

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف - المسيلة

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية

فرع: الحقوق

تخصص: قانون إداري



كلية: الحقوق و العلوم السياسية

قسم: الحقوق

رقم:

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي

إعداد الطالبين: - رحالي فتح الدين

- قواسمية نجاة

النظام القانوني للمراقب المالي

تحت عنوان

لجنة المناقشة

رئيسا	أستاذ محاضر أ	الأستاذ : د. مقروق محمد
مشرفا ومقررا	استاذ محاضر أ	الاستاذة : د/ ظريفي نادية
مناقشا	استاذ محاضر أ	الاستاذ : د/ لعامرة عبد الرزاق

السنة الجامعية: 2022/2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

استمارة معلومات



معلومات الشخصية:

اسم (أتم الدين) لقب (رحالي)
 اسم الأم (البريد) اسم ولف الأم (رحالي)
 تاريخ الترخيص (٨٨-٥٥-٨٩٨٦) مكان الترخيص (البيروت)
 رقم الهاتف (٥٦٢٢٨٣٦٢٨٥)

عنوان الترخيص (حي ٤٨ مسكن، البيروت) البيروت
 الميكاترويا: ٢٥٥٦

سنة الحصول على شهادة الميكاترويا:

تخصص: تخصص (تخصص)
 تيسر: العلم قانونية وإدارية
 تخصص البشر: جناحي
 التخرج: ٢٥٨٣

تخصص الحاضر: التخصص سنة التخرج
 نوع ترخيص الترخيص: (المعلم العام)

موضف: عامل عن العمل:

في حالة موظف:

وصف حشري: ٧
 صناعة مستخدمة: البيروت التربية
 ترتبة في العمل: المعلم إدارية
 الصيغة:

موظف: ٧ موظف في إطار عقود: نوع العقد:

امضاء الطالب

(Handwritten signature)

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



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الدراسات القانونية والإدارية

المرجع: القرار الوزاري رقم 933 المؤرخ في 28 جويلية 2016 المحدد للفوائد المتعلقة بالوقاية من السرقات العلمية ومكافحتها

تصريح شرفي

خاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لانجاز البحث

أنا المعضي أدناه،

السيدة (ة) فتح الدين رحالي

الصفة: طالب باحث دائم، أستاذ باحث، باحث دائم

الحامل لبطاقة التعريف الوطنية رقم: 2077.09397

الصادرة بتاريخ 2022.04.03 عن دائرة/ بلدية المسيلة

المسجل (ة) بكلية الحقوق قسم: الدراسات القانونية والإدارية

والمكلف بانجاز أعمال بحث (مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه) الموسومة بـ :

مذكرة ماستر

أصرح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية

المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه.

التاريخ 2022 - 6 - 12

إمضاء المعني



استمارة معلومات

المعلومات الشخصية:

اللقب: موا المحمد الاسم: أحمد
اسم ولقب الأم: بن عبد الرحيم كاشي اسم الأب: محمد الرهان
مكان الاقامة: الحاصرية تاريخ الترخيد: 06 18 11 06 97
رقد الهاتف: 06.65.22.8998
شوية الكتروني:

عنوان الشخص: تاروشة دجوري عبد المير الحلة
البياكلوريا:

سنة: 2017 الشعبة/التخصص: آداب وعلوم سنة الحصول على شهادة الباكلوريا: 97
تيسر: ممتازة

تخصص التيسر: علوم قانن السنة: 2001 النسخة/سنة التخرج: 2001
المستوى:

تخصص المستوى: ادريسي النسخة/سنة التخرج: 2021, 2022
معدل الترتيب للمستوى: (المعدل العام)

الوضعية المهنية:

موظف: عاطل عن العمل:

في حالة موظف:

وظيف صومري: قطاع خاص:

المصلحة المستعملة: اسم المؤسسة / الشركة:

ترتبة في العنق: مصرف رشي

الصفة:

موظف دائم: موظف في إطار عقود: نوع العقد:

امضاء الطالب

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



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم :

المرجع: القرار الوزاري رقم 933 المؤرخ في 28 جويلية 2016 المحدد للقواعد المتعلقة بالوقاية من السرقات العلمية ومكافحتها

تصريح شرفي

خاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لانجاز البحث

أنا الممضي أدناه،

السيد(ة) مرواح حجاب

الصفة: طالب، أستاذ باحث، باحث دائم طالب

الحامل لبطاقة التعريف الوطنية رقم: 200848094

الصادرة بتاريخ 12.12.2016 عن دائرة/ بلدية الجزيرة

المسجل(ة) بكلية الحقوق قسم : الحقوق

والمكلف بانجاز أعمال بحث (مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه) الموسومة بـ :

مذكرة ماستر

أصرح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية

المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه.

التاريخ 12.06.2022

إمضاء المعني

مرواح حجاب



فهرس المحتويات

أ	التشكرات والتقدير
ب	الإهداء
ج	المقدمة العامة
	الفصل الأول :النظام القانوني للمراقب المالي
1	المبحث الأول : التأطير القانوني للمراقب المالي
1	المطلب الأول :نشأة وتطور الرقابة المالية في الجزائر
2	الفرع الأول: تطور التاريخي للرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها
5	الفرع الثاني : أهداف الرقابة المالية
6	الفرع الثالث : التطور التاريخي للرقابة المالية في الجزائر قبل وبعد الإستقلال
9	المطلب الثاني : التكريس القانوني للرقابة المالية في الجزائر
9	الفرع الأول: الدستور
10	فرع الثاني: التشريعات المتعلقة بالرقابة السابقة
11	الفرع الثالث: الإطار التنظيمي للرقابة السابقة
13	المبحث الثاني : مهام المراقب المالي من خلال نظامه القانوني
13	المطلب الأول: الشكل التنظيمي للمراقب المالي في الجزائر
14	الفرع الأول: تعريف المراقب المالي
19	الفرع الثاني: تعيين المراقب المالي وتنظيمه الإداري.
24	الفرع الثالث: علاقة المراقب المالي ووزارة المالية
30	المطلب الثاني: التنظيم الإداري لوظيفة المراقب المالي
30	الفرع الأول: المراقب المالي رئيس مصلحة إدارية
32	الفرع الثاني: الهيكلية الإدارية الخاضعة لرقابة المراقب المالي .
36	الفرع الثالث : مجال ممارسة رقابة المراقب المالي.
38	خلاصة الفصل الأول

	الفصل الثاني : نظام المراقب القانوني ومسؤولياته
40	المبحث الأول :المراقب المالي في الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها
41	المطلب الأول :القرارات و العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي
42	الفرع الأول: العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي
46	الفرع الثاني: كيفية مراقبة القرارات
48	الفرع الثالث: الأدوار الأخرى للمراقب المالي
51	المطلب الثاني :الآثار المترتبة عن الرقابة السابقة .
51	الفرع الأول: منح التأشيرة
52	الفرع الثاني: رفض التأشيرة
55	الفرع الثالث: آجال منح أو رفض التأشيرة
56	الفرع الرابع: التجاوزات التي تقع على رقابة المراقب المالي
	المبحث الثاني :مسؤولية المراقب المالي و تقييم رقابته
57	المطلب الأول :مسؤولية المراقب المالي
58	الفرع الأول : المسؤولية المالية و الشخصية
59	الفرع الثاني : المسؤولية المدنية و الجنائية
62	المطلب الثاني :تقييم رقابة المراقب المالي
63	الفرع الأول: الجانب الإيجابي للرقابة السابقة
66	الفرع الثاني: الجانب السلبي للرقابة السابقة
68	الخاتمة
71	المخلص
73	قائمة المراجع

شكر وتقدير

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات ، وبفضله تنزل الخيرات والبركات ،
وبتوفيقه تتحقق المقاصد والغايات.

أولا اشكر الله عز وجل الذي وفقني وأعانني على إتمام هذا العمل المتواضع
وإخراجه إلى حيز الوجود اعترافا بالفضل وتقديرا للجميل ، أتقدم بخالص
الشكر إلى الأستاذة الدكتورة: طريفي نادية التي لم تدخر من جهدها في
الإشراف والمتابعة المستمرة لهذا العمل ، ولما قدمته من توجيهات قيمة وبناءة
من أجل إتمام هذا العمل وإخراجه على هذا النحو كما لا أنسى أن أتقدم بجزيل
الشكر إلى كل الأساتذة الكرام الذين كانوا عوناً لي ولم يبخلوا علي من تقديم
مقترحاتهم ومساعداتهم العلمية من أجل إتمام العمل.
أتقدم بجزيل الشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة على تكريمهم بالموافقة على
مناقشة هذه الأطروحة.

وفي الأخير أتقدم بجزيل الشكر إلى من قدم لي يد المساعدة ، سواء من قريب
أو من بعيد من أجل إعداد هذه الأطروحة ولو بكلمة طيبة خاصة الزوجة
الكريمة وأسأل الله عز وجل أن يبقي نور العلم قنديلا ينير طريقي
وطريق الأجيال الصاعدة.

رحلي فتح السن



شكر وتقدير

أشكر الله عز وجل الذي رزقني من العلم ما لم أكن أعلم، وأحمده حمدا كثيرا يليق بعظمته وجلاله وقدره، على كثرة نعمه وعلى الصحة والعافية، وعلى نعمة العلم الذي أنار دربني والقوة والشجاعة و الإرادة لإتمام دراستي والوصول إلى هذا المستوى وتوفيقه لي لإتمام هذا العمل قال رسول الله ﷺ " من علمني حرفا صرت له عبدا " صدق رسول الله وعليه أشكر كل معلمي وأساتذتي من الطور الابتدائي إلى الجامعة على تدريسهم لي وتوجيههم وتلقينهم لي لدروب العلم وأساسياته

أشكر الأستاذة الدكتورة "طريفي نادية" التي كان لي الحظ أن تشرف عليا في تحضير مذكرة تخرجي والتي تمكنت من إعدادها بفضل توجيهاتها الهادفة وعونها الكبير.

وأشكر كل شخص ساعدني وشجعني حتى ولو بكلمة طيبة. الحمد لله الذي وفقني على إتمام عملي وأتمنى أن يكلل بالنجاح ويكون مصدر لطلاب آخرين يستفيدون منه. وأسأل الله عز وجل أن يبقي نور العلم قنديلا ينير طريقي وطريق الأجيال الصاعدة.

شكرا والجهد لله.

قوراسمية نجاة



الإهداء

أهدي ثمرة هذا الجهد والعمل المتواضع إلى من وصى
الرحمان ببرهما والإحسان إليهما فقال " وبالوالدين إحسانا"
. إلى والدي الكريمين أسأل الله أن يحفظهما ويرعاهما ويبارك
فيهما.

- إلى الزوجة الكريمة خاتمة التي ساندتني كثيرا.
. إلى أخواتي وإخوتي الأعماء شاكرًا لهم عن تشجيعهم
ومساندتهم لي.
. إلى كل أصدقائي وزملائي.

فتح الدين



الإهداء

أهدي ثمرة هذا الجهد والعمل المتواضع إلي من وصي
الرحمان ببرهما والإحسان إليهما فقال "وبالوالدين إحساناً"
. إلي والدي الكريمين أسأل الله أن يحفظهما ويرعاهما ويبارك
فيهما.

. إلي أخواتي وأشقائي الأعزاء شاكرة لهم عن تشجيعهم
ومساندتهم لي.

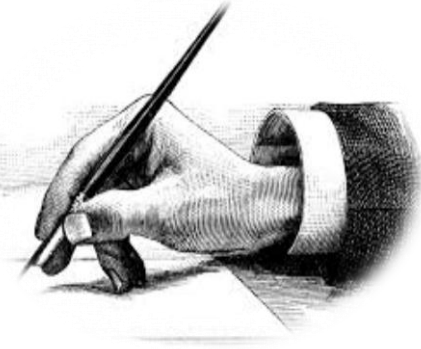
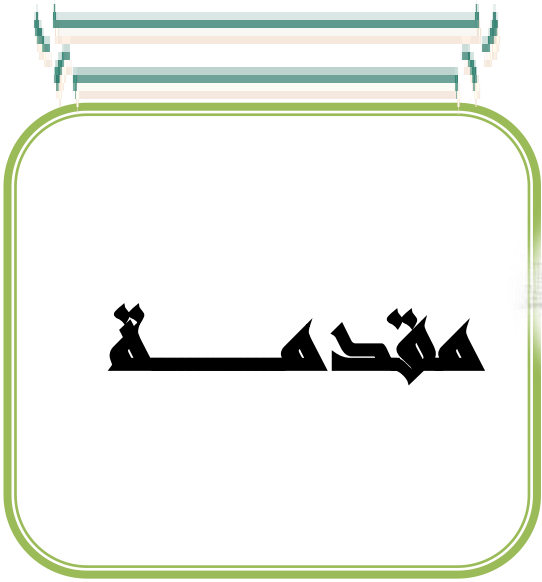
إلي الزوج الكريم وأولادي الصغار.

. إلي كل صديقاتي وزملائي.

نجاة



مقدمة



تسعى الدول الى تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية ، و ذلك باستغلال إمكاناتها المادية و البشرية موظفة في ذلك العديد من الإستراتيجيات و المبادئ و الدراسات ، حيث يشكل تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية تحولات في وظائفها المتعددة ، إذ أصبحت الدولة من حارسة وفق المنظور الكلاسيكي إلى متدخلة ، خاصة بعد الأزمات الاقتصادية العالمية منها أزمة 1929 ، و هذا ما جعل تدخل الدولة تدخلا حتميا في تبني سياسة اقتصادية وفق المنظور الحديث.

و لإنجاح هذه السياسة الاقتصادية و يجب على الدولة أن تقوم ببناء منشآت و تسيير المشاريع إضافة إلى أجور المستخدمين حتى تتمكن الدولة من التوازن الاقتصادي و تغطية النفقات ، و هذا من الضروري لضمان استمرارية الدولة التي تتطلب المزيد من النفقات العمومية ، و كلما زادت مهمة الدولة زاد معها الإنفاق العام .

تعتبر النفقات العمومية أداة تستخدمها الدولة لتحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات، و المقصود بالنفقات العمومية هي الأرصدة المعتمدة في الميزانية المخصصة لتغطية أعباء الدولة و التزاماتها المالية التي تكتسي في الكثير من الحالات طابع الضرورة و يتم التمييز بين أنواع النفقات العمومية بالإعتماد على جملة من المعايير لتقسيمها ، كما تلتزم الدولة على تحقق أكبر قدر من الإشباع للمنتفعين ، فمن واجبها رصد مبالغ الإنفاق الاقتصادي مع مراعاة الإجراءات 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 تهدف الى ترشيد النفقات.

والرقابة المالية منهج شامل يتطلب التكامل و الاندماج بين المفاهيم الاقتصادية و المحاسبية و الإدارية، تهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة، و رفع كفاءة

استخدامها، و تحقيق الفعالية في النتائج.¹

إن النظام المالي للدولة يكون له تأثير مباشر على النظام الاقتصادي و الاجتماعي و السياسي ، فاتخذت الدولة تدابير حماية تمثلت في إنشاء هيئات و أجهزة عامة مهمتها مراقبة إنفاق الأموال العمومية التابعة للدولة² و الجماعات المحلية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري و عليه فإن المالية العامة تهدف كأصل عام إلى المحافظة على الاستقرار الاقتصادي و تحقق العدالة في التوزيع الأمثل للموارد و دعم النمو الاقتصادي. و تعتبر الميزانية العامة للدولة جزء من قانون المالية يضيف الطابع القانوني و الإجرائي على مجمل توقعات النفقات و الإيرادات للدولة خلال السنة ، و تشير المادة 6 من قانون 17/84 المؤرخ في 07-07-1984 تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات و النفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية.

أهمية دراسة الموضوع

يعتبر المراقب المالي العمود الفقري لوظيفة الرقابة التي تعد احد وظائف الإدارة الأساسية ، نظرا لوجود العنصر المالي في كافة القرارات و العمليات بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ، و كذلك للنتائج الوخيمة التي قد تترتب عن غياب الرقابة المالية الفعالة ، و موضوع هذه المذكرة هو النظام القانوني للمراقب المالي الذي تكمن اهميته 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.

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

2- محمد الصغير بعلبي -يسري أبو العلا ، المالية العامة (النفقات العامة - الإيرادات العامة ، الميزانية العامة) دار العلوم للنشر والتوزيع ، عناية ، 2003 ص 110.

الصعوبات

من بين الصعوبات التي واجهتنا في اعداد هذه المذكرة ودراسة الموضوع من كل النواحي هي:

قلة المراجع العلمية التي تناولت موضوع النظام القانوني للمراقب المالي ، ماعدا بعض الكتب والمذكرات والمقالات التي تناولت موضوع الدراسة من ناحية قانونية.

