو إبرام صفقات مشبوهة أو تبديد المال العام، مما طرح علامة استفهام عن دور الرقابة المالية وما مدى نجاعتها في التصدي لهذا الفساد المتنامي من جهة وترشيد النفقات من جهة أخرى.

ومن هذا المنطلق جلبنا الاهتمام للبحث في هذا الموضوع للتقريب عن مدى نجاعة أجهزة الرقابة المالية بصفة عامة وتسليط الضوء على دور المراقب المالي كجهاز للرقابة القبلية في الدولة بصفة خاصة.

وعلى هذا الأساس سنتناول في هذه المذكرة موضوع المراقب المالي في التشريع الجزائري كجهاز رقابة مالية سابقة على النفقات العامة للدولة، من خلال الإجابة على الإشكالية التالية:

كيف يساهم المراقب المالي في تنفيذ النفقات العمومية؟

وعلى ضوء هذا الإشكال تدرج الأسئلة الفرعية المتمثلة في:

- ما المقصود بالميزانية العمومية؟

- ماهو دور المراقب المالي في تنفيذ النفقات العمومية؟

ولقد اتبعت في هذه الدراسة على المنهج الوصفي فيما يخص الميزانية العمومية، ثم انتقلت الى المنهج التحليلي فيما يخص دور المراقب المالي وذلك بتحليل النصوص القانونية التي تنظم مهامه ومسؤولياته. واخترنا في الأخير أن نتناول الموضوع عبر النقاط التالية:

- فصل أول: الميزانية العمومية وكيفية تنفيذها.

- فصل ثاني: دور المراقب المالي في تنفيذ النفقات العمومية.

- فصل ثالث: دراسة حالة المراقبة المالية لولاية المسيلة.

تمهيد:

باعتبار أن النشاط المالي للدولة يسير وفق برنامج محدد بصورة دقيقة يشمل مجموع نفقات الدولة وإيراداتها التي تقرها مسبقاً. وتدون إيرادات الدولة ونفقاتها في وثيقة تسمى - الميزانية العمومية - حيث يمكن اعتبار هذه الوثيقة المحور التي تدور حولها أعمال الدولة ونشاطها في جميع الميادين.

لهذا سنحاول في هذا الفصل التطرق الى مفاهيم حول الميزانية العامة في المبحث الأول من حيث تعريفها أهميتها ومبادئها ثم أعمومية في المبحث الثاني والمراقب المالي مهامه ومسؤولياته في المبحث الثالث.

المبحث الأول: الميزانية العمومية

من خلال هذا المبحث سنتطرق إلى نشأة الميزانية العمومية للدولة وتعريفها مع التطرق الى مبادئها والمراحل التي تمر بها؛ كما سنبين الأهداف التي وضعت لأجلها.

المطلب الأول: تعريف الميزانية العمومية، خصائصها وعناصرها

سنتطرق أولاً إلى تعريف الميزانية العمومية، ثانياً إلى خصائصها، ثالثاً إلى عناصرها كمايلي:

الفرع الأول: تعريف الميزانية العامة

التعريف الأول: الميزانية هي تعبير مالي لبرنامج العمل المعتمد الذي تعتمده الحكومة تنفيذه في السنة القادمة تحقيقاً لاستهداف المجتمع وإيجاز تسديد فإنها تتضمن خطة عمل الحكومة خلال مدة زمنية معينة وتعتبر الميزانية بمثابة الإطار الوحيد الذي يتيح لأعوان التنفيذ بالتعريف به إنشاء أداء مهامه ذلك أن أي إيراد أو نفقة خارج إطار ميزانية عامة ما يعتبر مخالفة يعاقب عليها القانون.¹

التعريف الثاني: الميزانية حسب مفهوم القانون رقم 90-21 هي الوثيقة التي تقدر خلال سنة مدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها.²

التعريف الثالث: يعرفها «delbelouis» بأنها: " وثيقة محاسبية قانونية ومالية تعبر عن فكرة التوقع والاعتماد للنفقات والإيرادات لفترة مقبلة والتي تعبر في صورة ارقام عن النشاط الاقتصادي والإداري والاجتماعي للدولة".³

¹ - القانون رقم 21/90، المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 35.

² - المرجع نفسه

³ - امر يحيوي، المساهمة في دراسة المالية العامة النظرية العامة للتطورات الراهنة، دار هومة، 2010، ص55.

الفرع الثاني: خصائص الميزانية العامة

- 1) إنها وثيقة محاسبية: أي أن لها صبغة تقنية محاسبية حيث أنها تقسم الميزانية الي جانبين: جانب الإيرادات وجانب النفقات.
- 2) أنها وثيقة تقديرية: أي أن الميزانية مجرد أرقام تقديرية تستوجب التمثيل للتأكد من دقتها فهي تبقى متميزة لعدم التأكد.
- 3) أنها قاعدة لمراقبة الأداء: أي تؤخذ كمرجع أساسي لقياس حجم ونسبة ما يتم إنجازه من برنامج مسطر خلال الفترة المحددة.

الفرع الثالث: عناصر الميزانية العامة

من خلال التعريفات السابقة وخاصة التعريف الشامل سنحاول إبراز اهم العناصر والركائز التي تقوم عليها الميزانية العامة للدولة.

الميزانية العامة تقدير وتنبؤ:

تعتبر الميزانية بمثابة توقعات أو تقديرات لنشاط السلطة التنفيذية في المجال المالي لما ستفقه أو ستحصل عليه في المستقبل فهي ليست ترجمة عن حدث فعلي قائم. ولكنها تقديرا لما ينتظر إجراؤه من أحداث مستقبلية عن الإنفاق والجباية¹ وبالتالي فهي جدول مالي تقديري لإيرادات ونفقات السنة المقبلة حيث يعتمد في عملية التقدير على البيانات الخاصة بالسنوات السابقة، وبذلك من الناحية الاقتصادية تعتبر بمثابة خطة للأداء المالي بما تتضمنه من تقديرات لحجم النفقات والإيرادات العامة خلال فترة زمنية مقبلة ومنه تجد السلطة التنفيذية نفسها في المفاضلة بين الاختبارات الاقتصادية.²

- كما أن عملية التوقع يجب أن تأخذ في الحساب بعض الأمور منها:
- يجب أن تتميز عملية التقدير هذه بأقصى درجات الموضوعية والدقة والتفصيل.
 - ترتيب أولويات الاستخدامات أو الاحتياجات بما يتماشى والمصلحة العامة للمجتمع.
 - يجب مراعاة أن جانبي الإيرادات والنفقات في الميزانية مترنبتين.
 - يجب أن تتميز عدد التوقعات لمرونة كافية وما يتماشى وحالات الطوارئ والتقلبات التي يمكن أن تحدث.

¹ - 1 امر يحيوي، مرجع سبق ذكره، ص 57

² - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم، 2003، ص14.

ب-العنصر الإداري:

* تتضمن الميزانية مجموعة من الإجراءات المالية والإدارية التي تستخدمها السلطة التنفيذية. فهي التي تتولى اعداد الميزانية من الناحية الإدارية والتنظيمية وبذلك تعد بمثابة عمل بمقتضاه توزع المسؤوليات المتعلقة بالقرارات التي يتطلبها تنفيذ الميزانية على مختلف الأجهزة الإدارية والتنفيذية على وضع يضمن سلامة هذا التنفيذ تحت إشراف السلطة التشريعية¹.

* إن الهيئة المخولة لها تقرير هذه البيانات هي السلطة التنفيذية كونها أكثر كفاءة في هذا الميدان لوجود الإدارة تحت تصرفنا ولأنها مصدر البيانات والمعلومات التي تسمح بعملية التوقع وبالتالي هي على دراية بجميع أمور الدولة (اقتصادية، اجتماعية أو سياسية)، زد على ذلك أنها هي المكلفة بتنفيذها في حالة المصادقة عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني².

* فالميزانية تعتبر رغم موافقة السلطة التنفيذية كونها الأكثر كفاءة في هذا الميدان لوجود الإدارة تحت تصرفها ولأنها مصدر البيانات والمعلومات التي تسمح بعملية التوقع وبالتالي هي على دراية بجميع أمور الدولة (اقتصادية، اجتماعية أو سياسية)، زد على ذلك أنها هي المكلف بتنفيذها في حالة المصادقة عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني³.

* فالميزانية تعتبر رغم موافقة السلطة التشريعية عليها عملا إداريا:

لا من جهة الموضوع فحسب وإنما من جهة الشكل أيضا. إذ أنها خطة تعدها السلطة التنفيذية لتنظيم الإيراد والإنفاق للدولة وهذا اختصاص من اختصاصاتها. والسلطة التنفيذية تمارس اختصاصاتها في شكل قرارات إدارية⁴.

ج-العنصر القانوني:

يكمن هذا العنصر في وجوب اعتماد وموافقة السلطة التشريعية لهذه التوقعات ويكون ذلك بإصدار قانون يعرف بقانون ربط الميزانية، وقانون ربط الميزانية يعد تشريعا، من جهة الشكل فقط لأنه صادر عن السلطة التشريعية في الشكل التي تصدر فيه القوانين لأن أغلب أعمال السلطة التشريعية تصدر في صورة قوانين لذلك فالميزانية وهي تصدر عن السلطة تصدر في شكل قانوني، فالميزانية تتألف من قانون الميزانية ومن جداول إجمالية وتفصيلية ملحقه به.

1 - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره، ص 16

2 - اعمر يحياوي، مرجع سبق ذكره، ص 58

3 - المرجع نفسه، ص 60.

4 - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره، ص 20.

إنّ هذه التقديرات والتوقعات لا تكون نهائية، أي غير قابلة للتنفيذ، بل تكون في حكم مشروع وبعد التصديق عليها من طرف السلطة التشريعية المختصة تصبح في حكم القانون ومن ذلك تنفيذها بحكم القانون. وإضافة صفة القانون على الميزانية العامة له نتيجة هامة تتبعها مباشرة وهي صفة الإلزام بالتطبيق فتصبح الحكومة ملزمة بإتباعه بل ومراقبتها من طرف السلطة التشريعية في تنفيذه.¹

د-العنصر السياسي:

إنّ عملية عرض الميزانية على المجلس الشعبي لمناقشتها والتصديق عليها هي بمثابة إعطاء صفة القانون على الميزانية، ولكن هي في نفس الوقت تعبر عن تفوق السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، ويظهر هذا أنّ المجلس أمامه ثلاث خيارات: إما قبولها أو رفضها أو تعديلها، والتفوق الثاني يكمن في أنّ المشروع أعطى هذا المجلس مراقبة تنفيذ الميزانية كذلك، وهذا ما يبين درجة التفوق السياسي للجهاز التشريعي على الجهاز التنفيذي وإن كانت هذه العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية قد تغيرت على ما كانت عليه في القرن الماضي وأصبحت تكاملية إلا أنه تبقى قوة البرلمان في هذا المجال أكبر من قوة الحكومة لأنه قد يسحب منها الثقة².

ومنه فالميزانية تساهم في تحقيق أحد مبادئ الدولة الحديثة وهو الفصل بين السلطات بحيث تخول للسلطة التشريعية مراقبة الحكومة والمصادقة على الميزانية التي تحضرها. وهذه المصادقة التي تعرف بالإجازة هي من اختصاص البرلمان في الدول الديمقراطية التي تعنى بالموافقة على توقعات الحكومة من إيرادات عامة ونفقات عامة.

فالحكومة هي التي تقوم بإجراء التقديرات ولكن من سلطة البرلمان الموافقة على هذه التوقعات وإجازتها، قبل أن تعود للحكومة لتنفيذها وهذه الإجازة تصدر عن المجالس النيابية لأسباب سياسية ودستورية وهذه الأسبقية هي ما تعرف بقاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ³.

المطلب الثاني: أهمية ومبادئ الميزانية وقواعد الخزينة

الفرع الأول: أهمية الميزانية

تعد الميزانية شيئاً ضرورياً أيّاً كان شكل الحكم في الدولة " إذ لا يمكن تسير المصالح العامة تسيراً منظماً"، وهي بذلك تعتبر الوثيقة الإدارية التي تتبين فيها الإيرادات والنفقات المحتملة مستقبلاً.

1 - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره ، ص22.

2 - المرجع نفسه ص27

3 - حامد عبد الحميد دراز، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، 1988، ص33

غير أنّ لها في الحكومات دورا خاصا وأهمية معتبرة إذ يجب أن يعتمد لها (المجلس الشعبي الوطني أو البرلمان)، وأن يوجزها.

فهي بذلك تعد في النظام البرلماني كعمل إجازة إلى جانب كونها عمل تقديري فيجوز للحكومة بمقتضاها إنفاق النفقات وتحصيل الإيرادات الواردة في الميزانية، وقد أصبح اعتماد المجلس الشعبي الوطني مبدأ من مبادئ القانون العام في أغلب دول العالم وللميزانية أهمية بالغة من ناحية السياسية لأن التزام السلطة التنفيذية بالتقدير إلى السلطة التشريعية لخطتها المالية (مشروع قانون المالية) لكي تجيزها أو ترفضها أو تعدل جزء منها بعد موافقة الحكومة بمعنى إخضاعها للرقابة الدائمة للمجلس، كما أن لها أيضا أهمية كبرى من الناحية الاقتصادية والاجتماعية لا تقل أهمية من الناحية السياسية إذ تستطيع الدولة بواسطتها أن تعدل في توزيع الدخل القومي على طبقات المجتمع المختلفة عن طريق الضرائب والنفقات العامة، كما أصبح لها دور في تحقيق العمالة الكاملة وتعبئة القوى الاقتصادية ولمساهمة في زيادة الدخل القومي وكذلك في رفع مستوى المعيشة¹.

الفرع الثاني: مبادئ الميزانية

1- مبدأ السنوية:

أن تكون الميزانية موضوعة لمدة سنة ولا يهجم بدايتها من 1/1/1* إلى غاية 31/12/31* ولا يهجم الترتيب ولكن حددت لمدة سنة بالضبط².

وفترة السنة هي المدة المثلى لتقديم الإيرادات والنفقات العامة، فإذا أعدت لمدة أطول من سنة فقد لا تحقق التوقعات التي بنيت عليها لما في الحياة الاقتصادية والسياسية من تقلبات يصعب التكهّن بها لمدة أكثر من سنة، أمّا إذا قلت عن السنة فإن بعض محتويات الميزانية من نفقات وإيرادات ستكون مذبذبة ولا تكون معبرة عن مقارنتها بمثلتها في الميزانيات التي سبقتها أو تليها ذلك أن مختلف الإيرادات والنفقات التي تعتمد عليها الميزانيات تكون موسمية. إضافة إلى ذلك فإن المراحل التي تمر بها الميزانية لا بدّ أن تأخذ الوقت اللازم بها وهذا يعني بأن إعداد أكثر من ميزانية واحدة في السنة يعني إرهاقا للأجهزة التنفيذية والتشريعية للدولة.

1 - حامد عبد الحميد دراز، مرجع سبق ذكره، ص 35

2 - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، سبق ذكره، ص 30

2 - مبدأ الشمولية:

لا بد أن تكون الميزانية شاملة لكل الإيرادات ولكل النفقات بدون استثناء وتحديدها ضمن الميزانية العامة للدولة¹.

المؤسسات العمومية ذات الطابع الربحي لا تهتم بالربح أو الخسارة أو بتعبير آخر هو أن تشمل الميزانية جميع الإيرادات والنفقات دون أي إنقاص أو إقطاع أو اعتقال، أي أن يذكر فيها كل الإيرادات أيما كان مصدرها وكل النفقات أيما كان اتجاهاتها أو نوعها أو حجمها، وهذا التوضيح للعناصر المكونة للإيرادات والنفقات يبسر مهمة المراقب والفاحص ولا سيما بالنسبة للسلطة التشريعية التي يهملها الوقوف على حقيقة وطبيعة كل نفقة وكل إيراد.

3 - مبدأ الوحدة:

إن هذا المبدأ يقضى بأن تدرج كافة إيرادات الدولة ونفقاتها في بيان واحد وذلك بهدف إظهار عناصر هذه الإيرادات والنفقات في صورة موجزة، (الميزانية العامة للدولة) تسمح للمجلس الشعبي الوطني ترتيب أولويات الإنفاق العام².

ذلك أن وضع الإيرادات العامة لجانب النفقات العامة في إطار الميزانية العامة للدولة والتي توضع بدورها ضمن مشروع قانون المالية مما يسهل على المجلس الشعبي الوطني حتى تكون لديهم نظرة واضحة للعلاقات الموجودة بين عناصر الميزانية ومدى الترابط بينهما من جهة ومدى التوافق بين المخصصات المالية لكل قطاع في إطار السياسة المتبعة.

4 - مبدأ عدم التخصيص:

مضمونه أنه لا يسمح بتخصيص إيراد معين لتغطية نفقة معينة كأن تخصص إيرادات حقوق التسجيل المحصلة من الطلبة الجامعيين لتسديد النفقات الخاصة بالكتب التي يتم اقتناؤها لفائدة مكتبة الجامعة مثلا ويهدف هذا المبدأ لتجنب كل إفراط (إسراف وتبذير) وهذا حسب نص المادة 08 من قانون (84-17)³.

* لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة، تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة بلا تمييز، تكتسي هذه العملية الاشكال التالية:

- الميزانيات الملحقة

1 - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره، ص32

2 - المرجع نفسه، ص 33

1 - قانون رقم 17/84 المؤرخ في 1984/07/07 المعدل والمتمم والمتعلق بقوانين المالية

- الحسابات الخاصة بالخرينة.

5 - مبدأ التوازن:

ويقصد به أن يكون إجمالي الإيرادات العامة يساوي إجمالي النفقات العامة أي أنه إذ زاد إجمالي النفقات العامة عن إجمالي الإيرادات العامة فهذا يعبر عن وجود عجز في الميزانية، أما إذا زاد إجمالي الإيرادات العامة عن إجمالي النفقات العامة فهذا يعبر عن وجود فائض، ولقد كان هذا المبدأ سائدا في القرن 19 وبداية القرن 20 إذ أنه بعد سنة 1929 وبعد أن ساد الكساد في العالم تغيرت معتقدات أصحاب مبدأ التوازن إذ كانوا يعتقدون أن دور الدول محدود في نشاطها التقليدي¹.

6 - مبدأ الإذن القانوني لتنفيذ الميزانية:

كما ذكرنا سابقا فإن الميزانية هي ترخيص وإجازة ومنه حتى نستطيع تنفيذ ما تتضمنه من بنود يجب عليها أن تحصل على إذن من طرف السلطات التشريعية². ذلك لأنها تكون في حكم مشروع لذا أضاف الحقوقيين هذا المبدأ للقواعد الأساسية لإعداد الميزانية ويصدر هذا الأمر في صيغة قانون المالية السنوي تعتبر نهائية، الإذن الذي يجب أن يتجدد مع كل سنة و لا يمكن استعمال ما تبقى من إيرادات بعد انتهاء المدة إلا بموجب إذن بذلك ونفس الشيء بالنسبة للنفقات فإن لم يقع التزام بالدفع خلال السنة لا يمكن ترخيص ما كان مخصص لها من اعتمادات إلا بموجب ترخيص من البرلمان و إدراجهم ضمن ميزانية السنة الجديدة.

الفرع الثالث: قواعد الميزانية:

بالإضافة إلى القواعد الأساسية التي تعتبر هامة حسب خصوصيات كل قاعدة، هناك قواعد أخرى تهم من الناحية الشكلية وهي قاعدة وضوح الميزانية، قاعدة الدقة وقاعدة مرونة الميزانية، وهذه القواعد وإذا كانت ثابتة فهي تعمل على تسهيل مهمة المتعاملين مع الميزانية من الحكومة أو برلمان أو مصالح عمومية بل حتى الأفراد العاديين في المجتمع.

أ . قاعدة وضوح الميزانية:

حتى تسهل الأمور على كل من البرلمان وكذلك المصالح المعنية بتنفيذها يجب أن تعرض كافة البنود المتعلقة بالإيرادات أو النفقات وفق أسس وقواعد معروفة ومعلومة مع شرط أن تتسم بالبساطة والوضوح وأن لا يتغير هذا الأساس من سنة إلى أخرى³.

2 - بن داود ابراهيم، الرقابة على النفقات العامة، الدار الجامعية، 1988، ص101

3 - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره، ص 35

1 - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره، ص41

بعبارة أخرى يجب أن تكون الميزانية مبنية بطريقة مفهومة وواضحة وبنودها متناسقة لتجنب كل ما من شأنه أن يضيف عليها الغموض أو الإبهام لذا تجد كافة الدول تعتمد على نظام واحد من سنة لأخرى يتماشى والنظام المحاسبي ولا تغيره إلا بموجب قانون.

كما أن هذا المبدأ من شأنه أن يساعد على قراءة البيانات التي تحتوي عليها الميزانية من جهة ومقارنة بيانات السنوات السابقة لأنها مبنية بنفس الكيفية.

ب . قاعدة دقة الميزانية:

إذ أن أي انحراف بين البيانات المتوقعة والبيانات الحقيقية من شأنه ان يؤثر على الدولة في المجال المالي والاقتصادي، لأن الحكومة قد بنت برامجها على توقعات خاطئة، الأمر الذي سيجبرها إلى إعادة التقدير حتى تقترب إلى الحقيقة، ولكن بناءً على مبدأ الإذن المسبق ستضطر الحكومة من جديد إلى تقديم هذه التقديرات الجديدة للبرلمان للمصادقة عليها لأنه كما جاء في تعريف الميزانية على أنها "تقدير وترخيص" في نفس الوقت.

لذا وحتى تكون للميزانية مدلول يجب أن تراعي الدقة في التقدير كل من الإيرادات والنفقات، وهذه الدقة تترجم في بعض الأحيان على أن علامة صدق على توجيهات السلطة التنفيذية وسياستها.

ج . قاعدة مرونة الميزانية العامة:

بما ان الميزانية مجرد توقع البيانات مهما كانت دقيقة فإنها تكون مضبوطة بشكل قاطع وحتى تتكيف مع التغيرات التي يمكن أن تحدث فيجب أن تتميز بنوع من المرونة وهذا التدارك مالم يكن في الحسابان خاصة وأن النفقات يتم بناءً على قوانين صدرت في الماضي بينما الإيرادات تتخذ بما سيقع مستقبلاً¹.

كما يجب توفير نوع من التشريعات المجدد للإتفاق حتى لا ترجع الحكومة إلى البرلمان لتصحيح كل كبيرة وصغيرة لذا نجد أن قوانين المالية لبعض الدول تعمل على تحويل ونقل الاعتمادات داخل الباب الواحد.

د . قاعدة علانية الميزانية:

تعرف هذه القاعدة كذلك "مبدأ النشر" وأساسها يرجع إلى الدولة الديمقراطية وإلى ذلك الصراع بين السلطة وأفراد المجتمع، حيث لا تكفي أن تعرض الميزانية على البرلمان وإن كان هو الممثل للشعب بل

1 - امر يحيوي، مرجع سبق ذكره، ص66

يجب أن يكون الرأي العام على اطلاع لمراحل إعدادها وكذلك تنفيذها، بل وحتى علانية مناقشتها من طرف البرلمان¹.

ومن مزايا علانيتها نجد أنها تعطي الفرصة لكل المعنيين والمختصين من الإدلاء بأرائهم بالإضافة إلى أنها تمكن أعضاء البرلمان من تحضير تدخلاتهم في فترة مناقشتها زيادة على أنها تسمح للرأي العام من معرفة برنامج الحكومة للسنة المقبلة وخاصة وأنه هو المعني بها بالدرجة الأولى لأنه هو الخاضع للضريبة إضافة إلى ذلك هو المستفيد من الإنفاق العمومي لأن في العلانية زيادة ثقة المواطن في كل من الحكومة والبرلمان.

إلا أن هذه العلانية لا تعني المساس بمصلحة الدولة فهناك بعض البنود لا تناقش علانية وطرحها للعامة لا يكون بالتفصيل مثل ما يتعلق بالشؤون الحربية، إن درجة علانية الميزانية تتماشى وما وصل إليها لنظام السياسي، أن تصبح شفافة حيث هناك علاقة طردية بين هذا المبدأ والمستوى الديمقراطي الذي وصل إليه المجتمع للحد من البيانات التي تحتكر من طرف السلطات التنفيذية (دون سواها) تتعلق منها على الخصوص بالحسابات الخاصة بالخزينة.

