



جامعة 8 ماي 1945 قالمة
كلية الحقوق والعلوم السياسية



تخصص قانون عام

قسم العلوم القانونية والإدارية

مذكرة مكملة لمتطلبات نيل شهادة الماستر في القانون

المركز القانوني للمراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية

تحت إشراف:

د. لزه خشايمة

إعداد الطالبين:

- عمrani رضا

- لعقون نادية

تشكيل لجنة المناقشة

الرقم	الأستاذ	الجامعة	الرتبة العلمية	الصفة
01	د. احمد فنيدس	8 ماي 1945 قالمة	أستاذ محاضر -أ-	رئيسا
02	د. لزه خشايمة	8 ماي 1945 قالمة	أستاذ محاضر -أ-	مشرقا
03	د. حميد شاوش	8 ماي 1945 قالمة	أستاذ محاضر -أ-	عضوا مناقشا

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

﴿وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللّٰهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عَالِمِ الْغَيْبِ﴾

وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ ﴿ الآية 105 سورة التوبة.

صدق الله العظيم

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

خير ما نبدأ به هو حمد الله سبحانه و تعالی علی النعم

التي انعم بها علينا، و نشكره علی نعمة

الایمان، و هدايتنا الى طريق العلم

نتوجه بالشكر للأستاذ المشرف الدكتور لزهة خشایمة في انجاز

هذا العمل المتواضع من خلال توجيهاته

و نصائحه و ارشاداته القيمة، و الشكر موصول الى أساتذة الحقوف

كما لا يفوتنا أن نشكر من سبقم عملنا بالنقد البناء و النصح و الارشاد

لك من علمنا حرفا و شفانا من جعلنا، فنحن ممتنون له

و الشكر و التقدير لمن قدموا لنا يد العون

و المساعدة من قريب او بعيد

ولا نفوت فرصة امتنان و التشكرات

للسيد مخير سعدي مدير الخدمات الجامعية قائمة

الإهداء
للمشاهير

الى من علمني كيف اقف بكل ثبات فوق الأرض

ابي المحترم

الى نبع المحبة والابتكار والكرم، امي الموقرة .

الى اقرب الناس الى نفسي ، زوجتي

الى روحي وقرّة عيني ونبض فؤادي

ابنتي مريومة

اخوتي ، انسابي ، أصدقائي

اهديكم خلاصة جهدي العلمي .

رضا عمرانبي

نادية لعقوز
٢٠٢٤

اهدي عملي هذا الى ،

روح ابي الطاهرة - رحمة الله عليه .

حييتي الغالية، اماه، اطال الله في عمرها .

عائلي الكريمة، وكل الامل والأصدقاء .

كتكواتي ، حبيبات قلبي ، اسمهان وجمانة .

نادية لعقوز

مقدمة

مقدمة

ان التطور التاريخي لكيان الدولة ووظيفتها، من تأمين خدمات الأمن والحراسة والقضاء وفرض الضرائب وتحصيلها، الى دولة متدخلة في شتى المجالات والميادين، مالكة ومتحكمة وضابطة لوظائف الرقابة والتسيير، فالدولة الحديثة تعمل على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتصبو الى استغلال مواردها المالية والبشرية لبناء مجتمع مزدهر متمتعاً بالرفاهية والسعادة.

فانتساع مجالات عمل الدولة بسبب تطور نشاطها من اجل توفير الطلبات المتزايدة للمجتمع، بما يصاحبه من تحقيق تنمية شاملة وتحقيق معدلات عالية من النمو الاقتصادي، وتوفير قسط كبير من العدالة والرخاء الاجتماعي، مما أثر على الانفاق العمومي.

فكان من الضروري أن تسيّر الدولة على نهج منضبط وواضح في القيام بنفقاتها وتحصيل إيراداتها، فبرزت فكرة إدارة المال العام وحمايته، لتتطور هذه الفكرة ويبرز مصطلح الميزانية العامة للدولة، ففي انجلترا كان للملك الحق والسلطة في فرض الضرائب والرسوم وجمع الأموال وانفاقها، بدون وجود ضوابط تشريعية تحد من سلطة الملك في الانفاق والجباية، ليتطور الامر ويمنع تنفيذ كل ما يصدره التاج دون موافقة البرلمان الذي له الحق في تحديد مقدار ومواعيد الجباية وحق الرقابة عليها، تم تلاها حق متابعة أوجه الانفاق، ومناقشة اعمال الحكومة واعتماد خطة العمل بشكل دوري وسنوي، ومن هنا ظهر المفهوم الحقيقي للموازنة العامة.