إشكالية البحث

و لكن التساؤلات التي تتبادر إلى أذهاننا هي :

✓ ماهي خصوصية النظام القانوني للمراقب المالي ، و فيما تتمثل المهام المسندة له ؟

✓ ماهي المراحل التي مرت بها الرقابة السابقة في الجزائر ؟

✓ ماهي مهام المراقب المالي ؟

✓ ماهو المجال الذي تطبق فيه الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها ؟

✓ ماهو نظام المراقب المالي وماهي مسؤولياته ؟

و للإجابة على هذه الإشكالية اتبعنا في بحثنا هذا على المنهج التاريخي فيما يخص تطور النظام الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها ، إضافة الى المنهج الوصفي والاستدلالي و الاستقراء الذي يعتمد على التحليل من أجل سرد الوقائع و توضيح المفاهيم المتعلقة بعناصر البحث ، ومن أجل توضيح وتحليل النصوص القانونية المتعلقة بالمراقب المالي، و دوره فيما يتعلق بالمالية العامة.

ولهذا قسمنا بحثنا إلى فصلين

*الفصل الأول يتعلق بماهية المراقب المالي في القانون الجزائري ، الذي أدرجنا في المبحث الأول الإطار التاريخي و القانوني، أما المبحث الثاني التكريس القانوني لرقابة المالية في الجزائر.

*الفصل الثاني يستعرض الدور الرقابي للمراقب المالي بين الفعلية و الفعالية ، حيث يحتوي المبحث الأول على دور المراقب المالي في النفقات الملتمزم بها ، و المبحث الثاني مسؤولية المراقب المالي و تقييمه.

الفصل الأول



الفصل الأول : ماهية المراقب المالي في القانون الجزائري

المبحث الأول : التأطير القانوني للمراقب المالي

إن مفهوم المراقب المالي مرتبط بوظيفة الرقابة على صرف الميزانية العامة إذ يعتبر من بين الأشخاص المسؤولين على المحافظة على المال العام، واكتشاف المخالفات أو الانحرافات في وقت مبكر لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيحها. والسبب الرئيسي الذي أدى لتأسيس الرقابة المالية أن لا يكون صرف أي نفقة إلا إذا كانت في إطار المشروعية القانونية و في هذا الإطار سنناقش مطلبين:

المطلب الأول نتناول فيه (تطور الرقابة المالية في الجزائر) أما المطلب الثاني فننتاول فيه (التكريس القانوني للرقابة المالية في الجزائر).

المطلب الأول: نشأة وتطور الرقابة المالية في الجزائر

لقد أخذت الرقابة المالية مكانة الرقابة التقليدية للمصاريف الملزمة وظهرت كوسيلة للحد من السلطات ، كون أن رقابة النفقات العمومية تؤدي إلى رقابة السلطة السياسية. ولمناقشة هذا العنوان، قسمناه إلى ثلاث فروع تطرق الفرع الأول إلى معنى الرقابة المالية للمراقب المالي من حيث تحديد ظهوره في الجزائر وتبيان أهميته، بينما تعرض الفرع الثاني، إلى تطور رقابة المراقب المالي تاريخيا انطلاقا من سنة 1900 بفرنسا، وصولا إلى الجزائر خلال الفترة الاستعمارية اما الفرع الثالث تطرقنا فيه الى تطور الرقابة بعد الاستقلال.

الفرع الأول: التطور التاريخي للرقابة المالية

أولاً: التعريف بالرقابة المالية

من المعلوم بأن كل مجالات الحياة تحتاج إلى عملية الرقابة ، فلا يوجد مجال لا يحتاج إلى الرقابة مهما كان توجهه ، وبما أن المال هو عصب الحياة ، فإن المجال المالي من المجالات الحيوية التي تحتاج إلى رقابة فعالة و صارمة ، ذلك أن كل مجالات الحياة تقوم على المال ، وبذلك فقد اختلف مفهوم الرقابة المالية بحسب اختلاف آراء و تصورات المتخصصين في مجال المالية العامة و كذلك بحسب النظام الإيديولوجي المتبع في كل دولة ، ففي الدول الاشتراكية تقتضي فرض رقابة مالية واسعة ودقيقة تشمل جميع فروع الاقتصاد و المشروعات و ذلك بسبب اتساع نطاق الملكية العامة، أما في ظل الأنظمة الرأسمالية فالرقابة المالية تتخذ صور اخف لأن أساس عملية الرقابة هو ملكية الشعب للأموال العامة.

وتعني مراقبة حسابات الجهة الخاضعة للرقابة من ناحية الإيرادات والمصروفات، والمشروعية والملائمة والدقة والحسابية، وذلك من خلال فحص العمليات المالية، وتحليل البيانات، والتفتيش وكشف المخالفات، والانحرافات، والتحقق فيها، وفرض المسؤولية، والمطالبة باتخاذ الإجراءات التصحيحية، واسترداد الأموال الضائعة و رفع تقارير إلى السلطة العليا في الدولة.¹

وتعرف الرقابة المالية على أنها الرقابة التي تستهدف التأكد من حسن استعمال المال العام مما يتفق مع أهداف التنظيم وتحقيق الغايات المالية والمحاسبية عن طريق الالتزام بالبيانات والإجراءات المالية والمحاسبية والمحافظة على موارد وممتلكات وأصول تلك المنظمة والتحقق من التزام الإدارة بالتشريعات المعمول بها في تحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة والتأكد من أن النفقات تتم في الأوجه المحددة قانونا وكما يخدم المصلحة العامة.¹

ثانيا: نشأة الرقابة المالية وتطورها

أ- نشأة الرقابة المالية في إنجلترا:

كانت بريطانيا من أول الدول الأوروبية التي مارست عملية الرقابة فكان الفضل الأكبر لوثيقة العهد العظم الصادر سنة 1215، وكانت خزينة الدولة آنذاك تمول من الضرائب بشكل رئيسي وتجنى الضرائب بموجب قرارات الملك، وعندما قامت ثورة عام 1688 في عهد الملك وليام الثالث وانتهت بإعلان بيان الحقوق أصبح البرلمان في انكلترا هو السلطة المختصة بالموافقة على فرض الضرائب ، وأدراك البرلمان بأن عملية فرض الضرائب ليس كافيا لضمان صحة الجباية ، ولذلك تعدى دور البرلمان إلى صحة الجباية ومراقبة التصرف وفي سنة 1816 فصلت نفقات المصالح الحكومية عن نفقات التاج الملكي، ومنذ ذلك الوقت أصبحت تقديرات النفقات للمصالح الحكومية خاضعة خضوعا كاملا للبرلمان وحده.²

1- عبد القادر موفق ، مرجع سابق ، ص36

2- عبد الباسط علي، جاسم الزبيري، الموازنة العامة للدولة والرقابة على التنظيم الخاص مرجع سبق ذكره ص17

ب- نشأة الرقابة المالية في الجزائر:

عرفت الجزائر في الحقبة الاستعمارية تنظيم الرقابة المالية من خلال المرسوم 1413/50 في 13/11/1950 المتضمن النظام المالي للجزائر وكان المراقب يعين بقرار مشترك بين وزارتي المالية والداخلية وكان يراقب الميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقة حيث كان يستعين بثلاثة مراقبين ماليين مساعدين (الجزائر العاصمة - وهران - قسنطينة) وفي سنة 1959 تم توسيع الرقابة اقليميا الى الولايات الأخرى ،وبعد الاستقلال واختيار الجزائر لمنهجها الاقتصادي تم الابقاء في المرحلة الأولى على التشريع الفرنسي الى 31/12/1962 ماعدا الأحكام التي تخالف سيادة الدولة الجزائرية وفي سنة 1963 عرفت الجزائر أول نص قانوني ينظم هذا المجال بصدور المرسوم 127/63 المؤرخ في 19/04/1963 المتضمن تنظيم وزارة المالية أين كان المراقب المالي يخضع مباشرة لهذه الأخيرة ، وبعدها برز المرسوم 57/64 في 10/02/1964 الذي عدل في صلاحيات المراقب المالي وألغى المرسوم 1413/50 المنشور سابقا.

وفي سنة 1969 صدر المرسوم 28/29 المؤرخ في 21/02/1969 المتضمن اعادة هيكلة الوزارة المكلفة بالمالية وانشاء المديرية العامة للميزانية ، ولنقص التأطير وغياب الامكانيات تم تحويل مهام الرقابة القبلية الى الخزينة العمومية بموجب المرسوم 159/69 المؤرخ في 21/10/1969 المتعلق بالرقابة القبلية للنفقات وفي سنة 1980 تم تمديد الرقابة المالية لميزانية الولاية.

وفي سنة 1992 تم صدور مرسوم 414/92 المؤرخ في 14/11/1992 المتعلق بالرقابة القبلية للنفقات وهكذا وضع اطار قانوني واضح لممارسة هذا النوع من الرقابة، وتبنى المرسوم ما جاء في المواد 58-60 من القانون 21/90 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية في اطار الرقابة الوقائية، وفي سنة 2009 تم تعديل هذا المرسوم 374/09 في 16/11/2009 واخضع الجماعة الاقليمية الثانية (البلدية) للرقابة القبلية.¹

1- بن دراجي عثمان بعنوان ، " مجال تدخل المراقب المالي في الصفقات العمومية على ضوء القانون الجديد للصفقات العمومية " مداخلة بمناسبة اليوم الدراسي حول قانون الصفقات العمومية الجديدة 15/247 المنظم والمنسق بين الولاية وجامعة محمد خيضر

الفرع الثاني: أهداف الرقابة المالية

هدف الرقابة هو خدمة الإدارة ومساعدتها في ضمان ادائها و متابعة النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به، وإثبات صحة النفقات بوضع التأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو التعديل أو رفض التأشيرة، ويمكن تلخيص أهداف الرقابة السابقة الملتمزم بها إلى مايلي:

- الوقاية من الخطأ والحد من مظاهر الغش و التلاعب و ضمان سلامة التصرفات المالية
- 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 لتحسين شروط تنفيذ الصفقات.
- منع تنفيذ المبالغ المتعلقة بالنفقات التي ملفاتها مشوبة بعيب (قانوني، إجرائي، وحسابي) 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 المعلومات الصادقة التي يمكن الوثوق بها والاعتماد عليها، إما داخل مشروع كالإدارة أو خارج مشروع كالمقرضين و المستثمرين.²

1. المادة 48 من قانون 21/90 المؤرخ في 24 محرم 1411 هجري الموافق ل 15 أوت 1990، المعدل والمتمم والمتعلق

بالمحاسبة العمومية ، الجريدة الرسمية العدد 33

2-عباس نصيرة، المرجع السابق، ص 33. 34

الفرع الثالث : التطور التاريخي للرقابة المالية في الجزائر

أولا : مرحلة الاحتلال

نشأت الرقابة السابقة على نفقات الملتزم بها في الجزائر بمقتضى المرسوم المؤرخ في 1902/01/16 المتضمن النظام المالي للجزائر. وجعل المرسوم المؤرخ في 1908/01/08 المحدد للصلاحيات الأساسية لمراقبة النفقات الملتزم بها من رقابة مصلحة مستقلة تابعة لوزارة الداخلية و المالية و أعطاهما صلاحيات واسعة.

كان المراقب المالي في تلك الفترة يعين بموجب مرسوم باقتراح من الوزراء المعنيين من بين المفتشين العامين أو مفتشي المالية ومكلف بمهمة التفتيش العام للمالية في شمال إفريقيا ، كما كان يتمتع باستقلالية كبيرة مقارنة مع المراقبين المتواجدة في نفس الفترة في فرنسا ، لأنه لم يكن تابعا سُلّميا لا إلى مفتشية المالية و لا إلى الحكومة العامة للجزائر .

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

كما جاء مرسوم 1413-50 المؤرخ في 13 نوفمبر 1950 المتضمن 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 الميزانية العامة للدولة و الميزانيات الملحقة، و كان أيضا للمراقب المالي أن يستعين بثلاث مراقبين ماليين مساعدين في كل من ولايات الجزائر ، وهران و قسنطينة.

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

1. وا زرة المالية، مديرية الاتصال، وا زرة المالية خمسون سنة من الإنجاز، بناية أحمد فرنسيس حي مالكي، بن عكنون، الجزائر،

2012 ، ص18

2 -بن د ارجي عثمان، مجال تدخل مراقب المالي في صفقات العمومية على ضوء قانون الجديد للصفقات العمومية ، مرسوم 247 مؤرخ في 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم صفقات عمومية و تفويضات مرفق العام، مداخلة مقدمة - الرئاسي 15

ثانيا : مرحلة 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 القانون 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 المتضمن العمل بالتشريع المعمول به في 31 ديسمبر 1962 إلى غاية إشعار آخر .

كان هذا الاتفاق ينص على أنه خلال فترة 1 جويلية إلى غاية 31 ديسمبر 1962 تتم الرقابة المالية للنفقات العمومية الجزائرية و الفرنسية في الجزائر من قبل مصلحة واحدة وعليه فقد مورست الرقابة المالية للنفقات العمومية ، بناء على المراسيم 46-2974 المؤرخ في 31 أكتوبر 1946 و المرسوم 1413/50 المؤرخ في 13 نوفمبر 1950 المتضمن نظام مالي للجزائر ، ولقد جاء تكييف كل من هذه الترسانة من النصوص القانونية مع الحقائق الجديدة لبلد ذي سيادة لاحقا و بالتدرج.

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

بعد ذلك و في إطار الرقابة المالية و استعادة السيادة الوطنية صدر المرسوم 64-57 المؤرخ في 10 فيفري 1964 المتضمن اختصاص المراقب المالي للدولة ، أدخل هذا المرسوم العديد من التعديلات على المرسومين الفرنسيين الساري العمل بهما آنذاك بمقتضى القانون المذكور سابقا رقم 62-157

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

- المرسوم 50-256 مؤرخ في 13 مارس 1956 تحضير إبرام صفقات .

إن أهم ما جاء به مرسوم 64-57 هو إخضاع كل التزام بالنفقات المقتطعة على عاتق ميزانية الدولة لتأشيرة المراقب المالي للدولة هذا من جهة ، و من جهة أخرى تبقى معفية من التأشيرة بصفة مؤقتة على النفقات الخاصة بالعتاد و تسيير المصالح مادام مبلغ النفقة أقل عتبة من الصفقات العمومية ، ثم تلاه بعد ذلك مرسوم 68-238 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالمراقبين العاميين للمالية ، و الذي أعطى صلاحيات كاملة لوزير المالية في تعيين و تسيير الموظفين المنتمين لهذا السلك.

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

فقد فرض قانون 79-09 المؤرخ في 31 ديسمبر 1979 المتضمن قانون المالية لسنة 1980 في مادته 26 رقابة مالية سابقة على النفقات الملتزم بها على ميزانيات الولاية و هذا وفقا 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 المتعلق بالرقابة القبلية للنفقات ، و هكذا وُضع الإطار القانوني الواضح لممارسة هذا النوع من الرقابة، و بهذا تبنى المرسوم ما جاء في المواد 58 الى 60 من قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية في إطار الرقابة الوقائية ، و في سنة 2009 تم تعديل القانون 92-414 و إتمامه من خلال المرسوم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 و أخضع الجماعة الاقليمية الثانية (البلدية) للرقابة السابقة.

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

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 : التكريس القانوني للرقابة المالية في الجزائر

سوف نتطرق في هذا المطلب إلى الإطار الدستوري و التشريعي و التنظيمي إضافة إلى القرارات التي تتحكم في الرقابة المالية :

الفرع الأول : الدستور

لم ينص دستور 1989 صراحة على الرقابة المالية أو على النفقات الملتمزم 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، في ظروف استخدام الوسائل المادية 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 ضمانة 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 البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية و من مهامه أيضا أن يعد تقريرا سنويا و يرفعه إلى رئيس الجمهورية.¹

نلاحظ أن المؤسس الدستوري اهتم فقط بمجلس المحاسبة ، و لم يخص بصفة خاصة للرقابة السابقة الملتمزم بها.

1 - دستور الجمهورية الجزائرية، المرسوم الرئاسي رقم 89-89 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 المالية

لقد فرض قانون 09/79 المؤرخ في 31 ديسمبر 1979 و المتضمن قانون المالية لسنة 1980 في مادته 26 رقابة مالية سابقة على النفقات الملتزم بها على ميزانيات الولاية ، و هذا وفقا لنفس الكيفيات المتبعة فيما يخص ميزانية الدولة.¹

و تطبقا للمواد 21-58 من قانون رقم 60/90 والمتعلق بالمحاسبة العمومية حيث تناولت موضوع الرقابة السابقة على نفقات ملتزم بها² ، حيث نصت المادة 58 على أنه تهدف ممارسة وظيفة مراقبة النفقات المستعملة مايلي:

-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 الأجال المحددة عن طريق التنظيم و التي تراعي طبيعة الوثيقة.

-تقديم النصائح للأمر بالصرف في المجال المالي.

-إعلام الوزارة المكلف بالمالية شهريا ، بصحة توظيف النفقات و بالوضعية العامة للإعتمادات المفتوحة و النفقات الموظفة.

و نصت المادة 59 على أنه "علاوة على المهام المنصوص 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 النفقات المستعملة من قبل الوزير المكلف بالمالية."

