

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف - المسيلة

ميدان: الحقوق و العلوم السياسي

فرع: الحقوق

تخصص: قانون إداري



كلية: الحقوق و العلوم السياسية

قسم: الحقوق

رقم:

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي

إعداد الطالبين:

نوبيات عبد الناصر

بوضياف علي

النظام القانوني للمراقب المالي

تحت عنوان

لجنة المناقشة:

رئيسا

مشرفا و مقرا

مناقشا

جامعة: المسيلة

جامعة: المسيلة

جامعة: المسيلة

الأستاذ: لجلط فواز

الأستاذ: قاوي السعيد

الأستاذ: رداوي مراد

السنة الجامعية: 2017/2016

الإهداء

أهدي تحياتي إلى أمي رحمها الله والتي عرفت معها معنى الحياة والى أبي الذي كان سندا لي طيلة حياتي والى جميع أهلي الذين شجعوني من اجل المضي إلى الأمام والى جميع أصدقائي وأخص بالذكر يونس و زميت عبد السلام و العياشي ومحمد وصابر وفارس والى الذين لم أذكرهم والقائمة طويلة والى كل من قدم لي دعما ماديا أو معنويا ولو من بعيد لإتمام هذا العمل.

نوبيات عبد الناصر

الإهداء

أهدي تحياتي إلى من عرفت معها معنى الحياة أمي أطال الله في عمرها والتي أتمنى أن تبقى تاجا فوق رؤوسنا، وإلى أبي الذي كان داعما لي طيلة حياتي والذي بفضلته وصلت إلى هذه المرتبة من العلم، وإلى جميع أهلي، وإلى أصدقائي وأخص بالذكر محمد و العياشي وأستاذنا زميت عبد السلام ويوسف غالي، وإلى كل لم أذكرهم والقائمة طويلة.

بوضياف علي

مقدمة

تعمل الدول على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، و ذلك باستغلال إمكانياتها المادية و البشرية موظفة في ذلك العديد من الإستراتيجيات و المبادئ و الدراسات ، حيث يشكل تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية تحولات في وظائف المتعددة لها ، حيث أصبحت الدولة من الدولة الحارسة وفق المنظور الكلاسيكي إلى الدولة المتدخلة ، خاصة بعد الأزمات الاقتصادية العالمية خاصة منها أزمة 1929 ، و هذا ما جعل تدخل الدولة تدخلا حتميا إلى تبني سياسة اقتصادية وفق المنظور الحديث.

و لإنجاح هذه السياسة الاقتصادية يجب على الدولة أن تقوم ببناء منشآت و تسيير المشاريع إضافة إلى أجور المستخدمين حتى تتمكن الدولة من التوازن الاقتصادي و تغطية النفقات التي تزيد من طلب الحاجات المواطنين ، و هذا من الضرورة و ضمان استمرارية الدولة و هذه الأخيرة تتطلب المزيد من النفقات العمومية أي كل ما زادت مهمة الدولة زاد معها الإنفاق.

تعتبر النفقات العمومية أداة تستخدمها الدولة لتحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات ، و المقصود بالنفقات العمومية هي الأرصدة المعتمدة في الميزانية أو الإعتمادات المالية المخصصة لتغطية أعباء الدولة و التزاماتها المالية التي تكتسي في الكثير من الحالات طابع الضرورة و يتم تمييز بين أنواع النفقات العمومية بالإعتماد على جملة من المعايير لتقسيمها ، كما تلتزم الدولة أن تحقق أكبر قدر من الإشباع للمنتفعين ، فمن واجبها رصد مبالغ النفقة و الاقتصاد في الإنفاق هذه المبالغ مع مراعاة إجراءات الواجبة في تنفيذ النفقات العامة .

فهذه النفقات العمومية المتزايدة قد تتعرض لسوء التسيير أو التلاعب و التبذير في إنفاقها و بالتالي يؤدي إلى إهدار للمال العام ، مما ألزم الدولة إلى فرض أجهزة متنوعة و متخصصة لفرض الرقابة على المال العام بموجب مجموعة من القوانين لحماية المال العام بهدف ترشيد النفقات، والرقابة المالية منهج شامل يتطلب التكامل و الاندماج بين المفاهيم الاقتصادية و المحاسبية و الإدارية، تهدف إلى تأكد من المحافظة على الأموال العامة، و رفع كفاءة استخدامها، و تحقيق الفعالية في النتائج.¹

¹ - د/ محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، طبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ص 19.

و تتنوع الرقابة المالية بتنوع صورها و أهدافها و تأخذ الرقابة المالية ثلاث صور:

-رقابة سابقة (رقابة قبلية)

-رقابة أثناء تنفيذ النفقة (الآنية)

-رقابة لاحقة (بعدية)

و لكل رقابة مهام خاصة بها، فالرقابة السابقة تراقب النفقات العمومية قبل صرف النفقة أما الرقابة الآنية تراقب تنفيذ النفقة أما الرقابة اللاحقة تراقب النفقة بعد صرفها.

و موضوع هذه المذكرة هو الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها من خلال النظام القانوني للمراقب المالي.

أهمية دراسة الموضوع

و تكمن أهمية هذا الموضوع في معرفة رقابة المراقب المالي و دورها في حماية الأموال، و لهذا إختارنا هذا الموضوع للتعرف على كيفية الرقابة الممارسة من قبل المراقب المالي وطرق رقابته ووسيلته و المجالات التي تطبق فيه هذا النوع من الرقابة.

الصعوبات

الصعوبات التي واجهتنا في إعداد هذه المذكرة هي قلة المراجع، و تحديد عدد الصفحات.

الدراسات السابقة

- محمد صالح فنينش ، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في الجزائر ، أطروحة دكتوراه ، جامعة الجزائر 01 يوسف بن خدة ، كلية الحقوق ، 2011-2012.

- شويخي سامية ، أهمية الاستفادة من آليات الحديثة و المنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام ، مذكرة ماجستير ، جامعة أبو بكر القايد ، تلمسان ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية ، 2010-2011.

- عباس نصيرة ، آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية ، مذكرة ماجستير ،
جامعة أحمد بوقرة ، بومرداس ، كلية الحقوق ، 2011-2012.

وعلى هذا الضوء نطرح الإشكالية التالية :

**ماهي المحاور الأساسية للنظام القانوني للمراقب المالي ، و فيما تتمثل المهام
المسندة له ؟**

و من هذه الإشكالية تتفرع الأسئلة التالية :

- ماهي المراحل التي مرت بها الرقابة السابقة في الجزائر ؟

- ما هو المجال الذي تطبق فيه الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها ؟

- ماهي مهام المراقب المالي ؟

للإجابة على هذه الإشكالية لقد اتبعنا في هذه الدراسة المنهج التاريخي فيما يخص تطور النظام
الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها ، بالإضافة إلى المنهج التحليلي و ذلك بتحليل
النصوص القانونية المنظمة للمراقب المالي ، و المنهج الوصفي لوصف دور مهام المراقب
المالي.

حيث قمنا بتقسيم المذكرة إلى فصلين ، الفصل الأول الإطار العام للرقابة السابقة
للنفقات الملتزم بها ، الذي أدرجنا في المبحث الأول الإطار التاريخي و القانوني ، و المبحث
الثاني مجال الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها ، أما الفصل الثاني مهام المراقب المالي من
خلال نظامه القانوني ، حيث يحتوي المبحث الأول على دور المراقب المالي الرقابة السابقة
على النفقات الملتزم بها ، و المبحث الثاني مسؤولية المراقب المالي و تقييمها.

الفصل الأول

الإطار العام للرقابة السابقة

للتفقات الملتزم بها

الفصل الأول: الإطار العام للرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها

تحتل الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها مكانة كبيرة في مجال الرقابة المالية على النفقات، و هي تعتبر من أهم الوسائل لحماية و ترشيد النفقات من خلال الأجهزة المكلفة بذلك.

و هذا ما سنحاول في هذا الفصل التعرف إلى الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها من قبل المراقب المالي ، و تكون البداية من المبحث الأول بعنوان الإطار التاريخي و القانوني للرقابة السابقة الملتزم بها في الجزائر ، حيث يحتوي المطلب الأول على نشأة رقابة السابقة للنفقات العمومية ، و المطلب الثاني الإطار القانوني.

و المبحث الثاني يتطرق إلى مجال تطبيق الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، بحيث نتناول في المطلب الأول نطاق العضوي للرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها ، و في المطلب الثاني نطاق المادي للرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها.

المبحث الأول: الإطار التاريخي و القانوني للرقابة السابقة

لدراسة الإطار التاريخي و القانوني للرقابة السابقة للنفقات، و جب علينا الرجوع إلى تطورها و المراحل التي مرت بها في الجزائر.

المطلب الأول: نشأة الرقابة السابقة على النفقات

للحديث عن الرقابة السابقة على النفقات في الجزائر سنتطرق أولاً عن ظهور الرقابة و مفهومها، ثم في الفرع الثاني مرحلة قبل الاستقلال و في الفرع الثالث مرحلة بعد الاستقلال

الفرع الأول: التطور التاريخي للرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها

أولاً: التعريف بالرقابة السابقة

رقابة المالية السابقة هي جهاز من أجهزة الرقابة المتعلقة بقرارات صرف الأموال ، غير أنه من البديهي أن عملية المراجعة و الرقابة تتم هنا على النفقات فقط ، حيث لا تتعلق الرقابة السابقة على تحصيل الإيرادات¹، وقد تمتد الرقابة السابقة إلى أكثر من مجرد رقابة تشمل بعض المستندات و تأكد من سلامتها باعتبارها رقابة وقائية من تدارك الأخطاء.

و عليه فالرقابة المالية السابقة هي تلك رقابة التي يقوم بها المسؤول الأعلى ، على الموظفين التابعين له وفق مستويات المؤسسة و التسلسل حسب الهيكل الوظيفي في الإدارات المختلفة ، و كذا الرقابة التي يمارسها المراقبون الماليون التابعون للأمانة الخزانة على جهات الإدارية المختلفة.

و تستند هذه الرقابة على القاعدة الهامة أنه لا يجوز لأي وحدة إدارية أن ترتبط بدفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة السلطة المختصة بالرقابة على الإنفاق².

¹-عباس نصيرة، آليات الرقابة الإدارية على نفقات تنفيذ نفقات العمومية، مذكرة ماجستير، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس،

كلية الحقوق، شعبة حقوق الأساسية و العلوم السياسية، تخصص إدارة و مالية، 2011-2012، ص 32.

²- عباس نصيرة، المرجع نفسه، ص 33.

ثانيا : أهداف الرقابة السابقة

تستهدف الرقابة السابقة متابعة النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به ، و إثبات صحة النفقات بوضع التأشيرة على وثائق الخاصة بالنفقات أو التعديل أو رفض التأشيرة ، و يمكن تلخيص أهداف الرقابة السابقة الملتمزم بها إلى مايلي:

- الوقاية من الخطأ و الحد من مظاهر الغش و من التلاعب و ضمان سلامة التصرفات المالية، و تعميم الخبرات و التوجيه الأمرين بالصرف في مجال التسيير المالي و هذا للوصول إلى شرعية تنفيذ النفقات العمومية و تحسين شروط صرف الميزانية.

- تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي.¹

- التحقق من مطابقة أوامر الصرف لقواعد المالية المقررة في صرف الميزانية.

- تنبيه بعض المسيرين لبعض الأخطاء التي يمكن الوقوع فيها و إبلاغهم بالتشريعات الجديدة.

- تحسين ظروف الرقابة و نجاعتها و ذلك بغرض إبلاغ الوزارة المكلفة بالمالية بكل ما يجري في المؤسسات التي تراقبها و إبلاغها بالصعوبات و المشاكل التي واجهتها و بالتالي هي تهدف إلى تحسين شروط تنفيذ النفقات.

- منع تنفيذ المبالغ المتعلقة بالنفقات التي ملفاتها مشوبة بعيب (قانوني، إجرائي، حسابي)، و بالتالي فهي تحول دون تنفيذ نفقات غير شرعية.

- تشجيع الالتزام بالسياسات و القرارات الإدارية الموضوعة.

- ضمان دقة بيانات المحاسبة بحيث يمكن الاعتماد عليها في اتخاذ القرارات بمعنى توفير معلومات الصادقة التي يمكن الوثوق بها و الاعتماد عليها، إما داخل مشروع كالإدارة أو خارج مشروع كالمقرضين و المستثمرين.²

¹- المادة 48 من القانون 90-21 المؤرخ في 24 محرم 1411 هـ الموافق 15 غشت 1990، المعدل و المتمم المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 35.

²- عباس نصيرة، المرجع السابق، ص 33، 34.

الفرع الثاني : مرحلة قبل الاستقلال

نشأت الرقابة السابقة على نفقات الملتزم بها في الجزائر بمقتضى المرسوم مؤرخ في 16 جانفي 1902 و المتضمن نظام المالي للجزائر .

جعل المرسوم المؤرخ في 28 جانفي 1908 المحدد للصلاحيات الأساسية لمراقبة نفقات ملتزم بها من رقابة مصلحة مستقلة تابعة لوزارة الداخلية و المالية و أعطاه صلاحيات واسعة.