اما في فرنسا فظهرت الميزانية العامة بعد الثورة الفرنسية، وصدور وثيقة حقوق الانسان التي رسمت حق الشعب مباشرة او بواسطة ممثليه ان يتأكد من ضرورة فرض الضرائب وان يوافق عليها بحرية ويراقب تطبيقها واساس نسبتها والحق في تحديد النفقات العامة، ووجه صرف المال العام.

وتعتبر الميزانية العامة سجلا لما تتوقع الدولة أن تنفقه وان تحصله من المبالغ والعائدات، فاقتصاد أي بلد في الوقت الحاضر يتأثر تأثيرا كبيرا بعمليات الموازنة التي تقوم بها الحكومة،

اذ تتولى كل مصلحة او هيئة عامة بإعداد تقديراتها بشأن ما تحتاج اليه من نفقات، وما تتوقع الحصول عليه من إيرادات.

وقد بات الانفاق العام يحتل أهمية متزايدة في مختلف دول ومجتمعات العالم المعاصر، ومرجع ذلك اعتبارات عدة، ونتيجة حتمية للتطور التكنولوجي المتسارع وما يفرضه من صب أموال ضخمة من اجل عصرنه الدولة في كافة المجالات لتلبية حاجيات مواطنيها، وكذا ارتفاع نسبة الناتج المحلي الإجمالي وضخامة الاثار المترتبة عليه.

ولان تزايد الانفاق العمومي مرتبط بتغيرات محلية وعالمية يصعب التحكم فيها، فلا يمكن باي حال علاج عجز الموازنة العامة من خلال تخفيض الانفاق العمومي، بل من خلال فرض نمط تسيير ورقابة تحدد الطرق والاليات التي تمكن من استخدام الموارد المالية بما يحقق النجاعة بأقل تكلفة.

ومما لا شك فيه ان للمال العام اهمية خاصة في حياة الدول، لما له من دور أساسي في التنمية وتحقيق الطموح والآمال، كون المال العام له أثره الملموس في نهضة الدول وتقدمها، فهو العصب الرئيسي للقيام الدولة بدورها وممارسة أوجه نشاطاتها المختلفة، ولان الفساد من الامراض التي تصيب المال العام، تعمل المجتمعات والدول على التصدي لظاهرة الفساد الإداري والمالي.

ولا يتوقف او يتقلص الفساد بوجود تشريعات فحسب، بل من المؤكد ان هناك حاجة تدعو الى وجود ضمانات واليات تضطلع بحماية المال العام والمحافظة عليه، وإعمالا بمبدأ المشروعية القائم على ان الاعمال والتصرفات الصادرة عن الإدارة العامة التي تخضع للنظام القانوني السائد.

وللحفاظ على المال العام ومشروعية انفاقه أقر المشرع الجزائري عدة ضمانات واليات تقاديا لهدر المال العام، بإنشائه لأجهزة ومؤسسات مهمتها التأكد من احترام القوانين المنظمة للتسيير المالي والميزانياتي، وحسن توجيه الانفاق العمومي، بما يتطابق لقرار الاجازة البرلمانية.

فمن اجل ضمان احترام القوانين والتشريعات، ومنع الاستعمال الغير قانوني للنفقة، وجدت الرقابة المسبقة للنفقات الإلزامية، وهذه الرقابة يمثلها المراقب المالي، احدى الأجهزة والاليات الرقابية التي تندرج مهامها في الحيلولة دون صرف المال العام بدون وجه حق، باعتبارها رقابة قبلية وقائية قبل انشاء الدين العمومي.

ويعد المراقب المالي عوناً من أعوان الدولة خول لهم المشرع مهمة مراقبة تنفيذ الميزانية، فهو يمثل الإدارة المالية في الدولة، مكلف بالتحقق والتأكد من توفر الاعتمادات المالية ومن الصحة القانونية لأي اقتراح بالنفقة يراد الالتزام بها من طرف الامر بالصرف.