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

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

الفرع الثالث : الإطار التنظيمي للرقابة المالية

صدرت المراسيم المطبقة لقانون المحاسبة العمومية في الشهر التاسع من سنة 1991،

على النحو التالي:¹

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

- المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ 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 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 المتضمن إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرين بالصرف و المحاسبون العموميون و المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 11-332 المؤرخ في 19 سبتمبر 2011.²

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

- المرسوم التنفيذي رقم 92-19 المؤرخ في 09 جانفي 1992 الذي يحدد إجراءات الدفع بإعتماذ من نفقات الدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-24 المؤرخ في 23 جانفي 2009.³

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

- المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها ، المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ 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 المؤرخ في 6 فيفري 1993 المحدد لأجال دفع النفقات و تحصيل الأوامر بالإيرادات و البيانات التنفيذية و إجراءات قبول القيم المنعدمة.
- المرسوم التنفيذي رقم 97-268 المؤرخ في 21 جويلية 1997 المحدد للإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية و تنفيذها و يضبط صلاحيات الأمرين بالصرف و مسؤولياتهم.
- المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21 /11/ 2011 المتعلق بمصالح الرقابة المالية.¹

اهم القرارات

تعددت الكثير من القرارات في مجال الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها نذكر من بينها على سبيل المثال لا الحصر:

- القرار المؤرخ في 5 مايو 2011 يحدد إجراءات الالتزامات الاحتياطية.²
- القرار المؤرخ في 2 أبريل 2012 يضبط كفيات تحديد مهام المراقب المالي المساعد و كذا شروط و كفيات ممارسة النيابة عن طريق المراقب مالي.³
- القرار المؤرخ في 2 يوليو 2012 يحدد كفيات تطبيق الرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها في شكلها اللاحق على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري و المؤسسات العمومية الاقتصادية.
- القرار المؤرخ 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- 79.مدونة المي ا زنية و المحاسبة العمومية، المرجع السابق، ص 78.

3- المرجع نفسه، ص 89.

المبحث الثاني : مهام المراقب المالي من خلال نظامه القانوني

إن للمراقب المالي دور في صرف الميزانية العامة في اطار الشرعية والمشروعية ويعد عون من أعوان تنفيذ الميزانية ويمارس رقابة قبلية كمهمة أصلية اوكلت له والتي كان ظهورها وتطورها عبر مراحل في القانون الفرنسي وامتدت الى التشريع الجزائري.

المطلب الأول : الشكل التنظيمي للمراقب المالي في الجزائر

تعتبر الرقابة السابقة أهم مرحلة في الرقابة المالية، حيث تهدف إلى مراقبة التصرفات المالية قبل وقوعها سواء كانت متعلقة بالنفقات أو التعاقدات والتصرفات المالية الأخرى، أي أن هذه الرقابة تسبق دخول التصرف المالي حيز التنفيذ، أي قبل أن يصبح الأمر بالحصول أو الأمر بالدفع نافذا، إذ أنها تواكب عملية تنفيذ الميزانية وتكون قبل التأشير وإعطاء الإذن بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات، وعليه يمكن اعتبار هذا النوع من الرقابة إجراء وقائي يهدف لمنع وقوع أية تجاوزات وتلاعبات غير مشروعة، وتحرص على التطبيق السليم للنصوص القانونية، وتمنع حصول أي خرق لها في سبيل حماية المال العام.¹ ومن هنا قبل التطرق إلى دور المراقب المالي على الصفقات العمومية لابد أن نعرض على مفهوم المراقب المالي وذلك من خلال تعريفه و وسائله ورقابته على تنفيذ الصفقات العمومية وشروط تعيينه وتوسيع مجال اختصاصه فيها.

1- تياب نادية، مرجع سابق، ص63.

الفرع الأول: تعريف المراقب المالي

هو شخص تابع لوزارة المالية ويتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري يمضيه الوزير المكلف بالميزانية، ويكون بمقر الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية ويعمل بمساعدة مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري، ورقابة المراقب المالي هي رقابة شرعية وليست مراقبة ملائمة إذ انها تقوم على رقابة شرعية النفقة.¹

تمارس وظيفة الرقابة المالية القبيلة من طرف موظفين تابعين لوزارة المالية (المديرية العامة للميزانية) يدعون المراقبين الماليين فعلى المستوى المركزي يعين مراقب مالي لكل دائرة وزارية، حيث يشمل اختصاصه أيضا المؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري التابعة للوزارة المعنية. كما يوجد مراقب مالي لكل من المجلس الدستوري ومجلس المحاسبة باعتبارهما مؤسستين مستقلتين. أما على المستوى المحلي، فهناك مراقب مالي في كل ولاية مكلف بالمراقبة المالية للالتزام بنفقات هذه الأخيرة، والمصالح الغير مركزة للدولة أو الهيئات العمومية الأخرى (المديريات ومختلف المصالح التي يتصرف رؤساءها في اعتمادات مفوضة)، والمؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الإداري (مستشفيات، جامعات،).²

1_ بن داود إبراهيم، " الرقابة المالية على النفقات العامة" ، مرجع سبق ذكره ص 129

2_ بلغزالي محمد رفيق، كريم بلقاسم ، "الرقابة على النفقات العمومية" ، مذكرة لنيل شهادة ماستر في شعبة العلوم الاقتصادية، تخصص محاسبة وجباية، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير ، جامعة الطاهر مولاي - سعيدة 2012-2013، ص 21

المراقب المالي هو عون من الأعوان المكلفين بالرقابة القبليّة على تنفيذ النفقات العمومية ويعين بقرار وزاري من طرف الوزير المكلف بالميزانية، ويخضع المراقب المالي للسلطة المباشرة لوزير المالية وذلك وفق تنظيم إداري تمثله الأجهزة التالية على التوالي: المديرية العامة للموازنة، ثم المديرية الجهوية للموازنة، وأخيرا المراقبة المالية للولاية. 1

من خلال هذه التعاريف نستنتج تعريفا شاملا للمراقب المالي على أنه: الشخص المكلف بالرقابة والوقوف على عملية تنفيذ النفقات ، يعين بموجب قرار وزاري ويقوم بمساعدته مراقبين ماليين مساعدين يتم تعيينهم من طرف وزير المالية، وتقتصر وظيفة الرقابة المسبقة للنفقات على: ميزانية الدولة، المديرية الجهوية للموازنة، المؤسسات العمومية والولايات.

1- المراقب المالي المركزي:

يعين على المستوى المركزي يكون تعين المراقب المالي على مستوى كل دائرة وزارية قد يشرف على رقابة المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة للوزارة المعينة ، كما أن هناك مراقب مالي . (لكل من المجلس الدستوري و مجلس المحاسبة)¹.

إن الرقابة المالية على المستوى المركزي في غاية الأهمية كون أن الأخطاء المرتكبة من طرف الوزراء و هم الأمرين بالصرف الرئيسيون تكون في غاية الجسامه ، لأن الاعتمادات المخصصة لهم ضخمة المبالغ .²
إلا أن الرقابة على هذا المستوى تكون صعبة كون أن قرارات الالتزامات بالنفقات والأمر بصرفها تصدر من الوزراء ، و هم الأمرين بالصرف الرئيسيون الذين هم في قمة السلم الإداري بينما المراقب المالي فهو في درجة أدنى مرتبة منهم.³

1- أحمد بوجلال 'مدى فعالية المحاسبة العمومية في تنفيذ الميزانية العامة للدولة ، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير تخصص نفود مالية البنوك ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير بجامعة عمار ثلجي بالأغواط ، 2010 _ ص 23
2- بوبقرة الشيخ ، مراقبة تنفيذ النفقات العامة في ظل الإصلاحات المالية حالة الجزائر 'مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص تحليل اقتصادي '، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير ،جامعة أبو بكر بلقايد -تلمسان 2007، ص 84
3- بوبقرة الشيخ ، مرجع نفسه ص 86.

2- المراقب المالي المحلي:

وكما يطلق عليه المراقب المالي الممركز وبالفرنسية (Le Contrôleur Financier Déconcentré) وظهر المراقب المالي على هذا المستوى نظرا لتطور و زيادة النفقات على المستوى المحلي إذ تم تأسيس الرقابة على المستوى المحلي من طرف المشرع الفرنسي وفقا لنص القانون المؤرخ في 13 نوفمبر 1922 و الذي عدل و تم بالمرسوم المؤرخ في 1941 /11/22 الذي بموجبه تم تأسيس مراقبين محليين على المستوى المحلي و قد أخذ به المشرع الجزائري في إطار اللامركزية الإدارية اذ تم استحداث مصلحة للرقابة المالية على مستوى كل ولاية).¹

3- نشأة المراقب المالي

أمام الاستحالة الدائمة و المتكررة التي تعرض لها البرلمان الفرنسي أثناء رفضه التصويت على الإعتمادات الإضافية و المخصصة لتغطية النفقات التي سبق صرفها أي تم صرفها مسبقا، الشيء الذي أدى بالمشرع إلى ضبط نظام محاسبة الخاص بالأقسام الوزارية بموجب القانون لسنة 1890 المتعلق بمسك محاسبة الالتزام بالنفقات.²

فيما بعد جاءت عدة نصوص محسنة و مدعمة لآليات الرقابة على الالتزام بالنفقات و التي ترجمت على الرقابة الملتزم بها و ذلك بموجب القانون المؤرخ في 10 أوت 1922 الذي ضبط بصفة نهائية نظام الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها و بموجب هذا القانون يعين مراقب النفقات الملتزم بها من بين قضاة مجلس المحاسبة ، و موظف المفشية العامة للمالية و تعينهم بموجب هذا القانون يكون من طرف وزارة المالية ، و بصور القانون لسنة 1956 أصبحوا يسمون بالمراقبين الماليين الذين يتبعون لمديرية الميزانية ، ويعينون في كافة الوزارات خاصة الوزارات التي كانت تراقب من طرف عدة مراقبين ماليين مثل وزارة الدفاع و وزارة التربية.³

1-بويقرة الشيخ ، مرجع نفسه ص 86.

2-مجد الصالح فنيش ' الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري ، رسالة من أجل نيل شهادة دكتوراة في

القانون العام ' كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1، 2012، ص73

3_Raymand MUZELLEC ,Finances publiques ,sirey 14 eme edition ,Paris , 2006 , p 445 .

إن نشأة وظيفة المراقب المالي بصفة فعلية تعود إلى قانون سنة 1922 و كان يسمى مراقب النفقات الملتزم بها إذ كان من حقه المشاركة في مشاريع ميزانية التسيير و كان يعين مباشرة من قبل وزارة المالية.

إن هذه الرقابة نشأت بطلب من البرلمان فبصفتها رقابة سابقة فإن ذلك كان يسمح له التأكد من احترام إيجازية الميزانياتية (Autorisation Budgétaire) .¹

أما في الجزائر فقد ورثت هذا النظام على فرنسا حتى صدور المرسوم رقم 57/64 المؤرخ 10 فبراير 1964 المعدل و المتمم لاختصاص المراقب المالي للدولة المحدد لمهام المراقب المالي²، ثم جاءت التعليمات رقم 01 للمديرية العامة للميزانية المؤرخة في 1 جوان 1983 المتعلقة بالرقابة على النفقات الملتزم بها و بعدها جاء المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 1992 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها³، حيث يحدد كفايات القيام بالرقابة السابقة و المسؤولية الناتجة عن ذلك و أجال تنفيذ الرقابة السابقة ، و بهذا أصبحت الجزائر تسير الرقابة المالية الخاصة بها عن طريق مراقبيها الماليين و بقوانينها .⁴

1_ Raymand MUZELLEC , op cit , p 447 .

2-مرسوم تنفيذي رقم 57/64 مؤرخ 10 فيفري 1964 المتضمن لاختصاص المراقب المالي للدولة، ج ر عدد 14 ،الصادر بتاريخ 14 فيفري 1964 معدل و متمم.

3-مرسوم تنفيذي رقم 92 /414 مرجع سابق.

4-بوقرة الشيخ 'مرجع سابق ص 85 .

الفرع الثاني : تعيين المراقب المالي وتنظيمه الإداري.

تعمل و تسهر وزارة المالية على المحافظة على تنفيذ الميزانية ، بالتالي فهي الرقيب الوحيد الذي يسعى لبلوغ الأهداف العامة من خلال موظفيها المتواجدين سواء على مستوى الوزارة ، أو غيرها و في هذا الإطار يندرج تعيين أعوان الرقابة و الإشراف عليهم ومن بينهم المراقب المالي.

ولقد نص المشرع الجزائري على تعيين المراقب المالي وتنظيمه الإداري في النصوص القانونية ، إذ يعتبر تعيين المراقب المالي من الصلاحيات المخولة للوزير المكلف بالمالية ، وتشكل طريقة التعيين نقطة هامة تساهم في استقلالية المراقب المالي.

أولاً: صلاحية تعيين المراقب المالي.

إن تعيين المراقب المالي يختص به وزير المالية من بين موظفي المديرية العامة للميزانية، حسب الكيفيات و الشروط القانونية ، المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14 مارس 1992 الذي يحدد قائمة المناصب العليا في المصالح الخارجية التابعة للمديرية العامة للميزانية ، و التعيين يجد قوته و أساسه القانوني عبر نص المادة 60 من القانون 21/90 المتضمن قانون المحاسبة العمومية التي تنص على أنه يعين المكلفون بممارسة وظيفة مراقبة النفقات المستعملة من قبل الوزير المكلف بالمالية.¹ إن تعيين المراقب المالي من طرف وزارة المالية فإن ذلك ينتج عنه في حالة وجود مناصب شاغرة موازية أو قريبة من منصب المراقب المالي من حيث الرتبة أو الراتب أو أرفع منه بالميزانية العامة لإدارة الهيئة العامة التي سيتكفل المراقب المالي بالإشراف على رقابتها فإنه لا يحق لها قانونا و مهما كانت الظروف و التبريرات أن تتكفل به على عاتقها المالي سواء من طرفها أو من طرف هيئات أخرى كما أنه في الفترة الاستعمارية ، كان وزير المالية يعين المراقب المالي و لكن بالاشتراك مع الوزير المكلف بالشؤون الداخلية.

1-المادة 60من قانون 21_90 ، المؤرخ في 15 أوت 1990 المتضمن قانون المحاسبة العمومية ، ج ر عدد 35 ، صادر في 15 أوت 1990 معدل و متمم.

وأصبح ذلك معزز بصدور المرسوم 1413/50 المؤرخ في 13 نوفمبر 1950 والمتضمن تنظيم الإدارة العمومية المتعلقة بالنظام المالي للجزائر، و الذي نص في المادة 166 منه في فقرته السادسة على أن المراقب المالي يعين بواسطة مرسوم مشترك ما بين وزير المالية و الشؤون الداخلية ،مع بقاء المراقب المالي خاضع إلى وزارة المالية و بالتحديد مديرية الميزانية فيما يخص تسير حياته المهنية.¹

حيث إن المشرع الجزائري قد منح للوزير المكلف بالمالية سلطة تقديرية في التعيين للمراقبين الماليين إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة بل مقيدة بمجموعة من الشروط التي يجب أن تتوفر عليها المترشح لتولي مهام الرقابة السابقة.² حيث إنفراد وزير المالية بصلاحيه تعيين المراقب المالي بقرار منه فإن ذلك لاعتباريين: الأول أن وزير المالية هو المكلف و الساهر لحماية المال العام فله أن يضع آليات و ميكانزمات تحت تصرفه لأجل هذا الغرض، أما الاعتبار الثاني تجسد لمبدأ الاستقلالية في أداء الصلاحيات و في اتخاذ القرار فتعيين المراقب المالي من وزير المالية و جعله تحت وصايته ، فإن ذلك منعه من كل الضغوطات من قبل الأمرين بالصرف أثناء أداء مهامه الرقابية و بالتالي تفعيل سلطته الرقابية. إن تعيين المراقب المالي و المراقبين الماليين المساعدين لدى وزارة الدفاع الوطني يكون من ضمن الموظفين العسكريين بموجب قرار مشترك بين وزير الدفاع و وزير المالية.

1- ROLAND Thesauras , le contrôle financier en Algérie , op cit ,p 63 .

2 -بن داود إبراهيم الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية و التشريع الجزائري 'مذكرة ماجستير' كلية الحقوق بن عكنون 'جامعة الجزائر 1 ، 2003 ، ص11

إن هذه الطريقة للتعين لا تجسد استقلالية المراقب المالي لدى وزارة الدفاع غير أن هذا الاختلاف يعود طبعاً إلى دواعي أمنية و حفاظاً على أسرار الدولة والأسرار العسكرية. إن تعيين المراقب المالي من ضمن الموظفين التابعين لوزارة المالية أو المديرية العامة للميزانية فإن ذلك كونهم من ذوي الاختصاص في المجال المالي و الميزانية و أيضاً لدواعي التناسب مع منصب المراقب المالي.