كان مراقب المالي في تلك الفترة يعين بموجب مرسوم باقتراح من الوزراء المعنيين من بين مفتشين العامين أو مفتشين المالية ومكلف بمهمة التفتيش العام للمالية في شمال إفريقيا ، كما كان يتمتع باستقلالية كبيرة بمقارنة مع رقابة على نفقات الملتزم بها المتواجدة في نفس الفترة في فرنسا ، لأنه لم يكن تابعا سُلْميا لا إلى مفتشية مالية و لا إلى حكومة العامة للجزائر .

و توسعت صلاحيات المراقب المالي بموجب مرسوم مؤرخ في 13 فيفري 1912 الذي منحه دور المستشار المالي يمكنه أن يدلي برأيه حول كافة مشاريع و نصوص التنظيمية التي يعدها الحاكم العام و التي قد تحمل الزيادة في نفقات أو تجري تعديلات على الإعتمادات.¹

كما جاء مرسوم 50-1413 مؤرخ في 13 نوفمبر 1950 متضمن الإدارة العمومية و المتعلق بالنظام المالي الجزائري ، حيث أن المراقب المالي آنذاك يعين بقرار مشترك بين وزارة المالية و وزارة الداخلية ، و كان المراقب المالي يراقب ميزانية العامة للدولة و ميزانيات الملحقة ، و كان أيضا للمراقب المالي أن يستعين بثلاث مراقبين ماليين مساعدين في كل من ولايات الجزائر و وهران و قسنطينة.

و في سنة 1959 تم توسيع هذه الرقابة إقليميا إلى ولايات أخرى.²

¹ -وزارة المالية، مديرية الاتصال، وزارة المالية خمسون سنة من الإنجاز، بناية أحمد فرنسيس حي مالكي، بن عكنون، الجزائر، 2012، ص 18.

² - بن دراجي عثمان، مجال تدخل مراقب المالي في صفقات العمومية على ضوء قانون الجديد للصفقات العمومية ، مرسوم الرئاسي 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم صفقات عمومية و تفويضات مرفق العام، مداخلة مقدمة بمناسبة يوم دراسي حول قانون صفقات العمومية الجديد 15-247، منظم بتنسيق بين و لاية بسكرة و جامعة محمد خيضر، يوم 17 ديسمبر 2015، بسكرة في 12 ديسمبر 2015، ص 1.

الفرع الثالث : مرحلة بعد الاستقلال

بعد 5 جويلية 1962 أبرمت الحكومة المؤقتة الجزائرية اتفاق مع الحكومة الفرنسية في 28 أوت 1962 كخطوة أولى من أجل تفادي فراغ قانوني في انتظار تشكيل هيكل جديدة ، و من ثم صادقت الجزائر على قانون 62-157 مؤرخ في 31 ديسمبر 1962 المتضمن العمل بالتشريع المعمول به في 31 ديسمبر 1962 إلى غاية إشعار آخر.¹

كان هذا الاتفاق ينص على أنه خلال فترة 1 جويلية إلى غاية 31 ديسمبر 1962 تتم رقابة مالية للنفقات العمومية الجزائرية و الفرنسية في الجزائر من قبل مصلحة واحدة وعليه فقد مورست الرقابة المالية للنفقات العمومية ، موضوع مراسيم 46-2974 مؤرخ في 31 أكتوبر 1946 متضمن نظام مالي للجزائر، و مرسوم رقم 50-1413 مؤرخ في 13 نوفمبر 1950 المذكور سابقا و الذي لا يزال ساري مفعول منذ ذلك الحين تحت سلطة الحكومة الجزائرية ، و لقد جاء تكيف كل من هذه الترسانة من النصوص القانونية مع الحقائق الجديدة لبلد ذي سيادة لاحقا و بالتدرج.

و هكذا ابتداء من سنة 1963 بعد تنظيم وزارة المالية بناء على مرسوم 63-127 مؤرخ في 19 أبريل 1963 أتخذ قرار في 15 ماي 1963 من أجل مصالح الداخلية و تحديد صلاحيات مديرية الميزانية و الرقابة.

بعد ذلك و في حياة استعادة السيادة الوطنية و في إطار الرقابة المالية صدر مرسوم 64-57 مؤرخ في 10 فيفري 1964 المتضمن اختصاص المراقب المالي للدولة ، أدخل هذا المرسوم العديد من التعديلات على مرسومين الفرنسيين الساريين المفعول آنذاك بمقتضى قانون رقم 62-157 المذكور سابقا:

- المرسوم 50-1413 مؤرخ في 13 نوفمبر 1950 متعلق بالنظام المالي بالجزائر.

- المرسوم 56-256 مؤرخ في 13 مارس 1956 تحضير إبرام صفقات.

إن أهم ما جاء به مرسوم 64-57 هو إخضاع كل التزام بالنفقات المقطعة على عاتق ميزانية الدولة لتأشيرة المراقب المالي للدولة هذا من جهة ، و من جهة أخرى تبقى معفية من

¹ - وزارة المالية، مديرية الاتصال، المرجع السابق، ص 18.

التأشيرة بصفة مؤقتة على النفقات الخاصة بالعتاد و تسيير المصالح مادام مبلغ نفقة أقل عتبة من صفقات العمومية ، ثم تلاه بعد ذلك مرسوم 68-238 المتضمن قانون أساسي خاص بالمراقبين العاملين للمالية ، و الذي أعطى صلاحيات كاملة لوزير المالية في تعيين و تسيير الموظفين المنتمين لهذا السلك.

كما أحدث مرسوم 69-28 مؤرخ في 21 فيفري 1969 تغييرا مؤقتا (في انتظار المصادقة على التشريع المتعلق بالرقابة المالية) في توزيع صلاحيات وزارة المالية و تخطيط في مجال الرقابة المالية.¹

فقد فرض قانون 79-09 مؤرخ في 31 ديسمبر 1979 المتضمن قانون المالية لسنة 1980 في مادته 26 رقابة مالية سابقة على نفقات ملتزم بها على ميزانيات الولاية و هذا وفق لنفس الكيفيات فيما يخص ميزانية الدولة² ، و هذا ما يُعبر عنه بمثابة شهادة ميلاد الرقابة المالية المحلية في الجزائر.

وفي سنة 1992 تم صدور المرسوم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 و متعلق بالرقابة القبلية للنفقات ، و هكذا وُضع الإطار القانوني الواضح للممارسة هذا نوع من الرقابة، و بهذا تبنى المرسوم ما جاء في المواد 58 الى 60 من قانون 90-21 متعلق بالمحاسبة العمومية في إطار الرقابة الوقائية ، و في سنة 2009 تم تعديل قانون 92-414 و إتمامه من خلال المرسوم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 و أخضع الجماعة الاقليمية الثانية (البلدية) للرقابة السابقة.³

¹ -وزارة المالية، مديرية الاتصال، المرجع نفسه، ص 18-19.

² -المادة 26 من القانون رقم 79-09 المؤرخ في 12 صفر عام 1400 هـ الموافق 31 ديسمبر 1979 و يتضمن قانون مالية لسنة 1980، الجريدة الرسمية العدد 53.

³ -بن دراجي عثمان، المرجع السابق، ص 2.

المطلب الثاني : الإطار القانوني للرقابة السابقة

سوف نتطرق في هذا المطلب إلى الإطار الدستوري و التشريعي و التنظيمي إضافة إلى

القرارات

الفرع الأول : الدستور

لم ينص دستور 1989 صراحة على الرقابة المالية أو على النفقات الملتزم بها ، و كذلك لم ينص دستور 1996 على ذلك ، و لكن يمكن استخلاص حديث عنها في المادة 152 من دستور 1989 على أن المؤسسات الدستورية و أجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي و التنفيذي مع الدستور، و في ظروف استخدام وسائل مادية و الأموال العمومية ، و تسييرها ، و التي ورد ذكرها في دستور 1996 بنفس الصياغة وبتقديم مختلف في المادة 162 و نفس صياغة كذلك في المادة 181 من دستور 2016 ، ما لها من الأهمية في المحافظة على المال العام ، ولقد كان من المفروض أن ينص عليها صراحة و هذا لأهميتها البالغة في تسيير الدولة و تجهزتها ، و بما تمثله من ضمانات لحماية المال العام و بالتالي فهذه نقيصة تأخذ على المؤسس الدستوري ، و بالرجوع إلى دستور 1989 نجد أن المادة 160 قد نصت على تأسيس مجلس المحاسبة الذي تعود إليه مهمة التسيير و الرقابة البعيدة لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية و من مهامه أيضا أن يعيد تقريرا سنويا و يرفعه إلى رئيس الجمهورية.¹

نلاحظ أن المؤسس الدستوري اهتم فقط بمجلس المحاسبة ، و لم يخص بصفة خاصة

للرقابة السابقة الملتزم بها.

¹ -دستور الجمهورية الجزائرية، المرسوم الرئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 22 رجب عام 1409 هـ الموافق 28 فبراير 1989، و المتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، الجريدة الرسمية العدد 9.

الفرع الثاني: التشريعات المتعلقة بالرقابة السابقة

لقد فرض قانون 79-09 مؤرخ في 31 ديسمبر 1979 و المتضمن قانون مالية لسنة 1980 في مادته 26 رقابة مالية سابقة على نفقات ملتزم بها على ميزانيات الولاية ، و هذا وفقا لنفس الكيفيات المتبعة فيما يخص ميزانية الدولة.¹

و تطبيقا للمواد 58-60 من قانون رقم 90-21 و المتعلق بالمحاسبة العمومية حيث تناولت موضوع الرقابة السابقة على نفقات ملتزم بها²، حيث نصت المادة 58 على أنه تستهدف ممارسة وظيفة مراقبة نفقات المستعملة مايلى:

- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به.

- التحقق مسبقا من توفر الإعتمادات.

- إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على وثائق الخاصة بالنفقات أو تعليق رخص تأشيرة عند الاقتضاء و ذلك ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم و التي تراعي طبيعة الوثيقة.

- تقديم النصائح للأمر بالصرف في مجال المالي.

- إعلام وزير المكلف بالمالية شهريا ، بصحة توظيف النفقات بالوضع العامة للإعتمادات المفتوحة و نفقات الموظفة.

و نصت المادة 59 على أنه "علاوة على مهام منصوص عليها في المادة 58 ، لا يمكن تحديد مجال تدخل مراقبة النفقات المستعملة عن طريق التنظيم".

و نصت المادة 60 على أنه "يعين الأعوان المكلفون بممارسة وظيفة مراقبة نفقات المستعملة من قبل وزير المكلف بالمالية".

¹- وزارة المالية، مديرية الاتصال، المرجع السابق، ص 19.

²-المواد 58-60 من القانون 90-21 السابق.

الفرع الثالث : الإطار التنظيمي للرقابة السابقة

صدرت المراسيم المطبقة لقانون المحاسبة العمومية في شهر التاسع من سنة 1991 ،
على نحو التالي¹:

- المرسوم التنفيذي رقم 91-311 مؤرخ في 7 سبتمبر 1991 المتعلق بالمحاسبين العموميين و إعتمادهم.

- المرسوم التنفيذي رقم 91-312 مؤرخ في 7 سبتمبر 1991 المتضمن شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين و إجراءات مراجعة باقي الحسابات و كيفية اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين.

- المرسوم التنفيذي رقم 91-313 مؤرخ في 7 سبتمبر 1991 المتضمن إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف و المحاسبون العموميون و المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 11-332 مؤرخ في 19 سبتمبر 2011².

- المرسوم التنفيذي رقم 91-314 مؤرخ في 7 سبتمبر 1991 و المتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين.

- المرسوم التنفيذي رقم 92-19 مؤرخ في 09 جانفي 1992 يحدد إجراءات الدفع بإعتماد من نفقات الدولة و جماعات المحلية و المؤسسات العمومية ذات طابع الإداري معدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-24 مؤرخ في 23 جانفي 2009³.

أما بالنسبة للرقابة السابقة على النفقات ملتزم بها فقد صدرت العديد من المراسيم نذكر منها على سبيل المثال لا على الحصر على النحو التالي:

- المرسوم التنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 14 نوفمبر 1992 و المتعلق بالرقابة السابقة على للنفقات الملتزم بها ، و المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 مؤرخ في 16 نوفمبر 2009.

¹- مدونة الميزانية و المحاسبة العمومية، دار بالقيس للنشر و التوزيع، طبعة 2014، الجزائر، ص 40.

²- المرجع نفسه، ص 40.

³- المرجع نفسه، ص 56.

نلاحظ أن هذا المرسوم هو المرسوم التنفيذي الأساسي الخاص بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها.