2- قواعد الميزانية العامة في التشريع الجزائري:

إن القواعد التي تقوم عليها الميزانية العامة في الجزائر لا تختلف كثيراً عن الأسس التي ذكرت سابقاً أو الاستثناءات الخاصة بها وهي:

- القاعدة السنوية.

- قاعدة عدم تخصيص الإيرادات إلا في الحالات المحددة.

- قاعدة تخصيص النفقات إلا في الحالات المحددة.

- فكرة وحدة الميزانية.

وهذه القواعد نلمسها في قانون المالية الأساسي، فانطلاقاً مما سبق نجد أن جل مبادئ الميزانية مع استثناء أنها محترمة مع تكييف البعض منه وفق ما يناسب مالية الدولة في الجزائر. ونستعرض فقط لما هو خاص بالجزائر على ما ينطبق مع الجانب النظري فقد تم التطرق إليه سابقاً².

1 - محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الطبعة الثانية، 2003، ص 20.

2 - محمد مسعي، مرجع سبق ذكره، ص 23

أ . تكييف مبدأ السنوية:

قبل التطرق لمبدأ السنوية هناك قاعدة تعتبر كمنطلق للقواعد الأخرى نلمسها من خلال دراسة قانون المالية هو مبدأ العمومية ، حيث نصت عليه المادة الثامنة من قانون 84-17 (لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة، نستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تمييز)، إن السنة المالية في الجزائر تصادف الفاتح من جانفي من كل سنة وتنتهي في آخر يوم من شهر ديسمبر، وهذا كترجمة لعبارة سنة مدنية والميزانية السنوية يجب إعدادها شاملة في محتواها ومضمونها لأنها يجب أن تترجم الجزء السنوي من برنامج التنمية وبما أنها توقع فإن حدثت تطورات لم تكن في الحسبان يمكن تصحيح ذلك لما يعرف بقانون المالية التكميلي كمل أن التشريع المالي يسمح بإجراء تحولات غير أن ذلك يعد إخلالاً بمبدأ سنوية الميزانية.¹

وبداية الفترة تتناسب وتنظيم المجلس الشعبي الوطني، حيث تقدم هذه الوثيقة في الدورة الخريفية على أن يصادق عليها في أواخر شهر ديسمبر حتى تصبح قابلة للتنفيذ في بداية السنة الجديدة، أما بالنسبة لقوانين المعدلة والمتممة فهي تتناسب والدورة الربيعية وإن اقتضى الأمر فيمكن للمجلس أن يعقد بطلب من رئيس الحكومة وهذا لتكييف قانون الوضعية المستجدة.

ب . تكييف مبدأ وحدة الميزانية العامة:

إن هذا المبدأ فقد جل محتواه (تقديم الميزانية في وثيقة واحدة) حيث نجده في الجزائر في ثلاثة أشكال هي الميزانية الملحقة وحسابات الخزينة بالإضافة إلى الميزانية العامة للدولة وهذا دون التطرق إلى المؤسسات التابعة للدولة والتي تتمتع بالشخصية المعنوية والتي لها ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة التي لا تعرض في البرلمان ومن بينها نجد ميزانية الجماعات المحلية و الولاية حيث أن هذه الهيئات لها كيان مستقل عن الدولة مزود بتنظيم وسلطات تختلف عن تنظيم الدولة، إضافة إلى مؤسسات ذات طابع إداري كالمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة... والتي تتمتع بالشخصية المعنوية.

المطلب الثالث: تعريف النفقات العمومية عناصرها وتقسيماتها

الفرع الأول: تعريف النفقات العمومية

لقد تعددت تعاريف النفقات العامة وهذا لأهميتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية وكذا تحديد أولويات المجتمعات الإنسانية لذا سنقتصر على ذكر تعريفين هما:

¹ - القانون رقم 17/84 ، مرجع سبق ذكره.

التعريف 1: "يقصد بالنفقات العامة (النفقات العمومية) هي كل الأموال التي تصرفها الدولة من ماليتها من إشباع الحاجات العامة للمواطن".¹

التعريف 2: يقصد به: " النفقة العامة هي مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام بقصد إشباع حاجة عامة".²

الفرع الثاني: عناصر النفقة العامة

يتضح من خلال التعريفين أن عناصر النفقة ثلاثة وهي:

- 1- استعمال مبلغ نقدي.
 - 2- صور النفقة من شخص معنوي عام.
 - 3- تحقيق مصلحة عامة أو نفع عام.
- ونشرح هذه العناصر بشيء من التفصيل.

1- استعمال مبلغ نقدي:

تقوم الدولة بإنفاق مبالغ نقدية للحصول على السلع والخدمات اللازمة لممارسة نشاطها ويعتبر الإنفاق النقدي الوسيلة العادية لذلك ولكنه لا يعتبر الطريق الوحيد فقد تتفق الدولة عينا وقديما كانت تحصل الدولة على الخدمات والأموال اللازمة عن طريق التسخير والاستيلاء أو تقوم بمنح مزايا عينية مقابل الخدمات التي تحصل عليها مثال ذلك السكن المجاني أو منح امتياز التعليم المجاني أو الإعفاء من الضرائب لفئة معينة دون الفئات الأخرى.³

وقد لجأت الدولة قديما لهذه الأساليب غير النقدية في سبيل حصولها على السلع والخدمات كالاستيلاء ولكن أدى التطور الاقتصادي والاجتماعي إلى استبعاد هذه الأساليب وأصبحت محل نقد، ولا تلجأ إليها إلا حين يتعذر عليها الحصول على الخدمات والأموال اللازمة بطريقة الإنفاق، كما في حالة الحرب.

وقد كان لظهور مبادئ الديمقراطية الحديثة أثر في استبعاد الوسائل العينية فاستبدت وسائل القهر لما في ذلك من مخالفة لروحها ومبادئها ولما فيها من اعتداء على حرية الأفراد وحقوقهم.⁴

¹ - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره، ص 44.

² - امر يحيوي، مرجع سبق ذكره، ص 73.

³ - حامد عبد الحميد دراز مرجع سبق ذكره، ص 46

⁴ - حامد عبد الحميد دراز، مرجع سبق ذكره، ص 74

كذلك فإن إتباع الحكومة لوسائل الإنفاق العيني يؤدي إلى تعذر مراقبة إنفاقها ويؤدي إلى تهاون من جانبها من منح هذه المزايا أكثر من لو كان الإنفاق نقدياً خاصة وأن هذه المزايا العينية تعتبر إخلالاً بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

1- تدفق قيمة النفقة من الخزنة المالية:

كي تكون النفقة عامة يجب أن تصدر من شخص معنوي عام ولا بدّ من الإشارة إلى التفريق بين النفقة العامة والنفقة الخاصة وذلك وفقاً لمعيارين أحدهما قانوني والآخر وظيفي.

أ - المعيار القانوني:

يستند هذا المعيار على التفريق بين النفقة العامة والنفقة الخاصة على أساس الطبيعة القانونية للقائم بالأعمال بالإنفاق¹. فإذا كان القائم بالنفقة شخص معنوي عام (أشخاص القانون العام) وهم الدولة أو إحدى هيئاتها كالجماعات المحلية كالبديّة، الولاية، أما إذا تمت النفقة من طرف أشخاص ليست لهم صفة العمومية لا تعتبر نفقة عامة بل خاصة، فالطبيعة القانونية للطرف الذي يقوم بالإنفاق هي التي تحدد طبيعة النفقة، ويعتمد العاملون بهذا المعيار إلى اختلاف طبيعة النشاط والأسس المبنية عليه، فشخص عام من خلال قيامه بنشاط ما يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة معتمداً على جملة من القوانين والقرارات الإدارية بخلاف النشاط الخاص الذي يهدف إلى تحقيق مصلحة خاصة عن طريق التعاقد والتبادل.

أن الاختلاف بين الأنشطة الخاصة والأنشطة العامة يرجع أساساً إلى طبيعة الدول (من دولة حارسة إلى دولة متدخلة إلى دولة منتجة).

فمثلاً القيام ببناء مدرسة لكي يكسب ثقة الشعب في الانتخابات فهذا لصالح خاص لم يعد دور الدولة مقتصرًا على وظائف محددة بل امتد إلى الإنتاج والتوزيع ومن ثم تدخلت في أنشطة الأشخاص الخاصة، هذا التطور أدى إلى عدم كفاية المعيار القانوني ولذلك نادى كتاب المالية إلى إدراج معيار آخر هو المعيار الوظيفي أي طبيعة الوظيفة التي تصدر عنها النفقة العامة.

ب - المعيار الوظيفي:

يعتمد هذا المعيار على التفرقة بين النفقة العامة والنفقة الخاصة على أساس طبيعة الوظيفة التي صدرت عنها النفقة لا على الطبيعة القانونية لمن يقوم بالإنفاق وعلى هذا الأساس لا تعتبر كل النفقات

1 - بن داود ابراهيم، مرجع سبق ذكره، ص 55

التي تصدر من الأشخاص العامة نفقات عامة بل تلك النفقات التي تقوم بها الدولة وبصفتها السياسية فقط (سيادة الدولة)¹.

وهناك نفقات يقوم بها الأشخاص الخاصة أو المختلطة التي فرضتها الدولة في بعض صلاحياتها هي نفقات عامة، ونخلص الى نتيجة حسب هذا المعيار أنه قد يصبح جزء من النفقات التي يقوم بها الأشخاص العامة هي نفقات خاصة وجزء من النفقات التي يقوم بها الأشخاص الخاصة نفقات عامة نتيجة استخدام السلطة السياسية.

كل هذا أدى بكثير من كتاب المالية العامة إلى ضرورة الأخذ بعين الاعتبار تعريف شامل للنفقة العامة حيث يشمل جميع النفقات التي تقوم بها الدولة أو هيئتها الوطنية العامة أو الجماعات المحلية.

3 - إشباع حاجات عامة:

يجب أن تكون غاية النفقة وهدفها تحقيق نفع عام يعود على جميع المواطنين لا على فرد معين بالذات أو فئة معينة على حساب الآخرين فاستخدام الطبقة الحاكمة لمبالغ بغية منافع خاصة لبعض المقربين أو منافع شخصية لا يمكن اعتباره إنفاقاً عاماً، إنما هو إساءة أو انحراف عن تحقيق هدف إشباع الحاجات العامة².

ويعتبر هذا الشرط ناتجا من ناحية عن فكرة أن المصالح العمومية أي أجهزة الدولة لم تنشأ لتحقيق مصالح الفرد بل لبلوغ غاية أسمى وأجل ومن ناحية أخرى إلى أن المال المنفق قد تمت جبايته وحمل عبؤه الأفراد جميعا، فتحويل جزء منه لصالح فئة معينة أو نفع شخص يخل بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، فكما أن العبء عام يجب أن يكون النفع عام كذلك، وفكرة النفع العام ليست فكرة جامدة بل هي في تطور مستمر وتختلف من بلد إلى آخر ومن عصر إلى عصر وفي نفس البلد الواحد أو السلطات الحاكمة الممثلة لرغبات الشعب هي التي تقرر مدى تحقيق النفقة العامة للنفع العام فهي مسألة سياسية إلى جانب كونها مسألة مالية³.

من كل هذا يظهر مشكل تقدير المنفعة العامة وبالتالي فإن تقدير النفقة العامة بشكل مباشر بالغ الصعوبة حتى وإن تم تقييمها وتقويمها نقديا المنفعة صعبة التقييم بالنقود لأنها متغيرة إذ هناك اختلاف في قواعد الحساب الخاص بالناشط الاقتصادي الخاص والعام ومرد ذلك إلى اختلاف دوافع القيام بالنشاط الاقتصادي، فالنشاط الخاص دافعة تحقيق أقصى ربح ممكن وبذلك فإنه يحاول الوصول إلى أدنى تكلفة

1 - بن داود ابراهيم، مرجع سبق ذكره، ص 59

2 - المرجع نفسه، ص 61

3 - المرجع نفسه، ص 65

ممكنة ومن تم الربح بطريقة مباشرة وإمكانية حسابه بالنقود أما النشاط العام فيهدف إلى تحقيق أقصى قدر من المنفعة الجماعية بأفضل نفقة ممكنة في الإنتاج هدف غير ربحي ولذلك يصعب أن نجد مقياس نقيس به المنفعة الجماعية ومن ثما النفقة الممكنة والحقيقية وأمام هذه الصعوبة في تقدير المنفعة العامة فإن كتاب المالية العامة يتركون تقديرها إلى السلطات العامة شأن تقدير الحاجيات العامة وهذا التدبير يخضع لرقابة تشريعية أو رقابة قضائية¹.

الفرع الثالث: تقسيمات النفقات العامة

هناك عدة تقسيمات للنفقات العامة ويمكن أن ندرجها فيما يلي:

1 - تقسيم النفقات من حيث دوريتها:

أ - النفقات العادية:²

وهي نفقات دورية تتكرر كل سنة في الميزانية مرتبات الموظفين مثلا

ب- النفقات الغير عادية³

هي تلك النفقات التي لا تدرج في الميزانية إلا في ظروف معينة أو خلال سنوات معينة، كنفقات الحروب والاستثمارات الكبرى.

2- من حيث طبيعتها:

تقسم النفقات من حيث طبيعتها إلى نفقات حقيقية ونفقات ناقلة أو محولة.

أ - النفقات الحقيقية:

وهي تلك النفقات التي تحصل الدولة من ورائها على مقابل، أي على الدولة من الموظفين على خدمة.

ب- النفقات الناقلة أو المحمولة:

وهي تلك المصاريف، التي عندما تقوم بها تكون وكأنها نقلت أو حولت أموالا من فئة من مجتمع إلى فئة أرى أي من طبقة الأغنياء إلى طبقة الفقراء، بمعنى أنها تقصد من وراء هذه النفقات إعادة توزيع الدخل القومي، ولعلنا أوضح مثال على هذه النفقات، هو عندما تتفق الدولة على مشروع بناء دار خيرية، أو ملجأ للعجزة أو مستشفى، أو حتى المشاريع التي تنتفع منها الدول الفقيرة والغنية على السواء لأنه حتى

1 - بن داود ابراهيم، مرجع سبق ذكره، ص 79

2- محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره، ص 82

3- المرجع نفسه، ص 87

في الحالة الأخيرة هذه، تعتبر النفقة محمولة إذ أن الطبقة الغنية تساهم في الضريبة أكثر من الطبقة الفقيرة¹.

3 - من حيث أغراضها:

تنقسم النفقات من حيث أغراضها إلى:

أ - نفقات اقتصادية:

مثل نفقات الأشغال العمومية، والتوريدات والإعانات، كنفقات تخفيض الأسعار وإعانات المشاريع الكاسدة.

ب - نفقات إدارية: مثل مصاريف تأثيث المكاتب الإدارية.

ج - نفقات اجتماعية: كنفقات الصحة والتعليم.

د - نفقات مالية: مثل الأموال التي تصرف لاستهلاك الدين العام (العمومي).

4- من حيث الهيئة التي تقوم بها:

تنقسم إلى:

أ - نفقات قومية: أي النفقات التي تتفقها الدولة من ميزانيتها مباشرة.

ب - نفقات محلية: أي النفقات التي تصرفها الجماعات المحلية كالولاية والبلدية.

¹ - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره، ص 85

المبحث الثاني: أعوان المحاسبة العمومية

إن التحديد المسبق لمجمل إيرادات ونفقات الهيئات العمومية للسنة المالية في شكل وثيقة قانونية ملزمة، وهي الميزانية، يعني فرض قيود على حرية الأعوان المكلفين بتنفيذ العمليات المالية لهذه الهيئات. ومن أجل الاحترام الفعلي لهذه القيود، وجدت قواعد صارمة يتم بمقتضاها تنفيذ الإيرادات والنفقات المرخص بها في الميزانية. ومن بين هذه القواعد، تلك الخاصة بمراقبة عمليات التنفيذ. فالنظام القانوني لتنفيذ الميزانية يتمحور حول فكرة الرقابة التي من شأنها ضمان الاستخدام القانوني للأموال العمومية. وتجسيد هذه الفكرة يبتدئ خاصة في اصطلاح فئتين متميزتين ومستقلتين من الأعوان بتنفيذ العمليات المالية للهيئات العمومية، هما: فئة الأمرين بالصرف وفئة المحاسبين العموميين.

المطلب الأول: مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين

الفرع الأول: أهمية المبدأ ومبرراته

يعد مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها نظام المحاسبة العمومية. وهو يعني أن تنفيذ العمليات المالية للهيئات العمومية يتم على مرحلتين متميزتين، ومن طرف فئتين مختلفتين ومنفصلتين من الأعوان:

المرحلة الإدارية التي يقوم فيها الأمر بالصرف بالالتزام بالنفقات من جهة، وبإثبات الإيرادات والأمر بدفعها وتصفيتها، والأمر بتحصيلها وتصفيتها من جهة أخرى¹.

المرحلة المحاسبية التي يضطلع أثناءها المحاسبون العموميون بدفع النفقات وتحصيل الإيرادات وقد كرس قانون المحاسبة العمومية هذا المبدأ في مادته 55 التي تنص على تنافي وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي².

الواقع أن هذا التنافي القانوني بين الوظيفتين هو الذي يعطي لمبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين أصالته وأهميته الخاصة في نظام المحاسبة العمومية. فهو ليس فقط إجراء أمني أو نظام لتقسيم المهام قابلين للتطبيق في مختلف الهيئات أو المؤسسات العمومية والخاصة، بل هو يهدف خاصة إلى فرض رقابة صارمة وفعالة على تنفيذ الميزانية (لاسيما رقابة المحاسبين العموميين على عمليات الأمر بالصرف). كما انه يوحي بفكرة الفصل بين السلطات (أي المتصرفين/الأمرين بالصرف في مقابل سلطات المحاسبين العموميين).

1 - محمد مسعي، مرجع سبق ذكره، ص 46

2 - القانون رقم 17/84، مرجع سبق ذكره

فبالنسبة للدولة مثلاً، إذا كان كل وزير يمثل السلطة المخولة للقيام بعمليات النفقات والإيرادات الخاصة بدائرته الوزارية (المرحلة الإدارية)، إلا أنه غير مؤهل قانوناً للاحتفاظ بالأموال العمومية، حيث أن هذا يدخل ضمن مهام أمين الخزانة المركزية الذي يتبع مباشرة وزير المالية، بصفته رئيسه الإداري، ويمارس باسمه الرقابة على أوامر الدفع والتحويل التي يتلقاها من الوزراء. ومن هنا، فإن وزير المالية، بصفته سلطة مقابلة لسلطات الوزراء الآخرين، يبدو كحام للأموال العمومية، وضامن لشرعية استعمالها¹. وإذا كان التطبيق المطلق لمبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين وما يتبعه من إجراءات معقدة (نسبياً) ورقابة صارمة يؤدي أحياناً إلى البطء في تنفيذ العمليات المالية للهيئات العمومية، مما قد يعرقل إدارتها، وينقص من مردود عملها، ويضر بمصالح مرتقيها، فإن وجود بعض الاستثناءات على ذلك التطبيق من شأنه التخفيف من حدة هذه العيوب².

الفرع الثاني: الاستثناءات على المبدأ في مجال النفقات:

يبدو الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين في مجال النفقات شبه مطلق. ومن ثمة. فإن الاستثناءات على المبدأ محدودة جداً؛ حيث يمكن تبريرها بالضرورة العملية أو السياسية. وهي محصور في حالات الدفع بدون أمر بالصرف مسبق، وفي حالات الدفع بدون أمر بالصرف المنصوص عليها في المادة 153 من المرسوم التشريعي رقم 93-01 المؤرخ في 19 جانفي 1993

1- حالات الدفع بدون أمر بالصرف مسبق:

ويتعلق الأمر بالحالات الثلاث التالية:

- الدفع بواسطة وكالات التسبيقات؛
- أصل رأس المال وفوائده المستحقة على قروض الدولة، وكذا خسائر الصرف المتعلقة برأس المال؛
- النفقات ذات الطابع النهائي المنفذة في إطار عمليات التجهيز العمومي الممول من مساعدات خارجية.

الواقع أن الخروج عن القاعدة في هذه الحالات، أي دفع النفقات المعنية من طرف المحاسب قبل الأمر بدفعها من طرف الأمر بالصرف، يعتبر نسبياً؛ حيث أن الإجراء المعمول به هنا هو ضرورة

1 - محمد مسعي، مرجع سبق ذكره، ص 48

2 - المرجع نفسه، ص 53

إصدار أوامر أو حوالات دفع (حسب الحالة) للتسوية من طرف الأمر بالصرف بعد أن يكون قد تحقق من شرعية النفقات المدفوعة سلفاً.

ولنأخذ مثالا على ذلك وكالات التسيقات الموجودة في معظم الهيئات العمومية.

فطبقاً للتنظيم المعمول به (ولاسيما المرسوم التنفيذي رقم 93 - 108 المؤرخ في 05 ماي 1993 والمحدد لكيفيات إنشاء وتنظيم وسير وكالات الإيرادات والنفقات)، يمكن للهيئات العمومية إنشاء مصلحة خاصة تسمى عادة وكالة التسيقات، لدفع بعض النفقات دون التقيد بالإجراءات المألوفة لتنفيذ النفقات العمومية، ولاسيما الأمر بالصرف المسبق¹. ويتعلق الأمر بالنفقات ذات الطابع الاستعجالي أو ذات المبالغ الزهيدة.

فوكيل التسيقات الذي يعينه الأمر بالصرف ويعتمده المحاسب العمومي، يتلقى من هذا الأخير مبلغاً محدداً، يسمى تسيقاً، ليدفع منه مباشرة النفقات المعنية إلى الدائنين، بعد حصوله على التبريرات اللازمة منهم. ثم يقوم دورياً (في نهاية كل شهر كأقصى أجل) بتسليم سندات إثبات النفقات المسددة من قبله إلى الأمر بالصرف الذي يصدر، بعد التأكد من شرعية هذه النفقات، أمراً أو حوالة دفع بمبلغها للتسوية في حساب إيداع الأموال الخاص بالوكالة، وهو ما يسمح للمحاسب المخصص (أي المحاسب العمومي المكلف بدفع نفقات الهيئة العمومية المعنية) بخصمها نهائياً من إعمادات الميزانية، بعد التحقق من شرعيتها².

2- حالات الدفع بدون أمر بالصرف:

يتعلق الأمر هنا أيضاً بثلاث حالات هي:

- معاشات المجاهدين ومعاشات التقاعد المسددة من ميزانية الدولة؛
- رواتب أعضاء القيادة السياسية والحكومة؛

المصاريف والأموال الخصوصية يبدو الاستثناء عن القاعدة في هذه الحالات مطلقاً؛ حيث أن النفقات المعنية يتم دفعها مباشرة من طرف المحاسبين المكلفين بذلك دون أي تدخل، سابق أو لاحق، من طرف الأمرين بالصرف (على الأقل فيما يتعلق بإجراء الأمر بالصرف).

بالنسبة للحالة الأولى، فإن تبرير دفع النفقات المتعلقة بها بدون أمر بالصرف هو الضرورة العملية. فالقاعدة في تسديد المعاشات، بصفة عامة، هي - بعد تصفيتها تطبيقاً للقوانين والأنظمة السارية

1 - المرسوم التنفيذي رقم 108/93، المؤرخ في 05 ماي 1993، المحدد لكيفيات إنشاء وتنظيم وسير وكالات الإيرادات والنفقات.

2 - محمد مسعي، مرجع سبق ذكره، ص 56

المفعول - وضع مبالغها المحددة بدقة تحت تصرف المحاسبين المعنيين لدفعها مباشرة إلى المستفيدين عند حلول آجال استحقاقها، بحيث أن الطابع التكراري للعملية لا يسوغ إخضاعها لإجراء الأمر بالصرف في كل مرة.