وبالرجوع إلى شروط التعيين للمراقب المالي المساعد و التأهيل فيها يتضح أن الأمر يتعلق بتعيينات داخلية و بالتحديد على مستوى المديرية العامة للميزانية دون باقي المصالح المكونة و التابعة لوزارة المالية و هذا لوجود تطابق و تناسب و نوع من التنسيق و في نفس المجال المتمثل في الميزانية و حتى يكون نوع من العمل الجاد و الفعال بدل من اللجوء إلى تعيينات جديدة ليست خبيرة إذ يكون لها تأثير سلبي على المراقبة المالية.

و طريقة التعيين يمكنها أن تمنح المراقب المالي استقلالية بالنسبة للهيئات و الوزارات الأخرى الخاضعة للرقابة ، أساساً في مواجهة الأمرين بالصرف² وهذه الاستقلالية ضرورية لتجسيد الرقابة المالية بحيث لا يتعرض المراقب المالي إلى ضغوط من الجهات التي يراقبها ففي فرنسا مثلاً و حتى نهاية القرن 19 كانت النفقات تصرف بكل حرية ، حيث يعين كل وزير على مستوى وزارته مراقب مالي.

1_ NICOLAS Clinchamps , le contrôle et la L_O_L_F DU 21 Aout 2001 :vers un désengagement progressif , op cit ,p 78 .

2-بن داود إبراهيم ، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية و التشريع الجزائري 'المرجع السابق' ص11

ثانيا: شروط التعيين

على اعتبارات أن الخبرة و الكفاءة المهنية و التخصص و المهارة عناصر أساسية و ضرورية للمشرفين على رقابة تنفيذ النفقات العمومية يجب توفرها في الشخص المرشح لتولي مهام الرقابة السابقة بحيث أن التوظيف في منصب المراقب المالي يكون للموظفين الذين سبق لهم العمل بإدارة الميزانية دون سواها كشرط أساسي بالنسبة للمترشحين لتولي منصب المراقب المالي.¹

كما أن المادة 11 من المرسوم 3811/1 المؤرخ في 27 نوفمبر 2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية نصت على المترشحين الذين تتوفر فيهم القابلية للتعيين ويحوزون على الشروط المنصوص عليها، يعين المراقب المالي بقرار من الوزير المكلف بالمالية من بين:²

1- رؤساء المفتشين المحليين للميزانية.

- المتصرفين المستشارين الذين يثبتون خمس سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

2- المفتشين المحليين المركزيين للميزانية الذين يثبتون خمس سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

_ المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون :

- خمس سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.

_ ثماني سنوات من الأقدمية بإدارة الميزانية.

3- المفتشين المحليين الرئيسيين للميزانية الذين يثبتون سبعة سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

4- المفتشين المحليين للميزانية و المتصرفين الذي يثبتون عشر سنوات من الخدمة الفعلية بهذا الصفة بغدارة الميزانية.

1_ مرسوم تنفيذي 11- 381 المؤرخ في 12 نوفمبر 2011 المتعلق بمصالح المراقب المالي ' ج ر عدد ' 64 صادر ف 12 نوفمبر 2011 معدل و متمم.

2_ المادة 11 من مرسوم تنفذي رقم ' 381/11 مرجع سابق

و النقطة الإيجابية بالنسبة لتعيين المراقب المالي هو اشتراط المشرع حصول المترشح للتعيين في المنصب على الأقل على شهادة الليسانس في التعليم العالي أو ما يعادلها. وهي نقلة نوعية نحو رفع مستوى التأطير بالنسبة لمنصب يحتاج لتكوين أكاديمي عالي بالإضافة إلى ثقافة و خبرة واسعتين .¹

إن اشتراط المادة 11 من المرسوم التنفيذي 381/ 11 شهادة الليسانس للتعليم العالي لأجل التعيين في منصب المراقب المالي قد يشكل عائقا كبيرا لتنفيذ عملية المراقبة على أرض الواقع و بالطبيعة المطروحة حاليا ، إذ أن ذلك يكرس التمييز خاصة على حساب الإطارات و أصحاب الأقدمية و الخبرة المهنية و الذين تدرجوا إلى رتب عليا تعادل مستويات أعلى من الشهادة المطلوبة من ناحية الكفاءة المهنية إذ أن هذا الشرط يتنافى مع أحكام القانون العام الأساسي للوظيفة العمومية رقم 06-03 وقد يؤثر ذلك سلبا على مصالح الرقابة المالية.²

أما المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 381 / 11 فقد نصت على الشروط التي يجب توفرها لدى المراقب المالي المساعد لتوليه هذا المنصب يعين المراقب المالي المساعد بقرار من الوزير المكلف بالميزانية هي:

1- رؤساء المفتشين المحللين للميزانية.

-المتصرفين المستشارين الذين يثبتون ثلاث سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية
2-المفتشين المحللين المركزيين للميزانية الذين يثبتون ثلاث سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

-المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون :

*ثلاث سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.

*ست سنوات من الأقدمية بإدارة الميزانية.

3-المفتشين المحللين الرئيسيين للميزانية الذين يثبتون خمس سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية .

1-بن داود إبراهيم 'الرقابة على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية و التشريع الجزائري المرجع السابق 'ص 11 .

4-المفتشين المحللين للميزانية و المتصرفين الذين يثبتون ثماني سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية .

الفرع الثالث : علاقة المراقب المالي ووزارة المالية

أولاً:تقديم عام لوزارة المالية

1-نشأة وزارة المالية

تأسست أول وزارة للمالية تابعة لأول حكومة جزائرية مستقلة في 27سبتمبر 1962عن طريق المرسوم رقم 62-11 الصادر في العدد الأول للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، عين على رأسها الدكتور أحمد فرانسيس كأول وزير للمالية ، وهنا تجدر الإشارة إلى أن أول تسير لقطاع المالية في عهد الجزائر المستقلة أوكل إلى مديرية الشؤون المالية التابعة للحكومة الجزائرية المؤقتة التي حلت محل الحكومة العامة الفرنسية في 6أفريل 1962منذ تأسيسها.

طبقا للمرسوم رقم 63/127 فإن وزارة المالية ضمت إضافة إلى أسلاك التفتيش والمراقبة خمس مديريات مركزية كانت مهامها تتمحور حول تسيير المهام السيادية للدولة والمتمثلة فيما يلي: الميزانية، الضرائب والتنظيم العقاري، الخزينة والقروض، التمويل الخارجي والجمارك.

أسلاك التفتيش والرقابة التابعة لوزارة المالية كانت منحصرة في الهياكل التالية: مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية، الوكالة القضائية للخزينة، المراقبة المالية للدولة، لجنة رقابة المؤسسات العمومية.

لقد إجتاز قطاع المالية منذ تأسيسه عدة مراحل متعلقة أساسا بالمهام، وهذا التطور الحاصل منذ سنة 1962عرف إعادة تنظيم متعددة في كل عقد من الزمن تطابقا مع مراحل جوهريّة في تاريخ الدولة الجزائرية ، في 4/9/1963 و بصور المرسوم 326/63

تم إقرار أول هيكلية كبرى لوزارة المالية من خلال تجميع كل وظائف الإقتصاد الوطني. عكس الفترات السابقة، فإن مرحلة سنوات العشرية الأولى للألفية لم تتميز بإعادة هيكلية وزارة المالية عن طريق نص قانوني فحسب، إنما كان تنظيمها نتيجة عملية التحديث السريعة عبر إعادة توزيع المهام وظهور نشاطات أخرى جديدة، هذه العملية ترافقت مع ارتفاع في نسبة الموارد البشرية، والمرسوم التنفيذي رقم 364/07 المؤرخ في 28/09/2007 المتعلق بتنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية جاء ليحدد خطوات تحديث تسيير قطاع المالية، من خلال التكفل بمهامها الدائمة والمهام الجديدة بدناميكية خاصة.

2. تعريف وزارة المالية

تتميز وزارة المالية بالأهمية البالغة والدور الفعال فهي واحدة من أهم وزارات السلطة التنفيذية، حيث تتولي مهمة إقتراح النصوص التشريعية ذات الصلة بالميزانية العامة للدولة، كما تقوم أيضا بإعداد الدراسات والتقارير الخاصة بتحضير ميزانيتها التسيير والتجهيز، و مراقبة تنفيذها فيما بعد أي بعد اعتمادها وإصدارها من طرف رئيس الجمهورية في الأخير¹

3. صلاحيات وزارة المالية

إن لوزارة المالية و وزير المالية صلاحيات هامة في تحضير الميزانية العامة للدولة، وذلك نظرا للسيادة التي تتمتع بها وزارة المالية والمهام المتعددة لوزير المالية. تقوم وزارة المالية باعتبارها الدائرة الوزارية الهامة على مستوى الدولة بعدة وظائف و مهام تعتبر من اختصاصاتها وذلك في إطار السياسة الوطنية وما يتعلق بالمالية، وعليه تتمثل صلاحيات وزارة المالية في مساعدة الوزير المكلف بالميزانية وعدة إطارات سامية في الوزارة.²

1-معلومات مقدمة من طرف وزارة المالية.

2-المادة 2من المرسوم التنفيذي 423-13 المؤرخ في 15 صفر 1435 الموافق ل 18 ديسمبر 2013 المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي، 364-07 المتعلق بتنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية العدد 65.

3- هيكل وزارة المالية.

تشتمل الإدارة المركزية في وزارة المالية، تحت سلطة وزير المالية على ما يأتي :

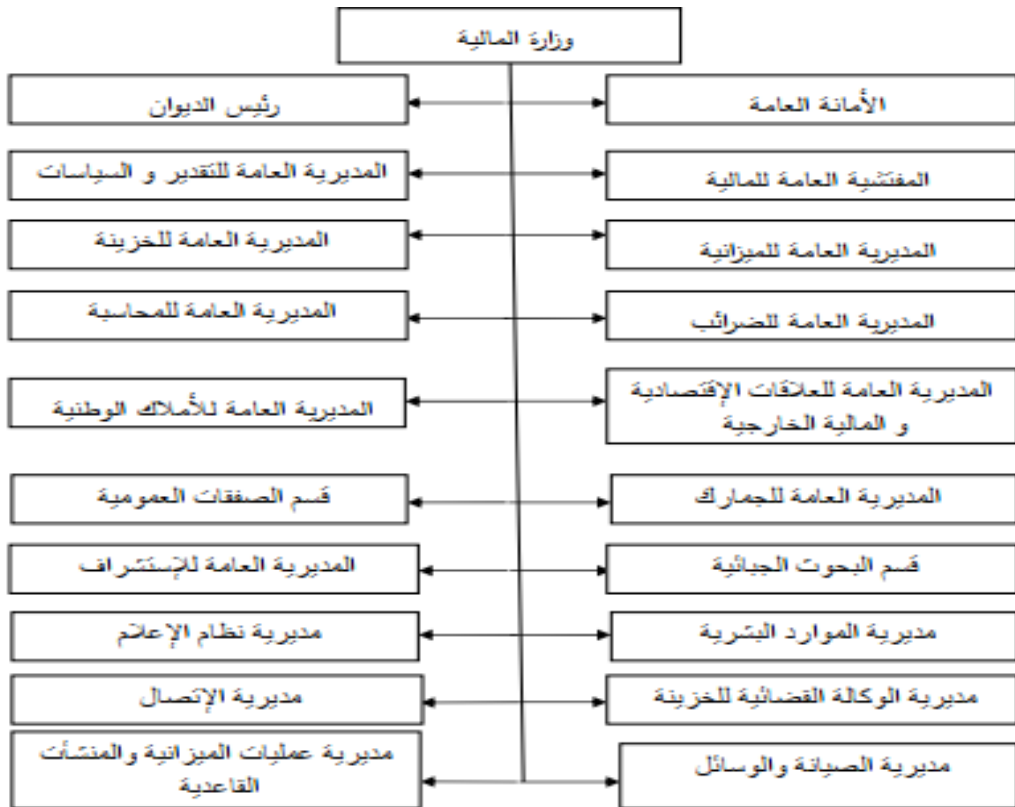
أ- الأمين العام : ويلحق به مكتب البريد والمكتب الوزاري للأمن الداخلي ويساعده أربعة

مديري دراسات وثلاثة رؤساء دراسات.

ب- رئيس الديوان : ويساعده ثمانية مكلفين بالدراسات والتخطيط

ج- الهياكل الأتية : وهي عبارة عن المديريات الموضحة في الهيكل التنظيمي لوزارة المالية

الشكل رقم 01 : الهيكل التنظيمي لوزارة المالية.



المصدر : وزارة المالية

4-نشأة وتعريف المديرية العامة للميزانية

تحتل المديرية العامة للميزانية في التنظيم الإداري للدولة مكانة مميزة تعطيها إمكانيات واسعة للتأثير في القرارات المالية للدولة.¹

4-1. نشأة المديرية العامة للميزانية : لقد عرفت الهيئة المكلفة بإعداد ميزانية التجهيز للدولة تحولات كبيرة تتعلق بالتنظيم والكفاءات، وفي هذا الصدد تتبين لنا أربع مراحل أساسية تميز تطور الهيئة المكلفة بإعداد وتحضير ميزانية التجهيز للدولة، ويتعلق الأمر خصوصاً² :

-المرحلة ما بين 1962-1971 :سجل خلال هذه المرحلة المرور بمرحلة إنتقالية سيرتها الحكومة المؤقتة،حيث تمثلت السلطة التنفيذية المؤقتة للدولة الجزائرية في هيئة مؤقتة مكلفة بتسيير الشؤون العمومية و ، في سنة 1963حدد المرسوم رقم63-127المؤرخ في 19أفريل 1963تنظيم وزارة المالية هذا التنظيم الذي وضعت بموجبه مديرية الميزانية والرقابة .

-المرحلة ما بين 1971-1982 :يتعلق الأمر بمرحلة تتميز ببرامج تنموية واقتصادية و إجتماعية متعددة السنوات بموجب الأمر 70-10 المؤرخ في 20جانفي 1970المتضمن المخطط الرباعي 1970-1973و بموجب المرسوم رقم 71-259المؤرخ في 19أكتوبر 1971المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية المعدل و المتمم أن مديرية الميزانية و الرقابة تتضمن المديرية الفرعية لميزانية التجهيز .

-المرحلة ما بين 1982-1998 :بموجب المرسوم رقم 82-238 المؤرخ في 17جويلية 1982الذي يقرر إلغاء المديرية الفرعية لميزانية التجهيز ، وفي هذا الصدد أصبحت ميزانية التجهيز تعد من قبل وزارة التخطيط .

1-جمال لعامرة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، مرجع سبق ذكره ، ص: 159.

2-معلومات مقدمة من طرف المديرية العامة للميزانية.

-المرحلة ما بين 1998-2012: لقد عرف الوضع المالي في هذه المرحلة تعافيا مما أتاح المجال لوضع آليات الحكم الإقتصادي و المالي الراشد فيما يخص التنظيم ، وفي سنة 1998 حولت الإختصاصات والمهام وتسيير الهياكل والوسائل والمستخدمين التابعة لتسيير ميزانية التجهيز إلى المديرية العامة للميزانية لدى وزارة المالية ، منذ ذلك الحين تكلفت المديرية العامة للميزانية بإعداد مشروع ميزانية التجهيز للدولة.

4-2. تعريف المديرية العامة للميزانية

تتمتع الإدارات التقنية بدور مرجح في مجال إعداد مشروع الميزانية العامة بالنظر لما لها من صلاحيات تمنحها هيمنة فعلية على الهياكل الأخرى، ولذلك فإن المديرية العامة للميزانية هي أهم مسؤول عن تحضير هذا المشروع هذه الإدارة مكلفة بتجميع طلبات الاعتمادات التي تقدمها كل الدوائر الوزارية وتكيفها مع التوجيهات الحكومية وتقدير الموارد الضرورية لذلك.¹

4-3. هيكلها التنظيمي

تتكون المديرية العامة للميزانية من خمسة أقسام، منها أربعة تمارس مهام مشتركة وهي:²

- ❖ قسم التنمية البشرية.
- ❖ قسم تطوير النشاط الإقتصادي والإجتماعي.
- ❖ قسم التطوير الإداري والضبط.
- ❖ قسم تطوير المنشآت القاعدية الأساسية.

1 جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة للدولة ، مرجع سبق ذكره ص:158.

2 المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 18 ذي القعدة 1428 الموافق ل 28 نوفمبر 2007، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية العدد75.

ويكلف كل واحد فيما يخصه بما يأتي:

- . إعداد مشاريع الميزانيات السنوية والمتعددة السنوات.
 - . اقتراح أي تدبير لترشيد النفقات العمومية.
 - . وضع ومتابعة تنفيذ الميزانيات وتقييم هذا التنفيذ.
- وتشمل هذه الأقسام على المديرية تمارس مهام مشتركة وتكلف كل واحدة فيما يخصها بما يأتي:

- . إقتراح مشاريع الميزانية بعد التحكيم.
- . المساهمة في تحديد السياسات الميزانية للقطاعات وتنفيذها ومتابعتها.
- . متابعة تنفيذ الميزانية وتقييمها.
- . تمثيل وزير المالية في الهيئات التي تتوفر على موارد ناتجة عن تنفيذ ميزانية الدولة.
- . جمع المعلومات الضرورية لمتابعة وتقييم تنفيذ الميزانيات.
- . متابعة وتحسين مدونات البرامج والمشاريع التي تستفيد من تمويلات الميزانية.
- . جمع المعطيات الضرورية لتقييم البرامج المحلية بما فيها تلك الممولة من الميزانيات المحلية.