- المرسوم التنفيذي رقم 93-46 مؤرخ في 6 فيفري 1993 يحدد أجال دفع نفقات و تحصيل الأوامر بالإيرادات و البيانات التنفيذية و إجراءات قبول القيم المنعدمة.
- المرسوم التنفيذي رقم 97-268 مؤرخ في 21 جويلية يحدد إجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية و تنفيذها و يضبط صلاحيات الأمرين بالصرف و مسؤولياتهم.
- المرسوم التنفيذي رقم 11-381 مؤرخ في 21 نوفمبر 2011 و المتعلق بمصالح الرقابة المالية.¹

القرارات

- تعددت الكثير من القرارات في مجال الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها نذكر من بينها على سبيل المثال لا الحصر:
- قرار مؤرخ في 5 مايو 2011 يحدد إجراءات الالتزامات الاحتياطية.²
 - قرار مؤرخ في 2 أبريل 2012 يضبط كفيات تحديد مهام المراقب المالي المساعد و كذا شروط و كفيات ممارسة النيابة عن طريق المراقب مالي.³
 - قرار مؤرخ في 2 يوليو 2012 يحدد كفيات تطبيق رقابة السابقة على نفقات التي يلتزم بها في شكلها اللاحق على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري و المؤسسات العمومية الاقتصادية.
 - قرار مؤرخ في 2 أوت 2012 يحدد إجراءات و كفيات و محتوى محاسبة الالتزامات بالنفقات.

¹- المرسوم التنفيذي رقم 11-381 مؤرخ في 25 ذي الحجة عام 1432 هـ الموافق 21 نوفمبر سنة 2011، و المتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية العدد 64.

²- مدونة الميزانية و المحاسبة العمومية، المرجع السابق، ص 78-79.

³- المرجع نفسه، ص 89.

المبحث الثاني: مجال الرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها

حددت المادة الأولى من قانون المحاسبة العمومية و المادة الثانية من قانون رقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها نطاق العضوي و نطاق المادي للرقابة المالية.

المطلب الأول: النطاق العضوي للرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها

حسب المادة الأولى من قانون المحاسبة العمومية فقرة (1) أن كل من الدولة و مجلس الدستوري و مجلس الشعبي الوطني و مجلس المحاسبة و جماعات الإقليمية و المؤسسات ذات طابع الإداري تخضع للمحاسبة العمومية.¹

الفرع الأول : ميزانية الدولة

لقد عرفت المادة (3) من قانون المحاسبة العمومية على أن الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات و النفقات الخاصة بالتسيير و الاستثمار و منها نفقات التجهيز العمومي و نفقات بالرأس المال و ترخص بها.²

ونستخلص من هذا التعريف أربعة مبادئ :

1-مبدأ سنوية الميزانية : و المقصود بالسنوية أن تكون المدة التي توضع لها ميزانية سنة واحدة و تعدها الحكومة و يصادق عليها من طرف البرلمان مرة كل سنة.³

2-مبدأ وحدة الميزانية : تعني جمع و إدراج كل إيرادات و النفقات في وثيقة واحدة تضبط فيها الحسابات و الأرقام و مقصود هنا هو كافة الأرقام و الحسابات المتعلقة بنشاط الدولة المالي في السنة المقبلة.⁴

¹ - القانون رقم 90-21 السابق.

² - المادة 3 من القانون نفسه.

³ - د/ برحماني محفوظ، المالية العامة، المرجع السابق، ص 118.

⁴ - المرجع نفسه، ص 120.

3-مبدأ عمومية الميزانية : و تسمى أيضا بمبدأ الشمولية ، و مقصود به دمج كل إيرادات و النفقات في الميزانية دون أي مقاصة بينهما أو إغفال أي جزء منها.¹

4-مبدأ توازن الميزانية : و مضمون هذا المبدأ أن يتساوى مجموع إيرادات العامة مع مجموع النفقات، ومن ثم فإن عدم تساوي يدل على ضعف في إعداد الميزانية المقبلة ، لكن في الفكر الحديث أصبحت هذه القاعدة تعني أن يكون إنفاق الدولة في حدود مواردها و ما يتناسب مع وضعها الاقتصادي و الاجتماعي.²

الفرع الثاني : ميزانية الجماعات الإقليمية

حسب المادة 16 من الدستور أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية.³

لا يمكن تنفيذ الميزانية على الجماعات الإقليمية إلا بعد تصويت عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي و المجلس الولائي، حتى يوافق عليها و مراقبتها من السلطة الوصية.⁴

أولا : ميزانية البلدية

البلدية هي الجماعة القاعدية ، و تتمتع بالشخصية المعنوية و استقلال مالي و حق التقاضي و يقوم بتسييرها شؤونها مجلس منتخب من طرف الشعب و هي مسؤولة عن تسيير مصالحها الخاصة بها و التي تكون من مداخيل ممتلكاتها و حصيلة الموارد الجبائية و الرسوم و الإعانات سواء ممنوحة من طرف الدولة أو هبات و وصايا إضافة إلى الإقتراضات التي تلجأ إليها.⁵

¹ - د/ برحمانى محفوظ، المالية العامة، المرجع السابق، ص 121.

² - د/ طارق الحاج، المالية العامة، طبعة الأولى، دار صفاء للطباعة و النشر و التوزيع، عمان ، الأردن، 1999، ص 170.

³ - دستور الجمهورية الجزائرية، القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 14، بتاريخ 07 مارس 2016.

⁴ - أ/ دنيني يحي/ المالية العمومية، الطبعة الثالثة، دار الخلدونية، قبة القديمة، الجزائر، 2014، ص 150.

⁵ - المادة 170 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام هـ 1432 الموافق 22 جوان 2011 متعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37، بتاريخ 3 جويلية 2011.

ميزانية البلدية هي جدول تقديرا الإيرادات و النفقات السنوية للبلدية و هي عقد ترخيص و إدارة يسمح بتسيير مصالح البلدية و تنفيذ برنامجها للتجهيز و الاستثمار.¹

و يتم تصويت على ميزانية البلدية من طرف مجلس الشعبي البلدي و تضبط وفق شروط المنصوص عليها في هذا القانون.²

نلاحظ من المرسوم التنفيذي 92-414 أن ميزانية البلدية لم تكن خاضعة للرقابة السابقة ، بل خاضعة لرقابة قابض البلدية و هو المحاسب العمومي³، و بصدر المرسوم التنفيذي 09-374 المعدل و المتمم لقانون 92-414 أدرج ضمن رقابة السابقة للمراقب المالي البلدية ، و يتم توسيعها تدريجيا وفقا لبرنامج تحدده من وزيرين الوزير المكلف بالميزانية و وزير الجماعات المحلية.

ثانيا : ميزانية الولاية

الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة ، و تتمتع بالشخصية المعنوية و ذمة مالية مستقلة وهي أيضا دائرة غير مركزية و تتشكل من هيئتين هما:

- المجلس الشعبي الولائي المنتخب من طرف الشعب و هو هيئة مداولة.

- الوالي هو هيئة ثانية.⁴

ميزانية الولاية هي جدول تقديرات الإيرادات و النفقات السنوية الخاصة بالولاية ، و كما هي عقد ترخيص و إدارة يسمح بتسيير مصالح الولاية و تنفيذ برنامجها للتجهيز و الاستثمار.⁵

¹ - المادة 176، من القانون 11-10 السابق.

² - المادة 181، من القانون نفسه.

³ - المادة 172 من القانون 90-08 مؤرخ في 12 رمضان 1410 هـ الموافق 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 15، بتاريخ 16 رمضان عام 1410 هـ الموافق 11 أبريل 1990.

⁴ - المادة الأولى من القانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 هـ الموافق 21 فيفري 2012 متعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12، بتاريخ 29 فيفري 2012.

⁵ - المادة 157، من القانون 12-07 نفسه.

يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية ، و عرضه على مجلس الشعبي الولائي الذي يصوت و يصادق عليه وفق الشروط المنصوص عليها في القانون ، و يوافق عليه الوزير المكلف بالداخلية.¹

ويعتبر الأمرين بالصرف الأساسيين بالنسبة للجماعات الإقليمية هم :

الوالي بالنسبة للولاية و رئيس مجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية و هذا وفق لنص المادة 26 من قانون 90-21 و المتعلق بالمحاسبة العمومية.

الفرع الثالث : ميزانية الهيئات العمومية الوطنية

لا يمكن التطرق إلى كل المؤسسات الخاضعة للمحاسبة العمومية و بالتالي خضوعها لمراقبة المراقب المالي و لكن سنتطرق إلى بعضها.

أولا : المؤسسات الدستورية

و نذكر أهم المؤسسات الدستورية

1-المجلس الشعبي الوطني

يتمتع المجلس الشعبي الوطني بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و يتم المصادقة على مشروع ميزانيته من طرف مكتب المجلس و يبلغ إلى لجنة مالية لإبداء رأيها خلال 10 أيام و يبلغ إلى الحكومة من أجل إدماجه في قانون المالية²، و تضبط نهائيا من طرف المجلس الشعبي الوطني في إطار قانون المالية ، الأمر بالصرف هو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب المادة 20 من نظام الداخلي الخاص به ، و تتم مراقبة استعمال و مراقبة الأموال المرصودة من قبل مجلس المحاسبة.

¹ - المادة 160، من القانون ، 07-12 السابق.

² - المادتان 103 و 104 من القانون العضوي رقم 99-02 مؤرخ في 20 ذي قعدة عام 1419 هـ الموافق 8 مارس سنة 1999 يحدد و ينظم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، الجريدة رسمية العدد 15.

2-مجلس الأمة

يتمتع مجلس الأمة باستقلال مالي وإداري، يدرس مجلس الأمة مشروع ميزانية المجلس و يبلغه إلى لجنة شؤون الاقتصادية و المالية التي تبدي رأيها في مدة 10 أيام التي تلي تبليغ مشروع للجنة ، و يمكن تعديل مشروع الميزانية تبعا لرأي لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية ، ثم يحال مشروع ميزانية على مجلس الأمة للتصويت عليه ، يتم تبليغ مشروع ميزانية الذي صوت عليه مجلس الأمة إلى الحكومة خلال الدورة الخريفية قصد إدماجها ضمن مشروع قانون المالية.¹

الآمر بالصرف هو رئيس مجلس الأمة طبقا للمادة 8 من نظام الخاص به، و تتم مراقبة استعمال و مراقبة الأموال المرصودة من قبل مجلس المحاسبة.

3-المجلس الدستوري

تسجل الإعتمادات اللازمة لعمل مجلس الدستوري في تكاليف المشتركة للميزانية العامة للدولة، ورئيس المجلس الدستوري هو الأمر بالصرف، و يمكن أن يفوض إمضائه إلى الأمين العام و إلى أي موظف يكلف بالتسيير المالي و المحاسبي للمجلس الدستوري.

ثانيا : المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري هي المؤسسات التي تمارس نشاطا ذات طبيعة إدارية محضة ، و تتخذها الدولة و مجموعة الإقليمية كوسيلة لإدارة مرافقها العمومية الإدارية و تخضع في أنشطتها للقانون العام ، بحيث القضاء الإداري هو الذي يختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بها ، كما يخولها القانون مجموعة من الامتيازات من أهمها امتيازات السلطة العمومية ، و منها اتخاذ القرارات الإدارية كما تعتبر أموالها أموالا عمومية و عمالها موظفون عموميين²، و تعد هذه المؤسسات ميزانيتها، و تتم موافقة عليها من طرف الجهات العليا التي تشرف عليها و رأسها في أغلب الأحيان الأمر بالصرف الثانوي و لا سيما إن كانت مؤسسة غير ممركرة.

¹ -المادتان 103 و 104 من القانون العضوي رقم 99-02، السابق.

² - أ/ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، طبعة الثالثة، مطبعة الحسناوي، الجزائر، 2007، ص 217.

المطلب الثاني: النطاق المادي للرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها

الرقابة السابقة لا سيما في مجال النفقات يقوم بها الموظفون تابعون لوزارة المالية ، و يعينون من قبل الوزير المكلف بالمالية ، و هم تابعون تحديدا للمديرية العامة للمالية ، و هذه الرقابة القبلية على النفقات نظمها المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل و المتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-374 كلا المرسومين يتعلقان بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، والتي تنصب كقاعدة عامة على جميع نفقات مهما كانت طبيعتها أو الغرض منها.¹

الفرع الأول: خضوع النفقات للرقابة السابقة

تقسم النفقات العامة في الجزائر على أساس إداري و على أساس موضوعي ، و صنف المشرع الجزائري إعمادات على أساس إداري في أربعة أبواب من النفقات ، و تتمثل في جدول (أ) يخص نفقات التسيير و جدول (ب) يخص نفقات التجهيز يعني الاستثمار في الجزائر ، و جدول (ج) نفقات استثمار المؤسسات و جدول (د) الخاص بتدعيم الأسعار و التصنيف الاقتصادي.²

وعلى ضوء القانون 92-414 المعدل و المتمم بقانون 09-374 المتعلقان بالرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها ، سوف نتطرق إلى نفقات التسيير و نفقات التجهيز من خلال الرقابة عليهما.

أولاً: نفقات التسيير (الإدارية)

تشمل نفقات التسيير أربعة أبواب و توجد أبواب تتكون من سبع فقرات وكل فقرة يمكن أن تحتوي تسعة و تسعون فصلا و عدد المواد التي يشملها الفصل غير محدودة يمكن أن يقسم البند إلى فروع نفقات الباب الأول ، والثاني الممثلة في ميزانية الأعباء المشتركة المسيرة من طرف وزارة المالية ، و الباب الثالث و الرابع نجدهما تقريبا في كل ميزانيات الوزارات.³

¹ - محمد مسعي، المحاسبة العمومية، طبعة ثانية منقحة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2003، ص 136.