وفي ما يخص رواتب أعضاء القيادة السياسية والحكومة، فإن دفعها بدون أمر بالصرف يمكن عده ضمن امتيازات السلطات العليا في الدولة. أما فيما يخص المصاريف والأموال الخصوصية (أو الأموال السرية) فإن الأمر يتعلق باعتمادات توضع تحت تصرف الحكومة لاستخدامها بكل حرية في بعض الأنشطة الخاصة أو السرية، أي أن تسديد تلك المصاريف أو قبض تلك الأموال لا يخضع لقواعد المحاسبة العمومية في تنفيذ النفقات العمومية ومراقبتها. فهي بحكم طبيعتها الخاصة تخضع لقواعد غير مألوفة في القانون العام.

الفرع الثالث: الاستثناءات على المبدأ في مجال الإيرادات:

يبدو تطبيق مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين نسبيا في مجال الإيرادات، مقارنة بتطبيقه في مجال النفقات.

فكما هو معلوم، الهدف الرئيسي من تطبيق المبدأ هو ضمان الرقابة من طرف المحاسبين على العمليات المالية التي يجريها الآمرون بالصرف. لكن في مجال الإيرادات يصعب الفصل، في كثير من الأحيان، بين المرحلة الإدارية (إثبات الإيرادات وتصفيتهما والأمر بتحصيلها من قبل الأمرين بالصرف) والمرحلة المحاسبية (تحصيل الإيرادات من قبل المحاسبين) في عمليات تنفيذها، وهو ما يؤدي إلى استبعاد هذا الفصل لأسباب عملية (مثل السرعة والتبسيط في إجراءات تحصيل الإيرادات).

وبناء على ذلك، فإن تطبيق المبدأ يكون مشروطا بمدى ملائمة لطبيعة الإيرادات وتنظيم الهيئة المعنية بتحصيلها.¹

وفيا يلي نورد الحالتين الشائعتين بصدد الاستثناءات على مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين في مجال الإيرادات.

1 - محمد مسعي، مرجع سبق ذكره، ص 60.

1- الجباية نقدا: La perception au comptant

وهي القاعدة في مجال الإيرادات المثبتة حسب تصريحات المدينين بها أنفسهم، مثل الضرائب غير المباشرة، والحقوق الجمركية وحقوق التسجيل... الخ. فالإيرادات من هذا النوع يمكن تحصيلها مباشرة من طرف المحاسبين، أي دون تدخل الأمرين بالصرف.

2- وكالات الإيرادات: Les régies de recettes

يتم عادة إنشاء هذه الوكالات على مستوى الهيئات العمومية (المرسوم التنفيذي رقم 93 - 108 السابق ذكره) لتحصيل مختلف الإيرادات (باستثناءات الضرائب والرسوم والإتاوات التي تقرها قوانين الجباية، والجمارك، والأملاك الوطنية) التي لا يمكن، حسب طبيعتها، أن تخضع للإجراءات العامة في التنفيذ¹.

فوكيل الإيرادات، الذي يعنيه الأمر بالصرف ويعتمده المحاسب المخصص، يقبض مباشرة حصيلة الإيرادات المعنية (أسعار خدمات مقدمة من طرف الهيئة العمومية المقصودة على سبيل المثال)، ثم يقوم دوريا (كل أسبوع على الأقل) بنقلها إلى صندوق هذا الأخير.

الفرع الرابع: عواقب خرق مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين

قد يحدث أن يتدخل، عن قصد أو عن جهل، أحد أعوان المحاسبة العمومية (أمر بالصرف أو محاسب عمومي) في اختصاصات عون آخر؛ حيث يعتبر هذا التدخل خرفا لمبدأ الفصل بينهما، ويحملهما تبعات مختلفة².

1- فيما يخص المحاسب:

يمكن للمحاسب، بصفة عامة، أن يخرق مبدأ الفصل باعتدائه على اختصاصات الأمر بالصرف فيما يتعلق بالإذن بتحصيل إيراد أو دفع نفقة³.

فقيام المحاسب بتحصيل مبالغ دون سند تحصيل صادر بشأنها عن الأمر بالصرف (ولا سيما إذا كانت هذه المبالغ لا تمثل حقوقا مكتسبة للهيئة العمومية المعنية) يمكن أن يجعل منه مرتكبا لجريمة الغدر (أو الابتزاز أو الاختلاس). أما قيامه بدفع نفقة دون أمر أو حوالة دفع، فيمكن أن يعرضه لإقحام

1 - محمد مسعي، مرجع سبق ذكره، ص 67.

2 - المرجع نفسه، ص 69.

3 - قانون رقم 21/90، مرجع سبق ذكره.

مسؤوليته المالية الشخصية ووضعه في حالة مدين تجاه الهيئة العمومية المعنية بمبلغ العملية غير الشرعية.

2 - فيما يخص الأمر بالصرف:

إن قيام الأمر بالصرف بالتدخل في اختصاصات المحاسب العمومي (مثل تحصيل الإيرادات أو مداولة الأموال والقيم) يمكن أن يجعل منه محاسبا فعليا (شبه محاسب بتعبير المادة 50 وما بعدها من القانون المحاسبة العمومية)، ويحمله، بالتالي، نفس الالتزامات والمسؤوليات التي يضطلع بها المحاسب العمومي، ويعرض لنفس العقوبات المطبقة على هذا الأخير، فضلا عن العقوبات الجزائية التي يمكن أن يتعرض لها عن جريمة انتحال الصفة أو اغتصاب الوظيفة¹.

المطلب الثاني: الأمور بالصرف

الأمور بالصرف هم، مبدئيا، مدراء (بالمعنى الواسع للفظ مدير هيئات (أو المصالح) عمومية، أي الأشخاص المكلفون بإدارة وتسيير هذه الهيئات (أو المصالح)، حيث أن صلاحياتهم المالية ليست إلا مكملة أو تابعة لصلاحياتهم الإدارية. فهم إذاً لا يمثلون سلكا متخصصا يضطلع بمهام التسيير المالي للهيئات العمومية، وإنما تلحق بهم هذه الصفة (أمر بالصرف) لوجودهم على رأس هذه الهيئات.

وعليه، يمكن القول إن كل الأمرين بالصرف هم مدراء. أما العكس فهو غير صحيحا (بعض رؤساء الهيئات العمومية، مثل رئيس مجلس المحاسبة، ليس له صفة الأمر بالصرف)².

ويمكن تعريف الأمر بالصرف بأنه "كل شخص مؤهل لإثبات دين (حق) على هذه الهيئة وتصفيته والأمر بدفعه". لهيئة عمومية وتصفيته والأمر بتحصيله، ولإنشاء دين هذا التعريف يتفق، عموما، مع ذلك الوارد في المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية التي عرفت الأمر بالصرف حسب الوظائف التي يمارسها بموجب أحكام المواد 16، و19، و17، و20، و21 من نفس القانون³.

الفرع الأول: التفرقة بين الفئات المختلفة للأمر بالصرف

يكون الأمر بالصرف أساسا رئيسيين أو ثانويين.

1 - محمد مسعي، مرجع سبق ذكره، 70.

2 - المرجع نفسه، ص 74.

3 - قانون رقم 21/90، مرجع سبق ذكره.

هو الذي تخصص له مباشرة الاعتمادات المرخص بها في الميزانية، فالأمر بالصرف الرئيسي (مثل الوزير بالنسبة للدولة، والوالي بالنسبة للولاية، ورئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية... الخ)¹.

أما الأمر بالصرف الثانوي فهو الذي تفوض له هذه الاعتمادات من قبل الأمر بالصرف الرئيسي (مثل رئيس مصلحة غير ممرضة لوزارة، أو رئيس بعثة دبلوماسية أو قنصلية في الخارج، أو عميد كلية... الخ)، إذ أنه في الحالات التي يسمح فيها هذا التفويض يعتبر تفويضا لسلطة القانون بهذا التفويض، يتم نقل جزء من الصلاحيات الإدارية والمالية لرؤساء الهيئات العمومية إلى رؤوسهم أو ممثليهم في فروع هذه الهيئات أو في هيئات أخرى ذات طابع محلي أو جهوي، فتفويض السلطة هذا لا يتم لصالح شخص معين بذاته، بل بصفته ممارسا لوظيفة محددة قانونا، وهنا فهو يختلف عن الذي يسمح للأمر بالصرف - الرئيسي أو الثانوي - بتعيين مجرد تفويض الإمضاء أحد رؤوسه للقيام ببعض أعمال التسيير باسمه ولحسابه (أي باسم ولحساب الأمر بالصرف المفوض) والتي قد يكون من بينها الأمر بالصرف، فيسمى أمرا بالصرف مفوضا فتفويض الإمضاء يسمح للمفوض بإلغائه في أي وقت، ويعطيه الحق في الرقابة على كل العمليات التي يجريها المفوض عنه، كما يحمله تبعات تسيير هذا الأخير، وذلك بعكس تفويض السلطة.

وتجدر الإشارة إلى أنه لا يمكن للأمر بالصرف الثانوي أن يفوض سلطاته لغيره، لكن يمكنه تفويض إمضائه.

إن معيار التفرقة بين الأمرين بالصرف الرئيسيين والأمرين بالصرف الثانويين على أساس تخصيص الاعتمادات مباشرة أو تفويضها يمكن اعتباره معيارا جوهريا وموضوعيا وعمادا، جوهرية لأنه ينصب على طبيعة الصلاحيات المالية لكلتا الفئتين: أصلية أو مفوضة؛ وموضوعي، لأنه يستند إلى الغرض من ممارسة هذه الصلاحيات، وهو استعمال الاعتمادات المرخص بها في الميزانية: بالتخصيص المباشر أو بالتفويض؛ وعماد، لأنه يمكن دائما الرجوع إليه كلما تبدى قصور المعايير الأخرى، ودقة التفرقة بين فئتي الأمرين بالصرف. في هذا الصدد، نذكر التفرقة بين الأمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين الواردة في قانون المحاسبة العمومية. فبعد أن حددت المادة 26 من هذا القانون الأمرين بالصرف الأساسيين (الرئيسيين) على سبيل الحصر، تطرقت المادة 27 منه إلى الأمرين بالصرف الثانويين ((... بصفتهم رؤساء...)). فنص هذه المادة قد يفهم منه لمصالح غير ممرضة أن التعيين في وظيفة رئيس مصلحة غير ممرضة يمنح ((اليا)) صفة أمر بالصرف ثانوي، مع أن الواقع غير ذلك.

1 - محمد مسعي، مرجع سبق ذكره، ص 77.

صحيح أن أغلب الأمرين بالصرف الثانويين هم رؤساء لمصالح غير ممرضة (لا سيما بالنسبة للدولة، أي المصالح الخارجية لمختلف الوزارات). لكن وجود مصلحة غير ممرضة لهيئة عمومية ما لا يعني بالضرورة حصول رئيسها على صفة أمر بالصرف ثانوي، فقد لا تكون هناك ضرورة -حسب أهمية أو طبيعة النشاط - لمنح هذه المصلحة صلاحيات مالية (أي تفويض اعتمادات لرئيسها)، أو أن تكون هذه الصلاحيات محدودة (مثل الاكتفاء بتفويض الإمضاء لرئيس المصلحة من قبل الأمر بالصرف الرئيسي، أو إنشاء وكالة للتسيقات تتكفل بدفع نفقات التسيير الزهيدة للمصلحة).

إذاً، لا يمكن اعتماد هذا المعيار ((الوظيفي)) (قرن صفة أمر بالصرف ثانوي بوظيفة رئيس مصلحة غير ممرضة) في كل الحالات لمعرفة فيما إذا كان رئيس مصلحة غير ممرضة أو مسؤول فرع لهيئة عمومية ما له صفة أمر بالصرف ثانوي أم لا.

ومع ذلك، فإن هذا المعيار يبقى محتفظاً بوظيفته التكميلية للمعيار الجوهري المتبلور في تفويض السلطة أو الصلاحيات المالية (تفويض الاعتمادات).

أما المرسوم التنفيذي رقم 91-313 فقد استند إلى معيار شكلي بحث للفرقة بين الأمرين بالصرف الرئيسيين والأمرين بالصرف الثانويين. حيث تنص المادة 07 منه على أن الأمرين بالصرف الابتدائيين أو الرئيسيين هم الذين يصدرون أوامر بالدفع لفائدة الدائنين، وأوامر الإيرادات ضد المدينين، وأوامر تفويض الاعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين.

وتنص المادة 08 منه على أن الأمرين بالصرف الثانويين هم الذين يصدرون حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المفوضة، وأوامر الإيرادات ضد المدينين¹.

إذا استثنينا حالة إصدار أوامر تفويض الاعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين فيما يخص الأمرين بالصرف الرئيسيين (لأنها لا تعني هؤلاء جميعاً، أي ليس كل الأمرين بالصرف الرئيسيين يصدرون تلك الأوامر) كما ورد في المادة 07، واستثنينا أيضاً عبارة ((في حدود الاعتمادات المفوضة)) (لأن الأمر بدفع النفقات من طرف الأمرين بالصرف الثانويين لا يمكن أن يكون إلا في حدود الاعتمادات المفوضة) كما جاء في المادة 08، واعتبرنا أن تسوية ((أوامر الإيرادات)) الصادرة ضد المدينين المشتركة بين فئتي الأمرين بالصرف كما في نص المادتين، تبقى التفرقة التي أتى بها المرسوم التنفيذي رقم 91-313 قائمة، في

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 313/91، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمكها الأمرين بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتوياتها.

النهائية، على أساس شكل (أو تسمية) السند الذي يصدره كل من الأمر بالصرف الرئيسي أو الثانوي لدفع النفقات، والثاني يصدر حوالة دفع حيث أن الأول يصدر أمراً بالدفع.

إن التفرقة بين الأمرين بالصرف الرئيسي والثانويين على هذا الأساس الشكلي تبقى صحيحة من الناحية التنظيمية البحتة. لكنها قد تؤدي إلى كثير من الخلط أو اللبس في الواقع العملي، فالملاحظ فعلاً أنه باستثناء الوزراء ورؤساء بعض المؤسسات أو الإدارات المركزية (الذين يصدرون أوامر دفع)، فإن أغلب الأمرين بالصرف الرئيسي الآخرين يصدرون حوالات دفع بدلاً من أوامر دفع (عن خطأ طبعا). فلا يمكن مثلاً اعتبار الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي أمرين بالصرف ثانويين لمجرد أنهما يصدران حوالات دفع.

الفرع الثاني: التزامات الأمرين بالصرف ومسئولياتهم

إضافة إلى التزاماتهم ومسئولياتهم العامة المترتبة عن ممارسة وظائفهم كمسؤولين عن إدارة وتسيير الهيئات المعيّنين أو المنتخبين على رأسها، فإن الأمرين بالصرف يخضعون لالتزامات خاصة بممارسة صلاحياتهم المالية، ويضطلعون بمسؤوليات مترتبة عن ذلك.

ففيما يتعلق بالالتزامات، فإن الأمرين بالصرف (ومفوضيهم أو مستخلفيهم عند الاقتضاء) ملزمون، قبل بداية ممارسة مهامهم باعتماد أنفسهم لدى المحاسبين العموميين المخصصين (المادة 24 من، قانون المحاسبة العمومية). ويتمثل هذا الاعتماد في تقديم ما يثبت تعيينهم أو انتخابهم، وكذا نموذج توقيعهم إلى المحاسبين¹.

كما أنهم ملزمون بمسك محاسبة خاصة بتسييرهم المالي (المحاسبة الإدارية)، وتقديم حسابات نتائج هذا التسيير (الحسابات الإدارية أو المالية) إلى هيئات المداولة (أو الوصاية عند الاقتضاء) التابعين لها، وإلى مجلس المحاسبة.

ومن المنطق عليه كونها أنه لا يحق للأمرين بالصرف (بصفتهم موظفين عموميين) أن تكون لهم أي فائدة أو مصلحة شخصية في الأعمال أو المشاريع التي يديرونها أو يراقبونها، أو أن يحصلوا أو يحتفظوا بأي مساهمة في المقاولات أو الشركات التي تبرم معها الهيئات العمومية التي يمثلونها صفقات أو اتفاقيات.

1 - محمد مسعي، مرجع سبق ذكره، ص 79.

2 - المرجع نفسه، ص 83.

أما فيما يخص مسؤوليات الأمرين بالصرف، فهي تختلف باختلاف وظائفهم من جهة، والأخطاء أو المخالفات المالية التي يمكن أن يرتكبوها من جهة أخرى. فمسؤولية الأمرين بالصرف قد تكون سياسة، أو تأديبية، أو مدنية، أو جزائية، أو انضباطية خاصة (متعلقة بعدم مراعاة الانضباط الميزناتي والمالي).

1 - المسؤولية السياسية:

تشمل هذه المسؤولية، خصوصا، أعضاء الحكومة (الوزراء) والمنتخبين الذين لهم صفة أمر بالصرف (لأسيما رؤساء المجالس الشعبية البلدية).

وهي تستند إلى فكرة أن الميزانية هي عبارة عن الترجمة المالية لسياسة معينة. ومن هنا، فإن المكلفين بتنفيذ هذه الميزانية يكونون محل مساءلة من طرف الهيئة التي أقرت الاعتمادات المالية ورخصت لهم باستعمالها في إطار أهداف تلك السياسة. فبالنسبة لأعضاء الحكومة، يحق للبرلمان (دستوريا) مساءلة أي وزير عن الانحرافات في استعمال الاعتمادات المقررة لدائرته الوزارية. كما يمكن، مبدئيا، أن يتعرض الوزير إلى العزل (من طرف رئيس الجمهورية) بسبب المخالفات المالية التي أن يرتكبها¹.

أما فيما يتعلق بالمنتخبين، يمكن إقحام مسؤوليتهم السياسية عن المخالفات المالية من طرف هيئات المدولة. ويتمثل ذلك أساسا في سحب الثقة منهم. فرئيس المجلس الشعبي البلدي، مثلا، يمكن أن يتعرض لهذا الإجراء بحكم المادة 55 من القانون البلدي، باعتبار أنه يخضع لرقابة المجلس الشعبي البلدي (المادة 60 من نفس القانون) بصفته الأمر بالصرف لميزانية البلدية. لكن يجب ملاحظة أن هذه المسؤولية ليست لها أي فاعلية في الواقع؛ وهذا بسبب صعوبة تطبيقها، خاصة بالنسبة لأعضاء الحكومة الذين باستطاعتهم دائما اللجوء إلى المقنضيات السياسية بالضبط لتبرير أعمالهم.

كما أن القرارات المالية للأمرين بالصرف، بصفة عامة، غالبا ما تقلت، بصدد تبريرها، من دائرة الشرعية الضيقة؛ لتدخل ضمن دائرة الملائمة الواسعة حيث تلعب فيها السلطة التقديرية دورا هاما؛ الأمر الذي يصعب من تجسيد فكرة مساءلتهم عما يمكن أن يتبدى من انحراف في تسييرهم المالي، فحتى بالنسبة لرؤساء المجالس الشعبية البلدية، نادرا ما يتم سحب الثقة منهم بسبب المخالفات المالية.

2 - المسؤولية التأديبية:

يمكن اعتبار المسؤولية التأديبية التي يتعرض لها الأمرين بالصرف الآخرون مقابلة للمسؤولية السياسية الخاصة بأعضاء الحكومة والمسؤولين المنتخبين. فالمدير الذي يرتكب مخالفات في تنفيذ الميزانية، يكون، مبدئيا، محل مساءلة من قبل المسؤول السلمي الأعلى له الذي يمكن أن يسلب عليه عقوبة أو أكثر

1- محمد مسعي، مرجع سبق ذكره، ص 86.

من العقوبات المقررة قانونا (مثل الإنذار أو التوبيخ، أو التنزيل في الرتبة، أو العزل... الخ). غير أن التطبيق الفعلي لهذه المسؤولية يبقى محدودا جدا. فالمخالفات المالية التي يمكن أن يرتكبها الأمر بالصرف غالبا ما تتم في إطار ممارسة صلاحياته الإدارية، مما يجعل من الصعب إثبات الخطأ الشخصي لهذا الأخير، أو ارتكابها بدافع المصلحة الخاصة له (على الرغم من حدوث هذا في الواقع أحيانا)¹. فالأمر بالصرف يستطيع دائما التذرع بمقتضيات المصلحة العامة لتبرير انحرافه عن انضباطه المالي، كما أن توقيع العقوبات التأديبية يظل مرهونا بالسلطة التقديرية لمسؤول الأمر بالصرف السلمي والذي قد يكون هو نفسه المتسبب في المخالفات المنسوبة لهذا الأخير (مثل حالة تنفيذ أوامر وزير من طرف أمر بالصرف الثانوي).

3 - المسؤولية المدنية:

هذه المسؤولية أساسها الخطأ الشخصي الذي قد يرتكبه الأمر بالصرف عند تنفيذه للعمليات المالية الموكلة إليه، والضرر الذي يمكن أن يلحق الهيئة العمومية المعنية من جراء ذلك. فتنفيذ العقوبات الناتجة عن إقحام المسؤولية المدنية للأمر بالصرف يعني إجباره على تعويض ذلك الضرر من ماله الخاص². إضافة إلى قواعد القانون المدني العامة، فإن أساس المسؤولية المدنية للأمرين بالصرف يمكن أن يستشف من أحكام المادة 31 قانون المحاسبة العمومية التي تنص على أن ((الأمرين بالصرف مسؤولون على الإثباتات الكتابية التي يسلمونها. كما أنهم مسؤولون على الأفعال اللاشعرية والأخطاء التي يرتكبونها...))؛ وكذا المادة 1/32: ((الأمرين بالصرف مسؤولون مدنيا وجزائيا على صيانة واستعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية)). لكن تطبيق المسؤولية المدنية في الواقع يطرح عدة إشكالات³. فالخطأ الشخصي الذي تقوم عليه هذه المسؤولية من الصعب إثباته، أي، بمعنى آخر، كيف يمكن إقامة الدليل على أن الأخطاء أو المخالفات المرتكبة من طرف الأمرين بالصرف في تنفيذ العمليات المالية المكلفين بها كانت بدافع المصلحة الخاصة لهم أو لغيرهم، أي كانت بسبب عدم مراعاتهم للمصلحة العامة؟ وفي هذا الصدد، يجب ملاحظة أن الخطأ الشخصي للأمرين بالصرف لا يمكن افتراضه للوصول إلى ما يشبه التطبيق ((الآلي)) لمسؤوليتهم المدنية (على غرار المسؤولية المالية الشخصية للمحاسبين العموميين مثلا). لأن طبيعة مهامهم والتزاماتهم كمسيرين (وما تقتضيه من سلطات تقديرية في اتخاذ القرارات) لا تسمح بإقامة هذا النوع من المسؤولية (على أساس الخطأ المفترض).

1 - المرجع نفسه، ص 90.

2 - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره، ص 105

3 - قانون رقم 21/90، مرجع سبق ذكره.

كما ان الهدف الأساسي الذي ترمي إليه المسؤولية المدنية، وهو تعويض الهيئة العمومية عن الضرر الذي يكون قد لحقها من جراء خطأ الأمر بالصرف، لا يمكن تحقيقه في أغلب الأحيان؛ حيث يلاحظ، في معظم الحالات، عدم وجود أي تكافؤ بين المبالغ المصروفة لا شرعياً وتلك التي يمكن استخلاصها من الذمة المالية للأمر بالصرف (أي عدم كفاية الأموال الخاصة لهذا الأخير لتغطية مبلغ الضرر الناتج عن خطاه في تنفيذ عملية مالية ما والتي يمكن أن تتمثل في نفقة بعشرات الملايين من الدينارات).

أما أحكام قانون المحاسبة العمومية وغيره المتعلقة بالمسؤولية المدنية للآمرين بالصرف فيصعب تطبيقها في الواقع، بسبب عدم تحديد الإجراءات القانونية التي يمكن إتباعها في هذا التطبيق.

4 - المسؤولية الجزائية:

قد يبدو، للوهلة الأولى، تطبيق المسؤولية الجزائية للآمرين بالصرف سهلاً نسبياً، مقارنة بأنواع المسؤولية الأخرى السالف ذكرها. فالأمر بالصرف الذي يرتكب مخالفة في التسيير المالي يكون لها وصف الجريمة الجزائية طبقاً لقانون العقوبات (اختلاس، غدر، تبديد،...)، يكون، مبدئياً، محل مساءلة جزائية من طرف الجهة القضائية المختصة¹.