1- جمال لعامرة، منهجية الميزانية العامة للدولة ، مرجع سبق ذكره : ص ، . 158
2- المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 18 ذي القعدة 1428 الموافق ل 28 نوفمبر 2007، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية العدد 75.

المطلب الثاني : التنظيم الإداري لوظيفة المراقب المالي.

إن هيكله وظيفة الرقابة المالية في إطار مصلحة المراقبة، أصبح المراقب المالي رئيس هيكل إداري لذلك سندرس في هذا المطلب فرعين الفرع الأول يتحدث عن المراقب المالي رئيس مصلحة إدارية حيث ان المصلحة الإدارية تتكون من عدة أجهزة ،تحت سلطة المراقب المالي اما الفرع الثاني سنتطرق من خلاله حول الأجهزة الخاضعة للمراقب المالي.

الفرع الأول : المراقب المالي رئيس مصلحة إدارية

يمارس المراقب المالي الرقابة بصفته رئيسا على الموظفين الذين يشكلون المكتب الذي يترأسه، والتي تتمثل في الرقابة التي تمارس من طرف الرئيس على الأعوان الذين يعملون تحت سلطته وتشمل هذه الرقابة كلا من الأعمال وكذا الأشخاص الذين يخضعون للمراقب المالي، حيث تعتبر رقابة سابقة تتضمن سلطة إصدار الأوامر¹ قصد التدقيق في العمل والمتابعة والتعديل وتصحيح الأخطاء، مع تنظيم المكتب والمهام التي يضطلع بها الأعوان حسب إمكانياتهم و ظروف و أهداف العمل الموجه لهم.

كما أن المادة 10 من المرسوم التنفيذي 11-381 المتعلق بمصالح الرقابة المالية على أن من مهام المراقب المالي بصفته رئيسا لمصلحة الرقابة المالية المهام الآتية.

- تنظيم مصلحة المراقبة المالية و إدارتها و تنشيطها والقيام بأية مهمة مترتبة عن عمليات الميزانية.

- تنفيذ الأحكام القانونية و التنظيمية فيما يتعلق بمراقبة النفقات الملتزم بها.

- تمثيل الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية و لدى الإدارية ومجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري و المؤسسات الأخرى.

- إعداد تقارير سنوية من نشاطات و عروض الأحوال الدورية التي توجه إلى الوزير المكلف بالمالية.

- تنفيذ كل من الفحص و الرقابة المتعلقة بجوانب تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالمالية العمومية بناء على قرار من الوزير المكلف بالمالية.
 - ممارسة السلطة السلمية على الموظفين الموضوعين تحت تصرفه و تأطيرهم.
 - المشاركة في تعميم التشريع والتنظيم المرتبط بالنفقات العمومية.
 - المشاركة في دراسة و تحليل النصوص التشريعية و التنظيمية المبادر بها من المديرية العامة للميزانية و التأثير على ميزانية الدولة أو على ميزانية الجماعات المحلية و الهيئات العمومية.
 - إعداد تقييم سنوي و دوري حول نشاط المراقبة المالية.
 - مساندة أية مهمة رقابية أو تقييم لمصلحة في إطار البرنامج المسطر من المديرية العامة للميزانية.
 - تقديم نصائح للأمريين بالصرف على المستوى المالي قصد ضمان نجاعة النفقات العمومية و فعاليتها.
 - المساهمة في الأعمال التحضيرية للميزانية المعهودة إليه و ضمان متابعتها وتقييمها، وكذا اقتراح كل تدبير ضروري يسمح بتسيير ناجع و فعال للنفقات العمومية.¹
- ولقد أشارت أيضا هذه المادة في فقرتها الأخيرة إلى أنه "يحدد المراقب المالي مهام المراقب المالي المساعد تحت سلطته، باستثناء بعض المهام وفق كفاءات تحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية" و هذا ما يؤكد رغبة المشرع في جعل المراقب المالي رئيسا فعليا لمصلحة الرقابة المالية التي ينظمها حسب ما يراه مناسبا لسير العمل المخول له. و تنص المادة 13 من نفس المرسوم على أنه "يكلف المراقب المالي المساعد تحت سلطة المراقب المالي بالحرص على تطبيق التشريع و التنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية ويكلف زيادة على ذلك بما يلي :

1 المادة 10 من مرسوم تنفيذي رقم 381/11 مرجع سابق.

- مساعدة المراقب المالي في ممارسة المهام المنصوص عليها في المادة 13 و المذكورة أعلاه في حدود المهام المسندة إليه.
- إعداد تقرير للمراقب المالي عن نشاطاته و ظروف ممارسة الصلاحيات المسندة إليه.
- إنابة المراقب المالي في حالة عيابه أو حصول مانع له، حسب الشروط و الكيفيات التي تحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية.¹
- إن المراقب المالي بصفته مسؤولاً عن تسيير المصلحة الخاصة بالرقابة المالية وإعتباره رئيساً لها، فإنه مسؤول عن حسن سير مجموع المصالح الموضوعة تحت تصرفه و يعتبر أيضاً مسؤول عن مجموع التأشيرات التي يمنحها ، فيما ترجع مسؤولية المراقب المالي المساعد إلى المراقب المالي في حالة الاختصاصات التي تم تفويضها إليه.
- فالمراقب المالي يعتبر المرشد والحارس على تنفيذ الميزانية مع إعلام المصالح المالية بالأخطاء والتي يرتكبها الأمر بالصرف مع تقرير العقوبات.
- الفرع الثاني : الهيكلية الإدارية الخاضعة لرقابة المراقب المالي .**
- لقد تعرضت هيكلية المراقب المالي إلى تطورات عديدة فبعد الاستقلال فقد أصبحت للمصلحة وظيفة حيوية في السهر على تنفيذ النفقات العامة و أصبح المراقب المالي يساهم في مساندة السياسة الاقتصادية للحكومة تماشياً مع مبدأ التقشف ، وذلك بمنع تجاوز الاعتماد المحدد للميزانية و أرتفع عدد المراقبين الماليين مباشرة بعد الاستقلال إلى جانب الرقابة الولائية و البلدية .
- وبالتالي كانت الجزائر أمام حتمية العمل بالتشريعات الفرنسية بسبب مغادرة الإطارات الفرنسية لمناصبها.

والمراقب المالي في مرحلة الإستقلال كان يتواجد في عدة هيئات وبمناصب متنوعة

منها :¹

1- مصلحة المراقبة المالية للدولة و المتواجدة على مستوى الهرم الأعلى للدولة ، و أن جميع باقي المراقبين الماليين يعملون تحت سلطتها.

2- مصلحة المراقبة المالية المركزية و المتواجدة عادة على رأس مكتب، و كل مكتب يضم وزارة أو أكثر، و تمارس مهامها تحت سلطة المراقب المالي للدولة و مساعده.

3- مصلحة المراقبة المالية الجهوية و هي المصلحة التي تدير من طرف المراقب المالي الذي يشرف على أكثر من ولاية إقليمية التي يعمل فيها مراقبيها الماليين تحت إشرافه ، و تقوم مصالحته بالتنسيق و تسعى لحل النزاع على المستوى الجهوي مع إمكانية الاتصال بالمراقبين الماليين المركزيين و المراقب المالي للدولة.

4- مصلحة المراقبة المالية الولائية و هي المصلحة المتواجدة على مستوى الولاية، و كان المراقب المالي وقتها بإمكانه الإشراف على أكثر من ولاية و في أغلب الأحيان لا يكفل إلا بميزانية التجهيز و بالتحديد لنفقات الصفقات العمومية بسبب النقص في التأطير.

5- مصلحة المراقبة المالية المحلية و المتواجدة على مستوى البلديات، رغم أنه كان معمول بها خلال مرحلة الاستعمار و بعد الاستقلال لفترة وجيزة إلا أن هذا المنصب ألغي و لم يعد العمل به قانونا إلا ابتداء من سنة 2009 .

فالمراقب المالي موظف يدير ويشرف على مصلحة الرقابة المالية التي تعد من ضمن المصالح الخارجية التابعة للمديرية العامة للميزانية .²

1_ ROLAND Thesauros, op cit , p 63

2- المادة 02 من مرسوم تنفذي رقم 11 / 381 مرجع سابق.

حيث تنص المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المتعلق بمصالح المراقبة المالية إلى أنه :

"يحدد عدد المراقبين الماليين لدى الإدارة المركزية و الولاية و البلدية ،وعدد المراقبين الماليين المساعدين الملحقين بكل مراقب مالي، و كذا تنظيم مصالح المراقبة المالية في المكاتب، و عند الاقتضاء في فروع بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالميزانية و السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية".¹

الجدول رقم 2: جدول يبين هيكله مكتب المراقب المالي

العدد	الأدنى	الأقصى
المكاتب	2	4
الفروع	1	4
المراقبين الماليين المساعدين	3	5

المصدر: وزارة المالية لمديرية العامة للميزانية.

يوضح الجدول أعلاه على التفصيل الحد الأدنى و الحد الأقصى لكل من المكاتب و المراقبين المساعدين للمراقب المالي في الجزائر.

أولا : من حيث المكاتب

تظم ما بـ 02 مكاتب إلى 04 مكاتب .²

1- المادة 09 من مرسوم تنفيذي رقم 381/11 مرجع سابق.

2- المادة 05 من مرسوم تنفيذي رقم 381/11 مرجع سابق

ثانيا : من حيث عدد المراقبين المساعدين

يضمون ما بين 03 إلى 05 ثلاثة إلى خمسة يساعدون المراقب المالي في مهامه.¹

توزيع تنظيم كل من المكاتب و المراقبين الماليين المساعدين على مستوى المصالح الرقابة المالية يحدد

تفاصيلها كما يلي :

-مصلحة المراقبة المالية التي تضم 03 ثلاثة مراقبين ماليين مساعدين تنظم في 02 مكاتبين و هي:²

1-مكتب محاسبة الالتزامات و التحليل و التلخيص.

2-مكتب الصفقات العمومية و عمليات التجهيز.

-مصلحة المراقبة المالية التي تضم 04 مراقبين ماليين مساعدين تقسم إلى 03 ثلاثة مكاتب و هي:³

1-مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل و تلخيص.

2-مكتب الصفقات العمومية.

3-مكتب عمليات التجهيز.

-مصلحة المراقبة المالية التي تضم 05 خمسة مراقبين ماليين مساعدين تقسم إلى 04 أربعة مكاتب و هي :

1-مكتب محاسبة الالتزامات.

2-مكتب الصفقات العمومية.

3-مكتب عمليات التجهيز.

4-مكتب التحليل و التلخيص.

1-المادة 05من مرسوم تنفيذي رقم 381/11 مرجع سابق.

2- المادة 08من مرسوم تنفيذي رقم 381/11 مرجع سابق

3-المادة 07من مرسوم تنفيذي رقم 381/11 مرجع سابق.

4- المادة 06من مرسوم تنفيذي رقم 381/11 مرجع سابق

الفرع الثالث : مجال ممارسة رقابة المراقب المالي.

يمارس المراقب المالي رقابته بصفة عامة في مجالات معينة ، و تشمل مجموعة من الهيئات التي تخضع نفقاتها العامة الملتمزم بها إلى رقابته المالية و خصوصا بعد توسع مجالها و امتداد رقابته لهيئات إدارية و اقتصادية لم تكن كذلك قبل صدور المرسوم التنفيذي رقم 374/09 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها.¹

للمراقب المالية مهام عديدة، فإنه يقوم بمراقبة دقيقة لكل بطاقات الالتزام² ، وميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقة، وعلى الحسابات الخاصة للخزينة، وميزانيات الولاية، وميزانيات البلديات، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة³.

كما تطبق عملية الرقابة على كل من ميزانيات مراكز البحث والتنمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية.⁴

1-مرسوم تنفيذي 374/09 المرجع السابق.

2 – Antoine Delblond, Droit administration : Droit Français, Editions Larcier Belgique 2009, p 361.

3-المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14نوفمبر 1992 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 374/09 المرجع السابق.

4- المادة 03 من نفس المرسوم التنفيذي.

كما تخضع لتأشيرة المراقب المالي مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة، مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية، مشاريع الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية، و مشاريع الصفقات العمومية والملاحق¹.

وتخضع أيضا لتأشيرة المراقب المالي كل التزام مدعم بسندات الطلب والفاتورات الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود، عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية.²

1- المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992.

2- المادة 10 من نفس المرسوم التنفيذي: " كما تخضع لتأشيرة المراقب المالي كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانياته وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية. كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقه وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاتورات نهائية"

خلاصة الفصل الاول

يعتبر المراقب المالي ذلك الموظف التابع لوزارة المالية و الذي وجد من أجل إجراء الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها ، وقد ظهر لأول مرة في فرنسا، بموجب القانون الصادر بتاريخ 22 أوت 1922 و لقد كان يسمى آنذاك بمراقب النفقات الملتزم بها ، و بتطور وظيفته أصبح يسمى المراقب المالي، بعد صدور قانون 1956 حيث حصل توسعا ملحوظا في صلاحياته ، إذ أصبحت له اصلاحات أخرى تساعده في ممارسة رقابته.

و لقد ورثت الجزائر هذا النوع من الرقابة عن فرنسا ، إلا أن الرقابة السابقة للمراقب المال عرفت تطورا و اتساعا في صلاحياته انطلاقا من صدور المرسوم التنفيذي رقم 338/68. إن مهمة المراقب المالي الأصلية ممارسة الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها ، و تهدف إلى اكتشاف الأخطاء ،و السعي إلى تصحيحها و لكن قد تمتد رقابته إلى رقابة لاحقة في حالات خاصة ، لأجل تسهيل عمليات تنفيذ النفقات العامة في ظروف استثنائية ،و اختصاصه هو رقابة المشروعية كأصل، عام إلا أنها قد تمتد إلى رقابة ملائمة و من اجل ممارسة كل هذه الصلاحيات باستقلالية تامة، أسندت مهمة تعيين المراقب المالي إلى وزير المالية ، بقرار وبالتالي فهو تابع له ، فهو يتأرض مصلحة إدارية و يشرف على العاملين لدى مصلحته ومنهم المراقبين الماليين المساعدين.

الفصل الثاني



الفصل الثاني: نظام المراقب المالي ومسؤولياته

المبحث الأول: دور المراقب المالي للرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها

يعتبر المراقب المالي عون من أعوان المحاسبة العمومية التي تتحصر صلاحياته في مجال الرقابة القبلية لتنفيذ النفقات العمومية، و يمارس المراقب المالي الرقابة السابقة للنفقات العمومية الملتمزم بها من طرف الأمر بالصرف عند البدء في تنفيذ الميزانية و القيام بمختلف التصرفات المالية و أثناء مرحلة الالتزام تحديداً، و تهدف الرقابة المالية إلى احترام شرعية النفقات الملتمزم بها، و هي بذلك تستبعد كل الإيرادات من مجال تطبيق هذا النوع من الرقابة خلافاً للرقابة الممارسة من طرف المحاسب العمومي، و لتوضيح دور المراقب المالي سوف نتطرق إلى النقاط التالية :

● مهام المراقب المالي

● مسؤولية المراقب المالي

المطلب الأول : القرارات و العناصر الخاضعة لتأشيرة المراقب المالي

لقد منح المشرع الجزائري للمراقب المالي وثيقة التأشيرة كوسيلة لممارسة صلاحياته الرقابية وهو يقوم بمنحها للأمرين بالصرف الملتزمين بالنفقة ، و ذلك بعد التأكد من شرعية النفقة ومن مطابقتها للقوانين و التنظيمات ، أي مدى توفرها على الشروط الضرورية لصحتها، و بالتالي هناك عدة قرارات خاضعة لرقابة المراقب المالي، و قد نص عليها المشرع صراحة في المرسوم التنفيذي 92 / 414 المتعلق بالنفقات الملتزم بها وهي:

-قرارات التعيين و التثبيت و القرارات التي تخص الحياة المهنية للمواطنين و دفع مرتباتهم باستثناء الترقية في الدرجة.

- الجداول الاسمية التي تعد عند إقفال كل سنة مالية.

-الجداول الأصلية الأولية التي تعد في بداية السنة و الجداول الأصلية المعدلة و التي تطرأ أثناء السنة المالية.¹

كما تخضع لتأشيرة المراقب المالي أيضا الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز والاستثمار.²

و حسب المادة 07 من المرسوم التنفيذي 92/414 يخضع لتأشيرة المراقب المالي كل من:

-كل التزام مدعم بسند طلب أو الفاتورة الشكلية عندما لا يتعدى مبلغ المستوى المحدد لإبرام الصفقات العمومّة.

- كل مقرر وزاري يتضمن إعانة أو تفويضا بالاعتماد أو تكفلا بالإلحاق أو تحويل اعتمادات.