² - عمر معمري، دور المراقب المالي في ترشيد النفقات العمومية، دراسة حالة رقابة المالية لبلدية جامعة، مذكرة ماستر،

جامعة محمد خيضر، بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية، قسم علوم التسيير، 2014-2015، ص 23.

³ - المرجع نفسه، 24.

و نصت المادة 28 من المرسوم التنفيذي 92-414 و المتعلق بالرقابة السابقة المعدل و المتمم التي تحدد نفقة التسيير و تسجل مايلي¹:

- إتمادات المفتوحة أو مفوضة حسب الأبواب و المواد.

- ربط الإتمادات.

- تحويل و نقل الإتمادات.

- تفويض الإتمادات الممنوحة للآمرين بالصرف الثانويين.

- الالتزامات التي تمت.

و المقصود بالاعتمادات فإنه يعني وجود مبالغ مالية مخصصة لتغطية نفقة الملتزم بها من قبل الأمر بالصرف.

ثانيا: نفقات التجهيز

إذا كانت نفقات التسيير توزع حسب الوزارات فإن نفقات التجهيز توزع حسب القطاعات و فروع النشاط الاقتصادي، و قائمة الميزانية نفقات الاستثمار و التجهيز تمثل الوثيق الأساسية لميزانية لعمليات التجهيز و الاستثمار ، و لا يمكن لأي عملية أن تنجز إلا إذا كانت مسجلة و تجدر الإشارة إلى أن الإتمادات المفتوحة لتغطية النفقات التسيير تختلف عن تلك التي تخصص لسد نفقات الاستثمار.²

و بالرجوع إلى 20 من المرسوم التنفيذي 09-374 و المتعلق بالرقابة السابقة التي يلتزم بها نجد أنها تحدد نفقة التجهيز و تسجل مايلي³:

- رخص البرنامج و إعادة تقييمها المتتالي في كل مرة.

¹- المادة 28 من المرسوم التنفيذي 92-414 مؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413 هـ الموافق 14 نوفمبر سنة 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، جريدة رسمية العدد 82، مؤرخة في 14 نوفمبر 1992.

²- عمر معمري، المرجع السابق، ص 25.

³- المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 مؤرخ في 28 ذي القعدة عام 1430 هـ الموافق 14 نوفمبر سنة 2009 يعدل و يتم المرسوم التنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413 هـ الموافق 14 نوفمبر 1992 و المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، جريدة الرسمية العدد 67، مؤرخة في 19 نوفمبر 2009.

- تفويض رخص البرنامج.

- الأرصدة المتوفرة.

- الالتزامات المنفذة.

و قد نص قانون المالية على وجوب امتناع مديري الحسابات و رؤسائها و وكلائهم عن التأشيرة على كل أمر بالصرف مبلغ لم يكن إعتماذ أصلا.¹

إذا فالأصل لا يجوز صرف أي نفقة دون وجود مبلغ إعتماذات المفتوحة لها، و لا يجوز صرف أي نفقة بما يتجاوز مبلغ الإعتماذات لها كذلك²، و لكن يستثنى من تطبيق هذا الأصل إن بعض للنفقات تتم لتدقيق فيها من قبل المراقب المالي ، و تعطى بشأنها تأشيرة و لو كانت إعتماذات المخصصة لها غير كافية ، شريطة أن ترفق هذه التزامات بكل الوثائق و الأوراق الثبوتية اللازمة لتعريفها³، و هذه الالتزامات بالنفقات يعبر عنها بأعباء الدين العمومي و هي تتمثل في⁴:

- التزامات نفقات تكاليف الوفاء بديون الدولة الناجمة عن أحكام تشريعية أو اتفاقات المبرمة قانونا.

- التزامات نفقات تكاليف العدالة و تعويضات المدنية ، و تسديد مبالغ المحصلة من غير حق ، و إعفاءات من الضرائب و الرسوم و المبالغ المستردة.

- التزامات بنفقات المعاشات و الريع التي تقع على عاتق الدولة.

¹ - د/ محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، طبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2015، ص 374.

² - المادة 75 من القانون 84-17 مؤرخ في 8 شوال 1404 هـ الموافق 7 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية الجديدة الرسمية عدد 28 ، بتاريخ 13 شوال 1404 هـ الموافق 10 يوليو 1984.

³ - المادة 30 من المرسوم التنفيذي 92-414 السابق.

⁴ - المواد 24، 27 ، 28، من قانون 84-17 السابق.

الفرع الثاني : الرقابة على الأعمال الإدارية ذات الأثر المالي

إضافة إلى رقابة التي يمارسها المراقب المالي على النفقات رقابته أيضا على القرارات و العقود الإدارية.

أولا : القرارات الإدارية و الجداول الخاصة بالموظفين

تخضع كل القرارات المتضمنة التزاما بالنفقة مسبقا و قبل توقيع عليها لتأشيرة المراقب المالي و تتمثل هذه القرارات في¹ :

- قرارات تعيين و التثبيت متعلقة بالحياة المهنية للموظفين و أجورهم باستثناء الترقية في الدرجات.

- الجداول الاسمية التي تعد عند غلق كل سنة مالية.

- الجداول الأصلية التي تعد في بداية سنة، و الجداول الأصلية التي تطرأ أثناء السنة المالية.

- و كذلك مشاريع صفقات العمومية و الملاحق.

كما تخضع لتأشيرة المراقب المالي كل من:

- كل التزام مدعم بسند طلب أو فاتورة شكلية عندما لا يتعدى المبلغ مبلغ صفقة العمومية.

- كل قرارات الوزارية متعلقة بالإعانات ، تفويض الإعتمادات أو إلحاق أو تحويل الإعتمادات.

- كل التزامات المتعلقة بتعويض المصاريف و التكاليف الملحق، إضافة إلى نفقات مثبتة بفواتير نهائية.

- قرارات منح المناصب النوعية.

- قرارات نقل الموظفين.

¹- المادتين 5 و 6 من المرسوم التنفيذي 09-374 السابق.

- قرارات تسريح الموظفين

ثانياً: العقود الإدارية

لكي تسير الإدارة العمومية مصالحها، و في هذا الإطار تقوم الإدارة بإبرام عقود إدارية من بينها عقود صفقات العمومية ، حيث هذه تخضع الأخيرة لرقابة المسبقة من طرف المراقب المالي.

و بالرجوع إلى المادة 5 فقرة 3 من مرسوم تنفيذي 92-414 و المتعلق بالرقابة السابقة التي يلتزم بها نجد أن مشاريع صفقات و الملاحق تخضع لتأشيرة المسبقة للمراقب المالي ، كما تخضع أيضا للرقابة المسبقة كل من التزام مدعم بسند الطلب أو الفاتورة الشكلية عندما لا يتعدى المستوى المحدد للإبرام صفقات العمومية حسب المادة 7 من مرسوم تنفيذي 92-414 متعلق بالرقابة السابقة التي يلتزم بها المعدل و المتمم¹.

و بالرجوع إلى أحكام المادة 196 من المرسوم الرئاسي 15-247 و يتضمن تنظيم صفقات العمومية و تفويضات المرفق العام نجد أنها تنص على أن المصلحة المتعاقدة يجب أن تطلب إجباريا التأشيرة ، و تفرض التأشيرة الشاملة التي تسلمها لجنة الصفقات العمومية على المصلحة المتعاقدة و المراقب المالي و المحاسب المكلف ، إلا في حالة معاينة عدم مطابقة ذلك لأحكام تشريعية².

¹ - المادتان 05 و 07 من المرسوم التنفيذي 92-414 السابق.

² - المادة 196 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 متعلق بتنظيم صفقات العمومية و تفويضات المرفق العام مؤرخ في 2 ذي الحجة عام 1436 هـ الموافق 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم صفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية العدد 50، بتاريخ 6 ذو الحجة عام 1436 هـ الموافق 20 سبتمبر 2015.

الفصل الثاني

مهام المراقب المالي من خلال

نظامه القانوني

الفصل الثاني : مهام المراقب المالي من خلال نظامه القانوني

إن المراقب المالي هو شخص تابع لوزارة المالية و يتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري يمضيه الوزير المكلف بالمالية، و يكون مقره في الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية و يعمل على مستوى الولاية ، أو على مستوى البلدية بمساعدة مساعدين ماليين يساعده به بموجب قرار وزاري، و رقابة مراقب المالي هي رقابة شرعية و ليست مراقبة ملائمة إذ أنها تقوم على رقابة شرعية للنفقة الملتمزم بها.¹

و هذا ما سنتطرق إليه في هذا الفصل من خلال إبراز مهام المراقب المالي في نظامه القانوني ، حيث في المبحث الأول يحتوي على دور المراقب المالي في الرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها ، في المطلب الأول يتناول القرارات و العناصر الخاضعة للمراقب المالي ، و المطلب الثاني بعنوان نتائج رقابة المراقب المالي ، و في المبحث الثاني مسؤولية المراقب المالي و تقييم رقابته ، بحيث في المطلب الأول مسؤولية المراقب المالي ، و المطلب الثاني تقييم رقابة المراقب المالي.

¹ - بن داود إبراهيم، رقابة المالية على نفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة ، مصر ، 2009، ص 129.

المبحث الأول: دور المراقب المالي في الرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها

إن رقابة المراقب المالي تلعب دورا أساسيا و ذات أهمية بالغة و المتمثلة في رقابته في للنفقات الملتمزم بها قبل صرفها، حيث هذا ما سنحاول تطرق إليه في المطلب الأول بعنوان القرارات و العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي، و المطلب الثاني نتائج الرقابة.

المطلب الأول: القرارات و العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي

إن الرقابة السابقة من طرف المراقب المالي، تتمحور حول القرارات و التصرفات التي يجريها الأمر بالصرف قبل توقيع عليها نهائيا، و ذلك من خلال التحقق من توفر جملة من العناصر التي سيتوجب توفرها، و هذا ما سنحاول دراسته من خلال هذا المطلب

الفرع الأول: العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي

جاء في المادة 09 من المرسوم التنفيذي 92-414 المعدل و المتمم أن العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي على سبيل الحصر على النحو التالي:

أولا : الصفة القانونية للأمر بالصرف

يجب على المراقب المالي التأكد جيدا من الصفة القانونية للأمر بالصرف الذي التزم بالنفقة مبدئيا ، كما هو معرف في نص المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية ، بأنه كل شخص مؤهل قانونيا لتنفيذ عمليات الالتزام بالنفقة أو توجيه أمر بالدفع أو التصفية¹.

ثانيا: مطابقة مشروع الالتزام بالنفقة للقوانين و التنظيمات المعمول بها

من هنا يقوم المراقب المالي بمراقبة مدى صحة و قانونية النفقة الملتمزم بها من طرف الأمر بالصرف ، بحيث يتفحصها جيدا منعا لعدم المطابقة ، بغض النظر عن تقييم مدى ملائمة

النفقة التي تبقى من مهام و مسؤولية الأمر بالصرف¹.

¹ - المادة 23 من قانون 90-21 السابق.

ثالثا : توفر الإعتمادات أو المناصب المالية

حيث يقصد به توافر المبالغ المالية المخصصة لتغطية النفقة الملتزم بها من قبل الأمر بالصرف سواء تعلق الأمر بنفقات التسيير أو التجهيز أو الاستثمار.

رابعا : التخصيص القانوني للنفقة

يقصد به تفحص المراقب المالي للنفقة الملتزم بها من قبل الأمر بالصرف و التأكد من مدى مطابقتها لما هي مخصصة له قانونا.

خامسا: التأكد من وجود التأشيرات أو الآراء السابقة

أحيانا يقتضي الالتزام بالنفقة وجوب التأشير عليها أو الحصول على رأي سابق من جهة معينة يحددها القانون ، كما هو الحال مثلا فيما يخص الالتزام بنفقات الصفقات العمومية التي تخضع لتأشيرة لجان الصفقات العمومية ، لذلك يتعين على المراقب المالي أن يتأكد من وجود هذه التأشيرة على ملف مشروع الصفقة لأنها إلزامية على المراقب المالي².

إذا فللمراقب المالي في هذا الخصوص وظيفة مزدوجة ، فهو عضو في لجنة الصفقات العمومية التي تمنح التأشيرة و في الوقت ذاته يراقب مشروع الصفقة باعتبارها نفقة ملتزم بها³، و عليه فإنه إذا ما توفرت جميع العناصر المبينة في المادة 09 من المرسوم التنفيذي 92-414 ، فإن رقابة المراقب المالي تختتم بتأشيرة توضع على استمارة الالتزام بالنفقة ، و عند الإقتضاء على الوثائق الثبوتية⁴، و في الحالة العكسية يكون من حقه أن يرفض التأشير على الإلتزام بالنفقة رفضا مؤقتا أو نهائيا⁵، و هو ما سيتم إدراجه لاحقا.

¹ - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 السابق.

² - المادة 10 فقرة 3 من المرسوم التنفيذي نفسه.

³ - المادة 196 من الأمر 15-247 السابق.

⁴ - المادة 10 فقرة 1 من مرسوم التنفيذي رقم 92-414 السابق.

⁵ المادة 10 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي نفسه.