إلا أن إثبات المسؤولية الجزائية في الواقع يمكن أن يطرح صعوبات كبيرة. فعلى الرغم من أهمية الأخطاء والمخالفات التي يرتكبها الآمرون بالصرف أثناء تنفيذ الميزانية والعمليات المالية (بالنظر إلى أحكام القوانين والأنظمة النافذة وقواعد المحاسبة العمومية المتعلقة بذلك)، فإنه من الصعب، عموماً، إثبات طابعها الجزائي، أي إقامة الدليل على وجود الخطأ الشخصي المقترن بالقصد الجنائي لمرتكبيها، وتحديد الضرر المالي الذي يكون قد لحق الهيئات العمومية المعنية أو الخزينة العمومية من جراء ذلك. وحتى الحالات التي يمكن أن يكون طابعها الجزائي متبدياً (لكي لا نقول مؤكداً)، فإن إيصالها إلى علم الجهات القضائية المختصة يظل مرهوناً، في كثير الأحيان، بالتبليغ عنها من طرف السلطات المعنية (لا سيما المسؤولين السلميين للآمرين بالصرف أو سلطات الوصاية التي يتبعونها) التي غالباً ما تتقاعس عن ذلك لأسباب أو اعتبارات مختلفة.

5 - المسؤولية من عدم مراعاة الانضباط الميزانياتي والمالي:

إن عدم الفاعلية في الأخذ بمختلف أنواع مسؤولية الأمرين بالصرف ضمن قواعد القانون العام كما تم بيانه أعلاه، أدى بالمشروع الفرنسي إلى تأسيس مسؤولية خاصة بمسؤولي وأعاون الهيئات العمومية

1 - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره، ص 111

المضطلعين بالتسيير المالي. فبموجب قانون 25 سبتمبر 1948، تم إحداث محكمة الانضباط الميزانية التي أصبحت تسمى فيما بعد بمحكمة الانضباط الميزانية والمالي لتخصص بزجر المخالفات لقواعد الميزانية والمحاسبة العمومية. أما في الجزائر، فإن تحقيق في هذه المخالفات والمعاقبة عليها هما من اختصاص مجلس المحاسبة، ممثلا في غرفة الانضباط الميزانية والمالي بموجب أحكام الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة¹.

فمسؤولو وأعوان الهيئات العمومية الذين تقحم مسؤوليتهم بسبب الأخطاء و المخالفات لقواعد الانضباط الميزانية والمالي، أو الخرق لحكم من الأحكام التشريعية أو التنظيمية، أو تجاهل التزاماتهم لكسب الامتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحهم أو لغيرهم على حساب الدولة أو هيئة عمومية (المادتين 88 و 91 من الأمر رقم 95-20) يتعرضون لعقوبة الغرامة، التي قد يصل مبلغها الأقصى إلى المبلغ الذي يتقاضاه المسؤول أو العون المعني كمرتب سنوي إجمالي عند ارتكاب الخطأ أو المخالفة، بالنسبة للحالات الواردة في المادة 88 من الأمر رقم 95-20، أو إلى ضعف هذا المبلغ في الحالات المقررة في المادة 91 من نفس الأمر.

لكن الفاعلية في تطبيق هذه المسؤولية لا تزال جد محدودة. ولا أدل على ذلك الانحراف المتزايد للآمرين بالصرف وغيرهم من الأعوان العموميين عن قواعد الانضباط الميزانية والمالي، والذي يعتبر في الواقع متناسبا مع ضآلة نشاط المجلس في هذا المجال (لأسباب عديدة، أهمها البطء الشديد في معالجة الملفات على مستوى المجلس، وتقاعس السلطات المؤهلة قانونا، طبقا للمادة 101 من الأمر رقم 95-20، في القيام بواجبها المتمثل في إخطار المجلس بالوقائع التي تنسب إلى الأعوان الخاضعين لها.)

ب - تعارض الوظائف:

ويتعلق الأمر أساسا بتطبيق مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف المحاسب العموميين؛ حيث ن ألب أن التعارض لا يقتصر فقط على التنافي بين وظائف هؤلاء الأخيرين ووظائف الأمرين بالصرف (المادة 55 من قانون المحاسبة العمومية)، بل يمتد ليشمل أزواج الأمرين بالصرف الذين لا يجوز لهم، بأي حال من الأحوال، أن يكونوا محاسبين عموميين مخصصين لديهم (المادة 56 من نفس القانون)².

1 - الامر رقم 20/95، المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة.

2 - قانون رقم 21/90، مرجع سبق ذكره.

كما أن القوانين والأنظمة النافذة يمكن أن تنص على بعض الحالات الخاصة لتعارض وظائف المحاسبين العموميين مع غيرها من الوظائف أو المهام، مثل النص في قانون الانتخابات على عدم قابلية انتخاب محاسبي أموال البلديات (أمناء الخزينة للبلديات) أعضاء في المجالس الشعبية البلدية، ومحاسبي أموال الولايات (أمناء الخزينة للولايات) أعضاء في المجالس الشعبية الولائية و في قننا أو في المجلس الشعبي الوطني، وذلك خلال ممارسة مهامهم، و لمدة سنة بعد التوقف عن العمل، في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم.

المبحث الثالث: الرقابة الإدارية

نواع المقصود بالرقابة الإدارية هي مختلف الرقابة التي تمارس من قبل إدارات، والهيئات العمومية نفسها أو من قبل إدارات أخرى (لاسيما تلك التابعة لوزارة المالية)، وبواسطة موظفين متخصصين أو موظفين آخرين تكون من بين صلاحياتهم ممارسة بعض أعمال الرقابة على تنفيذ العمليات المالية.

وهذه الرقابة تشمل مختلف مراحل تنفيذ العمليات المالية. وتتصب خصوصا على النفقات، باعتبارها معرضة أكثر من الإيرادات للمخالفات والانحرافات من طرف الأعوان المكلفين بتنفيذها. وعلى الرغم من تعدد أنواع الرقابة الإدارية حسب طبيعة نشاط مختلف الهيئات العمومية، وخصوصيات مهامها وتنظيمها وسيرها، فإنه يمكن حصر أهمها في الرقابة المالية القبلية، ورقابة المفتشية العامة للمالية.

المطلب الأول: الرقابة المالية القبلية:

تكمن أهمية الرقابة المالية القبلية، أو مراقبة الإلتزام بالنفقات، في كونها تمارس على قرارات الإلتزام بالنفقات للأمرين بالصرف قبل إنتاج هذه القرارات لآثارها القانونية، أي قبل أن تترتب عنها ديون تجاه الهيئات العمومية المعنية¹.

ومع العلم أن خرق قواعد المحاسبة العمومية لا يؤدي، مبدئيا، إلى بطلان القرارات غير الشرعية التي تكون قد أنتجت آثارها تجاه الغير (مثل ضرورة تسديد نفقة ملتزم بها دون توفر الاعتمادات إذا كان أداء الخدمة من طرف الدائن قد تم فعلا)، فإن الرقابة المالية القبلية تصبح بمثابة إجراء وقائي يسمح بالتصدي للمخالفة المالية منذ بدايتها، ومنع آثارها من الظهور.

1 - محمد مسعي، مرجع سبق ذكره، ص 155.

وهذا الطابع الوقائي للرقابة المالية القبلية يعد التبرير الأساسي لوجودها، وهو الذي يضمن لها قدر مهم من الفعالية (على الأقل كإجراء أولي من بين الإجراءات والتدابير الرقابية الأخرى على تنفيذ النفقات العمومية).

الفرع الأول: مجال تطبيق الرقابة المالية القبلية

طبقاً للمادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المشار إليه في الهامش أعلاه، فإن نطاق تطبيق الرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات يشمل ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقة، والحسابات الخاصة للخزينة، وميزانيات الولايات، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وقد استتنت نفس المادة ميزانيات المجلس الشعبي الوطني (أو البرلمان حالياً بغرفتيه) والبلديات من مجال تطبيق الرقابة المالية القبلية¹.

إذاً، ما عدا البرلمان والبلديات، فإن كل الهيئات العمومية تخضع للرقابة المسبقة على الالتزام بالنفقات. أما من حيث الموضوع، فإن هذه الرقابة تنصب، كقاعدة عامة، على جميع النفقات، مهما كانت طبيعتها أو الغرض منها. كما أنها تشمل بعض القرارات الإدارية التي يكون من آثارها أنها تشمل تن المباشرة ترتيب التزام بنفقات، مثل تلك المتعلقة بالتوظيف والمرتبات الموظفين ومساهم المهني أو تلك التي لا تتضمن التزاماً مباشراً بنفقات وإنما استخداماً عاماً لاعتمادات مرخص بها في الميزانية، مثل المقررات الوزارية المتعلقة بمنح إعانات التسيير للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، أو مقررات الأمرين بالصرف الرئيسيين الخاصة بتفويض الاعتمادات للأمرين بالصرف الثانويين.

أ- أعوان الرقابة المالية:

* تعريف أعوان الرقابة المالية:

تمارس وظيفة الرقابة المالية القبلية من طرف موظفين تابعين لوزارة المالية (المديرية العامة للميزانية) يسمون مراقبين ماليين فعلى المستوى المركزي، يعين مراقب مالي لكل دائرة وزارية، حيث يشمل اختصاصه أيضاً المؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري التابعة للوزارة المعنية. كما يوجد مراقب مالي لكل من المجلس الدستوري ومجلس المحاسبة باعتبارهما مؤسستين مستقلتين².

1 - المرسوم التنفيذي رقم 414/92، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بإجراءات الإلتزام.

2 - المرسوم التنفيذي رقم 381/11، المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية.

أما على المستوى المحلي، فهناك مراقب مالي في كل ولاية مكلف بالمراقبة القبلية للالتزام بنفقات هذه الأخيرة، والمصالح الممركزة للدولة أو الهيئات العمومية الأخرى (المديريات ومختلف المصالح التي يتصرف رؤساؤها في اعتمادات مفوضة)، والمؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الإداري (مستشفيات، جامعات...).

ويساعد المراقبين الماليين في مهامهم مراقبون ماليون مساعدون

* صلاحيات أعوان الرقابة المالية

الصلاحيات الأساسية للمراقبين الماليين هي الرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات العمومية الخاضعة لذلك¹. وتتمثل هذه الرقابة في فحص بطاقات الالتزام وسندات الإثبات المرفقة بها والمقدمة إليهم من الأمرين بالصرف، حيث يتم التحقق من صفة الأمر بالصرف (أو مفوضه القانوني عند الاقتضاء)، ومطابقة النفقة للقوانين والأنظمة السارية المفعول، وتوفير الاعتمادات أو المناصب المالية، والصحة القانونية لحسم النفقة، والصحة المادية لمبلغ الالتزام، ووجود التأشير أو الآراء الاستشارية المسبقة لمختلف السلطات والهيئات المختصة إذا كانت مفوضة قانونا (المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414).

ينحصر دور المراقبين الماليين إذاً في مراقبة شرعية النفقات المقرر الالتزام بها من الناحية الميزانية خاصة، دون أي فحص لملائمتها (التي تبقى من صلاحيات الأمرين بالصرف وحدهم). كما أن ما يمكن اعتباره فحصاً لمشروعية بعض القرارات الإدارية الخاضعة لمراقبتهم هو، في الواقع، مجرد إيفاء بأحد التزاماتهم والمتمثل في التحقق من احترام تلك القرارات لأحكام التشريع والتنظيم المعمول بهما، باعتبارها مصدر نفقات عمومية (مثل التأكد من مطابقة قرارات التوظيف للقانون الأساسي للوظيفة العمومي ولمختلف النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بذلك، كون هذا التوظيف هو مصدر نفقات أصبحوا مسؤولين عن مراقبة الالتزام بها). وعليه، فهم لا يملكون حق مراجعة أو مناقشة القرارات المعنية من جانب المشروعية (لأن هذا من اختصاص القضاء)، وكذا الطعن في صحة التأشير الممنوحة مسبقاً من السلطات والهيئات المختصة.

وجزاء هذه التدقيقات يتلخص في منح تأشيرة المراقبة المالية، وذلك بوضعها على بطاقة الالتزام (وسندات الإثبات عند الاقتضاء)، إذا كان الالتزام بالنفقة مستوفياً للشروط المذكورة أعلاه، أو رفض تلك

1 - المرجع نفسه

التأشيرة إذا كان الالتزام معيبا. وهذا الرفض قد يكون مؤقتا أو نهائيا، حسب الحالة (المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414)¹.

ففي حالة مخالفات قابلة للتصحيح، أو انعدام سندات الإثبات الضرورية أو عدم كفايتها، أو إغفال بيانات جوهرية على بطاقة الالتزام أو الوثائق الملحقة بها، فإن الرفض يكون مؤقتا، إذ يمكن الأمر بالصرف، في هذه الحالة، أن يتدارك النقائص المسجلة على اقتراح الالتزام بعد تلقيه الإشعار بالرفض المؤقت من طرف المراقب المالي (يكون ذلك، عادة، عن طريق مذكرة يشرح له فيها سبب أو أسباب الرفض)، ويحصل، بالتالي على التأشيرة.

أما الرفض النهائي، فيكون معلا بعدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والأنظمة السارية المفعول، أو عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية، أو عدم احترام الأمر بالصرف لملاحظات المراقب المالي الواردة في الإشعار بالرفض المؤقت (المادة 12 من نفس المرسوم)².

ومع ذلك، تبقى للأمر بالصرف إمكانية استعمال الإجراء الاستثنائي المتمثل في مطالبة المراقب المالي بصرف النظر عن الرفض النهائي للتأشيرة بقرار معلل وتحت مسؤوليته هو. لكن، نظرا للشروط الدقيقة والإجراءات الصارمة التي أحاط بها المنظم استعمال هذه الإمكانية (المواد من 18 إلى 22 من نفس المرسوم)، فإن الأمرين بالصرف قلما يلجؤون إليها، إذ يفضلون، في الواقع، الاستجابة لملاحظات أو تحفظات المراقب المالي الواردة في الإشعار بالرفض المؤقت، أو التخلي عن الإلتزام. بالنفقة المعنية إذا كان ذلك غير ممكن (لأن إجراء صرف النظر لم يقرر لصالح الأمرين بالصرف لتمكينهم من التملص من المراقبة المالية القبلية، وإنما هو بمثابة ((صمام أمان)) بسمح لهم بمواجهة حالات الرفض التعسفي أو غير المؤسس للتأشيريات من قبل المراقبين الماليين)³.

هناك الحالة الخاصة المنصوص عليها في المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 والمتعلقة بالاعتمادات التقييمية المستعملة للوفاء بديون الدولة الناجمة عن أحكام تشريعية أو أحكام اتفاقيات مبرمة قانونا، أو لتسديد تكاليف العدالة والتعويضات المدنية، والمبالغ المحصلة من غير وجه حق، والإعفاءات من الضرائب والرسوم، والمبالغ المستردة (المادة 27 من القانون رقم 84-17)، حيث أن عدم كفاية تلك الاعتمادات لا يعد سببا لرفض تأشيرة الالتزام بالنفقات المتعلقة بها.

1 - المرسوم التنفيذي رقم 92/414، مرجع سبق ذكره

2 - المرجع نفسه.

3 - المرسوم التنفيذي رقم 92/414، مرجع سبق ذكره

كما أن المراقبين الماليين مكلفون، بموجب أحكام قانون المحاسبة العمومية والمرسوم التنفيذي رقم 414-92، ببعض المهام الأخرى التي تهدف إلى مساعدتهم على القيام بصلاحياتهم الرقابية، مثل مسك محاسبة الالتزامات التي تسمح لهم، في أي لحظة، بتحديد مبلغ الالتزامات المحسومة من الاعتمادات الميزانية، ومنه مبلغ الأرصدة المتاحة من هذه الاعتمادات، أو التي تهدف إلى تزويد السلطات والمصالح المعنية بالمعلومات اللازمة، مثل الوضعيات الدورية الموجهة من قبلهم إلى الوزير المكلف بالميزانية والرامية إلى إعلام مصالحه المختصة ب تطور الالتزامات بالنفقات وتعداد الموظفين، أو التقارير السنوية الموجهة لنفس الوزير (كعرض حال) وللأميرين بالصرف المعنيين (للإعلام)، عن ظروف القيام بمهامهم، والصعوبات المحتمل تلقيها في تطبيق التنظيم المعمول به، والنقائص الملاحظة في تسيير الأموال العمومية، وكذا ما يمكن أن يقدموه من اقتراحات لتحسين تنفيذ النفقات الميزانية.

يقوم المراقبون الماليون كذلك بدور المستشارين الماليين للأميرين بالصرف، تطبيقاً لأحكام المادة 58 من قانون المحاسبة العمومية. ويتمثل ذلك، بصفة عامة، في جلب انتباه هؤلاء حول مقتضيات التشريع والتنظيم المعمول بهما في المجال المالي والميزانياتي، وتقديم النصائح لهم بشأن ما يمكن أن يعتبره انحرافاً عن قواعد حسن التسيير.

* مسؤوليات أعوان الرقابة المالية:

إضافة إلى مسؤوليتهم العامة عن سير مصالحهم، فإن المراقبين الماليين (ومعاونيهم عند الاقتضاء) يتحملون مسؤولية خاصة، ليس فقط عن التأشيرات التي يمنحونها (المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 414-92)¹، بل حتى عن الرفض التعسفي أو غير المؤسس للتأشيرات، وذلك تطبيقاً لأحكام الأمر رقم 20-95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة؛ حيث تعتبر مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية ((الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية)) (المادة 88 من ذلك الأمر)، غير أن اعتبار المراقبين الماليين مسؤولين شخصياً عن منح التأشيرات أو رفضها لا يمكن أن يؤدي إلى تملصهم من احترام و تطبيق أوامر وتوجيهات مسؤوليهم السلميين. وتبعاً لذلك، يمكنكم التذرع أمام مجلس المحاسبة بالأوامر الكتابية الصادرة إليهم من هؤلاء المسؤولين من أجل

1 - المرسوم التنفيذي رقم 414/92، مرجع سبق ذكره

إعفائهم مسؤولية المخالفات المعايين ارتكابها من قبلهم بسبب تطبيق هذه الأوامر. حيث تحل مسؤولية رؤسائهم السلميين محلها (المادة 93 من الأمر رقم 20-95)¹. شي

1 - المرسوم التنفيذي رقم 20/95، مرجع سبق ذكره.

خلاصة الفصل

من خلال دراستنا لهذا الفصل توصلنا إلى أن الميزانية هي أداة تقدير إيرادات الدولة ونفقاتها. لذلك فإن موضوع الميزانية جدير بالدراسة والتحليل من طرف الباحثين الاقتصاديين، وذلك حتى تستطيع الدولة من خلالها النهوض بالاقتصاد الوطني وتوفير الأموال اللازمة لتغطية النفقات. وتعني بذلك تعداد الوسائل التمويلية المختلفة التي تدخل الخزينة وتخليها أي - الوسائل التمويلية - لدراسة جدولها وقدرتها على تغطية النفقات الضرورية.

إن الرقابة تلعب دورا هاما في نظام المحاسبة العمومية وفي حماية الاموال العمومية من كل أشكال الانحراف والغش والتلاعب، وهذا ما يفسر تعدد أشكال هذه الرقابة وتنوع طبيعتها واختلاف أهدافها وكثرة الهيئات والمؤسسات المضطعة بها.

تمهيد:

إن الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات الملتزم بها الخاصة بميزانية الدولة تهدف إلى منع الأخطاء أو التجاوزات في الإنفاق قبل حدوثه، حيث تعتبر هذه الآلية كصمام أمان بالنسبة للأمر بالصرف أثناء صرف النفقات. وتنقسم هذه الرقابة السابقة إلى قسمين، فقسم يمارسه المحاسب العمومي وقسم يمارسه المراقب المالي الذي سيكون محور هذا الفصل الثاني، حيث سنتطرق إلى مفهومه من خلال تعريفه، اختصاصاته، ومهامه في مبحث أول وتحديد مسؤولياته القانونية أثناء تأدية مهامه في مبحث ثاني. وسنعمد على المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم بالمرسوم رقم 09-374 والمتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، والمرسوم التنفيذي رقم 11-381 المتضمن تنظيم مصلحة الرقابة المالية.

المبحث الأول: المراقب المالي.

سنتطرق في هذا المبحث إلى تعريف المراقب المالي أولاً ثم تنظيم مصالح المراقبة المالية وفروعها التابعة له ثانياً وثالثاً.

المطلب الأول: تعريف المراقب المالي.

هو موظف ينتمي إلى وزارة المالية مهمته التأشير على مشروع الالتزام (النفقة) الذي يحرره الأمر بالصرف. كما يشكل المراقب المالي أحد أعوان الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها وتأخذ هذه الرقابة شكل المتابعة والمطابقة (رقابة سابقة)، وهي بمثابة وقائية والتي تترجم في التأشير التي يجب الحصول عليها لإتمام المعاملات المالية للنفقة، كما يتمتع المراقب المالي بالازدواجية في ممارسة وظيفة حيث يمثل الوزير ووظيفته¹.

الفرع الأول: النظام القانوني للمراقب المالي:

القانون لا يعتبر المراقب المالي وكأنه عون محاسبي، وهذا يجعله غير خاضع للمسؤوليات التي يخضع لها المحاسب العمومي. فالمواد 58-59-60 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية تنظم بصفة مبدئية وظيفة المراقب المالي وأعطت له مهمة المراقبة المسبقة للعمليات النفقات فهو لا يتدخل في الإيرادات، وهذه المواد تدخل في الباب الثالث الخاص بالمراقبة وليس في باب الأعوان المحاسبين، فالمادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 تحدد مهام المراقب المالي.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 11-381، مرجع سبق ذكره

الفرع الثاني: مجال ممارسة رقابته:

يمارس المراقب المالي مهامه الرقابية لدى الإدارة المركزية والولاية والبلدية، فيراقب كل من ميزانيات المؤسسات التالية:

ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة أو الميزانيات الملحقة، على الحسابات الخاصة بالخرينة، ميزانيات الولايات وميزانيات البلديات وميزانيات المؤسسات العمومية ذات طابع إداري وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني وميزانيات المؤسسات العمومية ذات طابع إداري مماثلة.¹

وعلى الميزانيات ذات الطابع العلمي والتكنولوجي والمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية، عندما تكلف بإنجاز عملية من ميزانية الدولة.² والمراكز الاستشفائية الجامعية، المؤسسات الاستشفائية المتخصصة... الخ والموضوعة وصاية الوزير المكلف بالصحة.

كما يتدخل في مشاريع مبنية أدناه لكل من المؤسسات المذكورة أعلاه والمتضمنة التزاما بالنفقات لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها:³ مشاريع قرارات التعيين والترسيم وقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات المستخدمين 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.

كما تخضع لتأشيرة المراقب المالي الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار لكل من:⁴ 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 ميزانيته وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 09-374- المؤرخ في 16 نوفمبر 2009-المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

² المرجع نفسه

³ المرجع نفسه

⁴ المرجع نفسه

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

الفرع الثالث: شروط تعيين المراقب المالي ومساعدته:

يتم تعيين المراقب المالي بقرار من الوزير المكلف بالمالية وذلك من بين:¹

1. رؤساء المفتشين محللين للميزانية.
 2. المتصرفين المستشارين الذين يثبتون 05 سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية
 3. مفتشين محللين مركزيين للميزانية الذين يثبتون 05 سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
 4. المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون 05 سنوات من الخدمة بهذه الصفة بإدارة الميزانية.
 5. المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون 08 سنوات من كإقدمية بإدارة الميزانية.
- كما يتم تعيين المراقبين الماليين المساعدين بقرار من الوزير المكلف بالمالية وذلك من بين:²

- رؤساء المفتشين محللين للميزانية.
- المتصرفين المستشارين الذين يثبتون 03 سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
- من محللين مركزيين للميزانية الذين يثبتون 03 سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
- الذين يثبتون 03 من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.
- الذين يثبتون 05 من الخدمة أقدمية بإدارة الميزانية.
- زيادة على الشروط المذكورة، يخصص التعيين في منصب مراقب مالي للموظفين الحائزين على الأقل شهادة ليسانس في التعليم العالي أو شهادة معادلة لها.