- كل التزام يتعلق بتسديد مصاريف التكاليف الملحقة ، و النفقات التي تصرف من الإدارة المباشرة و المثبتة بفاتورات نهائية.³

1-المادة 05 من مرسوم تنفيذي 92/414 نفس المرجع.

2-المادة 06 من مرسوم تنفيذي 92 / 414 مرجع سابق.

3-المادة 07 من مرسوم تنفيذي 92 / 414 مرجع سابق.

الفرع الأول : القرارات والعناصر 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 والتي سنتناولها في هذا المطلب ، حيث جاء في قانون المادة 09 من المرسوم التنفيذي 92-414 المعدل والمتمم ان العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي على سبيل الحصر على النحو التالي :

اولا: الصفة القانونية للأمر بالصرف:

إن للأمر بالصرف سلطة ممارسة الرقابة المالية الشخصية على أوامر الصرف التي يصدرها قبل مراقبتها من قبل المراقب المالي والمحاسب العمومي.

والأمر بالصرف هو موظف معين قانونا ومكلف بتسيير إدارة عمومية ماليا وإداريا باعتباره رئيسها الإداري، ويعرف قانونا على أنه المسؤول المكلف بالتسيير المالي لهيئة أو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري أو مصلحة من مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة، وكل شخص يؤهل قانونا لاكتساب هذه الصفة.¹

إن تنفيذ النفقات العمومية تبدأ من طرف الأمر بالصرف في الشق الإداري، ويليها دور المراقبة التي تسبق مرحلة المراقبة المالية لمصالح وزارة المالية، وعليها فإن العمليات الإدارية المالية والمحاسبية للأمر بالصرف يمكن تلخيصها فيما يلي:

-الالتزام بالنفقة والذي لا يتحقق إلا بتوفر الاعتماد المالي وقيام رابطة الدين التي تمثل الالتزام.²

-تصفية النفقة ويكون ذلك بالتأكد والتحقق من الدين بالاعتماد على الوثائق الحسابية.³

-صرف النفقة والذي يتم عن طريق توجيه الأمر بالصرف أمر إلى المحاسب العمومي بغرض دفع نفقة عمومية ، ويكون ذلك بعد استفتاء تأشيرة المراقب المالي، مع التأكيد أن الأمر بالصرف مطالب أيضا بالاضطلاع على المحاسبة الإدارية والإمساك بها بغرض التحكم في العمليات الحسابية.

1-قانون 21/90 -مرجع سابق - المادة 26 .

2-قانون رقم 21-90 -مرجع سابق- المادة 19

3-قانون رقم 21-90 -مرجع سابق- المواد 20-21

ثانيا : مطابقة مشروع الالتزام بالنفقة للقوانين و التنظيمات المعمول بها

من هنا يقوم المراقب المالي بمراقبة مدى صحة و قانونية النفقة الملتزم بها من طرف الأمر بالصرف ، بحيث يتفحصها جيدا منعا لعدم المطابقة ، بغض النظر عن تقييم مدى ملائمة النفقة التي تبقى من مهام ومسؤولية الأمر بالصرف،¹ يرفق الأمر بالصرف مع بطاقة الالتزام كل الوثائق التعاقدية التي تكتسيها مصادقة الهيئة المختصة إذ يعمل المراقب على:

أولا: مشروع الصفقة:

يجب أن يتضمن مشروع الصفقة على ختم لجنة الصفقات وذلك في كل الصفحات، إذ يحتوي هذا الختم على رقم التأشيرة وتاريخها، وصلاحيية التأشيرة المحددة بثلاثة أشهر.²

ثانيا: بطاقة الالتزام: يعدها الأمرون بالصرف، والتي يحدد نوعها الوزير المكلف بالمالية وتحتوي على البيانات التالية³: رقم بطاقة الالتزام والذي يشكل الترقيم التسلسلي، رقم هوية العملية، عنوان العملية، عنوان الالتزام، السابق، تفصيل الالتزام المقترح ، الرصيد الجديد. وحتى يتأكد المراقب المالي من تجاوب مبلغ النفقة مع المستندات ووثائق الإثبات، يتكفل بإجراء مراجعة حسابية للمبالغ المقترحة للالتزام والتي يجب أن تكون مطابقة لوثائق الإثبات المقدمة من طرف الأمر بالصرف وكذا مراقبة جدول الأسعار الوحدوية من خلال مطابقة المبلغ بالأحرف مع الأرقام، وكذا مطابقة الأسعار الوحدوية مع الكشف التقديري الكمي بإجراء عملية حسابية للجداول، وتجدر الإشارة إلى أن بطاقة الالتزام تؤسس من نسختين اثنتين وبلونين مختلفين وهذا حتى يتسنى للمراقب المالي الاحتفاظ بالنسخة ذات اللون الأزرق، والمحاسب العمومي بالنسخة ذات اللون الأصفر، أما النسخة الأصلية والتي تحمل اللون الأبيض فإنه يعيدها إلى الأمر بالصرف لاستكمال الإجراءات المتبقية.

وقد جاء في نص المادة 20 من المرسوم 09-374 أن محاسبة الالتزامات التي يمسكها المراقب المالي في مجال نفقات التجهيز تكون طبقا ل: - مقرر البرنامج، تفويض ترخيص البرنامج المبلغ له من السلطة المؤهلة بالنسبة لكل قطاع فرعي من مدونة الاستثمارات العمومية، الالتزامات المنفذة، الأرصدة المتوفرة) المتبقية.

1- المادة 23 من قانون 90-21 . المرجع السابق.

2- نفس المرجع

3- المديرية العامة للميزانية، دليل المراقب المالي، ص 113-125

ثالثا : التحقق من توفر الإعتمادات أو المناصب المالية

تخصص الميزانية المتعلقة بالدولة أو بالولاية أو البلدية لكل مشروع من المشاريع التي تقوم بها المصلحة المتعاقدة اعتمادا ماليا¹؛ وعليه فرقابة المراقب المالي تنصب حول التأكد من أن التخصيص المالي للصفقة والمبلغ المقدم قد خصص فعلا للمشروع الذي منح المبلغ لأجله، فالأمر بالصرف لا يمكنه استعمال الاعتمادات حسب رغبته بل يتعين عليه احترام أبواب وفصول ومواد الميزانية من حيث طبيعة النفقة ومن حيث سقف الاعتماد؛ فكلما كان التخصيص في الاعتمادات مطبق بعناية كلما كانت رقابة المراقب المالي ممكنة وفعالة.²

رابعا: التخصيص القانوني للنفقة

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

خامسا: التأكد من وجود التأشير 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 المالي.³

1-الاعتماد المالي هو الرخصة القانونية التي تسمح للأعوان المكلفين بتنفيذ الميزانية القيام بالعمليات الموكلة اليهم، لذا فعلى الأمر بالصرف عند التزامه بنفقة الصفقة العمومية أن يستند إلى الاعتماد المالي المفتوح في حدود الميزانية المخصصة لهذا الغرض.
2- بلقاسم بن رمضان، تنفيذ نفقات الدولة، التكوين التحضيري للمفتشين الرئيسيين للخزينة والمحاسبة والتأمينات، المديرية العامة للمحاسبة ، 2015 ص09.
3-المادة10 - فقرة من المرسوم التنفيذي نفسه.

إذا فللمراقب المالي في هذا الخصوص وظيفة مزدوجة ، فهو عضو في لجنة الصفقات العمومية التي تمنح التأشيرة و في الوقت ذاته يراقب مشروع الصفقة بإعتبارها نفقة ملتزم بها¹ ، و عليه فإنه إذا ما توفرت جميع العناصر المبينة في المادة 09 من المرسوم التنفيذي 09-414 فإن رقابة المراقب المالي تختتم بتأشيرة توضع على استمارة الالتزام بالنفقة ، و عند ، الاقتضاء على وثائق الثبوتية² ، و في الحالة العكسية يكون من حقه أن يرفض التأشير على الإلتزام بالنفقة رفضاً مؤقتاً أو نهائياً، و هو ما سيتم إدراجه لاحقاً.³

زيادة على الاختصاصات المسندة للمراقب المالي في إطار الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها له مهام أخرى تتمثل في:⁴

- 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 يتضمن :⁵

- *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 196 من الأمر 15-247 السابق.

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

3-المادة 10 فقرة 02 من المرسوم التنفيذي نفسه .

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

5-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 و6 و7 و المتعلقة بالرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها كل التزام من المرسوم التنفيذي 92-414 يجريها الأمر بالصرف قبل التوقيع عليها و هذه القرارات هي بالنفقات التي¹:
- 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 .
 - الجداول الأصلية الأولية التي تعد في بداية السنة و الجداول الأصلية المعدلة لمشاريع الجداول 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 هي:²
- أعباء الدين العمومي و النفقات المحسومة من الإيرادات .
 - تخصيصات السلطات العمومية.
 - النفقات الخاصة بوسائل المصالح .
 - التدخلات العمومية .

1- المواد 5-6-7-1، من المرسوم التنفيذي 92-414 السابق .

2- المادة 24 من القانون 84-17 السابق .

أما فيما يخص الالتزام بنفقات التجهيز أو الاستثمار فإنها تجمع في ثلاثة أبواب هي:¹

- 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 ميزناتية 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.

الفرع الثالث: الأدوار الأخرى للمراقب المالي

إن للمراقب المالي أدوار جاءت تدعما لرقابته على الالتزام بالنفقات العامة و هذه الأدوار هي على النحو التالي:

أولا : الدور المحاسبي

وتمثل في مسك محاسبة الالتزام بالنفقات¹ إذ يستوجب على المراقب المالي تسجيل و تدوين العمليات الملتزم بها و يجب عليه ضبطها في سجل معد لهذا الغرض و يتولي كل البيانات التي تتعلق بالعملية المالية ، نوعها ، الفواتير المثبتة لها ، و مبلغها و الأمر بالصرف القائم بها و رقمها.

و تهدف محاسبة الالتزام بالنفقات إلى تحديد مبلغ الالتزام بالنفقات التي تمت من الاعتمادات المسجلة في ميزانية التسيير في كل وقت، أو في تسجيل البرنامج و مبلغ الأرصدة المتوفرة.²

إن التدوينات و التسجيلات التي يقوم بها المراقب المالي المتعلقة بالعمليات المالية و كل التفاصيل المرتبطة بها تمكن وزارة المالية من الإطلاع على حركة استعمال الاعتمادات المالية و تجنب عقد صفقة غير مشروعة كحالة انعدام الاعتمادات المالية أو توفرها بصورة غير كافية لإبرام النفقة³ ويمكنها من تسيير الأموال العمومية و تسهيل الرقابة المتعلقة بها.

إن قيام المراقب المالي بمسك السجلات المتعلقة بمحاسبة النفقات الملتزم بها ذلك يلعب دور المحاسب⁴ و هذا يمكن المراقب المالي من التدقيق في عملية حساب الاعتمادات لكل التزام بنفقة معينة، و إجراء مقارنة للاعتمادات مع ما تم صرفه فعليا وما تبقى ، هذا المسك المزدوج للمحاسبة ما بين المراقب المالي و الهيئة المنفقة يسمح بإعطاء أكثر فعالية للرقابة

1- المادة 23 من مرسوم تنفيذي 414/92 المرجع السابق.

2-المواد 27-28 من مرسوم تنفيذي 414/92 المرجع سابق.

3- شلالى رضا، تنفيذ النفقات العامة ، مذكرة لنيل درجة الماجستير ، كلية الحقوق بن عكنون جامعة الجزائر 1 ، 2002، ص 35.

4-زيوش رحمة ، الميزانية العامة للدولة في الجزائر رسالة لنيل شهادة الدكتوراة في القانون ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ،

2011، ص 234 .

التي يمارسها المراقب المالي¹ ، هذا الدور المحاسبي الذي يقوم به المراقب المالي يستوجب القيام بالمهام التالية:

- القيام بمسك تعداد المستخدمين حسب كل باب من أبواب الميزانية القيام بمسك السجلات التي تدون بها التأشيريات أو رفضها.
- القيام بمسك محاسبة الالتزام وفقا للشروط المحددة قانونا.

ثانيا : الدور الإعلامي و التمثيلي :

الدور الإعلامي يتمثل في إعداد التقارير الخاصة بتنفيذ الميزانية و ذلك عن طريق تحديد المبالغ التي تم صرفها بالمقارنة مع الإعتمادات الممنوحة و ذلك بصفة دورية و رأي المراقب المالي ليس له صفة إلزامية² فما هو إلا بيان إيضاحي يزود به وزير المالية حتى يكون على إطلاع دائم بالنفقات الملتزم بها و كما يحدد في هذه التقارير شروط تنفيذ النفقات و الصعوبات التي تعترضها، و ذلك إن وجدت في إطار تطبيق التنظيم و كذا المخالفات التي لاحظها في تسيير الأملاك العامة و كذلك الاقتراحات التي من شأنها تحسن شروط صرف الميزانية ، و هذا ما أكدته المادة 25 من المرسوم التنفيذي 414/92.³

إن هذا الدور الإعلامي يساهم كثيرا في ترشيد الإنفاق العام وتجنب الأخطاء في المستقبل، و تدعيم فعالية رقابة المراقب المالي ، وفي إطار الدور الإعلام يقوم بإعلام وزير المالية بأرائه فيما يخص مشاريع القوانين مثل المراسيم ، المناشير و كل قرار متعلق بالمجال المالي خاصة فيما يخص اقتراحات الميزانية للمصالح الخاصة لرقابته، و دائما في إطار نفس المهام و أنه ملزم بإعلام وزير المائلة بصفة دورية بالحالات التي تتعلق بتطور الالتزام بالنفقات كما يعلمه بعدد المستخدمين.⁴

1- بن داود إبراهيم ، المرجع السابق، ص136.

2-زيوش رحمة ، الرقابة المالية على اعمال مؤسسات مراكز التكوين المهني و التمهين ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق و العلوم الإدارية ، جامعة الجزائر، 1999، ص76.

3-المادة 25 من مرسوم تنفيذي 414/92 المرجع السابق.

4-المادة 24 من مرسوم لتنفيذي 414/92 نفس المرجع.

أما عن دوره التمثيلي فبصفته عون يعمل تحت سلطة وزير المالية فإنه مكلف بتمثيل وزارة المالية لدى لجان الجماعات العمومية و لدى مجالس الإدارة و مجالس التوجيه للهيئات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، و هو ملزم في هذا الشأن بصياغة تقرير سنوي إلى وزارة المالية.

ثالثا: الدور الاستشاري:

لم يرد في النصوص القانونية للدور الاستشاري للمراقب المالي بصفة صريحة ، إلا أن هناك نصوص مبعثرة تبين هذا الدور يفهم من خلالها أن المراقب المالي يلعب دور مستشار مالي و تتمثل المهام الاستشارية للمراقب المالي فيما يلي:

- مشاركته في دراسة النصوص المطبقة والتي لها تأثير على ميزانية الدول، و الجماعات المحلية، و تبيان الجوانب الإيجابية و السلبية ،وذلك نظرا للمجال التطبيقي للمراقب المالي .
-تقديم إرشادات و نصائح في المجال المالي حسب نص المادة 58 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، و كذا المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 و المادة 10 في فقرتها 12 من المرسوم التنفيذي /381/11 حيث نصت على "...تقديم نصائح للأمرين بالصرف على المستوى المالي قصد ضمان نجاعة النفقات و فعاليتها. "
إذن فالمراقب المالي يعتبر مرشدا مكلف بتقديم يد المساعدة للأمرين بالصرف و ذلك من خلال التوجيهات والنصائح التي يقدمها لهم بهدف تجاوز العقبات الطارئة التي تواجههم أثناء أدائهم لمهامهم خاصة إذا لم يكونوا من ذوي الاختصاص في مجال التسيير المالي.¹
و هذه الإرشادات و النصائح من شأنها أن تمنع ارتكاب الأخطاء سواء أكان ذلك عن قصد أو عن غير قصد يؤدي إلى التأخير في انجاز العمل و عرقلة السير العادي لمختلف المصالح كإسناد نفقة إلى باب غير مخصص له في الميزانية أو الشروع في دفع مرتب لموظف قبل تنصيبه .²

1-تيا ب نادية ، المرجع السابق ص 165.

2-زيوش رحمة ، الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، المرجع السابق ، ص 235

المطلب الثاني: الآثار القانونية المترتبة عن الرقابة السابقة

إن نتائج المراقب المالي في رقابته على النفقات الملتزم بها هي عبارة عن التأشيرة وهي وسيلة تعبر عن رقابته ، وكان من الواجب على المراقب المالي أن يأشر على مشروع النفقة ملتزم بها وفقا لما ينص عليه القانون بتأشيرة الموافقة عليها إذا ما توفرت العناصر في ذلك قانونا، إن الغرض من تقديم الملف إلى المراقب المالي في جميع الحالات هو منح التأشيرة، حتى يتسنى للأمر بالصرف من تقديم الملف للمحاسب العمومي بغرض صرف النفقة العمومية الملتزم بها، إلا أن الطلب قد يكون موضوع رفض من المراقب المالي ، وهي المواقف الإجمالية التي يمكن أن يتوصل إليها هذا الأخير في جميع الأحوال بالموافقة أو الرفض المبرر .