زيادة على الإختصاصات المسندة للمراقب المالي في إطار الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها له مهام أخرى تتمثل في¹:

- مسك سجلات تدوين التأشيرات و مذكرات الرفض.

- مسك محاسبة التعداد الميزانياتي.

- مسك محاسبة الإلتزامات بالنفقات.

- تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي.

إرسال تقرير مفصل في نهاية كل سنة مالية إلى الوزير المكلف بالميزانية على سبيل العرض يتضمن²:

- ظروف تنفيذ النفقات العمومية.

- الصعوبات المحتملة التي واجهته في تطبيق التشريع و التنظيم.

- النقائص الملاحظة في تسيير الأموال العمومية.

- كل إقتراحات التي من شأنها تحسين ظروف تنفيذ النفقات العمومية.

¹ - المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 السابق.

² - المادة 17 من المرسوم التنفيذي نفسه.

الفرع الثاني: كيفية مراقبة القرارات

تشمل الرقابة السابقة التي يمارسها المراقب المالي و فق ما جاء في المواد 5 و 6 و 7 من المرسوم التنفيذي 92-414 و المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها كل التزام بالنفقات التي يجريها الأمر بالصرف قبل التوقيع عليها و هذه القرارات هي¹:

- مشاريع قرارات التعيين و التثبيت و القرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين و دفع مرتباتهم، باستثناء الترقية في الدرجات.

- مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.

- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد في بداية السنة و الجداول الأصلية المعدلة التي تطرأ اثناء السنة المالية.

- مشاريع الصفقات العمومية و الملاحق.

-التزام بنفقات التسيير و التجهيز أو الاستثمار.

أما بالنسبة للالتزام بنفقات التسيير، فإنها تجمع وفقا لما نصت عليه المادة 24 من القانون 84-17 و المتعلق بقوانين المالية في أربعة أبواب هي²:

- أعباء الدين العمومي و النفقات المحسومة من الإيرادات.

- تخصيصات السلطات العمومية.

- النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

- التدخلات العمومية.

أما فيما يخص الالتزام بنفقات التجهيز أو الاستثمار فإنها تجمع في ثلاثة أبواب هي¹:

¹ - المواد 05، و06، و07 من المرسوم التنفيذي 92-414 السابق.

² - المادة 24 من القانون 84-17 السابق.

- الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة.
- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.
- النفقات الأخرى بالرأسمال.
- كل التزام مدعم بسندات الطلب أو الفاتورات الشكلية عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد في التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية.
- كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانية و كذا تفويض و تعديل الإعتمادات المالية.
- كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف و التكاليف الملحقة و النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات و المثبته بفاتورة نهائية ، و هي عموما النفقات الصغيرة و الاستثنائية التي يمنحها الوزير المكلف بالمالية إلى وكالات الإيرادات و النفقات و التي تتمثل في :
 - نفقات صغيرة تخص الأدوات و التسيير.
 - أجور الموظفين و العاملين بالساعة و اليوم.
 - تسبيقات عن مصاريف المهمات.
 - الأشغال المنجزة في الوكالات.

¹ - المادة 35 من القانون 84-17 السابق.

الفرع الثالث: الأدوار الأخرى للمراقب المالي

للمراقب المالي أدوار إضافية منها محاسبية و أخرى استشارية

أولاً: الدور المحاسبي

يتمثل في مسك محاسبة الالتزام بالنفقات، وذلك بتسجيل العمليات الملتمزم بها و ضبطها في سجل معد خصيصا لذلك و متضمنا كل البيانات المتعلقة بالعمليات المالية كنوعها و الفواتير المثبتة و مبلغها و الأمر بالصرف القائم بها و رقم و تاريخ التأشيرة المادتان 27 و 28 من المرسوم التنفيذي 92-414 ، من خلال ذلك يتمكن من معرفة المبالغ الملتمزم بها و بالتالي توجيهها في حال طلبها إلى المصالح المعنية بها¹.

ثانياً: الدور الاستشاري

هناك بعض المواد التي توضح المهام الاستشارية للمراقب المالي ولعل أهمها:

- المشاركة في العملية التطبيقية و التنظيمية المبادر بها من قبل المديرية العامة للميزانية و التي لها أثر على ميزانية الدولة أو على ميزانية الجماعات المحلية و الهيئات العمومية.

- تقديم النصائح في المجال المالي و ترشيد الإنفاق و إجراءات صرف النفقات² و هذا ما ينص عليه قانون 90-21 في مادته 58 الفقرة 4 و هي نفس الفقرة من خلال المادة 23 من المرسوم 92-414 المتعلقة بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدل و المتمم ، كما تنص المادة 10 فقرة 12 من المرسوم التنفيذي 11-381 المتعلق بمصالح المراقبة المالية كما

¹ - المادتان 27 ، و 28 من المرسوم التنفيذي 92-414 السابق.

² - المادة 58 من القانون 90-21 السابق.

يمكنه تمثيل الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية و لدى المجالس الإدارية و مجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري و المؤسسات الأخرى¹.

المطلب الثاني: الآثار المترتبة عن الرقابة السابقة

إن نتائج مراقب المالي في رقابته على نفقات الملتزم بها هي عبارة عن التأشير وهي وسيلة تعبر عن رقابته ، وكان من الواجب على المراقب المالي أن يأشر على مشروع النفقة ملتزم بها وفقا لما ينص عليه القانون بتأشير الموافقة عليها إذا ما توفرت العناصر في ذلك قانونا ، و إنه من واجبه أيضا أن يرفض التأشير على مشروع النفقة الملتزم بها غير مطابقة للنصوص القانونية و التنظيمية ، و إما يكون الرفض نهائي أو مؤقت و ذلك ضمن الآجال المحددة قانونا.

الفرع الأول: منح التأشير

عندما يلاحظ المراقب المالي بأن مشاريع الإلتزامات بالنفقات قانونية مطابقة للتنظيم المعمول به أشر عليها بالموافقة يضعها على وثيقة الإلتزام و عند الإقتضاء و ثائق الثبوتية و تتضمن هذه التأشير مايلي²:

- توفر ترخيص البرامج أو الإعتمادات المالية.
 - تخصيص النفقة.
 - مطابقة مبلغ الإلتزام للعناصر المبينة في مشروع الصفقة.
 - صفة الأمر بالصرف.
- و بذلك تنتهي عملية الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات موضوع الرقابة من قبل المراقب المالي.

و مع ذلك فإنه في مجال صفقات العمومية بوجه الخصوص ، يكون بإمكان مراقب المالي استدراك النقائص التي قد يلاحظها بعد تأشير على مشروع الصفقة. و يبلغ بذلك كل من وزير المكلف بالميزانية و رئيس لجنة صفقات العمومية المختصة و الأمر بالصرف المعني عن طريق الإشعار¹.

¹ - المادة 10 من المرسوم التنفيذي 11-381 السابق.

² - المادة 09 من المرسوم التنفيذي 92-414 السابق.

الفرع الثاني: رفض التأشيرة

إذا لاحظ المراقب المالي بأن مشاريع الالتزامات بالنفقات غير قانونية أو مطابقة للتنظيم المعمول به ، فإنه يتعين عليه رفض التأشير عليها رفضا مؤقتا أو نهائيا حسب كل حالة في إطار الآجال القانونية المحددة لذلك.

أولا : رفض التأشيرة رفضا مؤقتا

يكون مشروع الالتزام بالنفقة مرفوضا مؤقتا إذا لاحظ المراقب المالي حالة من حالات الآتية²:

- اقتراح التزام بالنفقة مشوب بمخالفات للتنظيم قابل للتصحيح، كحالة إلتزام بنفقة صفقة لا تتوفر على تأشيرة الصفقات العمومية المختصة.
- انعدام الوثائق الثبوتية المطلوبة مثل نقصان بعض الوثائق المطلوبة قانونا في ملف المترشح لوظيفة ما.
- نسيان بيان هام في الوثائق المطلوبة، مثل صدور قرار بتعيين الموظف خاليا من بيان منصب العمل، أو المصلحة التي عين فيها.

ثانيا : رفض التأشيرة رفضا نهائيا

يكون مشروع الالتزام بالنفقة محل رفض النهائي من طرف المراقب المالي إذا تأكد من حالات التالية³ :

- عدم مطابقة اقتراح المشروع الالتزام بالنفقة للقوانين و التنظيمات المعمول بها.
- عدم توافر الإعتمادات أو المناصب المالية ، و مثالها أن يقوم الأمر بالصرف باقتراح الالتزام بالنفقة لشراء لوازم أو معدات لصالح الإدارة دون توفر الإعتمادات المخصصة لذلك ، أو يقترح توظيف شخص دون توفر منصب مالي في الميزانية الخاصة التابعة له.
- عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت، كما لو قام مراقب المالي برفض اقتراح التزام بالنفقة مشوبة بمخالفة التنظيم قابلة للتصحيح، و في

¹- محمد صالح فنينش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة دكتورة ، جامعة الجزائر 01 يوسف بن خدة، كلية الحقوق ، 2011-2012 ، ص 113.

²-المادة 11 من المرسوم التنفيذي 92-414 السابق.

³- المادة 12 من المرسوم التنفيذي نفسه.

حالة لم يقد الأمر بالصرف بتصحيح المخالفة التي شابت اقتراحه فإن اقتراح الالتزام بالنفقة سيكون هذه المرة مرفوضا رفضا نهائيا من قبل المراقب المالي.

و يجب أن يطلع الأمر بالصرف في حالات الرفض النهائي أو المؤقت ، في مرة واحدة على كل الأسباب التي تعارض تأشير على الملف المتضمن مشروع الالتزام ، كما يجب أن تتضمن مذكرة الرفض التي يرسلها المراقب المالي إلى الأمر بالصرف ملاحظة بالملاحظات التي عاينها و كذا المراجع و النصوص المتعلقة بالملف محل الرفض.

للإشارة أنه يجب أن لا يكون الرفض المؤقت المبلغ من قبل المراقب المالي للأمر بالصرف مكررا ، و يتعين على المراقب المالي في حالة الرفض النهائي أن يرسل نسخة من الملف مرفقة بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية ، الذي يمكنه إعادة النظر في هذا الرفض إذا رأى بأن العناصر التي بنى عليها غير مؤسسة.¹

الفرع الثالث: آجال منح أو رفض التأشيرة

أولا : آجال منح التأشيرة

وفقا لما جاء في المادة 14 من المرسوم التنفيذي 92-414، فإن أجل دراسة و فحص ملفات المشاريع الالتزام بالنفقات التي يقدمها الأمر بالصرف إلى مراقب المالي خلال 10 أيام كحد أقصى.²

و يسري هذا الأجل ابتداء من تاريخ استلام مصالح مراقب المالي لاستمارة أو مشروع ملف التزام بالنفقة.

و معلوم أن تاريخ اختتام التزام بنفقات التسيير يكون يوم 20 ديسمبر من نفس السنة للنفقات المبينة فيها، و يمدد هذا التاريخ في حالة الضرورة المبررة قانونا بمقرر من وزير المكلف بالمالية.³

¹ - المادة 13 من المرسوم التنفيذي 92-414 السابق.

² - المادة 14 من المرسوم التنفيذي نفسه.

³ - المادة 15 من المرسوم التنفيذي 92-414 السابق.

و تجدر الإشارة هنا أيضا إلى تاريخ اختتام الالتزام بالنفقات لا يطبق على ميزانيات الخاصة بالولاية و البلدية ، و التي تبقى خاضعة لأحكام التنظيمية التي تحكمها.¹

ثانيا: آجال رفض التأشيرة

إذا تم رفض التأشيرة من قبل مراقب المالي، فإنه يتعين عليه أن يبلغ الأمر بالصرف على كل أسباب الرفض، سواء أكان هذا الرفض مؤقتا أو نهائيا، وذلك ضمن آجال المحددة قانونا.

غير أن الرفض الصريح و المبرر من قبل مراقب المالي، يترتب عنه إيقاف سريان تلك الآجال.²

في حالة رفض النهائي هل يمكن للأمر بالصرف أن يتجاوز رقابة المراقب المالي ؟

يمكن للأمر بالصرف في بعض الحالات أن يتجاوز رقابة مراقب المالي عن طريق صلاحية التغاضي و الالتزام الاحتياطي ، و هذا ما سنحاول التطرق إليه في الفرع التالي.

الفرع الرابع : التجاوزات التي تقع على رقابة المراقب المالي

أولا : التغاضي

التغاضي هو استثناء يمنح لأمر بالصرف ، حيث يعقد الأمر بالصرف بالالتزام بالنفقة تحت مسؤوليته بمقرر معلل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية ، مع إرسال الفوري لملف الالتزام بالنفقة إلى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني.³ و ذلك لمواصلة مهامه و إدارة المرافق التابعة له بانتظام و بدون انقطاع.⁴

¹ - المادة 17 من المرسوم التنفيذي نفسه.

² - المادة 15 من المرسوم التنفيذي نفسه.

³ - المادة 16 من المرسوم التنفيذي 92-414 السابق.

⁴ - يلس شاوش بشير، المالية العامة، مبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، 2012-

2013، ص 261.