الفرع الرابع: مهام المراقب المالي والمراقب المساعد:

وهي كما يلي:

- أولاً - مهام المراقب المالي: تتمثل مهام المراقب المالي في مايلي:³
1. السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به.
2. التحقق مسبقاً من توفر الاعتمادات.
3. إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليق رفض التأشيرة.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 11-381، مرجع سبق ذكره

² المرجع نفسه

³ القانون رقم 90-21، مرجع سبق ذكره.

4. تقديم النصائح للأمر بالصرف في مجال المالي.
 5. إعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا، بصحة توظيف النفقات وبالوضع العامة للاعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة.
- ومن الوظائف المرتبطة بممارسة الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، أن يرسل المراقب المالي، إلى الوزير المكلف بالميزانية، الوضعيات الدورية قصد إعلام المصالح المختصة بتطور الالتزام بالنفقات وبالتعداد الميزانياتي¹، كما يرسل المراقب المالي، في نهاية كل سنة مالية إلى الوزير المكلف بالميزانية تقريرا مفصلا على سبيل العرض².
- تعد المصالح المختصة للوزير المكلف بالميزانية على أساس التقارير السنوية المنصوص عليها تقريرا ملخصا عاما³، حيث تتمثل في الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلق بالنفقات العمومية، ويكلف بهذه الصفة على وجه الخصوص⁴.
- لا يأخذ المراقب المالي بعين الاعتبار في تقييمه، خلال ممارسة مهامه، ملائمة الالتزام بالنفقات التي يعرضها عليها الأمر بالصرف، بهذه الصفة لا يتحمل المراقب المالي مسؤولية أخطاء التسيير التي يقوم بها الأمر بالصرف، غير أنه يجب أن يرسل، في كل الحالات، تقريرا مفصلا إلى الوزير المكلف بالميزانية⁵.

ثانيا- المراقب المالي المساعد

- يحدد المراقب المالي مهام المراقب المالي المساعد الموضوع تحت سلطته، باستثناء بعض المهام وفقا لكيفيات تحدد بموجب قرار، وذلك في ما يخص الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية. ويكلف المراقب المالي، بمايلي⁶:
- مساعدة المراقب المالي في ممارسة مهامه، في حدود ما يسمح له القانون.
 - إعداد تقرير للمراقب المالي عن نشاطه وظروف ممارسة صلاحيات المسندة إليه.
 - إنابة المراقب المالي في حالة غيابه أو حصول مانع له، له حسب الشروط والكيفيات التي تحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 09-374. مرجع سبق ذكره

² المرجع نفسه

³ المرجع نفسه

⁴ المرسوم التنفيذي رقم 11-381. مرجع سبق ذكره

⁵ المرسوم التنفيذي رقم 09-374. مرجع سبق ذكره

⁶ المرسوم التنفيذي رقم 11-381. مرجع سبق ذكره

كما يمارس المراقب المالي المساعد، بالإضافة إلى المهام المكلف بها قانوناً، المهام يحددها له المراقب المالي بموجب مقرر، بعد مصادقة المدير العام للميزانية عندما يتعلق الأمر بمصالح الرقابة المالية لدى الولاية أو البلدية. غير أنه لا يمكن للمراقب المالي المساعد القيام بـ¹:الرفض النهائي - الإشعار - التقرير المفصل

ثالثاً - شروط إنابة المراقب المالي

في حالة غياب الغير المتوقع للمراقب المالي أو حدوث مانع للمراقب المالي، تمارس صلاحيات هذا الأخير، من طرف المراقب المالي المساعد، يعين مسبقاً بصفته نائباً عنه، باقتراح من المراقب المالي وبموجب مقرر عن المدير العام للميزانية عندما يتعلق الأمر بمصالح الرقابة المالية لدى الولاية والبلدية². ويتولى المراقب المالي المساعد النيابة بموجب مقرر صادر عن المدير العام للميزانية عندما يتعلق الأمر بمصالح الرقابة المالية لدى الولاية والبلدية:

- في حالة الشغور المؤقت لمنصب المراقب المالي.

- في حالة غياب المتوقع للمراقب المالي، باقتراح من هذا الأخير.

كما يمارس المراقب المالي المساعد جميع الصلاحيات المخولة للمراقب المالي طيلة فترة النيابة.

المطلب الثاني: تنظيم مصالح الرقابة المالية.

يتم تحديد عدد المراقبين الماليين لدى الإدارة المركزية والولاية والبلدية، وكذا عدد المراقبين الماليين المساعدين الملحقين بكل مراقب مالي، وكذا تنظيم مصالح الرقابة المالية في مكاتب وفي فروع بقرار من طرف الوزير المكلف بالميزانية بطلب من المراقب المالي³.

حيث تقرر تقسيم مصلحة الرقابة المالية من مكاتبين 02 إلى أربعة 04 مكاتب، توضع تحت سلطة المراقب المالي الذي يساعده من ثلاثة 03 إلى خمسة 05 مراقبين ماليين مساعدين.

وهذه المكاتب هي على الشكل التالي:⁴

1. مكتب محاسبة الالتزامات.

2. مكتب الصفقات العمومية.

3. مكتب عمليات التجهيز.

¹ القرار الوزاري المشترك رقم 20 - المؤرخ في 02 أبريل 2012 - المتعلق بمهام المراقب المالي المساعد وشروط إنابة المراقب المالي.

² المرجع نفسه

³ المرسوم التنفيذي 11-381. مرجع سبق ذكره

⁴ المرجع نفسه

4. مكتب التلخيص والتحليل.

حيث يتم تعيين رؤساء مكاتب بقرار من الوزير المكلف بالميزانية، بناء على الاقتراح من المراقب المالي من بين¹:

– الموظفون الذين ينتمون على ينتمون على الأقل إلى رتبة مفتش محل رئيسي للميزانية أو مفتش محل للميزانية أو رتبة معادلة لهما، الذين يثبتون 03 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

أولاً - مكتب محاسبة الالتزامات بالنفقات

تتمثل المحاسبة التي يمسكها المراقب المالي في مجال نفقات التسيير في مايلي²:

- الاعتمادات المفتوحة أو المخصصة حسب الأبواب والمواد.
- ارتباط الاعتمادات.
- تحويل الاعتمادات.
- التفويضات بالاعتماد التي تمنح للأمرين بالصرف الثانويين.
- الالتزام بالنفقات التي تمت.
- الأرصدة المتوفرة.

والاستثمار العمومي، طبقاً لمقرر البرامج أو التفويض ترخيص البرامج المبلغه له من السلطة المؤهلة بالنسبة لكل قطاع فرعي من مدونة الاستثمارات العمومية وبالنسبة لكل عملية³.

ثانياً- مكتب الصفقات العمومية

الصفقات العمومية هي عقود مكتوبة، تبرم وفق شروط المنصوص عليها، قصد إنجاز الأشغال واقتناء اللوازم والخدمات والدراسات، لحساب المصلحة المتعاقدة⁴.

حيث تبرم الصفقات العمومية وفقاً لإجراء المناقصة الذي يشكل القاعدة العامة، أو وفق لأجراء التراضي⁵ وذلك من خلال تحديد المتعامل المتعاقد، بيانات الصفقات، أسعار الصفقات، وكيفية الدفع، والضمانات المقدمة. أجل التنفيذ. وللتنفيذ أكثر في هذا الموضوع يرجى الاطلاع على المرسوم الرئاسي رقم 12-23 المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي المتعلق 10-236 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية.

¹ المرسوم التنفيذي السابق رقم 11-381. مرجع سبق ذكره

² المرسوم التنفيذي رقم 92-414 ، مرجع سبق ذكره.

³ المرسوم التنفيذي رقم 09-374. مرجع سبق ذكره.

⁴ من المرسوم الرئاسي رقم 12-23 المؤرخ في 18 جانفي 2012 -المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية.

⁵ المرجع نفسه.

تخضع الصفقات العمومية التي تبرمها المصالح المتعاقدة للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ وقبل تنفيذها وبعدها، حيث تمارس عمليات الرقابة التي تخضع لها الصفقات في شكل رقابة داخلية ورقابة خارجية ورقابة الوصاية. فبعد دراسة ملف الصفقة وفي حالة الموافقة عليه ومنح التأشيرة، تبلغ المصلحة المتعاقدة والسلطة الوصية عليها، وعليه فبعد تحصلها على تأشيرة لجنة الصفقات العمومية تبادر المصلحة المتعاقدة بإعداد ملف الالتزام، لتعرضه على المراقب المالي.

وتجدر الإشارة إلى أن تأشيرة المراقب المالي التي يمنحها قبل انجاز العقد، الصفقة. لا تعبر سوى ضمان وتأكيد وجود رخصة البرامج التي تسمح بإبرام الصفقة. كما تعتبر التأشيرة الممنوحة من طرف لجنة الصفقات المختصة، في إطار الرقابة السابقة لمشاريع الصفقات العمومية * إلزامية على المراقب المالي¹ .

حيث تبدأ رقابة المراقب المالي من مرحلة قيام العقد الخاص بالصفقة وتنتهي بتصفية الحساب.

-المرحلة الأولى تبدأ بحضور ممثل وزارة المالية في لجنة اختيار المتعاقد.

-المرحلة الثانية عند وضع التأشيرة من أجل تسديد الحساب.

فبخصوص المراقبة الأولى فإن حضور ممثل عن الخزينة العامة واجب ضمن لجنة طلب العروض، حيث لا بد من احترام المقتضيات القانونية والاعتمادات المتضمنة بميزانية الإدارة المعنية، والتأكد من أن المنافسة تجري في ظروف حسنة. أضف إلى ذلك أنه بالنسبة للصفقات التي تعادل أو يفوق مبلغها 8.000.000.00 دج، فإنه يتم استدعاء ممثل عن الوزارة المكلفة بالمالية (المراقب المالي). أما فيما يخص المراقبة الثانية فإنه يمارسها المراقب المالي في مجال الصفقات العمومية من خلال تأكده أن الإدارة المعنية قد احترمت مسطرة إبرام العقد والمدد القانونية التي تفرضها مسطرة التعاقد.

كما يتأكد قبل وضع تأشيرته، من صحة الاسم العائلي والشخصي للمتعاقد، إذا كان شخصيا طبيعيا والاسم التجاري والمقر الاجتماعي وممثله إذا كان شخصيا معنويا. كما يراقب محل الصفقة وما إذا كانت مطابقة لما جاء في الإعلان عنها، ويتأكد من صحة الوثائق المرفقة حتى يتجنب أي نزاع يمكن أن يحصل لاحقا، وأثناء تسديد الأقساط يتأكد المراقب المالي من كون النفقات قد صرفت من اعتماد متوفر، وأن نوعها مطابق لباب الميزانية المقترح اقتطاعها منه، وأنها مقدرة بكيفية صحيحة وكونها مشروعة بالنسبة للقوانين والأنظمة. ويتحقق المراقب المالي أيضا من كون الالتزام المقترح يتعلق حقيقة بمجموع النفقة التي تلتزم الإدارة باقتطاعها طيلة السنة.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 09-374. مرجع سبق ذكره

غير أنه وفي حالة ما إذا لاحظ المراقب المالي نقائص بعد التأشير على مشروع الصفقة¹، يقوم بتبليغ كل من الوزير المكلف بالميزانية ورئيس لجنة الصفقات المختصة والأمر بالصرف المعني عن طريق إشعار.

يكلف مكتب الصفقات العمومية، لاسيما بـ:

- دراسة مشاريع دفاتر شروط المناقصات أو التراضي التي يكون فيها المراقب المالي أو ممثله مقررًا و أو عضوا في لجنة الصفقات
- دراسة مشاريع الصفقات العمومية والملاحق التي يكون فيها المراقب المالي أو ممثله مقررًا و أو عضوا في لجنة الصفقات.
- إعداد التقارير التقديمية والتحليلية المتعلقة بمشاريع العقود التي تمت دراستها.
- المساهمة مع مكتب عمليات التجهيز في دراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات العمومية والملاحق التي لا تدخل ضمن اختصاص لجان الصفقات.
- تحضير الإشعارات المبينة للنقائص الملاحظة في الصفقات العمومية والملاحق المؤشر عليها من طرف لجان الصفقات العمومية المؤهلة، بالتنسيق مع مكتب عمليات التجهيز.
- متابعة الملفات التي تكون موضوع رفض التأشير و/أو تغاضي.
- إعداد الوضعيات الإحصائية الدورية المتعلقة بالالتزامات بالنفقات التي يتكفل بها المكتب.

رابعاً - مكتب التحليل والتلخيص

هي مصلحة تشرف على التحليل على مستوى المصالح الرقابة من فكرة الالتزام إلى غاية التجسيد الفعلي والتنفيذ من طرف مصلحة التلخيص، وذلك عن طريق متابعة دورية ودقيقة للمعطيات في كل سنة مشاريع قرارات برنامج عمل، تمنح فيه كل المعلومات والتقارير اللازمة للمراقب المالي على مستوى الوزارة والولاية والبلدية ولها الحق في اقتراح خطط لسير مصالحها، مكتب المحاسبة للالتزامات، مكتب الصفقات العمومية، مكتب عمليات التجهيز، كما تقوم بمتابعة دورياً لمشروع ما أو نفقة ما، لفائدة قطاع أو بلدية ما يكلف مكتب التحليل والتلخيص، لاسيما بـ:

- تشكيل قواعد بيانات إحصائية.
- تحليل وتلخيص الوضعيات المقدمة من طرف المصلحة.
- إعداد التقرير بالتنسيق مع المكاتب الأخرى للمصلحة.

¹ المرسوم تنفيذي رقم 09-374. مرجع سبق ذكره

- المساهمة في تنفيذ المخطط التوجيهي للإعلام الآلي للمديرية العامة للميزانية، على مستوى المصلحة.

المطلب الثالث: فروع المراقبة المالية

من خلال تقسيم مصالح الرقابة المالية إلى مكاتب فإنه يتوجب على الوزارة تقسيم المكاتب إلى فروع من أجل تخفيف الضغط على المكاتب وتسهيل العملية الرقابية وجعلها أكثر فعالية، حيث يدير كل فرع رئيس يتم توظيفها باقتراح من المراقب المالي¹.

يتم تعيين رؤساء فروع بقرار من وزير المالية المكلف بالميزانية، بناء على اقتراح من المراقب المالي من بين:

- الموظفون الذين ينتمون إلى رتبة مراقب رئيسي للميزانية أو رتبة معادلة لها، الذين يثبتون 05 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

- الموظفون الذين ينتمون إلى رتبة مراقب للميزانية أو رتبة معادلة لها، الذين يثبتون 08 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

حيث يتم تنظيم المصالح الرقابة المالية إلى هياكل في فروع يحدد عددها بثلاثة فروع على الأكثر حسب الحالات التالية:

الحالة الأولى: تنظيم مصلحة الرقابة المالية التي تضم خمسة (05) مراقبين ماليين مساعدين في أربعة (04) مكاتب².

الحالة الثانية: تنظيم مصلحة الرقابة المالية التي تضم أربعة (04) مراقبين ماليين مساعدين في ثلاثة (03) مكاتب³.

الحالة الثالثة: تنظم مصلحة الرقابة المالية التي تضم ثلاثة (03) مراقبين ماليين مساعدين في مكتبين اثنين (02)⁴.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 11-381. مرجع سبق ذكره

² المرجع نفسه.

³ المرجع نفسه.

⁴ المرجع نفسه.

المبحث الثاني: مسؤولية المراقب المالي

يكون المراقب المالي مسؤولاً شخصياً عن سير مجموع المصالح الخاضعة لسلطته وعلى التأشيرات التي يمنحها ومذكرات الرفض التي يبلغها، تعد إقامة المسؤولية على المراقب المالي الوسيلة والعملية الكفيلة بضمان قيام بعمله ومهامه على أكمل وجه، فمسؤوليته تتسم بالدقة من حيث الدور الذي يلعبه في منح التأشيرة، وكذلك الرفض، وله مسؤوليات اتجاه مصالحه.

المطلب الأول: حالات مسؤولية المراقب المالي

تكتسي مسؤولية المراقب المالي عدة حالات حسب الطبيعة ووظيفة المخالف:

1. يمكن أن تكون مهنية (مسؤولية إدارية وتأديبية).
2. يمكن أن تكون عقدية (مسؤولية شخصية وعقدية).
3. يمكن أن تكون قضائية (مسؤولية شخصية وجنائية).

ولكن في إطار ممارسة الرقابة السابقة من طرف المراقب المالي، فإن مسؤوليته التي جاء بها المرسوم التنفيذي رقم 09-374 والذي حددها من خلال التأشيرات التي يمنحها، كما اعتبر أيضاً مسؤولاً شخصياً عن سير مجموع المصالح الخاضعة لسلطته وعلى مذكرات الرفض التي يبلغها بعنوان الرقابة السابقة.

وطبقاً للمواد 88-89 من القانون مجلس المحاسبة 95-20 فإنه يتحمل المسؤولية عن المخالفات في ما يخص عدم الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وعن الآراء التي يقدمها للأمرين بالصرف وبالسر المهني عند دراسته للملفات والقرارات التي يتطلع عليها.¹

المطلب الثاني: مجال مسؤولية المراقب المالي

إن للمراقب المالي عدة مجالات تقع فيها مسؤولية أثناء تأدية مهامه وهي كالتالي:

الفرع الأول: مسؤولية المراقب المالي في منح التأشيرة على الالتزام

وحتى يمكننا إثراء هذا الفرع رأينا أنه من الملائم التطرق إلى العناصر التالية:

1. مفهوم الالتزام.
2. تأشيرة المراقب المالي.

¹ الأمر رقم 95-20 ، مرجع سبق ذكره.

أولاً: مفهوم الالتزام

الالتزام هو عقد بين طرفين يستلزم توافق إرادتين على إنشاء شيء أو القيام بعمل ما، والالتزام في مادة النفقة العمومية كمرحلة أولية في تنفيذ النفقة يعتبر التصرف أو العمل الذي يؤدي إلى إنشاء أو زيادة في نفقة ما، مما يجعل النفقة الملتمزم بها واجبة التسديد الدفع ولسير للإدارة الحق في سنها. ينقسم الالتزام إلى:-الالتزام القانوني - الالتزام المحاسبي.

أ-الالتزام القانوني:يعد الالتزام القانوني الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين، كما أنه يوجد هناك التزام آخر تم إدراجه تحت الالتزام القانوني دون مبرر سابق وهو:
*الالتزام الاحتياطي: هو إجراء يسمح للأمر بالصرف بالالتزام بالنفقات دون تبرير سابق.

ب-الالتزام المحاسبي:والالتزام المحاسبي هو تخصيص قسم من الاعتمادات المالية المرخص بها، قصد تحقيق أو تسديد نفقة ناتجة عن الالتزام القانوني.

ثانياً - إجراءات الالتزام

*نشأة الالتزام: ينشأ بقرار فعلي للأمر بالصرف على الوثيقة مكتوبة تثبت تعهدا من الأمر بالصرف بالنفقة، مثل تحرير صفقة عمومية، أو سند طلب أو مقرر تعيين موظف.
وإذا كان الالتزام له أساس تعاقدية فيجب كذلك موافقة الدائن على نفس الوثيقة.

*الملف الخاص بالالتزام: هو وثيقة المعلنة أو المثبتة للالتزام على سبيل المشروع أي بصفة ممضية من طرف الإدارة (الأمر بالصرف) على سبيل الاحترام.

*شكل بطاقة الالتزام:يتم تحديد شكل بطاقة الالتزام عن طريق قرار من وزير المكلف بالميزانية وتتضمن بطاقة الالتزام المعلومات التالية:

- الدفعة الجهة المنفذة للالتزام:وزارة،مديرية،مصلحة.
- الرقم التسلسلي للالتزام،السنة.
- الأمر بالصرف وصفته.
- طبيعة النفقة.
- الفرع،الباب،المادة،الفقرة.
- مبلغ عملية الالتزام.
- الرصيد القديم والجديدة.
- خانة خاصة بالملاحظات المصلحة.

• خانة بوضع تأشيرة المراقب المالي وتاريخها.

ثالثا - الرقابة على الالتزام

بحكم المادة 58 من القانون 90-21 توضع قاعدة الرقابة أمام المادة 60 فتعطي صلاحيات الرقابة إلى الأعوان معينين من طرف وزير المالية ويجب أن تخضع ملف الالتزام إلى تأشيرة المراقب المالي قبل إمضائه من طرف الأمر بالصرف¹.

رابعا - العمليات المحاسبية الخاضعة للالتزام

1. قرارات المتعلقة بالموظفين: التعيين، الترسيم، والعقود الخاصة بالوظيفة العمومي.
2. جداول الاسمية في آخر السنة.
3. جداول الأصلية والتكميلية التي تحدد الأجور في بداية السنة.
4. نفقات التسيير.
5. نفقات التجهيز.
6. التغيير في الاعتماد.

خامسا - صلاحيات الالتزام

بما أن الالتزام هو تخصيص أموال للنفقات العمومية فالالتزام الذي يتبعه تأشيرة يبقى قابلا للتنفيذ إلى غاية نهاية السنة، ففي نهاية السنة تسقط الالتزام غير المتبوع بأمر بالدفع، وللأمر بالصرف المطالبة بدفع الاعتمادات جديدة بعد نهاية سنة الالتزام والأمر بالصرف يحتفظ بالحرية المطلقة بالنسبة للتنفيذ أو الامتناع ولو كان الالتزام متبوعا بتأشيرة المراقب المالي أو لجنة الصفقات العمومية. مما يسمح للمراقب المالي على مستوى المركزي أو المحلي، من ممارسة تحقيقاته على شرعية وقانونية الالتزام.

الفرع الثاني: منح التأشيرة المراقب المالي

تتمثل تأشيرة المراقب المالي في: إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو بطاقة الالتزام أو تعليق رفض التأشيرة عند الاقتضاء، وذلك ضمن الأجل المحدد عن طريق التنظيم والتي تراعي طبيعة الملف².

تخضع مشاريع القرارات المذكورة في المادة 05 و06 من المرسوم التنفيذي المعدل والمتمم رقم

374-09 لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها إلى الشروط التالية "

¹ القانون 90-21، مرجع سبق ذكره

² المرسوم التنفيذي 374-09، مرجع سبق ذكره

أولا - شروط منح تأشيرة المراقب المالي

بعد أن يرسل الأمر بالصرف ملفات بطاقات الالتزام يشترع المراقب المالي في التحقيق في العناصر الشكلية والميزانية والمحاسبية تطبيقا للمادة¹ 109 من المرسوم التنفيذي 92 - 414، وطبقا لأحكام المادة² 58 من قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

-المراقبة الشكلية: تتكون من الفحص الحقيقي للملف الالتزام النفقات ومطابقته للتنظيم التشريعي الجاري به العمل وعلى هذا البيان المراقبة الشكلية تركز على مايلي:

أ- نوع الأمر بالصرف: التأكد من مدى أهليته أن يأمر بالصرف أم لا؟

تطبيقا المادة 123 من قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

-المطابقة للقوانين والتنظيم المعمول به، فالمراقب يجب عليه أن يتأكد من شرعية ومطابقة وثيقة الالتزام بواسطة احترام قوانين الجاري بها العمل.

-وجود تأشيرة أو الرأي المسبق حيث توفر التأشير المسبقة التي تمنحها السلطات المختصة والتي يشترطها القانون خاصة منها تأشيرة لجنة الصفقات العمومية.

ب- مراقبة مطابقة الميزانية: تتكون من الفحص الحقيقي للملاحظات مطابقة التالية:

- تسجيل النفقات في الباب أو المادة من الميزانية في هذا الاتجاه يجب أن يتأكد من بطاقة الالتزام التي تحمل الرقم العددي الذي يمثل التسجيل في الميزانية.

- مراقبة توفر الاعتماد المالية أو المناصب المالية، قانون المالية وتنظيم.

هنا المراقب يضع وسائل حقيقية التي تمكنه من مراقبة من خلال توفر الاعتمادات المالية وكفايتها بواسطة حسن العمليات الحسابية التي يحكمها بانتظام.

ج- مراقبة المطابقة الحسابية: ضروري أن يتأكد من مبلغ الالتزام إن كان صحيح وفقا للتقويم المنسق مع عناصر المحتوى الوثائق الملحقة.