ولإعطاء التوضيح المطلوب وفقا لما أشير له أعلاه ، فقد حمل هذا المطلب فرعين ، تناول الفرع الأول منح التأشيرة، في حين أن الفرع الثاني ناقش الرفض سواء بصفة مؤقتة أو نهائية أما الفرع الثالث ناقش آجال منح التأشيرة ورفضها .

الفرع الأول: منح التأشيرة

إن العمل الأساسي للمراقب المالي هو مراقبة التزامات النفقات المنفذة على مستوى الوزارات، والمؤسسات العمومية الأخرى ذات الطابع الإداري أو المؤسسات التي تمول ولو جزئيا بأموال عمومية وهي المراقبة التي تنتهي بتأشيرة في حالة توفر الشروط القانونية وثبوت شرعية النفقة وهذا ما يسمى بمراقبة النفقات الملتزم بها. إن هذه الرقابة ، من صلاحيات المراقب المالي الذي يمارسها عن طريق وضع تأشيرته (Visa) على بطاقة الالتزام والوثائق المرفقة بعد أن يتأكد من وجود ملاءمة للنفقة تطبيقا للقانون، ويكون ذلك بعد أن يقدم الأمر بالصرف بطاقة الالتزام إلى المراقب المالي على أن تتضمن كافة الشروط الشكلية والقانونية بما فيها الجانب المالي أيضا، بوجود التحميل الميزانياتي ووجود الاعتمادات ودقة التقييم للنفقة.¹

- وبعد التأكد من صحة الوثائق والالتزامات، تمنح تأشيرة المراقب المالي بالكيفية التالية :¹
- ✓وضع ختم وامضاء المراقب المالي على بطاقة الالتزام.
 - ✓وضع ختم على وثائق الثبوتية.
 - ✓منح رقم وتاريخ طبقا لسجل موضوع لذلك لدى مكتب التحليل والتلخيص.
 - ✓تسجيل في سجل خاص محتوى التأشيرة.
 - ✓التسجيل المحاسبي لبطاقة الالتزام المؤشرة.

الفرع الثاني: رفض منح التأشيرة

في حالة رفض المراقب المالي وضع التأشيرة على بطاقة الالتزام لعدم شرعية الملف المقدم له، ولأي سبب سواء كان قانونيا أو ماليا، فإنه في نفس الوقت مطالب بالرد في الأجال القانونية وذلك بإصدار مذكرة رفض، ويجب أن تكون في هذه الحالة المذكرة مكتوبة ومؤرخة، وحاملة للختم وممضية، سواء من طرف المراقب المالي أو المراقب المالي المساعد حسب نوعية وطبيعة الرفض. يفهم مما سبق أن الرفض يكون في حالة عدم شرعية اعتماد النفقة المراد صرفها، وذلك عندما تكون الالتزامات غير قانونية أو غير مطابقة للتنظيم²، إلا أن هذا الرفض يتضمن نوعين أحدهما رفض مؤقت والثاني رفض نهائي، والذي يبلغ حسب الحالة المعروضة وحسب أسباب الرفض والوصف المعطى له وفقا لما يلي:

-الرفض المؤقت:

وهو أن يرفض المراقب المالي منح تأشيرته بحجة أن الملف غير جاهز على الحالة التي هي عليه، إلا أنه قابل لإعادة إخضاعه إلى طلب التأشيرة ثانية، بعد تدارك وتصحيح ما أثاره المراقب المالي من ملاحظات والتي قد تكون شكلية أو موضوعية، وهي في مجملها كأصل عام أسباب قابلة للتصحيح، وهو الأمر الذي استوجب إخضاعها لرفض مؤقت، وعلى أن يذكر ويحدد المراقب المالي في مذكرة الرفض التي يرسلها إلى الأمر بالصرف، الملاحظات والأسباب القانونية التي عاينها مع ذكر النصوص ومراجعتها والتي كانت سببا لرفض منح التأشيرة.³

1-عمر معمري، "دور المراقب المالي في ترشيد النفقات العمومية"، "مرجع سابق، ص 36

2- المرسوم التنفيذي رقم 92-414 -مرجع سابق - المادة 02/10 .

3-المرسوم التنفيذي رقم 09-374 -مرجع سابق - المادة 03/08

لقد حددت قانونا الحالات التي يمكن للمراقب المالي بموجبها إصدار مذكرات الرفض المؤقت، وقد جاءت على سبيل الحصر لمنع إعاقة تنفيذ الميزانية، وبالتحديد نفقاتها الملتمزم بها، إلا أنه رغم ذلك يمكن للمراقب المالي التوسع على ضوءها حسب اعتقادي عن طريق تفسير هذه الحالات، ومهما يكن من أمر فإن حالات الرفض المؤقت حددت قانونا كما يلي:

- اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح.

- انعدام أو نقص الوثائق الثبوتية المطلوبة.

- نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة.

بعد تحرير مذكرة الرفض المؤقت، يبلغها المراقب المالي للأمر بالصرف، وعلى هذا الأخير أن يطلع عليها ويعرف أسباب الرفض وإذا كانت الأسباب قانونية ومبررة، فعليه حينها العمل على تصحيحها وإذا ما تمكن الأمر بالصرف من تدارك هذه الملاحظات، وازالت أسباب الرفض المؤقت، فإنه يجوز له بعدها إعادة الملف إلى المراقب المالي الذي يستطيع على إثرها منح تأشيرته، أما إذا بقيت أسباب الرفض على حالها أو بقي جزء منها وأعيد الملف للمراقب المالي، فإنه يستطيع أن يصدر مذكرة رفض، إلا أنه في هذه الحالة تكون في شكل مذكرة رفض نهائي وغير قابلة لإعادة النظر فيها بعد أن سبق وأن كانت محل رفض مؤقت، ولم يتم تدارك وتجنب تلك الملاحظات من طرف الأمر بالصرف، لأنه لا يجب أن يكون الرفض المؤقت الذي سبق للمراقب المالي أن أصدره وبلغه للأمر بالصرف محل رفض مؤقت مكرر.

إن رفض المراقب المالي منح تأشيرته واتخاذها بالمقابل إصدار مذكرة بالرفض المؤقت، وبتقديم الملاحظات القانونية المبررة لذلك والمؤسسة له ، تكون من ضمن الأسباب التي يعتمد عليها الأمر بالصرف لتدارك هذه النقائص وتجنب الأخطاء مستقبلا، وهو ما يعني أن المراقب المالي قد ساهم في صنع القرار بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.⁴

(1) -المرسوم التنفيذي رقم 92 - 414 -مرجع سابق - المادة 11 .

(2) - المرسوم التنفيذي رقم 92-414 -مرجع سابق - المادة 13 .

(3) -المرسوم التنفيذي رقم 09-347 -مرجع سابق - المادة 08/04

(4)- المرسوم التنفيذي رقم 09-374 -مرجع سابق - المادة 08الفقرة الأخيرة

2-الرفض النهائي:

هو رفض المراقب المالي لوضع تأشيرته للالتزام بالنفقة، إلا أن هذا الرفض ذو صبغة نهائية، وبذلك فهو يختلف عن الرفض المؤقت كونه غير قابل للتصحيح أو التدارك، ولا يمكن إعادة عرض نفس الملف أو الحالة على المراقب المالي، ما دام أن العملية جاءت مخالفة للقانون حسب ما يرد في تعليل وتأسيس مذكرة الرفض النهائي، وبالتالي لا يمكن أن تصبح مشروعة لاحقاً، وفي أي وقت تم تقديمها طوال السنة المالية إلا في حالة تدخل الوزير المكلف بالميزانية.¹

وقد أرجع المرسوم التنفيذي حالات إصدار مذكرات الرفض النهائي إلى ثلاثة أسباب تتمثل فيما يلي:²

- عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
 - عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
 - عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.
- يصدر المراقب المالي مذكرة الرفض النهائي في وثيقة مكتوبة ومعللة بتحديد سبب الرفض الغير قابل للتصحيح وفقاً للحالات المذكورة أعلاه على سبيل الحصر، وتبلغ للأمر بالصرف ليتخذ ما يراه مناسباً، دون أن يحق له الرجوع إلى المراقب المالي حول ذات النفقة ولنفس الملف وبنفس الإجراء، إلا إذا تدخل الوزير المكلف بالمالية أو سلك الأمر بالصرف طريق آخر يخوله له القانون والمتمثل في التفاوض.

1-Sébastien kott – contrôle des dépenses engagées au contrôle financier

central (1890 – 2005) – la revue du trésor – année juin 2005 n° 06.

2-المرسوم التنفيذي رقم 374-09 –مرجع سابق – المادة 08.

3-المرسوم التنفيذي رقم 414-92 –مرجع سابق – المادة 12.

بالنظر إلى تحديد مهام موظفي مصلحة الرقابة المالية قانوناً، فإن مذكرة الرفض النهائي لا يمكن إصدارها ولا إمضاءها إلا من طرف المراقب المالي نفسه، وعليه فإنه لا يجوز إمضاءها من طرف المراقب المالي المساعد، بالنظر إلى حساسية العملية وخطورتها، وما يترتب عليها من آثار، بما فيها قيام المسؤولية بالنسبة للمراقب المالي والأمر بالصرف، وعليه فإنه يستوجب على الطرفين التدقيق والبحث والتمعن قبل الإقدام على تقديم الملف من طرف الأمر بالصرف، أو تحرير المراقب المالي مذكرة الرفض النهائي، وحتى لا يحتسب على هذا الأخير على أنه يعيق عمداً التنفيذ الحسن لاعتمادات النفقات العامة.

نظراً لأهمية الإجراء المتعلق بالرفض النهائي، فإن التعديل الأخير وضع إجراء لم يكن معمول به من قبل، ويتمثل في إلزام المراقب المالي في حالة تحريره لمذكرة رفض نهائي، أن يرسل نسخة من ملف الرفض مرفوقاً بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالمالية ويمكن لهذا الأخير، إذا رأى أن الرفض مبني على عناصر غير مؤسسة قانوناً، أن يعيد النظر في هذا الرفض.¹

الفرع الثالث: آجال منح التأشيرة أو رفضها

أولاً : آجال منح التأشيرة

وفقاً لما جاء في المادة 14 من المرسوم التنفيذي 414/92، فإن أجل دراسة وفحص ملفات مشاريع 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، ومعلوم أن تاريخ اختتام التزام بنفقات التسيير يكون يوم 20 ديسمبر من نفس السنة للنفقات المبينة فيها، و يمدد هذا التاريخ في حالة الضرورة المبررة قانوناً بمقرر من وزير المكلف بالمالية.³

1- المرسوم التنفيذي رقم 09-374 -مرجع سابق - المادة 08 الفقرة الأخيرة

2-المادة 14 - من المرسوم التنفيذي نفسه.

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

وتجدر الإشارة هنا أيضا إلى تاريخ اختتام الالتزام بالنفقات لا يطبق على الميزانيات الخاصة بالولاية والبلدية ، والتي تبقى خاضعة للأحكام 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 الآجال المحددة قانونا غير أن الرفض الصريح و المبرر من قبل مراقب المالي، يترتب عنه إيقاف سريان تلك الآجال.²

المبحث الثاني : مسؤوليات المراقب المالي وتقييم رقابته .

نظرا للدور الهام والبارز للمراقب المالي من جهة ، والدقيق والحساس من جهة أخرى فإنه يقع عليه السير حسن لمجموعة المصالح الموضوعة تحت سلطته ومسؤوليته عن التأشيرات التي يسلمها ، كما ينقل عبء هذه المسؤولية الى المراقب المساعد في حدود الاختصاصات التي يفرضها عليه المراقب المالي والمتعلقة بذات الاختصاص أي الأعمال الموكلة إليه والتأشيرات التي يسلمها بعنوان الرقابة المستقلة.

كما يقع على عاتق المراقبين الماليين سواء أكانوا رئيسيين او مساعدين الإلتزام بالسر المهني لدى دراسة الملفات والقرارات التي يطلعون عليها ، كما توفر لهم الحماية القانونية من كل أشكال الضغوط التي قد تقع عليهم أثناء ممارستهم لمهامهم ، خاصة عند توقيعهم على التأشيرات أو بعد رفضهم توقيعها، وكذا كل تدخل قد يعيق أداء المهام الموكلة لهم وهذا ما سنتناوله في هذا المبحث الذي ينقسم إلى مطلبين ، المطلب الأول يعالج مسؤولية المراقب المالي أما المطلب الثاني سنتناقش فيه كيف يتم تقييم رقابة المراقب المالي .

1-المادة 17 من المرسوم التنفيذي نفسه.

2- المادة 15 من المرسوم التنفيذي نفسه .

المطلب الأول: مسؤوليات المراقب المالي

ترتبط مسؤولية المراقب المالي بشرعية التأشيرات التي يقوم بمنحها ، حيث يعتبر مسؤولا شخصيا أمام مختلف هيآت الرقابة و وزارة المالية عن التأشيرات اللاشعرية التي تشكل مخالفات صريحة للقوانين و التنظيمات المعمول بيا في مجال صرف النفقات العمومية ، و التي يتم إثباتها بالوثائق المحاسبية المطلوبة لتبرير الالتزام بالنفقات. كما يعتبر المراقب المالي مسؤول أمام الغرفة التأديبية للميزانية والمالية لمجلس المحاسبة ، المؤهلة قانونا في تدقيق و مراقبة نشاط المراقبين الماليين في مجال رقابة الانضباط في تسيير الميزانية، وفي حالة التحقق من ارتكاب مخالفات صريحة لقواعد تنفيذ الميزانية تمتلك هذه الأخيرة صلاحيات فرض عقوبات مالية على المراقب المالي المعني ، و ذلك وفقا لأحكام البند رقم 07 من المادة 88 من الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة ، من دون أن يخل ذلك بتطبيق العقوبات الجزائية أو التعويضات المدنية عندما تقتضي طبيعة المخالفة ذلك.¹

كما أن اعتبار المراقبين الماليين مسؤولين شخصيا عن منح التأشيرات أو رفضها لا يمكن أن يؤدي إلى تملصهم من احترام أو تطبيق أوامر و توجيهات مسؤوليهم السلميين ، و تبعا لذلك يمكنهم التذرع أمام مجلس المحاسبة بالأوامر الكتابية الصادرة إليهم من هؤلاء المسؤولين من اجل إعفائهم من مسؤولية المخالفات المعايين ارتكابيا من قبله بسبب تطبيق هذه الأوامر ، حيث تحل مسؤولية رؤسائهم محلها.²

1-المادة 29 من المرسوم التنفيذي ، 92-414 سبق ذكره ، ص2104.

2-محمد مسعي ، المحاسبة العمومية ، دار الهدى ، الجزائر ، ، 2003ص141 .

الفرع الأول :المسؤولية الإدارية والمحاسبية

أولاً : المسؤولية الإدارية للمراقب المالي

حيث لا تطبق على المراقب المالي المسؤولية المالية و الشخصية ،لأنه لا يعتبر عوناً محاسبياً ، لكنه يكون مسؤولاً إدارياً أمام وزير المالية (المديرية العامة للميزانية) ، والمراقب المالي أقرب أكثر من المحاسب العمومي بالنسبة لاحترام الأوامر السلمية.

أي مسؤول على المصالح التابعة له إدارياً من مختلف المكاتب الموضوعة تحت تصرفه

كما يتعرض المراقب المالي إلى عقوبات كأى موظف عند إخلاله بالأعمال التي يقوم بها نذكر منها: ¹

-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 المترتبة 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 يأتي : ²

- الاستفادة من امتيازات يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي ، من أية طبيعة كانت مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته.

-ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل .

-التسبب عمداً 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 و الجمع بين الوظيفة التي يشغلها و نشاط مريح آخر .

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

2-المادة 181 الأمر نفسه .

تعرض المراقب المالي لهذه العقوبات ، يخضع إلى درجة الخطأ وخطورته حسب الظروف المخففة أو المشددة التي ارتكبت فيها المخالفة، و لمدى مسؤولية المراقب المالي على 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 وهذا سيؤدي لإرسال تقارير دورية لوزير المالية لكي يتمكن من متابعة تنفيذ الميزانية.²

الفرع الثاني : المسؤولية المدنية والجنائية

تفرض عقوبات من طرف غرفة انضباط بالميزانية و المالية للمجلس الأعلى للمحاسبة وقد 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 20-95 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 الشخصية للمراقب المالي

هذا نوع من المسؤوليات يمر بالغرفة التأديبية بالميزانية المالية و مجلس المحاسبة تمس الأمرين بالصرف والمحاسبة العمومية وأعضاء المراقبة التي تتيح وثائق التسيير الإداري المتضمن للأخطاء المخالفة لقوانين المحاسبة العمومية ، تعتبر المخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية المالية والأخطاء والمخالفات التي تسبب خرقا صريحا بالأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على تسيب الأموال التي تلحق ضرر بالهيئة العمومية.⁴

1- المادة 165 من 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 ص13.