1: حالات التي يجوز فيها التغاضي عن رفض التأشيرة

الحالات التي أجاز فيها القانون التغاضي من قبل الأمر بالصرف و صرف النفقة عن تأشيرة المراقب المالي، وفق ما نصت عليه المادتين 6 و 7 من المرسوم التنفيذي 92-414 و هي:

- التزام بنفقات تسيير و التجهيز أو الاستثمار.
 - كل التزام بالنفقات مدعم بسند طلب أو فاتورة شكلية، عندما لا يزيد المبلغ عن المستوى المحدد لإبرام الصفقات العمومية.
 - كل مقرر وزاري يتضمن إعانة أو تفويضا بالإعتماد أو تكفل بالالتحاق أو تحويل الإعتمادات.
 - كل الالتزام يتعلق بتسديد مصاريف التكاليف ملحقة و النفقات التي تصرف من الإدارة مباشرة و مثبتة بفاتورات نهائية.
- إذا كان المشرع قد سمح للأمر بالصرف أن يمارس مهمة التغاضي فإنه ألزمه بإرسال ملف التزام بالنفقة مرفق بمقرر التغاضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان ، مع الإشارة إلى رقم التغاضي و تاريخه.¹
- كما ألزم المراقب المالي بإرسال نسخة من الملف الذي كان موضوع التغاضي مرفقة بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية قصد إعلامه بذلك²، كما ألزم المشرع وزير المكلف بالميزانية في جميع الحالات التي يكون فيها التغاضي، بأن يرسل نسخة من ملف الإلتزام موضوع التغاضي إلى المؤسسات المتخصصة في الرقابة المالية.³

2: الحالات التي لا يجوز فيها التغاضي عن رفض التأشيرة

¹ - المادة 20 من المرسوم التنفيذي 92-414 السابق.

² - المادة 21 من المرسوم التنفيذي نفسه.

³ - المادة 22 من المرسوم التنفيذي نفسه.

الحالات التي لا يمكن أن يحصل فيها التفاوض عن رفض التأشيرة من قبل الأمر بالصرف، عندما يتم الرفض النهائي لمنح التأشيرة المعلن عنه من قبل المراقب المالي، طبقاً لما تقتضي به مادة 19 من المرسوم التنفيذي 92-414 و هذه الحالات هي¹:

- صفة الأمر بالصرف.
- عدم توفر الإعتمادات كافية أو انعدامها.
- انعدام التأشير أو الآراء المسبقة الواجب الالتزام بها قانوناً.
- انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام.
- تخصيص غير القانوني للالتزام بهدف إخفاء إما تجاوز الإعتمادات و إما تعديلها أو تجاوزاً للمساعدات المالية في الميزانية.

ثانياً: الالتزام الاحتياطي²

الالتزام الاحتياطي هو إجراء يسمح لأمر بالصرف بالالتزام بالنفقات دون تبرير سابق و رغم خضوعه للتأشيرة مسبقاً من المراقب المالي إلا أنه يكون بدون تقديم وثائق ثبوتية على عكس القواعد المعمول بها في العادة ، و يتم الالتزام الاحتياطي عن طريق أقساط ثلاثية أو سداسية و يقابل مبلغ قسم كل حالة الربع $\frac{1}{4}$ أو النصف $\frac{1}{2}$ ، و بصفة استثنائية يستطيع الوزير المكلف بالميزانية أن يمنح التزاماً احتياطياً في حدود 30 بالمئة من مبلغ القسط الموالي إذا أستهلك مبلغ الالتزام الاحتياطي قبل انتهاء الفترة المعينة ، علاوة على ذلك يمكن أن يتم الالتزام الاحتياطي التكميلي بالنسبة لبعض أنواع النفقات لأكثر من 30 بالمئة محددة في الفقرة السابقة في حدود الإعتمادات الممنوحة بعد الموافقة المسبقة من الوزير المكلف بالمالية ، و لا يمكن الاستفادة من القسط الموالي من الإعتمادات إلا بعد تقديم تبرير عن استهلاك القسط السابق ، على أن تتم تسوية النفقات التي تمت في إطار الالتزام الاحتياطي في نهاية كل فترة.

¹- المادة 19 من المرسوم التنفيذي نفسه.

²- القرار من الوزارة المالية مؤرخ في 2 جمادى الثانية 1432 هـ الموافق 05 ماي 2011 المتعلق بتحديد إجراء الالتزامات الاحتياطية ، الجريدة الرسمية ، العدد 32 مؤرخة في 06 رجب عام 1432 هـ الموافق 08 يونيو 2011.

و يقدم الأمر بالصرف بطاقة تسوية بغرض تأشيرها من طرف المراقب المالي و تكون مرفقة بنسخ من الوثائق الثبوتية تتكون لا سميا من وثيقة حالة الدفعات التي تمت في إطار الفترة المعينة و المصادق عليها قانونا من طرف المحاسب العمومي¹ ، كما أنه يجب تقديم بطاقة تسوية و الوثائق الثبوتية تأشيرة المراقب المالي في إطار الفترة الأخيرة ، أي في 20 يوم الموالية لتاريخ اختتام الأمر بالصرف و الدفع ، غير أنه يمكن للمراقب المالي التأشير على القسط الأخير خارج أجل 20 يوما، و هذا فيما يخص الحالات المبررة قانونا و ذلك بعد موافقة الوزير المكلف بالميزانية.²

تكون النفقات غير القانونية التي تتم في إطار الالتزام الاحتياطي موضوعا للرفض النهائي من طرف المراقب المالي ، هذا الأخير يجب أن يبلغه للمحاسب العمومي على سبيل الإعلام ، و يجب أيضا تبليغه إلى الوزير المكلف بالمالية مرفوقا بتقرير حول النفقات الالتزام الاحتياطي موضوع الرفض النهائي.³

¹ - المادة 07 من القرار نفسه.

² - المادة 08 من القرار نفسه.

³ - المادة 09 من القرار السابق.

المبحث الثاني : مسؤولية المراقب المالي و تقييم رقابته

رغم الصلاحيات التي يتمتع بها المراقب المالي من سلطة المنح و الرفض التأشيرة التي منحها المشرع له ، إلا أن هناك قيود على هذه الصلاحية من خلال المسؤولية التي تقيده ، و تقدير أعماله ، و هذا ما سنحاول الحديث عنه في هذا المطلب.

المطلب الأول : مسؤولية المراقب المالي

يحمل المراقب المالي على عاتقه العديد من المسؤوليات نذكر منها:

الفرع الأول : المسؤولية المالية و الشخصية

إن مهام المراقبين الماليين تخضع لنظام مسؤولية حازمة من طرف وزارة المالية ، فالمراقبون الماليون ملزمون بإرسال حوصلة مالية سنوية نهاية كل سنة إلى وزارة المالية تخص نشاطات مراقبين ماليين هذه الأخيرة التي تقارن مع حسابات التسيير للمحاسب العمومي و مع الحساب الإداري للأمر بالصرف و ذلك للمقارنة و المقاربة بينهم ، و هنا تكون مسؤولية المراقب المالي في منح التأشيرة في حالة مخالفتها للقانون أو رفض البعض الآخر و هي مقبولة قانوناً.¹

فالمراقب المالي ملزم بمسك محاسبة للالتزامات بالنفقات العمومية بالمتابعة والمراقبة و كذلك متابعة سير المصالح الموضوعة تحت سلطته ، و انطلاقاً مما سبق يمكن أن نحدد مسؤولية المراقب المالي كالاتي :

أولاً : المسؤولية الإدارية للمراقب المالي

في هذا الإطار لا تنطبق عليه المسؤولية المالية و الشخصية لأنه لا يعتبر عوناً محاسبياً ، إنما مسؤولاً إدارياً أقرب إلى المحاسب العمومي بالنسبة لإحترام الأوامر السلمية ، أي مسؤول على المصالح التابعة له إدارياً من مختلف المكاتب الموضوعة تحت تصرفه.

¹ - عمر معمري، المرجع السابق ، ص 12.

كما يتعرض المراقب المالي إلى عقوبات كأي موظف عند إخلاله بالأعمال التي يقوم بها نذكر منها¹:

- تحويل غير القانوني للوثائق الإدارية.
- إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه.
- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول.
- إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية.
- استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة.

و قد يتعرض المراقب المالي للعقوبة في حالة قيامه بما يأتي²:

- استفادة من امتيازات ، من أية طبيعة كانت يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته.
- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.
- التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات و أملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة.
- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة.
- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو الترقية.
- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها و نشاط مريح آخر.

¹ - المادة 180 الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادة الثانية عام 1427 هـ الموافق 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46 ، بتاريخ 20 جمادة الثانية عام 1427 هـ الموافق 16 يوليو 2006.

² - المادة 181 من الأمر نفسه.

تعرض المراقب المالي لهذه العقوبات ، بحيث يخضع لتحديد العقوبة المطبقة إلى درجة خطورة الخطأ للظروف المخففة أو المشددة التي ارتكبت فيها المخالفة، و لمدى مسؤولية المراقب المالي المخالفة و للعواقب و الأضرار التي تلحق بالمؤسسة أو موظفيها من جراء تلك المخالفة.

تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين هذه العقوبات بقرار مبرر توضح فيه أسباب العقوبة.¹

ثانيا : المسؤولية المحاسبية للمراقب المالي

يجب على المراقب المالي ضبط حسابات الالتزام لإرسال تقارير دورية لوزير المالية لمتابعة تنفيذ الميزانية.²

الفرع الثاني : المسؤولية المدنية و الجنائية

تقرض عقوبات من طرف غرفة انضباط بالميزانية و المالية للمجلس الأعلى للمحاسبة و قد تكون غرامات مالية على المراقب المالي في حالة عدم احترامه للقوانين المعمول بها في مجال الميزانية و المالية و ذلك وفقا للمادة 88 الفقرة 7 من القانون 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة ، حيث تعتبر هذه المادة كل رفض للتأشيرة غير مؤسس ، أو حالة منح التأشيرة خلافا للقانون³ ، هي مخالفة للقوانين و قواعد الميزانية المالية ، إذا و مما سبق يمكن أن نحدد مايلي:

أولا : المسؤولية التأديبية للمراقب المالي

هذا نوع من المسؤوليات يمر بالغرفة التأديبية بالميزانية المالية و مجلس المحاسبة تمس الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين، و أعضاء المراقبة الذين يضعون وثائق التسيير الإداري المتضمنة الأخطاء المخالفة لقوانين المحاسبة العمومية الذين تسببوا في الخسارة

¹ - المادة 165 الفقرة 02 من الأمر 06-03 السابق.

² - عمر معمري، دور المراقب المالي في ترشيد النفقات العمومية، دراسة حالة رقابة المالية لبلدية جامعة، المرجع السابق ، ص 13.

³ - المادة 88 الفقرة 07 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 هـ الموافق 17 يوليو 1995 المتعلق بالمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 39، بتاريخ 25 صفر 1416 هـ الموافق 23 يوليو 1995.

العمومية طبقا للمادة 88 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة تعتبر مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية هذه الأخطاء هي خرق صريح للأحكام التشريعية و التنظيمية التي تسري على تسيب الأموال العمومية التي تلحق ضررا بالهيئة العمومية.¹

مقابل الصلاحيات التي يتمتع بها المراقب المالي فإنه يخضع كذلك إلى المحاسبة عبر تحميله المسؤولية عن التجاوزات التي يرتكبها بمناسبة تأدية مهامه ، جاءت صياغة المادة 31 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها فإن المراقب المالي مسؤول عن سير مجموع المصالح الموضوعة تحت سلطته و عن التأشير التي يسلمها.²

و مع التعديل الذي أدرج عبر المرسوم التنفيذي 09-374 ، تم تكييف نوع المسؤولية على أنها مسؤولية شخصية ، كما أضاف التعديل مذكرات الرفض التي يبلغها المراقب المالي ضمن مجال مسؤوليته لتتسجم بذلك المادة 31 مع ما جاء به الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة ، و بالتحديد المادة 88 منه.

ثانيا : المسؤولية الجنائية للمراقب المالي

إن المراحل المختلفة للخوض في النفقات تبدأ منذ التقدير إلى غاية الدفع و تمر عبر مراحل كثيرة من المراقبة ، و في الأصل الإعتمادات المالية منصوص عليها في قانون المالية المصوت عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني و أعضاء المجلس الدستوري ، توزع الإعتمادات المالية حسب الباب في كل قطاع مخصص له بواسطة مقررة إعتماد الدفع المباشرة من طرف المراقب المالي للدولة لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين ، حيث توزع عليهم حسب المادة في الميزانية و الالتزام في النفقات العمومية يكون أمام المراقب المالي ، هذا الالتزام يتكون من مرحلتين³:

-المرحلة القانونية التي ينشأ فيها الالتزام بالدين على الهيئة الإدارية بمبادرة الأمر بالصرف.

¹ - المادة 88 الفقرة 02 من الأمر 95-20 السابق.

² - المادة 31 من المرسوم التنفيذي 92-414 السابق.

³ - عمر معمري، دور المراقب المالي في ترشيد النفقات العمومية، دراسة حالة رقابة المالية لبلدية جامعة، المرجع السابق ،

-مرحلة المحاسبية تتكون من توزيع إتمادات الدفع الضروري لإنجاز الهدف الملتمزم به من طرف المحاسب.