الفرع الثالث: العمليات التي تكون محل تأشيرة المراقب المالي

يمكن تصنيف العمليات التي تكون محل تأشيرة المراقب المالي إلى مجموعتين هما:

أولا -عمليات المتعلقة بتسيير المستخدمين: هذه المراقبة تتعلق بكل العمليات الخاصة بالحياة

المهنية للموظفين من:

¹ المرسوم التنفيذي 92-414.مرجع سبق ذكره.

² القانون رقم 90-21. مرجع سبق ذكره.

من قبول التوظيف، الأجرة والتعويضات، ماعدا الترقية في الدرجات، إذ تشمل المراقبة كذلك القوائم الاسمية المحرر عند كل سنة مالية (حالة الأم)، والقوائم والحالات التقديرية الأولية والمعدلة أو المكملة التي تخضع بدورها للتأشيرة. وكما تجدر الملاحظة بأن متابعة المسار المهني للموظفين هي مهمة أساسية للمراقب المالي وهذا بعد احترام وتطبيق قواعد الوظيفة العمومي والمحاسبة العمومية، فعملية مراقبة تسيير الموظفين تتضمن: جانب القانون الأساسي والجانب المالي، وعلى الرغم من التغييرات التي أدخله على عمليات الرقابة المطبقة من طرف هيكل الوظيفة العمومي، نجد أن المراقب المالي احتفظ بنفس الأولويات (الأولوية الثانية).

ثانيا - عمليات المتعلقة بالالتزام بالنفقات

كل العمليات الالتزام المتعلقة بالنفقات التسيير والتجهيز وتخضع لتأشيرة المراقب المالي¹. فدور المراقب المالي ينصب على مدى شرعية الالتزام من خلال ما جاءت به المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 فإذا توفرت في الالتزام كل هذه الشروط، المذكور في المادة 09 من المرسوم السابق، يضع المراقب المالي تأشيرته على بطاقة الالتزام وعند الاقتضاء على الوثائق الثبوتية، عندما يستوفى الالتزام الشروط التنظيمية السابقة، تنتهي رقابة النفقات الملتزم بها، ويصبح الالتزام شرعيا ونهائيا².
 مما يسمح بواصلة عملية تنفيذ النفقة عبر مراحلها المتبقية، التصفية، الأمر بالصرف ثم الدفع.
 تعتبر التأشيرة الممنوحة من طرف لجنة الصفقات العمومية المختصة، في طار الرقابة السابقة لمشاريع الصفقات العمومية، إلزامية على المراقب المالي.
 تختم الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، في هذا الإطار، وبغض النظر، عن تقييم ملائمة النفقة التي هي من مسؤولية المصلحة المتعاقدة، بتأشيرة تضمن:

- توفير ترخيص البرامج أو الاعتمادات المالية.
- تخصيص النفقة.
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبنية في مشروع الصفقة.
- صفة الأمر بالصرف.

¹ المرسوم التنفيذي 92-414، مرجع سبق ذكره

² المرجع نفسه

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.

• كما تخضع بصفة خاصة الالتزامات الاحتياطية للتأشيرة المسبقة للمراقب المالي دون الضرورة تقديم وثائق ثبوتية.

وذلك عن طريق أقساط ثلاثية أو سداسية:

• 1/4 من الاعتمادات الممنوحة سنويا من الفصل أو المادة المعنية.

• 1/2 من الاعتمادات الممنوحة سنويا من الفصل أو المادة المعنية.

غير أنه يمكن للوزير المكلف بالميزانية أن يمنح بصفة استثنائية التزام احتياطي تكميليا في حدود 30% من المبلغ القسط الموالي. إذا استهلك القسط قبل نهاية الفترة المعنية.

إلا أنه في الحالات يمكن أن يمنح لبعض أنواع من النفقات، بأكثر من 30% بعد موافقة المسبقة للوزير المكلف بالميزانية. فلا يمكن الاستفادة من القسط الموالي إلا بعد تقديم مبرر عن القسط السابق. يتم تسوية النفقات التي تمت في إطار الالتزام الاحتياطي في نهاية كل فترة، حيث يقدم الأمر بالصرف بطاقة تسوية تتضمن الوثائق الثبوتية (نسخ)، خاصة حالة الدفوعات التي تمت في إطار الفترة المعنية والمصادق عليها قانونا من طرف المحاسب العمومي.

تدرس وتفحص ملفات الالتزام التي يقدمها الأمر بالصرف، والخاضعة للرقابة السابقة، في أجل أقصاه 10 يوما عندما تتطلب الملفات، نظرا لتعقدها، دراسة معمقة.¹

تسري الآجال، المذكورة أعلاه، ابتداء من تاريخ استلام مصالح الرقابة المالية لاستمارة الالتزام.² يترتب على الرفض المؤقت الصريح والمعلل، إيقاف سريان الآجال المذكور أعلاه ويحدد تاريخ اختتام الالتزام بالنفقات يوم 20 ديسمبر من السنة التي يتم فيها.

غير أنه يمكن في حالة الضرورة المبررة قانونيا، تمديد هذا التاريخ بمقرر من الوزير المكلف بالميزانية³ في ما يخص مايلي⁴ :

• التجهيز والاستثمار.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 92-414. مرجع سبق ذكره

² المرجع نفسه

³ المرسوم التنفيذي رقم 09-374. مرجع سبق ذكره

⁴ المرسوم التنفيذي رقم 92-414. مرجع سبق ذكره

- النفقات التي تصرف بواسطة الإدارة المباشرة.
- القرارات التي تتعلق بتسيير الحياة المهنية للموظفين.
- جداول أجور المستخدمين المؤقتين والدائمين.

تبقى تواريخ اختتام الالتزام بالنفقات التي يقوم بها الولائية والبلدية خاضعة للأحكام التنظيمية التي تسيورها غير أنه يمكن، في حالة الضرورة المبررة قانوناً، تمديد هذا التاريخ بمقرر من الوزير المكلف بالميزانية¹. في ما يخص مايلي²:

- التجهيز والاستثمار.
- النفقات التي تصرف بواسطة الإدارة المباشرة.
- القرارات التي تتعلق بتسيير الحياة المهنية للموظفين.
- جداول أجور المستخدمين المؤقتين والديامين.

تبقى تواريخ اختتام الالتزام بالنفقات التي يقوم بها الولاية والبلدية خاضعة للأحكام التنظيمية التي تسيورها غير أنه يمكن، في حالة الضرورة المبررة قانوناً، تمديد هذا التاريخ بمقرر من الوزير المكلف بالميزانية³.

وفي إطار الالتزامات الاحتياطية: يجب تقديم بطاقة التسوية والوثائق الثبوتية لتأشير المراقب المالي في إطار الفترة الأخيرة في 20 يوماً التي تلي تاريخ اختتام الأمر بالصرف والدفع. كما أنه يمكن للمراقب المالي التأشير على القسط الأخير خارج الآجال 20 يوم، في الحالة المبرر قانوناً. بعد موافقة الوزير المكلف بالميزانية.

كما تبقى أجال المحددة للمراقب المالي، لفحص ملفات الالتزام الاحتياطي، هي نفسها المنصوص عليها في التنظيم المعمول به وتكون الالتزامات الغير قانونية أو الغير المطابقة للتنظيم المعمول به حسب كل حالة موضوع رفض مؤقت أو رفض نهائي⁴.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 92-414. مرجع سبق ذكره

² المرجع نفسه

³ المرسوم التنفيذي رقم 09-374، مرجع سبق ذكره

⁴ المرجع نفسه.

المطلب الثالث: مسؤولية المراقب المالي في حالة الرفض

الرفض هو الإجراء المكتوب الذي يعبر بموجبه المالي رفضه قبولاً للتزاما بنفقة لعدم شرعيته، فكل الالتزام غير قانوني وغير مطابق للتنظيم يكون موضوع رفض مؤقت أو نهائي حسب الحالة. فمذكرة الرفض التي يرسلها المراقب المالي إلى الأمرين بالصرف ينبغي أن تتضمن كل الملاحظات والمراجع التي استند عليها الرفض وينقسم إلى ثلاثة حالات:

الفرع الأول: في حالة الرفض المؤقت

يبلغ الرفض المؤقت في الحالات التالية:

- اقتراح التزام مشوب بمخالفات التنظيم للتصحيح.
- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة.
- نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة.

وفي هذه الحالة يؤجل المراقب المالي وضع تأشيرته وذلك بعدم توفر التسميات القانونية في هذه الحالة، يمنح المراقب المالي مهلة ووقت كافي للإلتزام الشكليات القانونية، وإرسال الوثائق المتبقية.

الفرع الثاني: في حالة الرفض النهائي

يعلل الرفض النهائي بمايلي:

- عدم مطابقة اقتراح الإلتزام للقوانين والتنظيم المعمول به.
- عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
- عدم احترام الأمر بالصرف بالملاحظات المدونة مذكرة الرفض المؤقت.

لا يجب أن يكون الرفض المؤقت المبلغ من طرف المراقب المالي للأمر بالصرف مكرراً¹.

في هذه الحالة يمكن للأمر بالصرف، في حالة الرفض النهائي للإلتزام بالنفقات المنصوص عليها في المادة 06 و 07 في المرسوم التنفيذي رقم 09-374 من هذا المرسوم، أن يتغاضى عن ذلك تحت مسؤوليته. بمقرر معلل، يعلم به الوزير المكلف بالميزانية.

ويرسل الملف الذي موضوع التغاضي مباشرة، إلى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي

المعني².

¹ المرسوم التنفيذي رقم 09-374. مرجع سبق ذكره

² المرجع نفسه

كما لا يمكن حصول التراضي، في حالة الرفض نهائي يعلن عنه بالنظر لما يأتي¹:

- صفة الأمر بالصرف.
- عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها.
- انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.
- انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام.
- التخصيص غير القانوني للالتزام، بهدف إخفاء إما تجاوز للاعتمادات وإما تعديلا لها أو تجاوزا لمساعدات مالية الميزانية.

الفرع الثالث - في حالة التراضي: في هذه الحالة تسقط مسؤولية المراقب المالي والمراقب المالي المساعد، وتتحول هذه المسؤولية إلى الأمر بالصرف المتراضي حيث يرسل الالتزام مرفقا بمقرر التراضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان مع الإشارة إلى رقم التراضي وتاريخه². يجب أن يطلع الأمر بالصرف، في الحالات المنصوص عليها في المادتين 11 و 12 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 في مرة واحدة على كل أسباب التي تعارض تأشيرة الملف.

يجب أن تحتوي مذكرة الرفض التي يرسلها المراقب المالي على كل الملاحظات التي عاينها وكذا مراجع النصوص المتعلقة بالملف المدروس، والتي أدى عدم احترامها إلى الرفض التأشيرة³. يجب على المراقب المالي، في حالة الرفض النهائي، أن يرسل نسخة من الملف مرفقا بتقرير مفصل، إلى الوزير المكلف بالميزانية. يمكن الوزير المكلف بالميزانية في هذه الحالة، إعادة النظر في الرفض النهائي، الصادر عن المراقب المالي، عندما يعتبر إن العناصر المبني عليها الرفض غير المؤسسة.

يجب على المراقب المالي، بعد التأشيرة الأخذ بالحسبان، إرسال نسخة من الملف للالتزام الذي كان موضوع التراضي، مرفقا بتقرير مفصل، إلى الوزير المكلف بالميزانية⁴. يرسل الوزير المكلف بالميزانية، نسخة من الملف الذي كان موضوع التراضي، إلى المؤسسات المختصة في الرقابة النفقات العمومية⁵.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 09-374. مرجع سبق ذكره

² المرسوم التنفيذي رقم 92-414. مرجع سبق ذكره

³ المرسوم التنفيذي رقم 09-374. مرجع سبق ذكره

⁴ المرجع نفسه.

⁵ المرجع نفسه.

كما أنه في إطار الالتزام الاحتياطي: تكون النفقات غير القانونية التي تمت إطار الالتزام الاحتياطي موضوع رفض النهائي من طرف المراقب المالي، على أن يرسل نسخة من مذكرة الرفض النهائي للمحاسب العمومي قصد الإعلام، كما تأخذ بعين الاعتبار النفقات التي تم رفضها نهائياً في محاسبة الالتزامات كما يقوم المراقب بإرسال تقرير إلى الوزير المكلف بالميزانية يخبره فيه عن أسباب الرفض للالتزام الاحتياطي.

تسجل التأشيرة المقبولة والتأشيرة المرفوضة الخاصة بالالتزامات الاحتياطي حسب الفصل والمادة التي تنتمي إليها في سجل خاص بالتأشيريات المقبولة والمرفوضة¹.
الحالات الخاصة: أحيانا المراقب المالي لا يؤشر حتى لو لم تكن هناك أموال كافية على:

- الاعتمادات التقييمية.
- النفقات الناتجة عن النزاعات القضائية.
- التعويضات المدنية.
- إرجاع المبالغ المحصلة وغير المستحقة.
- أو تخفيضات الضرائب الإعفاءات الجديدة.

وعليه فإنه مسؤول عن أي تأشيرة يقوم بمنحها، ونجد أن القانون المتعلق بممارسة الرقابة للمجلس المحاسبة²، ينص على أنه يعاقب على الاستعمال التعسفي للمراقب المالي لسلطته في الحالات التالية:

- إعطاء تأشيرة على شكل مجاملة.
- رفض إعطاء التأشيرة بدون سبب مقبول أو مبرر.
- اتخاذ موقف من شأنه تعطيل الأمر بالصرف في أداء مهامه.

المطلب الرابع: مسؤولية المراقب المالي في تسيير مصالحه

إن وظائف الإدارة أو تقنيات التسيير والمعروفة حديثاً بوظائف المانجمنت، تقوم أساساً على خمس عناصر وهي:

التخطيط والتنظيم والقيادة والتنسيق والمراقبة. ولكل عنصر من هذه العناصر أهمية ودور في بلوغ الأهداف العامة والإجرائية، والتنظيم عبارة عن مجموعة من النشاطات المنسقة والقائمة على توزيع المهام في ظل الشروط الحسنة للعمل، والتنظيم في حركيته وديناميكيته في تطور المستمر قابل للمراجعة

¹ المرسوم التنفيذي رقم 09-374. مرجع سبق ذكره

² القانون رقم 20/95، مرجع سبق ذكره.

دوريا حسب النتائج المحصل عليها، والمهام والصلاحيات في المؤسسة الرقابية في الحقيقة موزعة أساسا في النصوص التنظيمية الجاري بها العمل غير أن مسؤولية لا يمكن أن تتحقق في غياب التنظيم والتنسيق كحسن توزيع المهام داخل المصلحة الواحدة والتنسيق بين عناصر مصلحة معينة من جهة وما بين المصالح من جهة أخرى.

إن مؤسسات المصالح الرقابة المالية مرفق من مرافق الدولة وبالتالي فهي تخضع لأسس المسؤولية في جوانبها.

أولا - أهمية التنظيم

تتجلى أهمية التنظيم على وجه الخصوص من خلال التوزيع العقلاني للمهام بينه وبين مساعديه وتوفير الشروط الحسنة للعمل مع التنسيق المحكم والفعال لمختلف المصالح والهيئات المشرفة على التسيير بالإضافة إلى تنظيم العمل وأدواته ووسائله بطريقة منسجمة وفعالة، وبهذا فالتنظيم يسمح بوضع قواعد الأساسية للمصالح. غير أن هذه الأخيرة تبقى جامدة في غياب التنسيق والتنشيط اللذان يضيفان الحياة لكل الفاعلين.

ثانيا - التنسيق بين المصالح

يسهر المراقب المالي بمسؤوليته على التنسيق بينها عن طريق الأطراف الاستشارية في المصالح من رؤساء المكاتب وعلى وجه الخصوص ممثل التنسيق الإداري بين الفروع والمكاتب، المكلف من طرف المراقب المالي المساعد، بالإضافة إلى التقارير اليومية التي تحتل مكانة خاصة في هذه العملية.

ونظرا لعدم وجود أمانة على مستوى الرقابة المالية التي تعتبر جهاز خاص في الهرم داخل المصلحة، فدور الأمانة يتمثل في التنسيق وتنشيط الأعمال الإدارية الأساسية، فهي تنفذ وتتابع الرقابة الوزارية المحددة لأجال مسك وثائق الالتزام ومحاسبي. وبصفة عامة، المراقب المالي هو الذي يسيّر التنسيق، من خلال الأهمية التي يكتسبها ويعمل على بلورة على كل الأصعدة داخل المصالح وفيما بينها، مع مؤسسات العمومية الخاضعة لمراقبته، فهو يعمل على تحسين الأداء والمردود ويساهم على تذليل الصعوبات ويقرب بين الفروع ومهامها ويثمن آرائهم من خلال العمل المشترك كما ينمي روح التعاون والانسجام وتكافل المهام. من خلال تنمية شعور بالمسؤولية لموظفيه من خلال:

- أحداث انسجام ضروري بين مختلف مصالح المؤسسة، وإشاعة روح الثقة والتعاون بين موظفيه.
- احترام صلاحيات كل طرف في إطار التسيير الجماعي المتكامل والمنسجم.
- احترام إرادة الأشخاص في اختيار من يمثلهم ضمن تنظيم داخلي بالنسبة للموظفين.

- الاهتمام بالأوضاع الاجتماعية والنفسية للموظفين، واتخاذ كل المبادرات التي من شأنها التخفيف من معاناتهم.
- فسح المجال للمشاركة في التسيير، والعمل على تشجيع المبادرة البناءة.
- القيام بالإجراءات الخاصة بجرد ممتلكات المؤسسة على مستوى الكاتب والمرافق المستعملة.
- مع تحديد مسؤوليات الموظفين المشرفين عليها.
- توفير الحماية للمؤسسة من خلال الحراسة الدائمة والمستمرة.
- المراقب المالي بحكم تمثيله للمؤسسة في جميع الحياة المدنية، وبحكم صلاحياته الواسعة التي منحها له القانون، مدعو بضبط كافة الإجراءات الضرورية والتنظيمية من أجل ضمان أمن الأشخاص والتجهيزات داخل المؤسسة، والسهر على إقامة التدابير اللازمة في مجال الرقابة.
- يلزم المراقبون الماليين المراقبون الماليين مساعدين بالسر المهني ولموظفيهم، لدى دراستهم للملفات والقرارات التي يطلعون عليها.
- مسك السجلات والدفاتر والكشوف والوثائق المختلفة وضبطها.

الفرع الأول: تحديد المسؤولية الإدارية والمحاسبية

حيث أن مهام مسؤوليات المراقبون الماليين تخضع لنظام مسؤولية صارمة من قبل وزارة المالية، فالمراقبون الماليين ملزمون بإرسال عند نهاية كل سنة مالية حوصلة سنوية إلى وزارة المالية تخص نشاطات وأعمال المراقبين الماليين والتي تقارن مع حسابات التسيير للمحاسب العمومي ومع الحساب الإداري للأمر بالصرف وذلك للمقارنة والمقاربة بينهم¹. وهنا من الممكن أن تكون مسؤولية المراقب المالي موضوعة رهن الاتهام، حالة منح تأشيرات غير مسموح بها ومخالفة للقوانين أو رفض البعض الآخر وهي مؤهلة للقبول.

فالمراقب المالي ملزم بسمك محاسبة للالتزامات بالنفقات وسجلات منح التأشيرات والرفض وكذلك متابعة الأرصدة المالية لكل بند من بنود الميزانيات العمومية بالمتابعة والمراقبة وكذلك متابعة سير مجموع المصالح الموضوعة تحت سلطته. وتبعاً لما ذكرناه أعلاه يمكن أن نحدد:

أولاً: المسؤولية الإدارية للمراقب المالي: حيث أنه لا تطبق عليه المسؤولية المالية والشخصية لأنه لا يعتبر عوناً " محاسبياً "، ويكون مسؤولاً إدارياً أما وزير المالية، والمراقب المالي أقرب أكثر إلى

¹ المرسوم التنفيذي رقم 09-374، مرجع سبق ذكره

المحاسب العمومي بالنسبة لاحترام الأوامر السلمية. وكذلك مسؤول عن المصالح التابعة له إداريا من مختلف المكاتب الموضوعة تحت تصرفه.

كما أن المراقب المالي يتعرض الى عقوبات كأبي موظف للعقوبات الإدارية التالية¹:

1. تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية.
 2. إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه.
 3. رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول.
 4. إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية.
 5. استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة.
- تعرضه للعقوبة من الدرجة الثالثة إذا قام المراقب المالي بما يأتي:

1. الاستفادة من امتيازات، من أية طبيعة كانت، يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته.
2. ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.
3. التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة.
4. إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة.
5. تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية.
6. الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح آخر.

تعرضه للعقوبة من الدرجة الرابعة اين يخضع تحديد العقوبة المطبقة لدرجة خطورة الخطأ، كذلك للظروف المحققة أو المشددة التي ارتكبت فيها المخالفة ولمدى مسؤولية المراقب المالي المخالفة وللعواقب والأضرار التي تلحق بالمؤسسة أو موظفيها من جراء تلك المخالفة.

تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر توضح فيه أسباب العقوبة.

ثانيا -المسؤولية المحاسبية للمراقب المالي: المراقب المالي يجب عليه ضبط حسابات الالتزام وهذا سيؤدي إلى دفع تقارير دورية لوزير المالية لكي يتمكن من متابعة تنفيذ الميزانية.

¹ الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 من القانون الأساسي للتوظيف العمومية .

الفرع الثاني: المسؤولية المدنية والجنائية

إن العقوبات من طرف غرفة الانضباط بالميزانية والمالية للمجلس الأعلى للمحاسبة، فهي بإمكانها فرض غرامات مالية على المراقب المالي في حالة عدم احترامه للقوانين المعمول بها في مجال الميزانية والمالية وذلك وفقاً للمادة 88 الفقرة 07 من القانون 95-20 المتعلقة بمجلس المحاسبة، حيث تعتبر هذه مخالفة القوانين وقواعد الميزانية المالية¹. كل رفض للتأشيرة غير مؤسس، أو حالة الممنوحة أعطيت خلافاً للقوانين. وتبعاً " لما ذكرناه أعلاه يمكن أن نحدد:

الفرع الثالث: المسؤولية الشخصية للمراقب المالي

هذا النوع من المسؤوليات يمر بالغرفة التأديب بالميزانية المالية والمجلس المحاسبة عموماً تمس الأمرين الصرف والمحاسبة العمومية وأعضاء المراقبة التي نتج وثائق التسيير الإداري المتضمن الأخطاء المخالف للقوانين المحاسبة العمومية الذين تسببوا في الخسارة العمومية طبقاً للمادة 88 من الأمر رقم 95-20 المتعلقة بمجلس المحاسبة تعتبر المخالفات لقواعد الانضباط في مجال التسيير الميزانية والمالية والأخطاء و المخالفات خرقاً صريحاً بالأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على تسبب الأموال العمومية التي تلحق ضرر بالهيئة العمومية².

الفرع الرابع: المسؤولية الجنائية للمراقب المالي

إن المراحل المختلفة للخوض في النفقات تبدأ منذ التقدير إلى غاية الدفع وتمر عبر مراحل كثيرة من المراقبة في الأصل الاعتمادات المالية منصوص عليها في القانون المالية المصوت عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الدستوري، توزع الاعتمادات المالية حسب الباب في كل قطاع مخصص له بواسطة مقررة اعتماد الدفع المؤشرة من طرف المراقب المالي للدولة لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين. حيث توزع عليهم حسب المادة في الميزانية والالتزام يكون بالنفقات العمومية يكون أمام المراقب المالي هذا الالتزام يتكون مرحلتين:

- المرحلة القانونية التي ينشأ فيها الالتزام بالدين على الهيئة الإدارية بمبادرة الأمر بالصرف.
- مرحلة المحاسبية تتكون من توزيع اعتمادات الدفع الضرورية لإنجاز الهدف الملتمزم به من طرف المحاسب، إجراءات المراقب المالي تنحصر في مرحلتين يتم منح التأشيرات بعدما يتفحص ملف الالتزام في حالة عدم احترام محتوى هذه المادة تطبيق عليه الإجراءات القانونية.