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

4-المادة 02/88 من الأمر 95-20.

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 الملتزم بها فإن المراقب المالي مسؤول عن سير مجموع المصالح الموضوعة تحت سلطته وعن التأشيرات التي يسلمها.¹

ومع التعديل الذي أدرج عبر المرسوم التنفيذي 09-379 ، 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 ، وبالتحديد المادة 88 منه.²

ثانيا : للمراقب المالي المسؤولية الجنائية

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 اعتماد 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.

-مرحلة المحاسبية تتكون من توزيع إعتمادات الدفع الضروري لإنجاز الهدف الملتزم به من طرف المحاسب.

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 ص14.

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 جنائية ، 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 الاستغلال 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: بممتلكاته عمدا أو التصريح الكاذب بها.³

4- جريمة الإثراء غير المشروع:

تتجسد عندما لا يقدم المراقب المالي تبريرا معقولا للزيادة التي طرأت في ذمته المالية مقارنة بمداخله المشروعة.⁴

5- جريمة تلقي الهدايا:

تقوم هذه الجريمة عندما يتلقى المراقب المالي هدية من شأنها أن تؤثر في سير إجراءات الرقابة.⁵

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 للمعدل 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.

4-المادة 37 من القانون 06-01 السابق.

5-المادة 38 من القانون نفسه.

المطلب الثاني: تقييم رقابة المراقب المالي

لا شك أن المراقب المالي يهدف للحيلولة لارتكاب التجاوزات المالية بكل أنواعها ، وإلى مدى تطابق العمليات الواردة على النفقات مع القوانين والتنظيمات الساري العمل بها ، ولأجل هذا اعتبرت الرقابة رقابة وقائية تمكن من إستكشاف الخطأ قبل أو فور وقوعه والسعي مباشرة الى تصحيحه وتداركه في الحين.

كما تعمل هذه الرقابة على لفت انتباه الأمر بالصرف في حال الخطأ عن حسن أو سوء نية ، أو في حال تغيير التخصيص القانوني للنفقات كأن يقدم وثيقة التزم خاصة بإقتناء أدوات تجهزية معينة ، وبعد التأشير عليها من المراقب المالي يغير اتجاه هذا التخصيص فيقتني غير ما أشر عليه .

والملاحظ على الرقابة المالية أنها في الغالب تقتصر على الجانب الشكلي للنفقة دون أن تتعداه إلى الرقابة الملائمة التي تفحص العمليات المالية منذ بدئها إلى حين انتهائها ، كما يعتبر حق التغاضي الممنوح للأمر بالصرف من بين الحدود التي تحد من فعالية الرقابة التي يقوم بها المراقب المالي .

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

وبهذا نجد أن الرقابة اللاحقة المستمرة والتي توتي ثمار تلك النفقة الملتزم لها وهي تحول دون التجاوزات والإختلاسات المالية.¹

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

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

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 .

أولاً: رقابة المراقب المالي رقابة مرضية

تكون الرقابة المالية رقابة مرضية ، لأنها تسمح باكتشاف المخالفات قبل أو فور وقوعها ، و التمكن من تفاديها أو تصحيحها قبل أن تصبح العملية المالية نهائياً ، 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.¹

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

و مما يزيد من أهمية رقابة المراقب المالي و يجعلها مرضية أكثر، أنها تستهدف تحقيق المهام الآتية :²

- السهر على صحة توظيف النفقات وفقاً لما تنص عليه القوانين و الأنظمة المعمول بها في المجال المالي بوجه عام، و في المجال تنفيذ النفقات بوجه خاص.
- التحقق مسبقاً من توفر الإعتمادات المالية المرصودة للنفقات الملتزم 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 قانوناً.

ثانياً : رقابة المراقب المالي رقابة فعالة

رقابة المراقب المالي للنفقات الملتزم 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 .

1- محمد صالح فنيش، المرجع السابق ص 123.

2-المادة 58 من قانون . 90-21 السابق .

فالمراقب المالي، باعتباره خبيراً متخصصاً في المجالات المالية و المحاسبية، جعله القانون مستشاراً و مكنه من إبداء رأيه المعل في المسائل الهامة الآتية: ¹

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

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

- المراقب المالي ممثل للوزير المكلف بالمالية ، وعليه 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 غالباً 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 التي يوجد بها المراقب المالي.

- و لقد أقر القانون ذلك، إذ أعتبر من بين مهام المراقب المالي تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي.²

- 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 وفعال للمالية العمومية .

- يمثل الوزير المكلف بالمالية في لجان الصفقات العمومية .

1- 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 عدد ر ، الجريدة الرسمية 76 بتاريخ 16 جمادى الثانية عام 1415 هـ الموافق 20 نوفمبر 2- المادة 23 من المرسوم التنفيذي 92-414 السابق .

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

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

- 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 معرقة ، لأنها لا تزيد عن كونها إجراء شكلي ، حيث أن المراقب المالي لا يمكنه أن يحيط علماً بجميع الظروف والعوامل المحيطة بالعملية الإدارية و العناصر المكونة لها ، ثم أن العدد الكبير من النفقات المدفوعة دون الأمر بصرفها ، تغلت 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 عبئاً ثقيلاً 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 .

1- حمد صالح فنينش، من المرجع السابق، ص 123.

2- المرجع نفسه، ص 123

الخاتمة



الخاتمة

الخاتمة

من خلال دراستنا لهذا الموضوع يتضح لنا أن 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 مجموعة من 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 الموضوعية مسبقا ، و للقضاء على هذه الآثار السلبية تطلب الأمر إقامة أجهزة رقابية من بينها الرقابة المالية.

إن المراقب المالي هو ذلك الموظف العام التابع لوزارة المالية ، أي المديرية العامة للميزانية ، اذ يعين بقرار من وزير المالية و ذلك حتى يمارس مهامه الرقابية بكل استقلالية ، و بهذا فهو خاضع إلى تنظيم إداري وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 11 / 381 المتعلق بمصالح الرقابة المالية.

ويعتبر المسؤول الإداري الأول على مستوى مصلحته و بذلك فهو يعتبر رئيسا إداريا يمارس سلطاته الرئاسية على الموظفين التابعين لمصلحته نجد منهم المراقب المالي المساعد الذي بدوره له جانب من الصلاحيات لكن يمارسها تحت وصاية المراقب المالي. إن تبيان و توضيح النظام القانوني للمراقب المالي ينبغي التطرق إلى صلاحياته، و ذلك بالرجوع إلى النصوص القانونية و التنظيمية، و منها المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها ، المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 374/09 ، إذ جاء بصلاحيات واسعة للمراقب المالي سواء على المستوى الوظيفي أو على المستوى العضوي ، و من صلاحياته نجد ممارسة الرقابة السابقة على صرف الميزانية العامة و التي تنصب على نفقاتها سواء ما تعلق منها بالتسيير أو التجهيز ، و هذه الرقابة تتم وفق إجراءات و ذلك عن طريق تقديم بطاقة الالتزام من طرف الأمر بالصرف و التي

تحتوي على المالية، و المراقب المالي ملزم بالتأشير عليها بالمنح أو برفض منح التأشير، وفي هذا الإطار فالمراقب المالي ملزم بالتحديد بالقاعدة المالية المتمثلة في مبدأ التخصيص الاعتمادي.

حيث قمنا بتقسيم العمل 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 على النفقات 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 الملتمزم 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 و القيام بتنبيه الأمر بالصرف للقيام بتصحيح الخطأ و تداركه في الحين .

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

نصل إلى أن النظام القانوني للمراقب المالي أكثر فعالية لهذا الأخير من خلال منحه العديد من الصلاحيات التي تمكنه من ممارسة وظيفته على أكمل وجه و عدم ترك المجال لإعمال السلطة التقديرية للمراقب المالي ، حتى لا يقوم بتغليب مصلحته الشخصية على المصلحة العامة ، غير أنه توجد بعض العراقيل التي تحد من ممارسة المراقب المالي لمهامه والتمثلة 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 الضرور .

المخلص :

إن الرقابة السابقة على النفقات الملتنزم بها لها دور كبيراً في مجال الرقابة المالية على النفقات العمومية حيث تشمل الرقابة السابقة على مراقبة ميزانية الدولة و مدى شرعيتها. وتعرف 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 لملتزم بها.

ومن خلال دراستنا تبين لنا أن المراقب المالي يسعى الى تحقيق اهداف الدولة عن طرق الرقابة القبلية التي يقوم بها ومنحه للتأشيرة قبل صرف النفقة وذلك بعد الدراسة والتأكد من صحة الوثائق وتطابقها مع القوانين المعمول بها ليتخذ قراره في الأخير المتمثل التأشيرة أو في الرفض النهائي أو المؤقت.

كلمات مفتاحية: المراقب المالي ، النفقات العمومية، الرقابة المالية ، الرقابة السابقة ، مهام المراقب المالي ، الالتزام، التأشيرة.

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.

Thus, working on adjusting them. Our research paper aimed to distinguish the importance of the financial auditors and their roles in the process of managing the enterprise's expenses. Through our study we found that the financial auditor seeks to achieve the state's goals, in advance throughout an earlier supervision process, after examination and verification of the authenticity of the documents and their conformity with the laws in force to take its decision later for the final rejection or the temporary one or sometimes the refusal of documents..

Keywords: the controller, government expenditures, financial supervision, the superintendence, tasks of the controller, the compliance, visa.



قائمة الكتب والمراجع

أولا : باللغة العربية:

1- الكتب :

1. إبراهيم بن داود ، " الرقابة المالية على النفقات العامة " ، دار الكتاب الحديث- القاهرة 2010.
2. د/ محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، طبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان.
3. محمد الصغير بعلي -يسري أبو العلا ' المالية العامة (النفقات العامة - الإيرادات العامة ، الميزانية العامة) دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة.
4. أكرم إبراهيم حماد ، الرقابة المالية في القطاع الحكومي ، جيبنة لمنشر و التوزيع ط ، 1عمان ،الممكة الأردنية الياشمية.
5. عبد الباسط علي، جاسم الزبيري،" الموازنة العامة للدولة والرقابة على التنظيم الخاص"، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى -2014
6. لعمارة جمال ، منيجية الميزانية العام في الجزائر ، دار الفجر لمنشر و التوزيع ، القاهرة ، مصر 2004.

ثانيا : المجالات والمقالات

- لمديرية العامة للميزانية، دليل المراقب المالي، منتدى الموظف الجزائري، الجزائر د.ت.ن.
-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 12 ديسمبر 2015، بسكرة في 12 ديسمبر 2015.

رابعا: الرسائل الجامعية

- موفق عبد القادر، الرقابة المالية عمى مالية البمدية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، قسم عموم التسيير، كمية العموم الاقتصادية و التجارية وعموم التسيير، جامعة باتنة، الجزائر، 2010.
- نادية تياب، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة دكتوراه، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق، 2013.
- عباس نصيرة، آليات الرقابة الإدارية على نفقات تنفيذ نفقات العمومية مذكرة ماجستير، جامعة أمجد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق، شعبة حقوق الأساسية و العلوم السياسية، تخصص إدارة و مالية، 2011-2012.
- عمر معمري، " دور المراقب المالي في ترشيد النفقات العمومية «، مذكرة لنيل شهادة ماستر في العلوم المالية والمحاسبية تخصص فحص محاسبي، كلية العلوم الاقتصادية تجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر -بسكرة- 2014/2015.

- سامية شويخي، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة ماجستير، تلمسان، جامعة أبو بكر قايد، 2011.
- محمد صالح فنينش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري رسالة دكتوراه، يوسف بن خدة، كلية الحقوق 2011، 2012/01.
- زيوش رحمة ، الرقابة المالية على اعمال مؤسسات مراكز التكوين المهني و التمهين ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق و العلوم الإدارية ، جامعة الجزائر، 1999.
- محمد مسعي، المحاسبة العمومية، طبعة ثانية منقحة ، دارهدى، عين مليلة، الجزائر، 2003.
- زيوش رحمة ، الميزانية العامة للدولة في الجزائر رسالة لنيل شهادة الدكتوراة في القانون ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، 2011.
- أحمد بوجلال ، مدى فعالية المحاسبة العمومية في تنفيذ الميزانية العامة للدولة ، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير تخصص نقود مالية البنوك ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة عمار ثليجي بالأغواط 2010.
- بوبقرة الشيخ ، مراقبة تنفيذ النفقات العامة في ظل الإصلاحات المالية حالة الجزائر ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص تحليل اقتصادي ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير ، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان 2007
- _ شلالي رضا، تنفيذ النفقات العامة ، مذكرة لنيل درجة الماجستير ، كلية الحقوق بن عكنون جامعة الجزائر 1 ، 2002.
- بلغزالي محمد رفيق، كريم بلقاسم ، "الرقابة على النفقات العمومية" ، مذكرة لنيل شهادة ماستر في شعبة العلوم الاقتصادية، تخصص محاسبة وجباية، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، جامعة الطاهر مولاي - سعيدة 2012-2013.
- بلقاسم بن رمضان، تنفيذ نفقات الدولة، التكوين التحضيري للمفتشين الرئيسيين للخزينة والمحاسبة والتأمينات، المديرية العامة للمحاسبة ، 2015

خامسا: النصوص القانونية

1-الدساتير

-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.

2-المراسيم التنفيذية

1. المرسوم التنفيذي 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملزم بها، ج ر عدد 82 مؤرخة في 15 نوفمبر 1992، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 09/374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملزم بها، ج ر عدد 67 مؤرخة في 19 نوفمبر 2009.
2. المرسوم التنفيذي 381/11 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 يتعلق بمصالح المراقبة المالية، ج ر عدد 64 مؤرخة في 27 نوفمبر 2011.
3. المرسوم التنفيذي 94-374 مؤرخ في 10 جمادى الثانية عام 1415 هـ الموافق 14 نوفمبر 1994، يعدل و يتم المرسوم التنفيذي 90-334 مؤرخ في الم 27 أكتوبر سنة 1990 و المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال التابعين سمية عدد ر للأسلاك الخاصة في الإدارة المكلفة بالمالية، الجريدة ال 76 بتاريخ 16 جمادى الثانية عام 1415 هـ الموافق 20 نوفمبر 1994.
4. المرسوم التنفيذي رقم 09-374 مؤرخ في 28 ذي القعدة عام 1430 هـ الموافق ل 14 نوفمبر سنة 2009 ن يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 19 جمادى الأولى 1413 هـ الموافق ل 14 نوفمبر 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها ، الجريدة الرسمية العدد 67، مؤرخة في 19 نوفمبر 2009.
5. مرسوم تنفيذي رقم 57/64 مؤرخ 10 فيفري 1964 المتضمن لاختصاص المراقب المالي للدولة، ج ر عدد 14 ،الصادر بتاريخ 14 فيفري 1964 معدل و متمم.

6. المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 18 ذي القعدة 1428 الموافق ل 28 نوفمبر 2007، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية العدد 75.
7. من المرسوم التنفيذي 13-423 المؤرخ في 15 صفر 1435 الموافق ل 18 ديسمبر 2013 المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي ، 07-364 المتعلق بتنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية العدد 65.

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 ل 07 يوليو 1984 يتعلق بقوانين الجريجة الرسمية العدد 28، بتاريخ 13 شوال 1404 هـ الموافق ل 10 يوليو 1984.
3. القانون 90-21 المؤرخ في 24 محرم 1411 هـ الموافق 15 غشت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية ، الجريدة الرسمية العدد 35.
4. 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.

5- الأوامر

- الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 39، المؤرخة في 23 جويلية 1995.
- الأمر رقم 06-03 الصادر بتاريخ 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية .

6- المراسيم الرئاسية

- المرسوم الرئاسي 247/15 المؤرخ في 20 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام الجريدة الرسمية العدد 50.

7- القرارات

- القرار من الوزارة المالية مؤرخ في 02 جمادى الثانية 1432 هـ الموافق ل 05 ماي 2011 المتعلق بتحديد إجراء الالتزامات الاحتياطية ، الجريدة الرسمية ، العدد 32 المؤرخة في 06 رجب 1432 هـ الموافق ل 08 يونيو 2011.

ثانيا :المراجع باللغة الأجنبية:

1. _Raymand MUZELLEC ,Finances publiques ,sirey 14 eme edition ,Paris , 2006
2. Nicolas Clinchamps - le contrôle financier et la L – O – L –F , du 01/08/2001, vers un désengagement progressif , revue française de finances publiques , n° 82,2003 ,pp 73 _ 96
3. Manuel des Contrôles des dépenses engagées , Ministère Des Finances, Direction Générale du Budget , 2007.
4. • ROLOND-Thesauros , le contrôle financier en Algérie, thèse de Doctorat en Droit , faculté de droit et de sciences économique , Université d'Alger, 1413.
5. 1Sébastien kott - contrôle des dépenses engagées au contrôle financier central (1890 – 2005) - la revue du trésor – année juin 2005 n° 06.
6. Antoine Delblond, Droit administration : Droit Français, Editions Larcier Belgique 2009,