إذا المسؤولية الجنائية أو الجزائية هي تلك المسؤولية الواقعة على عاتق المراقب المالي الذي قام بفعل مجرم قانونا ، أو امتنع عن القيام بعمل ملزم قانونا به ، مما يستلزم توقيع العقوبة الجزائية عليه ، و إذا كان موضوع البحث لا يسمح بدراسة كل الجرائم المرتكبة من طرف المراقب المالي التي تستوجب المسؤولية الجنائية ، لذا سيتم الإشارة إلى بعضها على النحو التالي:

1-جريمة الامتيازات غير مبررة في مراقبة الصفقات العمومية

تكون عندما يقوم المراقب المالي بالمراجعة و التأشير على صفقة أو اتفاقية أو ملحق ، مخالفا بذلك أحكام التشريع و التنظيم المعمول بهما بغية منح امتياز غير مبرر للغير.¹

2-جريمة إساءة استغلال الوظيفة

من خلال استغلال العمدي للمراقب المالي لوظيفته و لمنصبه من أجل القيام بعمل أو الامتناع عنه ، بغية الحصول على منافع لصالحه أو لصالح الغير خارقا بذلك القوانين المعمول بها.²

3-جريمة عدم التصريح

عدم تصريح المراقب المالي بممتلكاته عمدا أو التصريح الكاذب بها.³

4-جريمة الإثراء غير المشروع

¹- المادة 26 من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 هـ الموافق 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، الجريدة الرسمية عدد 14، بتاريخ 08 صفر عام 1427 هـ الموافق 08 مارس 2006، المعدل و المتمم بالأمر رقم 10-05 مؤرخ في 16 رمضان عام 1431 هـ الموافق 26 غشت 2010، الجريدة الرسمية عدد 50، بتاريخ 22 رمضان 1431 هـ الموافق 01 سبتمبر 2010.

²- المادة 33 من القانون نفسه.

³- المادة 36 من القانون نفسه.

تتجسد عندما لا يقدم المراقب المالي تبريرا معقولا للزيادة التي طرأت في ذمته المالية مقارنة بمداخله المشروعة.¹

5- جريمة تلقي الهدايا

تقوم هذه الجريمة عندما يتلقى المراقب المالي هدية من شأنها أن تؤثر في سير إجراءات الرقابة.²

المطلب الثاني: تقييم رقابة المراقب المالي

إن الرقابة السابقة الممارسة من قبل المراقب المالي تهدف إلى الحيلولة دون التجاوزات المالية بكل أنواعها و إلى مدى تطابق العمليات الواردة على النفقات مع القوانين والتنظيمات المعمول بها ، و لهذا اعتبرت هذه الرقابة رقابة وقائية تمكن من اكتشاف الأخطاء قبل أو فور وقوعها والسعي مباشرة إلى تصحيحها.³

كما تعمل هذه الرقابة على لفت انتباه الأمر بالصرف في حال خطئه عن حسن أو سوء نية ، أو في حال تغيير التخصيص القانوني للنفقات.

و الملاحظ أن رقابة المراقب المالي تقتصر في الغالب على الجانب الشكلي للنفقة دون أن تتعداه إلى الرقابة الملائمة التي تفحص العمليات المالية من بدئها إلى حين انتهائها.

كما يعتبر حق التغاضي الممنوح لأمر بالصرف من بين الحدود التي تحد من فعالية الرقابة التي يقوم بها المراقب المالي.

و الجدير بالذكر أيضا أن هذه الرقابة هي رقابة إنفاق لا تحصيل، أي تخص عمليات الإنفاق العام دون الإيرادات العامة.

¹ - المادة 37 من القانون 06-01 السابق.

² - المادة 38 من القانون نفسه.

³ - شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة و المنظور الإسلامي في الرقابة على المال عام، مذكرة ماجستير، جامعة ابو بكر بالقايد، تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية، 2010-2011، ص 58.

بهذا نجد أن الرقابة الآنية المستمرة التي تسير كل مراحل الإنفاق هي التي تأتي ثمار تلك النفقة الملتزم بها و هي التي تحول دون التجاوزات و الاختلاسات المالية.¹

إذا و مما سبق نجد أن الرقابة القبلية الممارسة من طرف المراقب المالي قد وصفت في بعض الدراسات بأنها بالمرضية و فعالة، و أحيانا بالمعركة و الناقصة.

الفرع الأول: الجانب الإيجابي للرقابة السابقة

إن رقابة المراقب المالي توصف بالمرضية و الفعالة ، لأنها تؤدي إلى اكتشاف المخالفات المالية قبل وقوعها و تحقق الكثير من الأهداف ذات الأهمية القصوى في مسارح العمليات المالية.

أولا : رقابة المراقب المالي رقابة مُرضية

تكون رقابة المراقب المالي رقابة مرضية ، لأنها تسمح باكتشاف المخالفات المالية قبل أو فور وقوعها ، و التمكن من تفاديها أو تصحيحها قبل أن تصبح العملية المالية نهائيا ، و من ثم تجنب توقيع العقوبات على مرتكبيها ، لأن الهدف من رقابة المراقب المالي على النفقات الملتزم بها هو تنفيذها و صرفها في الأغراض التي رصدت من أجلها بالشكل المطلوب وليس تصيد الأخطاء و المعاقبة عليها.²

ثم أن قلة الأخطاء في التسيير و عدم تجاوز الإعتمادات و احترام مبدأ تخصيص النفقة كلها ناتجة عن يقظة و حرص المراقب المالي.

إضافة إلى ذلك ، أن الوزير المراقب أو الأمر بالصرف ، إن تقطن لحقيقة وظيفة المراقب المالي ، يكون قد وجد الوسيلة المريحة له في تحمل عبء المسؤولية عوضا عنه ،

¹ - شويخي سامية، المرجع السابق، ص 58.

² - محمد صالح فنينش، المرجع السابق، ص 123.

بالمقابل فإن المراقب المالي يبقى دوما العين الساهرة للوزير المكلف بالمالية على مستوى كل هيئة يوجد بها.

و مما يزيد من أهمية رقابة المراقب المالي و يجعلها مرضية أكثر، أنها تستهدف تحقيق المهام الآتية¹:

-السهر على صحة توظيف النفقات وفقا لما تنص عليه القوانين و الأنظمة المعمول بها في المجال المالي بوجه عام، و في المجال تنفيذ النفقات بوجه خاص.

-التحقق مسبقا من توفر الإعتمادات المالية المرصودة للنفقات الملتمزم بها.

-إثبات صحة النفقات و ذلك بوضع التأشيرة على الوثائق الخاصة بها أو تعليق رفض التأشيرة عندما يتطلب الأمر هذا الرفض، و ذلك في حدود الآجال المقررة قانونا.

ثانيا : رقابة المراقب المالي رقابة فعالة

رقابة المراقب المالي للنفقات الملتمزم بها من قبل الأمر بالصرف ، توصف بأنها فعالة لأنها لا تقف عند حد الرقابة بالمفهوم الضيق ، إنما تتعداه لتؤدي إلى تحقيق أبعاد كبيرة تبرز من خلال مهامه الاستشارية و الإعلامية.

فالمراقب المالي، باعتباره خبيرا متخصصا في المجالات المالية و المحاسبية، جعله القانون مستشارا و مكّنه من إبداء رأيه المعلل في المسائل الهامة الآتية²:

-مشاريع القوانين و المراسيم و القرارات و العقود الخاضعة للمصادقة أو لرأي الوزير المكلف بالمالية.

¹ - المادة 58 من قانون 90-21 السابق.

² - المادة 09 من المرسوم التنفيذي 94-374 مؤرخ في 10 جمادى الثانية عام 1415 هـ الموافق 14 نوفمبر 1994، يعدل و يتم المرسوم التنفيذي 90-334 المؤرخ في 27 أكتوبر سنة 1990 و المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال التابعين للأسلاك الخاصة في الإدارة المكلفة بالمالية، الجريدة الرسمية عدد 76 بتاريخ 16 جمادى الثانية عام 1415 هـ الموافق 20 نوفمبر 1994.

- اقتراحات الميزانية و طلبات النفقات الإضافية مهما كانت طبيعتها، التي يقدمها الوزير الذي هو منصب لديه.

- المراقب المالي ممثل لوزير المكلف بالمالية ، و عليه يعمل على الحد من تزايد النفقات على مستوى مختلف الوزارات ، و مع ذلك فإن هذه الإمكانية قد تؤدي إلى نتائج معتبرة و مختلفة ، فالنقاش المعمق الذي يدور بين المراقب المالي و الوزير القائم بالنفقات غالبا ما يؤدي إلى توضيح العلاقة بينهما ، و يصير المراقب المالي هو المدافع و المحامي عن الوزير المعني بالنفقات أمام الوزير المكلف بالمالية.

هذا التطور في العلاقة يوضح كذلك التسيير الحقيقي للنشاط المالي على مستوى الوزارة أو الهيئة يوجد بها المراقب المالي.

و لقد أقر القانون ذلك، إذ أعتبر من بين مهام المراقب المالي تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي¹.

- يشارك و ينسق مع الأمرين بالصرف و مصالح تقدير الميزانية التابعة للوزير المكلف بالمالية قصد تحضير قانون المالية.

- يشارك في جميع الأعمال التحضيرية للميزانية و يقترح جميع الإجراءات الضرورية التي تسمح بتسيير جيد و فعال للمالية العمومية.

- يمثل الوزير المكلف بالمالية في لجان الصفقات العمومية.

- يقترح ما يراه مناسبا ، و لا سيما فيما يخص التنفيذ الحسن للصفقات العمومية من قبل الأمرين بالصرف.

- يمثل الوزير المكلف بالمالية في المجالس الإدارية أو مجالس التوجيه للهيئات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

¹ - المادة 23 من المرسوم التنفيذي 92-414 السابق.

- يقترح المراقب المالي المحلي بالاشتراك مع مدير المؤسسة التابعة للولاية الميزانية المفصلة للمؤسسة قصد المصادقة عليها من طرف الوالي المختص.

الفرع الثاني: الجانب السلبي للرقابة السابقة

تعتبر رقابة المراقب المالي على النفقات الملتزم بها رقابة غير كافية و معرقله ، لأنها لا تزيد كونها إجراء شكلي ، حيث أن المراقب المالي لا يمكنه أن يحيط علما بجميع الظروف و العوامل المحيطة بالعملية الإدارية و العناصر المكونة لها ، ثم أن العدد الكبير من النفقات المدفوعة دون الأمر بصرفها ، تفلت من هذه الرقابة التي تتم بهذا التدقيق التعسفي المبالغ فيه بشكل مفرط.¹

و زيادة على ما سبق ذكره ، فإن الرقابة السابقة من قبل المراقب المالي تشكل عبئا ثقيلا يعرقل السير الحسن للعمليات الإدارية بوجه عام ، و العمليات المالية بوجه خاص ، و تنقل عبء مسؤولية التسيير المالي من الوزير أو الأمر بالصرف إلى المراقب المالي ، و في حالة إجرائها بشكل مخفف و سريع لمنع التباطؤ في العمليات المالية ، فإن هذه الرقابة تصبح شكلية من الشكليات التي لا قيمة لها من الناحية العملية² ، ثم إن تأشير المراقب المالي التي لا يجوز الطعن فيها أمام مجلس الدولة ، باعتبارها إجراء شكلي ملزم داخليا فقط ، يجعل عبأها و ضررها على السير الحسن لتنفيذ النفقات العمومية أكبر من نفعها.

¹ - محمد صالح فنينش، المرجع السابق، ص 123.

² - المرجع نفسه، ص 123.

الختامة

الخاتمة

إن الرقابة المالية لها أهمية بارزة من الناحية السياسية و الاقتصادية حيث تسمح للأجهزة الرقابية من متابعة أعمال الحكومة و كيفية ممارسة إنفاق المال العام ، كما أنها تقوم على مجموعة القوانين و المراسيم و الأوامر ، و الرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها تهدف إلى القضاء على العديد من الآثار السلبية التي من بينها هدر المال العام و قلة الشفافية التي تؤدي إلى تعطيل العديد من المشاريع و المخططات الموضوعه مسبقا .

و للقضاء على هذه الآثار السلبية تطلب الأمر إقامة أجهزة رقابية من بينها رقابة المراقب المالي، رغم العديد من الصعوبات التي يواجهها أثناء أداء مهامه التي من بينها تنوع العمليات المتعلقة بالإنفاق الواجب عليه القيام بمراقبتها ، حيث يقوم بالتأشير عليها في حالة صحتها ، و الرفض في عدم صحتها ، و هذا ما قد يؤدي به للوقوع في تقصير أداء مهامه ، ومن أجل معرفة الدور الفعال للمراقب المالي قمنا بدراسة في الفصل الأول الإطار العامل للرقابة السابقة ، حيث قمنا بتقسيمه إلى مبحثين في المبحث الأول الإطار التاريخي و القانوني للرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها و المبحث الثاني مجال الرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها ، و في الفصل الثاني مهام المراقب المالي من خلال نظامه القانوني ففي المبحث الأول دور المراقب المالي في الرقابة للنفقات الملتمزم بها ، و في المبحث الثاني مسؤولية و تقييم هذه الرقابة ، حيث اعتمدنا على العديد من القوانين منها قانون المحاسبة العمومية و قانون الرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها.