¹ الأمر رقم 95-20، مرجع سبق ذكره

² الأمر رقم 95-20. المرجع نفسه

كما أن هناك عدة نقاط متداخلة في المادة 88 من القانون 95-20 ونذكر على الخصوص التأخيرات الغير شرعية في إعطاء التأشيرات الذي يعرض المراقب المالي إلى متابعة من طرف مجلس المحاسبة، لأن هذا تأخير يتسبب في ديون على عاتق الدولة ويتسبب خسارة في الخزينة، ولا يتمكن الأمر بالصرف أن يغطي بعض الديون، فيذهب الدائن إلى مباشرة إلى القضاء لاستقاء دينه دون علم الأمر بالصرف، وبذلك يسبب في للإدارة في مشاكل في غنى عنها¹.

فالعقوبات والمتابعة ضده في المخطط الإداري والمدني والجزائي غرامات مالية للمراقب المالي تنطبق عليه من تاريخ ارتكاب المخالفة. وتضاعف هذه الغرامة بمثلها عندما المراقب المالي يخالف إجراءات التنظيم والمطابقة.

¹ الأمر رقم 20-95، مرجع سبق ذكره

تمهيد:

بعد تطرقنا إلى الجانب النظري في هذه المذكرة كان لا بد على أن أخصص جزء تطبيقي من أجل معرفة أكثر على الرقابة المالية والنفقات العمومية، حيث من هذا الفصل اخترنا دراسة مصلحة المراقبة المالية من بين الأجهزة الرقابية التي تعتبر من أهم الهيئات التي تركز عليها الدولة في المراقبة على نفقاتها، التي تكون رقابة قبل تنفيذها أي الرقابة القبلية أو السابقة على النفقات العمومية من أجل تفادي الأخطاء قبل وقوعها.

فقد قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: نظرة عامة حول مصلحة المراقبة المالية لولاية**المبحث الثاني: دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العمومية**

سنتطرق في هذا المبحث الأول على تعريف المصلحة المراقبة المالية وكذا نتطرق إلى الهيكل التنظيمي ومختلف مكاتب والفروع حسب ما أتى به القانون رقم 92-414، ومهام كل هذه المكاتب في عملية الرقابية على النفقات.

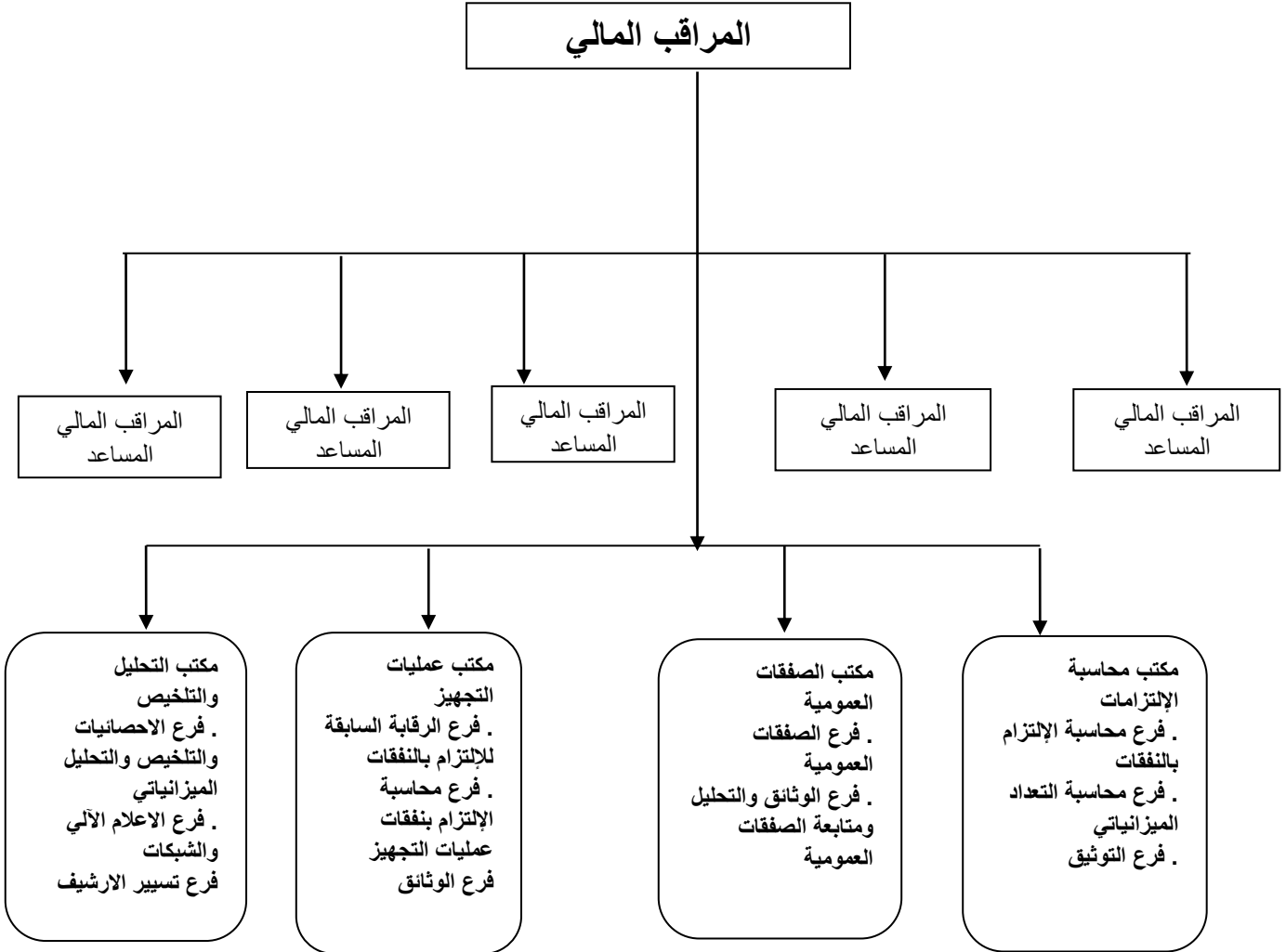
المطلب الأول: تعريف مصلحة المراقبة المالية:

تعتبر مصلحة المراقبة المالية من الأجهزة الرقابية التي تعطي تقارير المتعلقة بالتصرف في الأموال، ومن البديهي فأن تقوم بعملية المراجعة والرقابة في هذه المصلحة تتم على النفقات بحيث لا يمكن أن تتم المراقبة على تحصيل الإيرادات، ولكنها تعني هنا الموافقة مقدما على تقدير الإيرادات وتوزيعها على بنود المصروفات، تقوم على منع وقوع الأخطاء والمخالفات المالية في أكثر الأحيان، حيث تقوم بمساعد على الدقة في تطبيق وتنفيذ القوانين واللوائح والتعليمات المالية وكذلك للمصلحة آثار سريع على الرقابة قبل وقوع الحدث المالي، ويعتبر هذا من أهم مميزات الرقابة الناجحة وتسهم على تخفيف المسؤولية الملقاة على عاتق رجال الإدارة القائمون بالتنفيذ، وذلك لتحقيقهم من مشروعية وسلامة التصرف قبل البدء فيه الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

المطلب الثاني: دراسة الهيكل التنظيمي للمراقبة المالية للولاية

أولاً: الهيكل التنظيمي للمراقبة المالية للولاية

الشكل 1-3 الهيكل التنظيمي لمصلحة المراقبة المالية



ثانيا: تنظيم مصالح المراقبة المالية

بعد أن وضحنا الهيكل التنظيمي للمصلحة المراقبة المالية نأتي على تقديم وتعريف كل فرع المصلحة وكذلك مهام كل واحدة منها.

المراقب المالي:

هو شخص تابع لوزارة المالية ويتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري يمضيه الوزير المكلف بالميزانية، ويكون مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية ويعمل بمساعدة مساعدين له يعنون بموجب قرار وزاري، ورقابة المراقب المالي هي شرعية وليست مراقبة ملائمة إذا أنها تقوم على رقابة شرعية النفق.

- ويمكن أن نميز بين نوعان من المراقبين، المراقب المالي والمراقب المالي المساعد وكل منها يعين من بين الموظفين الذين يمارسون مهامهم في المديرية العامة للميزانية، وكل حسب رتبته.
- المراقب المالي مسؤول عن تسيير المصالحة المراقبة المالية.
- المراقب المالي المساعد مسؤول في حدود الاختصاصات التي يفوضها إليه المراقب المالي عن الأعمال التي يقوم بها التأشير التي يسلمها.

تمثل المهمة الرئيسية للمراقب المالي في المصلحة مراقبة مشروعية عمليات تنفيذ النفقات العمومية، ومطابقتها للأنظمة والقوانين المعمول بها، إضافة إلى الإشراف على متابعة الوضعية المالية للمؤسسات المكلفة بمراقبتها.

وتطبيقا للمادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 414-92 المؤرخ 14/11/ 1992 والمتعلق

بإجراءات الإلزام، يتحقق المراقب المالي من:

- صفة الأمر بالصرف.
- مشروعية النفقة العمومية ومطابقتها بالقانون والأنظمة المعمول بها.
- توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
- التخصيص القانوني للنفقة.
- مطابقة مبلغ الإلزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة

المراقب المالي مساعد:

يحدد المراقب المالي مهام المراقب المالي المساعد الموضوع تحت سلطته، باستثناء بعض المهام وفقا لكيفيات تحدد بموجب قرار، وذلك في ما يخص الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية، ويكلف المراقب المالي المساعد بما يلي:

- مساعدة المراقب المالي في ممارسة مهامه، في حدود ما يسمح له القانون
 - إعداد تقرير للمراقب المالي عن نشاطه وظروف ممارسة صلاحيات المسندة إليه
 - إنابة المراقب المالي في حالة غيابه أو حصول مانع له، له حساب الشروط والكيفيات التي تحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية
- كما يمارس المراقب المالي المساعد، بالإضافة إلى المهام المكلف بها القانون، المهام يحددها له المراقب المالي بموجب مقرر، بعد مصادقة المدير العام للميزانية عندما يتعلق الأمر بمصالح الرقابة المالية لدى الولاية أو البلدية غير أنه لا يمكن للمراقب المالي المساعد القيام بـ: الرفض النهائي، الإشعار، التقرير المفصل.

- شروط إنابة المراقب المالي:

- في حالة غياب الغير المتوقع للمراقب المالي أو حدوث مانع للمراقب المالي، تمارس صلاحيات هذا الأخير، من طرف المراقب المالي المساعد، 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 بموجب مقرر صادر عن المدير العام للميزانية عندما يتعلق الأمر بمصالح المراقبة المالية لدى الولاية والبلدية
- في حالة الشعور المؤقت لمنصب المراقب المالي.
 - في حالة غياب المتوقع للمراقب المالية اقتراح من هذا الأخير.
 - كما يمارس المراقب المالي المساعد جميع الصلاحيات المخولة للمراقب المالي طيلة فترة النيابة.
- يتم تحديد عدد المراقبين الماليين لدى الإدارة المركزية والولاية والبلدية، وكذا عدد المراقبين الماليين المساعدين الملحقين بكل مراقب مالي، وكذا تنظيم مصالح المراقبة المالية في مكاتب وفي فروع بقرار من طرف الوزير المكلف بالميزانية بطلب من المراقب المالي.
- حيث تقرر تقسيم مصلحة الرقابة المالية من مكتبين 02 إلى أربعة 04، مكاتب، توضع تحت سلطة المراقب المالي الذي يساعده من ثلاثة 03 إلى خمسة 05، مراقبين ماليين مساعدين.

وهذه المكاتب هي على الشكل التالي:

- مكتب محاسبة الالتزامات.
- مكتب الصفقات العمومية.
- مكتب عمليات التجهيز.

• مكتب التلخيص والتحليل.

حيث يتم تعيين رؤساء مكاتب بقرار من الوزير المكلف بالميزانية، بناء على الاقتراح من المراقب المالي من بين:

- الموظفون الذين ينتمون على الأقل إلى رتبة مفتش محلل مركزي للميزانية أو رتبة معادلة لها.
- الموظفون المرسمون الذين ينتمون إلى رتبة مفتش محلل رئيسي للميزانية أو مفتش محلل للميزانية أو رتبة معادلة لهما، الذين يثبتون 03 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

3. مكتب محاسبة الالتزامات بالنفقات:

تتمثل المحاسبة التي يمسكها المراقب المالي في مجال نفقات التسيير في مايلي:

- الاعتمادات المفتوحة أو المخصصة حسب الأبواب والمواد.
- ارتباط الاعتمادات.
- تحويل الاعتمادات.
- التفويضات بالاعتماد التي تمنح للأمرين بالصرف الثانويين.
- الالتزام بالنفقات التي تمت.
- الأرصدة المتوفرة.

كما تتمثل محاسبة الالتزامات، التي يمسكها المراقب المالي في مجال نفقات التجهيز والاستثمار العمومي، طبقا لمقرر البرامج أو التفويض ترخيص المبلغة له من السلطة المؤهلة بالنسبة لكل قطاع فرعي من مدونة الاستثمارات العمومية وبالنسبة لكل عملية.

4. مكتب الصفقات العمومية

الصفقات العمومية هي عقود مكتوبة، تبرم وفق شروط المنصوص عليها، قصد انجاز الإشتغال واقتناء اللوازم والخدمات والدراسات، لحساب المصلحة المتعاقدة حيث تبرم الصفقات العمومية وفقا لإجراء المناقصة الذي يشكل القاعدة العامة، أو وفق لإجراء التراضي وذلك من خلال تحديد المتعامل المتعاقد، بيانات الصفقات، أسعار الصفقات، وكيفيات الدفع، والضمانات المقدمة، آجال التنفيذ.

تخضع الصفقات العمومية التي تبرمها المصالح المتعاقدة للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ وقبل تنفيذها وبعده، حيث تمارس عمليات الرقابة التي تخضع لها الصفقات في شكل رقابة داخلية ورقابة خارجية ورقابة الوصاية، فبعد دراسة ملف الصفقة وفي حالة الموافقة عليه ومنح التأشير، تبلغ المصلحة

المتعاقدة والسلطة الوصية عليها، وعليه فبعد تحصلها على تأشيرة لجنة الصفقات العمومية، تبادر المصلحة المتعاقدة بإعداد ملف الالتزام، لتعرضه على المراقب المالي.

وتجدر الإشارة الى أن تأشيرة المراقب المالي التي يمنحها قبل إنجاز العقد، الصفة لا تعبر سوى ضمان وتأكيد وجود رخصة البرامج التي تسمح بإبرام الصفقة.

كما تعتبر التأشيرة الممنوحة من طرف لجنة الصفقات العمومية المختصة، في إطار الرقابة السابقة المشاريع الصفقات العمومية إلزامية على المراقب المالي.

حيث تبدأ رقابة المراقب المالي من مرحلة قيام العقد الخاص بالصفقة وتنتهي بنصفية الحساب.

المرحلة الأولى: تبدأ بحضور ممثل وزارة المالية في لجنة اختيار المتعاقد

المرحلة الثانية: عند وضع التأشيرة من أجل تسديد الحساب

كما يتأكد قبل وضع تأشيرته من صحة الاسم العائلي والشخصي للمتعاقد، إذا كان شخصا طبيعيا والاسم التجاري والمقر الاجتماعي وممثله إذا كان شخصا معنويا، كما يراقب محل الصفقة وما إذا كانت مطابقة لما جاء في الإعلان عنها، ويتأكد من صحة الوثائق المرفقة حتى يتجنب أي نزاع يمكن أن يحصل لاحقا وإثناء تسديد الإقساط يتأكد المراقب المالي من كون النفقات قد صرفت من اعتماد متوفر، وأن نوعها مطابق لباب الميزانية المقترح اقتطاعها منه، وأنها مقدرة بكيفية صحيحة وكونها مشروعة بالنسبة للقوانين والأنظمة، ويتحقق المراقب المالي أيضا من كون الإلزام المقترح يتعلق حقيقة بمجموعة النفقة التي تلتزم الإدارة باقتطاعها طيلة السنة.

غير أنه وفي حالة ما إذ لاحظ المراقب المالي نقائص بعد التأشيرة على مشروع الصفقة يقوم بتبليغ كل من الوزير المكلف بالميزانية ورئيس لجنة الصفقات العمومية المختصة والامر بالصرف المعني عن طريق إشعار.

يكلف مكتب الصفقات العمومية، لاسيما بـ:

- دراسة مشاريع دفاتر شروط المناقصات لو التراضي التي يكون فيها المراقب المالي أو ممثله مقررا و/أو عضوا في لجنة الصفقات.
- إعداد التقارير التقديمية والتحليلية المتعلقة بمشاريع العقود التي تمت دراستها.
- المساهمة مع مكتب عمليات التجهيز في دراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات العمومية والملاحق التي لا تدخل ضمن اختصاص لجان الصفقات.

- تحضير الإشعارات المبينة للنقائص للملاحظة في الصفقات العمومية والملاحق المؤشر عليها من طرف لجان الصفقات العمومية المؤهلة، بالتنسيق مع مكتب عمليات التجهيز.
- متابعة الملفات التي تكون موضوع رفض التأشير و/أو تغاضي.
- إعداد التقارير المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 29-414.
- تشكيل رصيد وثائقي متعلق بالصفقات العمومية والنفقات العمومية.
- إعداد تحاليل دورية متعلقة بالصفقات العمومية.

5. مكتب عمليات التجهيز

نفقات التجهيز هي نفقات تتعلق بالتجهيزات الجماعية وأشغال المنشآت الأساسية الكبرى الاقتصادية والاجتماعية، تهدف من خلالها الدولة إلى تكوين رؤوس أموال بقصد تنمية الثروة الوطنية.

حيث أن تسيير نفقات التجهيز يعتمد على نظام خاص قائم على عدة أدوات أهمها

أ - نظام رخص البرامج:

إن تنفيذ نفقات التجهيز، وتحضيرها ومراقبتها تخضع لنفس قواعد المالية العمومية والمحاسبة العمومية غير أنها تمتاز ببعض الخصائص والوصيات لا سيما على مستوى مرحلة الالتزام والدفع، حيث يسمح بالالتزام بعد اعتماد رخص البرامج ولا يمكن الدفع إلا بعد الترخيص باعتمادات الدفع.

ب - تسيير ومراقبة رخص البرامج واعتمادات الدفع:

في ما يخص تسيير رخص البرامج واعتمادات الدفع يبلغ الوزراء المختصون ومسؤولو المؤسسات والإدارات المختصة وكذا الولاية إلى مصالح الوزير المكلف بالمالية جميع المعلومات المرتبطة بإعداد التجهيزات العمومية الممولة من طرف الدولة وتنفيذها وتقويمها ويحدد مضمون ذلك ودورية عند الحاجة بتعليمات من الوزير المالية في ما يخص مراقبة مشاريع التجهيز.

يقدم المراقب المالي مقرر التسجيل وبطاقة الالتزام ليسجل المعلومات المتعلقة بالمشروع ويطابقها مع مقرر البرامج ثم يمنح التأشيرة وفي نفس الشيء بالنسبة لمقررات إعادة التقييم، تخفيض أو تغيير هيكل المواصفات حيث يجب أن تحمل تأشيرة المراقب المالي، وبعدها يقوم بالرقابة على بقية الالتزامات الناتجة عن تنفيذ المشروع ليضمن عدم تجاوز مجموعها للمبلغ المنصوص عليه في مقرر التسجيل هذا إلى جانب القيام بالمهام التي نصت عليها المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-14.

يكلف مكتب عمليات التجهيز، لاسيما ب:

- التكفل بترخيص البرامج والتعديلات المدخلة عليها.

- الرقابة السابقة لمشاريع الالتزام بالنفقات التي يتكفل بها المكتب.
- مسك محاسبية الالتزامات بالنفقات التي يتكفل بها المكتب.
- إعداد مذكرات الرفض.
- مسك سجلات تدوين التأشيريات الرفض.
- متابعة الملفات التي تكون موضوع رفض و/أو تغاضي.
- إعداد الوضعيات الإحصائية الدورية المتعلقة بالالتزامات بالنفقات التي يتكفل بها المكتب.
- تشكيل رصيد وثائقي متعلق بالنفقات لاسيما نفقات الاستثمار العمومي.

6. مكتب التحليل والتلخيص:

هي مصلحة تشرف على التحليل على مستوى مصالح الرقابة من فكرة الالتزام الى غاية التجسيد الفعلي والتنفيذ من طرف مصلحة التلخيص وذلك عن طريق متابعة دورية ودقيقة للمعطيات في كل سنة مشاريع، قرارات برنامج عمل، تمنح فيه كل المعلومات والتقارير اللازمة للمراقب المالي على مستوى الوزارة والولاية والبلدية ولها الحق في اقتراح خطط لسير مصالحها، مكتب محاسبية الالتزامات، مكتب الصفقات العمومية مكتب عمليات التجهيز، كما تقوم بمتابعة دورية لمشروع ما أو نفقة ما لفائدة قطاع ما أو بلدية ما يكلف مكتب التحليل والتلخيص، لاسيما بمايلي:

- تشكيل قواعد بيانات إحصائية
- تحليل وتلخيص الوضعيات الإحصائية المقدمة من طرف المصلحة
- إعداد التقرير بالتنسيق مع المكاتب الأخرى للمصلحة
- المساهمة في تنفيذ المخطط التوجيهي للإعلام الآلي للمديرية العامة للميزانية، على مستوى المصلحة
- المساهمة في تحسين المحيط المعلوماتي ونظام المعلومات للمصلحة
- حفظ أرشيف المصلحة وتسييره.

المطلب الثالث: فروع مصلحة المراقبة المالية

من خلال تقسيم مصلحة المراقبة المالية الى مكاتب فإنه يتوجب على الوزارة تقسيم المكاتب الى فروع من أجل تخفيف الضغط على المكاتب وتسهيل العملية الرقابية وجعلها أكثر فعالية، حيث يدير كل فرع رئيس.

يتم تعيين رؤساء فروع بقرار من وزير المكلف بالميزانية بناء على اقتراح من المراقب المالي من

بين:

• الموظفون الذين ينتمون إلى رتبة مراقب رئيسي للميزانية أو رتبة معادلة لها، الذين يثبتون 5 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

• الموظفون الذين ينتمون إلى رتبة مراقب ميزانية أو رتبة معادلة لها الذين يثبتون 8 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

حيث يتم تنظيم مصالح المراقبة المالية إلى هياكل في فروع يحدد عددها بثلاث فروع على الأكثر حسب الحالات التالية:

الحالة الأولى: تنظيم مصلحة المراقبة المالية التي تضم خمسة (05) مراقبين ماليين مساعدين في 04 مكاتب.

- مكتب محاسبة الالتزامات.
- مكتب الصفقات العمومية
- مكتب عمليات التجهيز
- مكتب التلخيص والتحليل.

الحالة الثانية: تنظم مصلحة المراقبة المالية الى أربعة (04) مراقبين ماليين مساعدين في ثلاث مكاتب.

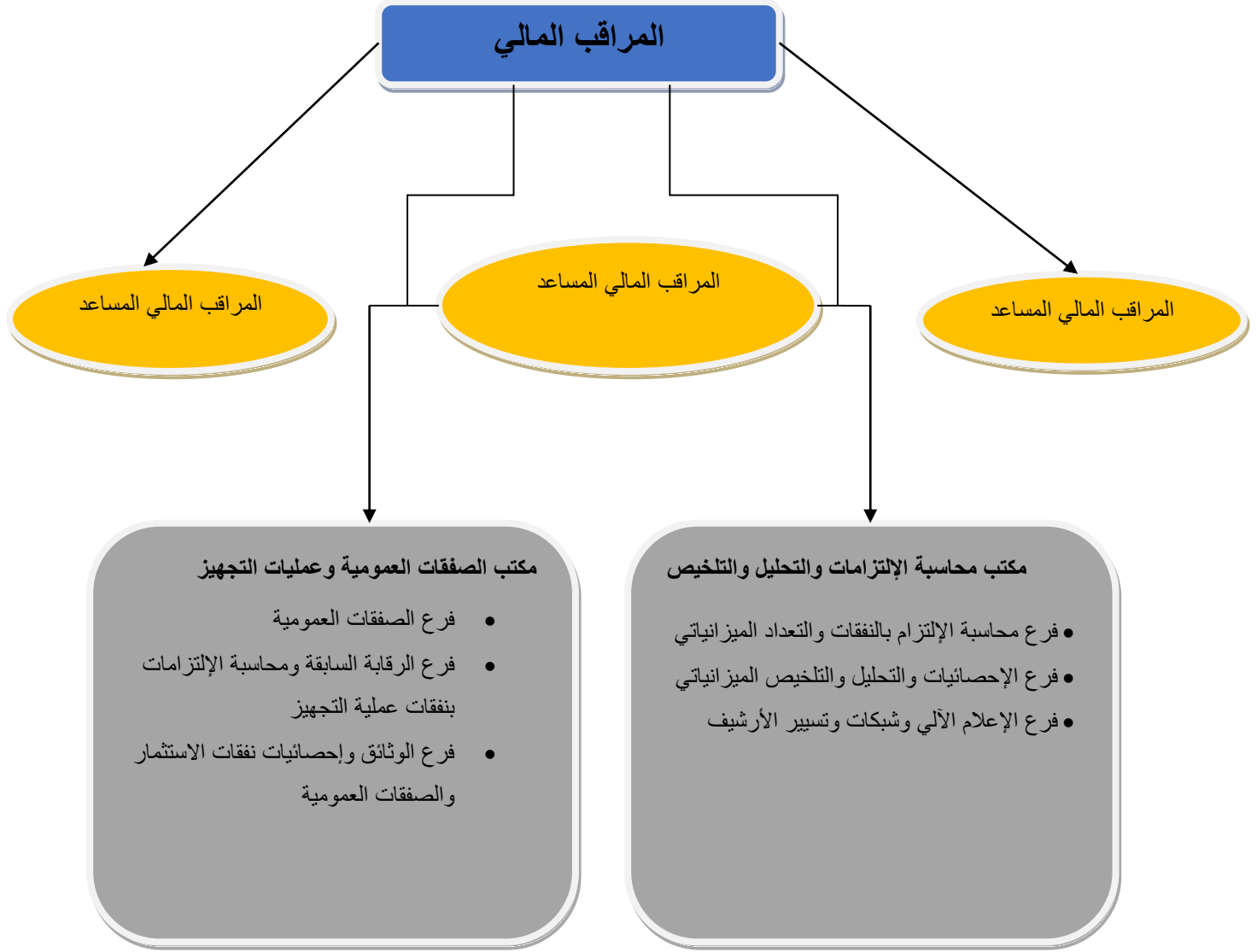
- مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل والتلخيص
- مكتب الصفقات العمومية
- مكتب عمليات التجهيز.

الحالة الثالثة: تنظم مصلحة المراقبة المالية إلى ثلاث (03) مراحل: تنظم مصلحة المراقبة

المالية إلى ثلاث (03) مراقبين ماليين مساعدين في مكتبين (02)

- مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل والتلخيص.
- مكتب الصفقات العمومية وعمليات التجهيز.

الشكل 3 - 2 الهيكل التنظيمي لمصلحة المراقبة المالية لولاية المسيلة



المصدر: من إعداد الطالب استنادا للقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2012/07/09

المبحث الثاني: دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العمومية

في هذا المبحث سوف نوضح مختلف العمليات ومراحل على المراقبة السابقة وكذلك كيفية التعامل مع النفقات ومراقبتها من طرف المراقب المالي التي يقوم بوضع التأشير في الموافقة على النفقات العمومية.

المطلب الأول: الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها

تعتبر الرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها من أحسن الوسائل وذلك تتم قبل التنفيذ النفقات العمومية، وهي بذلك تمنع وقع الخطأ التي قد يترتب عليها الأضرار الخطيرة تمس الأموال العمومية. تمارس هذه الرقابة بواسطة مراقبين ماليين ومراقبين ماليين مساعدين حيث يتم تعيينهم من طرف الوزير المكلف بالمالية.

وتظهر جليا أهمية هذه الرقابة إذا نفذت وفق القانون، بأنها تسمح بنجاح الخطة المالية المرخصة، وهذا يعني تنفيذها دون وقوع أي أخطاء، لذلك يطلق عليها البعض بالرقابة الوقائية أو المناعة.

أولا: الرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها على المستوى المحلي

ففي المستوى المحلي، هناك مراقب مالي في كل ولاية مكلف بالمراقبة المالية للالتزام بالنفقات. والمصالح غير الممركزة للدولة أو الهيئات العمومية الأخرى مثل المديرات ومختلف المصالح التي يتصرف رؤساءها في اعتمادات مفوضة. والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري مثل المستشفيات والجامعات.

من هذا يتضح الحرص الشديد من على وجود مثل هذه المراقبة التي لا تسمح بأي انحراف عن القوانين المعمول بها في المجال النفقات العمومية.

إن ممارسة هذا النوع من الرقابة على هذا المستوى من طرف المراقب المالي تكون حاجز واقى ضد أي خرق للقانون، وحافزا فعال لتنفيذ النفقات العمومية.

ثانيا: مجال تدخل الرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها

• ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة.

أي ميزانية كل وزارة حيث أنه لكل قطاع وزاري ميزانيته الخاصة به تحدد فيه نفقاته وإيراداته وكذا نفس الأمر بالنسبة للهيئات والإدارات التابعة للدولة.

• الميزانية الملحق.

وهذا يعمل المراقب الإجراء الرقابة القبلية على النفقات المتعلقة بالميزانية الملحق والمعرفة وفق نص المادة 44 من 17/84 المتعلق بقانون المالية المؤرخ في 1984/07/07. لكونها العمليات المالية لمصالح الدولة والتي يضيف القانون عليها بالشخصية الاعتبارية والتي لها دور تقدم خدمات أو إنتاج خدمات مدفوعة الثمن.

• الميزانية الولاية.

وهي عبارة عن جدول لتقدير الإيرادات والنفقات الخاصة بالولاية وهي أيضا خاضعة لرقابة المراقب المالي.

النفقات الملتزم بها والحسابات الخاصة للخزينة.

• ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني.

ثالثا: أهداف الرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها

تهدف الرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها إلى تحقيق ما يلي:

- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به.
- مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية.
- التحقق مسبقا من توفر الاعتمادات المالية.
- ترشيد النفقات وحمايتها من التبديد والاختلاس.
- إثبات صحة النفقة بوضع التأشير على الوثائق الخاصة بالنفقة أو تعديل رفض.
- التأشير عند الاقتضاء، وذلك ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم والتي تراعي طبيعة النفقة.
- إعلان الوزير المكلف بالمالية شهريا بصحة توظيف النفقات والوضعية العامة للاعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة.

وفي الأخير نشير على أنه يجب أن تكون كل نفقة مرفقة بملف يتضمن تفاصيل هذه النفقة مع الوثائق المبررة حتى تسهل تحقيقات ومراجعات المراقب المالي، إضافة إلى تقادي الأخطاء والمخالفات التي يمكن الوقوع فيها.

المطلب الثاني: مراحل تطبيق مراقبة المراقب المالي على النفقات

أولاً: في حالة منح التأشيرة على الالتزام بالنفقات

المقصود بالتأشيرة المصادقة من طرف المراقب المالي بعد فحص النفقة المقدمة له من طرف الأمر بالصرف بحيث يتم إعداد النفقة من طرف الأمر بالصرف الملتزم بالنفقة بعدما يتأكد من مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها ونجد هنا العديد من القارات الخاضعة لهذه التأشيرة يحدد نوعها الوزير المكلف بالميزانية كما تتضمن تأشيرة المراقب المالي من خلال المراقبة المسبقة على المشاريع.

• الصفقة القانونية للأمر بالصرف: أي ضرورة التأكد من التوفر الصفقة القانونية للأمر بالصرف الملتزم بالنفقة بأنه كل شخص مؤهل قانونياً للقيام بتنفيذ عمليات الالتزام بالنفقة أو التصفية أو توجيه أمر بالدفع.

• تطابق الالتزام بالنفقة مع القوانين والتعليمات والتنظيمات المعمول بها.

• مراعاة توفر الاعتمادات والمناصب المالية الرخص بها. والاعتماد المالي هو الرخصة القانونية التي تسمح للأعوان المكلفون بالتنفيذ القيام بالعمليات الموكولة إليهم فعلى الأمر بالصرف عند التزامه بالنفقة أن يستند إلى ذلك الاعتماد المالي المفتوح في حدود الميزانية المخصصة لذات الغرض.

• التخصيص القانوني للنفقة:

• مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة معه.

• التأكد من وجود التأشيريات والترخيصات والآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة قانوناً لهذا الغرض إذا ما نص القانون على إلزاميتها ويتعلق هذا بالخصوص بنفقات الصفقات العمومية التي تلعب فيها لجان الصفقات العمومية دوراً بارزاً بمنح أو رفض التأشيرة.

بعد توفر جميع هذه الشروط المذكورة أعلاه والتي تبقى تحت تصرف سلطة المراقب المالي في مدة لا تتجاوز أقصاه 10 أيام غير أنه قد يمدد هذه الآجال إلى 10 أيام أخرى في حالات استثنائية بالنسبة للملفات المعقد. ويقوم المراقب المالي في الأخير بوضع التأشيرة عن طريق وضع ختم وترقيم التأشيرة في بطاقة الالتزام (أنظر الملحق رقم 01)

ثانياً: في حالة الرفض المؤقت للتأشيرة

وهي ما نصت عليه المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 ويهدف إلى تصحيح الأخطاء

الجارية وهو يتم في الحالات التالية:

❖ اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح.

❖ عدم كفاية أو انعدام الوثائق المثبتة للالتزام بالصفقة والمطلوبة قانونا.

❖ نسيان أحد البيانات الهامة في الوثائق المرفقة بالالتزام.

وهذا يعتبر أحد تخلف أحد هذه البيانات سبيلا للرفض المؤقت لمنح التأشيرة من المراقب المالي وتعد هذه المخالفات غير جوهرية إذ تمثل إجراءات شكلية تدع لأمر بالصرف فرصة التعديل للالتزام بالنفقة وتسخير أحد تخلف أحد هذه البيانات سبيلا للرفض المؤقت لمنح التأشيرة من المراقب المالي وتعد هذه المخالفات غير جوهرية إذ تمثل إجراءات شكلية تدع لأمر بالصرف فرصة التعديل للالتزام بالنفقة وتصحيح الخلل الوارد (أنظر الملحق رقم 02).

ثالثا: في حالة الرفض النهائي للتأشيرة

يعتبر الوسيلة الأساسية في يد المراقب المالي لضمان مشروعية الالتزام الذي يوقعه الأمر بالصرف، وضمان تصحيح الأخطاء أخذ ملاحظات وتحفظات الرفض المؤقت وهي ما بيته المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 على النحو التالي:

❖ عدم شرعية الالتزامات بالنفقة لمخالفتها القوانين والتنظيمات المعمول بها

❖ عدم توفر الاعتمادات او المناصب المالية

❖ عدم احترام الأمر بالصرف لملاحظات واقتراحات المراقب المالي المدونة في وثيقة الرفض

المؤقت

وتعد هذه الحالات من الإجراءات الأساسية والجوهرية التي لا يمكن للأمر بالصرف تصحيحها وبهذا لا يمكنه تصحيح الإلتزام بالنفقة وبهذا لا يمكنه تصحيح الإلتزام بالنفقة غير انه يشترط أيضا على المراقب المالي أن يبرر رفضه النهائي لمنح التأشيرة حتى لا يكون متعسفا في اختصاصه الرقابي.(أنظر الملحق رقم 02).

رابعا: في حالة قرار التغاضي.

ففي حالة الرفض النهائي للاعتزام بالنفقات، يمكن للأمر بالصرف أن يتغاضى عن ذلك وتحت مسؤوليته بمقرر معلل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية، ويرسل هذا الملف الذي يكون موضوع التغاضي فورا الى الوزير المعني أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني حسب الحالة.

ويرسل الامر بالصرف الإلتزام مرفقا بمقرر التغاضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان مع الإشارة إلى رقم التغاضي وتاريخه، ويرسل المالي بدوره نسخة من الملف الإلتزام

موضوع التفاوضي إلى الوزير المكلف بالميزانية قصد الإعلام، ويقوم الوزير بدوره وفي جميع الحالات بإرسال نسخة إلى المؤسسات المختصة في الرقابة. (انظر الملحق رقم 03).

1. حالات التي تمكن حصول التفاوضي في الحالة الرفض النهائي

لا يجوز حصول التفاوضي في حالة الرفض النهائي وفق ما يلي:

- عدم توفر صفقة الامر بالصرف الصيغة القانونية
- عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها أصلا.
- انعدام التأشير أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.
- انعدام الوثائق والسجلات الثبوتية التي تتعلق بالالتزام بالنفقة.
- التخصيص غير القانوني للالتزام بالنفقة.

2. إجراءات التفاوضي:

- بعد إعداد مقرر التفاوضي من طرف الامر بالصرف.
- يرسل الالتزام مرفقا بمقرر التفاوضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحساب مع الإشارة إلى الرقم التفاوضي وتاريخه.
- يرسل المراقب المالي نسخة من الملف للالتزام، الذي كان موضوع التفاوضي، الى الوزير المكلف بالميزانية (المديرية العامة للميزانية) قصد الإعلام
- يرسل الوزير المكلف بالميزانية (المديرية العامة للميزانية)، في جميع الحالات، نسخة من الملف إلى المؤسسات المتخصصة في الرقابة.

المطلب الثالث: المهام الأخرى المرتبطة بممارسة المراقب المالي

فضلا عن الأعمال التي يقوم بها المراقب المالي في مجال الرقابة والتدقيق، فإنه مكلف بموجب أحكام قانون المحاسبة العمومية والمرسوم التنفيذي رقم 92-414، ببعض المهام الأخرى التي تساعدهم على القيام بصلاحياتهم الرقابية وفيما يلي نذكر هذه في:

أولا: مسك المحاسبة

في إطار ممارسة المراقب المالي لمهامه المرتبطة بالرقابة والتدقيق، يقوم المراقب المالي إضافة إلى ذلك، وطبقا للمواد 27، 28، 29 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 بمسك محاسبة الالتزام بالنفقات. والهدف بالمسك المحاسبة للالتزام بالنفقات وهو تحديد مبلغ الالتزام بالنفقات التي تمت من الاعتمادات المسجلة في الميزانية التسيير في كل وقت أو تسجيل البرامج والمبلغ الأرصدة المتوفرة

1. مسك المحاسبة الالتزام بالنفقات في مجال النفقات التسيير: (أنظر الملحق رقم 07)

- الاعتمادات المفتوحة أو المخصصة حسب الفصول والمواد
- ارتباط الاعتمادات.
- تحويل الاعتمادات.
- التفويضات بالاعتمادات التي تمنح للأمرين بالصرف الثانويين.
- الالتزام بالنفقات التي تمت.
- الأرصدة المتوفرة.

2. مسك المحاسبة الالتزام بالنفقات في المجال نفقات التجهيز والاستثمار:

- الترخيصات بالبرامج وعند الاقتضاء إعادة التقييمات المتتالية.
- التفويضات بتراخيص البرامج.
- الأرصدة المتوفرة.

ثانيا: الدور الاستشاري للمراقب المالي:

يقوم المراقب المالي بدور المستشار المالي الأمرين بالصرف، وذلك تطبيقا لأحكام المادة 58 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ويتمثل ذلك في جلب انتباه الأمرين بالصرف حول مقتضيات التشريع والتنظيم المعمول بهما في مجال المالي والميزانياتي وتقديم النصائح لهم بشأن ما يمكن أن يعتبرون انحرافا عن قواعد حسن التسيير.

ثالثا: إعلام وزير المالية

إضافة إلى المهام السابقة، وتطبيقا لأحكام المواد 23، 25، 26، من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، فإن المراقب المالي يقوم بـ:

إرسال إلى الوزير المكلف بالميزانية (المديرية العامة للميزانية) حالات دورية معدة لإعلام المصالح المختصة بتطور الالتزام بالنفقات وبتعداد المستخدمين.

إرسال إلى الوزير المكلف بالميزانية (المديرية العامة للميزانية) على سبيل العرض وإلى الأمرين بالصرف على سبيل الإعلام، تقريرا يستعرض فيه الشروط التنفيذ والصعوبات التي لاحظها في تسيير

الأملك العمومية وكذا كل الاقتراحات التي من شأنها أن نحسن شروط صرف الميزانية

وكنتيجة لكل ذلك تعد المصالح التابعة للوزير المكلف بالميزانية تقرير ملخصا عاما يوزع على

مجموع الإدارات المعنية والمؤسسات الرقابة.

رابعاً: الرقابة الخاصة

فضلا عن مهام الرقابة السابقة التي يقوم بها المراقب المالي، هناك رقابة خاصة يمارسها المراقب المالي تجمع بين الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة، وذلك لتسهيل القواعد الإنفاق العمومي.

وهذا النوع من الرقابة يطبق على بعض النفقات، تحدد قائمة هذه النفقات عن طريق قرار وزاري مشترك، الملتمزم بها من طرف مؤسسات عمومية ذات طابع علمي ثقافي ومهني (الجامعة) ومؤسسات صحية (قطاع صحي، مؤسسات استشفائية متخصص) تمارس هذه الطريقة من الرقابة على مرحلتين:

المرحلة الأولى: اخذ بالحساب للنفقات على شكل التزام مؤقت في حدود الاعتمادات المفتوحة.

المرحلة الثانية: بعد ذلك وفي ذلك وفي كل سداسي أو ثلاثي حسب الحالة، لسنة المالية المعنية، يقوم المراقب المالي بمراقبة الوثائق الثبوتية لعملية الإنفاق ويمنح تأشيرة قانونية لذلك.

خلاصة الفصل

بعد دراستنا التطبيقية بمصلحة المراقبة المالية والتي خلالها تم التوصل إلى كيفية مراقبة المراقب المالي والتي على إثرها تقوم بتسيير وترشيد النفقات العمومية.

وإن المصلحة المراقبة المالية تقوم على رقابة القبلية على الالتزام بالنفقات العمومية وتقوم بفحص بطاقة التزام وسندات الإثبات المقدمة لهم من طرف الأمرين بالصرف حيث تتم تحقيق للأمر بصرف والمفوض القانوني عند الافتراض ، وتبقى شروط هذه التأشير في أجال أقصاه 10 أيام وهناك حالات استثنائية بالنسبة للحالات المتعددة التي تتطلب فحص وتدقيق معمق، بالإضافة إلى المهام التي يقوم بها المراقب المالي على إثبات مشروعية النفقات العمومية عن الطريق قبول أو رفض، والرفض قد يكون مؤقت أو نهائي، إلا بعض الحالات رفض النهائي للالتزام بالنفقات يمكن للأمر بالصرف أن يتغاضى وذلك عن المسؤولية يكون حسب الحالة، كذا للمراقب المالي مجالات أخرى خاصة يقوم بمراقبتها والتي تجمع بين المراقبة السابقة والرقابة اللاحقة لتسهيل قواعد الإنفاق العمومي.

ومن هذه الدراسة نستخلص مدى أهمية رقابة المراقب المالي بسهر على حسن تسيير وترشيد النفقات العمومية التي كلها تصب في حماية المال العام.

خاتمة

إن للميزانية العمومية أهمية بالغة في بناء دولة حديثة باعتبارها أداة هامة ومؤثرة في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث تم التطرق إلى مفهوم الميزانية العمومية للدولة من خلال إبراز أهم الجوانب المتعلقة بها من تعريفها والمبادئ التي تقوم عليها ثم الطريقة المعتمدة في إعدادها وتحضيرها وأخيرا كيفية تنفيذها.

ثم انتقلنا إلى النفقات العامة أي الاعتمادات، والتي هي مكون أساسي للميزانية العمومية إلى جانب الإيرادات، فمن هذا المنطلق قمنا بدراسة مفهوم هذه النفقات العمومية وذلك من خلال التطرق لمختلف التعاريف التي أعطيت لها والتعرف على صورها وأثارها الاقتصادية والاجتماعية ومختلف تقسيماتها العملية والوضعية، وقد تبين لنا الدور الهام الذي تلعبه النفقات العمومية في تحريك النشاط الاقتصادي.

كما تعرفنا على مفهوم الرقابة المالية وأنواعها وأهدافها وأساليبها، ومختلف أجهزة رقابة المالية المكونة لها وكيفية بسط رقابتها على النفقات العمومية من أجل تقادي الوقوع في الأخطاء.

ثم تناولنا جهاز من أجهزة الرقابة المالية السابقة ألا وهو المراقب المالي وكان ذلك من خلال التطرق إلى تعريفه وشروط تعيينه، مجال اختصاصه، مهامه ومجال مسؤولية أثناء مهامه سواء في حالة منح التأشيرة أو حالة الرفض وحتى مدى مسؤوليته أثناء تسيير مصالحه، ذلك من خلال تحديد مسؤوليته الإدارية والمحاسبية والمدنية والجنائية.

واستنتجنا مما سبق أن للمراقب المالي دور أساسي لا يمكن الاستغناء عنه في عملية الرقابة على تنفيذ النفقات من خلال عملية الرقابة السابقة عليها وتجنب الأمر بالصرف الوقوع في الأخطاء، حيث يعتبر المراقب المالي صمام الأمان بالنسبة له، وذلك من خلال استشارة وجوبية ملزم تنفيذها.

ورغم هذا لاحظنا بعض الصعوبات التي تواجه المراقب المالي أثناء أداء مهامه منها كثرة وتنوع عمليات الإنفاق الواجب عليه مراقبتها، وذلك إما بالتأشير عليها في حالة صحتها أو رفضها مؤقتا في حالة عدم صحتها مع إبداء الملاحظات الواجب على الأمر بالصرف مراعاتها لتصحيحها وكل هذا في وقت قصير ومحدد، مما يتطلب وقت وجهد كبيرين عند المراقب المالي وكل هذا سيخلق ضغط كبير بلا شك عليه قد يعرضه إلى الوقوع في التقصير في أداء مهامه.

كما لاحظنا افتقار المراقب المالي إلى مستوى التخصص في تدقيق في الحسابات الذي كان سيعزز دوره في عملية الرقابة السابقة.

خاتمة

كما اقترح أنه من الأفضل إشتراك المراقب المالي في إعداد الميزانية لأنه على دراية بالمعلومات الضرورية التي تمكنه من التدخل عند الضرورة وإبداء ملاحظاته مسبقا لتفادي وقوع الأمر بالصراف فيها لاحقاً.

قائمة المراجع:

الكتب:

1. محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الطبعة الثانية، 2003.
2. محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم، 2003.
3. امير يحيوي، المساهمة في دراسة المالية العامة النظرية العامة للتطورات الراهنة، دار هومة، 2010.
4. بن داود ابراهيم، الرقابة على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009.
5. حامد عبد الحميد دراز، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، 1988.

النصوص التشريعية والتنظيمية:

6. المرسوم التنفيذي رقم 381/11، المؤرخ في 21 نوفمبر 2011، المتعلق بمصالح المراقبة المالية.
7. المرسوم التنفيذي رقم 374/92، المتعلق بالموظفين في الوزارة المكلفة بالمالية.
8. المرسوم التنفيذي رقم 414/92، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بإجراءات الالتزام.
9. المرسوم الرئاسي رقم 23/12، المؤرخ في 18 جانفي 2012 يتم ويعدل المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المتضمن الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية العدد 04 بتاريخ 26 جانفي 2012.
10. القانون رقم 21/90، المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 35.
11. القانون رقم 17/84، المؤرخ في 07 جويلية 1984، المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية.
12. المرسوم التشريعي رقم 01/93 المؤرخ في 19/01/1993
13. المرسوم التنفيذي رقم 108/93 المؤرخ في 05/05/1993 المحدد لكيفيات إنشاء تنظيم وسير وكالات الإيرادات والنفقات
14. القانون رقم 20/95 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة
15. المرسوم الرئاسي رقم 247/15، المؤرخ في 16/09/2015، يتضمن بالصفقات العمومية، وتقويض المرفق العام
16. القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 09/05/2012، يحدد عدد المراقبين المساعدين وكذلك تنظيم مصالح المراقبة المالية في مكاتب وفروع