النتائج

و من تحليل هذه النصوص توصلنا إلى النتائج التالية:

1- الرقابة السابقة للنفقات العمومية الملتمزم بها غير كافية لإتساع الأهداف من وراء

صرف النفقات العمومية.

2- أن الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها هي إحدى طرق الممكنة المساهمة في القضاء على مشكلة إختلاس و تبديد الأموال العامة.

3- المراقب المالي من مهامه العديدة إكتشاف الأخطاء في صرف النفقة قبل أو فور وقوعها للقيام بتصحيح الخطأ و تداركه في الحين و القيام بالتبنيه الأمر بالصرف في حالة وقوعه في الخطأ.

4- رقابة المراقب المالي في الغالب تقتصر على الجانب الشكلي للنفقة أن تتعداه إلى مراقبة الملائمة التي تفحص العمليات المالي منذ بدايتها إلى نهايتها.

نصل إلى أن النظام القانوني للمراقب المالي أكثر فعالية لهذا الأخير من خلال منحه العديد من صلاحيات التي تمكنه من ممارسة وظيفته على أكمل الوجه و عدم ترك المجال لإعمال السلطة التقديرية للمراقب المالي ، لا يقوم بتغليب مصلحته الشخصية على المصلحة العامة ، غير أنه توجد بعض العراقيل التي تحد من ممارسة المراقب المالي لمهامه و المتمثلة في منح للأمر بالصرف حق التغاضي في رفض منح تأشيرة المراقب المالي للنفقة.

التوصيات

- الإلتزام بمواعيد معالجة الملفات دون تأخير.
- تفعيل أدوات الرقابة على النفقات العامة و المؤسسات الرقابية.
- الاستفادة من الخبرات و الدراسات الأجنبية في مجال التسيير للنفقات الهامة و الرقابة عليها مما يؤدي إلى تحقيق الأهداف الاجتماعية و الاقتصادية.
- القيام بإشراك المراقب المالي في إعداد الميزانية ، لأنه على دراية بالمعلومات الضرورية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولا : الكتب

1. إبراهيم بن داود، رقابة المالية على نفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة ، مصر، 2009.
2. طارق الحاج، المالية العامة، طبعة الأولى، دار صفاء للطباعة و النشر و التوزيع، عمان، الأردن، 1999.
3. محفوظ برحمانى، الرقابة المالية في التشريع الجزائري، طبعة الأولى، الإسكندرية، مصر، 2015.
4. محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، طبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان.
5. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، طبعة الثالثة، مطبعة الحسناوي، الجزائر، 2007.
6. مدونة الميزانية و المحاسبة العمومية، دار بالقيس للنشر و التوزيع، طبعة 2014، الجزائر.
7. يلس شاوش بشير، المالية العامة، مبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان مطبوعات الجامعية، 2012-2013.
8. دنيدي يحي المالية العمومية، الطبعة الثالثة، دار الخلدونية، قبة القديمة، الجزائر، 2014.
9. محمد مسعي، المحاسبة العمومية، طبعة ثانية منقحة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2003.
10. محرزي محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، طبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2015.

ثانيا: المقالات و المجلات

1. أمينة ركاب، رقابة المراقب المالي على تنفيذ نفقات العمومية، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، العدد 1 مارس 2016.

2. وزارة المالية، مديرية الاتصال، وزارة المالية خمسون سنة من الإنجاز، بناية أحمد فرنسيس حي مالكي، بن عكنون، الجزائر، 2012.

ثالثا: المداخلات العلمية

1. بن دراجي عثمان، مجال تدخل مراقب المالي في صفقات العمومية على ضوء قانون الجديد للصفقات العمومية ، مرسوم الرئاسي 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم صفقات عمومية و تفويضات مرفق العام، مداخلة مقدمة بمناسبة يوم دراسي حول قانون صفقات العمومية الجديد 15-247، منظم بتنسيق بين ولاية بسكرة و جامعة محمد خيضر، يوم 17 ديسمبر 2015، بسكرة في 12 ديسمبر 2015.

رابعا : الرسائل الجامعية

1. محمد صالح فنينش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة دكتورة ، جامعة الجزائر 01 يوسف بن خدة، كلية الحقوق ، 2011-2012.
2. شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة و المنظور الإسلامي في الرقابة على المال علام، مذكرة ماجستير، جامعة أبو بكر بالقائد، تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية، 2010-2011.
3. عباس نصيرة، آليات الرقابة الإدارية على نفقات تنفيذ نفقات العمومية، مذكرة ماجستير ، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق، شعبة حقوق الأساسية و العلوم السياسية، تخصص إدارة و مالية، 2011-2012.
4. عمر معمري، دور المراقب المالي في ترشيد النفقات العمومية، دراسة حالة رقابة المالية لبلدية جامعة، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية، قسم علوم التسيير، 2014-2015 .

1-الدساتير

1. دستور الجمهورية الجزائرية، المرسوم الرئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 22 رجب عام 1409 هـ الموافق 28 فبراير 1989، و المتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في إستفتاء 23 فبراير 1989، الجريدة الرسمية العدد 9.
2. دستور الجمهورية الجزائرية، قانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 14، بتاريخ 07 مارس 2016.

2-القوانين العضوية

1. القانون العضوي رقم 99-02 مؤرخ في 20 ذي قعدة عام 1419 هـ الموافق 8 مارس سنة 1999 يحدد و ينظم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، الجريدة رسمية العدد 15.

3-القوانين

1. القانون رقم 79-09 المؤرخ في 12 صفر عام 1400 هـ الموافق 31 ديسمبر 1979 و يتضمن قانون مالية لسنة 1980، الجريدة الرسمية العدد 53.
2. القانون 84-17 مؤرخ في 8 شوال 1404 هـ موافق 7 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية الجريدة الرسمية العدد 28، بتاريخ 13 شوال 1404 هـ موافق 10 يوليو 1984.
3. القانون 90-08 مؤرخ في 12 رمضان 1410 هـ الموافق 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 15، بتاريخ 16 رمضان عام 1410 هـ الموافق 11 أبريل 1990.
4. القانون 90-21 المؤرخ في 24 محرم 1411 هـ موافق 15 غشت 1990 و المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 35.
5. القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 هـ الموافق 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، الجريدة الرسمية العدد 14، بتاريخ 08 صفر

- عام 1427 هـ الموافق 08 مارس 2006، المعدل و المتمم بالأمر رقم 10-05 مؤرخ في 16 رمضان عام 1431 هـ الموافق 26 غشت 2010، الجريدة الرسمية العدد 50، بتاريخ 22 رمضان 1431 هـ الموافق 01 سبتمبر 2010.
6. القانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 جوان 2011 متعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37، بتاريخ 3 جويلية 2011.
7. القانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 هـ الموافق 21 فيفري 2012 متعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12، بتاريخ 29 فيفري 2012.

4-الأوامر

1. الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 هـ الموافق 17 يوليو 1995 المتعلق بالمجلس المحاسب، الجريدة الرسمية، العدد 39، بتاريخ 25 صفر 1416 هـ الموافق 23 يوليو 1995.
2. الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادة الثانية عام 1427 هـ الموافق 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، بتاريخ 20 جمادة الثانية عام 1427 هـ الموافق 16 يوليو 2006.

5-المراسيم الرئاسية

1. المرسوم الرئاسي رقم 15-247 متعلق بتنظيم صفقات العمومية و تفويضات المرفق العام مؤرخ في 2 ذي الحجة عام 1436 هـ الموافق 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم صفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية العدد 50، بتاريخ 6 ذو الحجة عام 1436 هـ الموافق 20 سبتمبر 2015.

6-المراسيم التنفيذية

1. المرسوم التنفيذي 92-414 مؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413 هـ الموافق 14 نوفمبر سنة 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، جريدة رسمية العدد 82، مؤرخة في 14 نوفمبر 1992.
2. المرسوم التنفيذي 94-374 مؤرخ في 10 جمادى الثانية عام 1415 هـ الموافق 14 نوفمبر 1994، يعدل و يتم المرسوم التنفيذي 90-334 المؤرخ في 27 أكتوبر سنة 1990 و المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال التابعين للأسلاك الخاصة في

الإدارة المكلفة بالمالية، الجريدة الرسمية العدد 76 بتاريخ 16 جمادى الثانية عام 1415 هـ الموافق 20 نوفمبر 1994.

3. المرسوم التنفيذي رقم 09-374 مؤرخ في 28 ذي القعدة عام 1430 هـ الموافق 14 نوفمبر سنة 2009، يعدل و يتم المرسوم التنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413 هـ الموافق 14 نوفمبر 1992 و المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، جريدة الرسمية العدد 67، مؤرخة في 19 نوفمبر 2009.
4. المرسوم التنفيذي رقم 11-381 مؤرخ في 25 ذي الحجة عام 1432 هـ الموافق 21 نوفمبر سنة 2011، و المتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية العدد 64.

7-القرارات

1. القرار من الوزارة المالية مؤرخ في 2 جمادى الثانية 1432 هـ الموافق 05 ماي 2011 المتعلق بتحديد إجراء الالتزامات الاحتياطية ، الجريدة الرسمية ، العدد 32 مؤرخة في 06 رجب عام 1432 هـ الموافق 08 يونيو 2011.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

الصفحة	المحتويات
	شكر وعران
	الإهداء
أ - ج	مقدمة
الفصل الأول: الإطار العام للرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها	
7	المبحث الأول: الإطار التاريخي و القانوني
7	المطلب الأول: نشأة الرقابة السابقة على النفقات
7	الفرع الأول: تطور التاريخي للرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها
9	الفرع الثاني : مرحلة قبل الاستقلال
10	الفرع الثالث : مرحلة بعد الاستقلال
12	المطلب الثاني: الإطار القانوني للرقابة السابقة
12	الفرع الأول: الدستور
13	فرع الثاني: التشريعات المتعلقة بالرقابة السابقة
14	الفرع الثالث: الإطار التنظيمي للرقابة السابقة
16	المبحث الثاني: مجال الرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها
16	المطلب الأول: نطاق العضوي للرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها
16	الفرع الأول: ميزانية الدولة
17	الفرع الثاني: ميزانية الجماعات الإقليمية
19	الفرع الثالث: ميزانية الهيئات العمومية الوطنية
21	المطلب الثاني: نطاق المادي للرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها
21	الفرع الأول: خضوع النفقات للرقابة السابقة
24	الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال الإدارية
الفصل الثاني: مهام المراقب المالي من خلال نظامه القانوني	

28	المبحث الأول: دور المراقب المالي في الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها
28	المطلب الأول: القرارات و العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي
28	الفرع الأول: العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي
31	الفرع الثاني: كيفية مراقبة القرارات
33	الفرع الثالث: الأدوار الأخرى للمراقب المالي
34	المطلب الثاني: الآثار المترتبة عن الرقابة السابقة
34	الفرع الأول: منح التأشيرة
35	الفرع الثاني: رفض التأشيرة
36	الفرع الثالث: آجال منح أو رفض التأشيرة
37	الفرع الرابع: التجاوزات التي تقع على رقابة المراقب المالي
41	المبحث الثاني : مسؤولية المراقب المالي و تقييم رقابته
41	المطلب الأول : مسؤولية المراقب المالي
41	الفرع الأول : المسؤولية المالية و الشخصية
43	الفرع الثاني : المسؤولية المدنية و الجنائية
46	المطلب الثاني: تقييم رقابة المراقب المالي
47	الفرع الأول: الجانب الإيجابي للرقابة السابقة
50	الفرع الثاني: الجانب السلبي للرقابة السابقة
51	الخاتمة
54	قائمة المراجع
60	فهرس المحتويات

إن الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها لها دورا كبيرا في مجال الرقابة المالية على النفقات العمومية، حيث تشمل الرقابة السابقة على مراقبة ميزانية الدولة و مدى شرعيتها. و تعرّف الرقابة السابقة بأنها الموافقة المسبقة في صرف النفقات العمومية من قبل الأعوان العموميين التابعين لوزارة المالية، ويعتبر المراقب المالي كأحد أهم الأجهزة المكلفة بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها. و تتمثل مراقبة المراقب المالي من خلال موافقته أو رفضه في صرف النفقات العمومية في شكل منح أو رفض التأشيرة، و تحديد مسؤوليته اتجاه ممارسة وظيفته، كما له مهام أخرى كدور استشاري و دور إعلامي، بالإضافة إلى تمثيل وزير المكلف بالمالية على المستوى المركزي وعلى المستوى المحلي.

Abstract

The previous control over the expenditure committed has a major role in the field of financial control over public expenditure, which includes the previous control over the control of the state budget and the extent of its legitimacy.

The previous supervision is defined as the prior approval in the disbursement of public expenditures by the public agents of the Ministry of Finance. The Controller is considered one of the most important bodies responsible for the previous supervision of the expenses committed.

The control of the Comptroller is through his approval or refusal to pay public expenses in the form of grants or rejections of the visa, determining his responsibility for the exercise of his job, and other functions as advisory role and media role, in addition to representing the Minister of Finance at the central level and at the local level .