وتعد المراقبة المالية من المواضيع الهامة في حقل العلوم الإدارية بالرغم من طابعها التقني، وذلك انها الوظيفة التي تساهم في منع وقوع الضرر على عدة مستويات الاقتصادية منها، السياسية، المالية والأمنية، ونجد الجزائر من بين التشريعات والتنظيمات الإدارية التي اهتمت بعملية الرقابة بكل صورها وأشكالها، لاسيما المراقبة المالية باعتبارها من الوظائف والعناصر الأساسية في تحسين وتسيير أداء وفعالية الإدارة العامة، وسيقتصر موضوع هذه المذكرة في دراسة المركز القانوني للمراقب المالي في تنفيذ النفقات العمومية.

1. أهمية الموضوع:

يعد موضوع المركز القانوني للمراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية، من المواضيع البالغة الأهمية، من حيث الدراسة، تستحق فعلا البحث فيها، وتكمن الأهمية العلمية في توضيح وتبيان الجانب النظري والقانوني للمراقبة المالية ودراسة الابعاد القانونية للرقابة والياتها، في ظل وجود ترسانة قانونية متعددة ومتفرقة عبر مختلف النصوص القانونية، لا سيما ارتباط الوثيق لمهمة المراقب المالي بمجال أساسي وحيوي يمثل شريان الحياة للدولة الجزائرية، والعمل على استقرار هذه الاخيرة وازدهارها، وهو حماية المال العام.

أما من الناحية العملية تتجلى أهمية الموضوع في توجه المشرع الجزائري نحو توسيع رقعة المراقبة المالية، تجسيدا لفكرة الحكم الراشد، القائم على الشفافية، ومشروعية عمل الإدارة العامة.

2. أسباب اختيار الموضوع:

يعد موضوع المركز القانوني للمراقب المالي في تنفيذ النفقات العمومية من المواضيع الحديثة والقليلة التي تم التطرق إليها خاصة في مجال البحوث في المادة القانونية، ويرجع أسباب اختيار موضوع المذكرة الى سببين رئيسيين هما:

➤ الأسباب الذاتية:

يعتبر موضوع المركز القانوني للمراقب المالي في تنفيذ النفقات العمومية من المواضيع الهامة المتعلقة بطبيعة الوظيفة الإدارية التي ننتمي إليها، والتعامل الدائم مع مصالح المراقبة المالية، لا سيما ان محور هذا الموضوع محل تجاذب وظيفي، لهذا ارتأينا دراسة هذا الموضوع بغية الالمام بكل الجوانب وفهم اليات الرقابة وصلاحيات المراقب المالي في تنفيذ النفقات العمومية.

➤ الأسباب الموضوعية:

ان موضوع هذه الدراسة من أكثر المواضيع حداثة في المجال البحثي، والتي تشد انتباهنا، وهذا نظرا الى ان معظم الدراسات في هذا الشأن هي دراسات اقتصادية تقنية، لا تشمل الجوانب القانونية والتنظيمية وهو موضوع اقتصادي في جوهره الا انه يعالج الوجه القانوني للنشاط المالي والاقتصادي للدولة.

3. أهداف الدراسة:

ان الهدف من دراسة المركز القانوني للمراقب المالي في تنفيذ النفقات العمومية من الناحية النظرية، هو تقديم رؤية واضحة وتسايط الضوء على مختلف الجوانب القانونية والتنظيمية، التي تمس مباشرة موضوع الدراسة بتحديد المفاهيم والمصطلحات، والتطرق الى نشأة وتطور وصلاحيات المراقب المالي.

اما من الناحية العلمية هو تبيان العناصر والمجال الخاضع لرقابة المراقب المالي، وكذلك التعرض الى مختلف القرارات التي يصدرها المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية،

ومسؤوليته الرقابية، وتقييم وافاق هذه الرقابة، وبالتالي تهدف هذه الدراسة الى تبيان فعالية المراقب المالي في حماية المال العام.

4. الصعوبات:

من خلال الاعداد لموضوع الدراسة واجهتنا عدة صعوبات تتعلق أساسا في قلة المراجع المتخصصة خاصة الدراسات القانونية، وان وجدت فقد تناولت موضوع الدراسة كجزئية فقط دون التعمق فيه، إضافة الى قلة البحوث والدراسات المتخصصة في هذا الشأن، مما جعلنا نعتمد بشكل أساسي على النصوص القانونية.

بالإضافة الى الوضع الراهن الذي يمر به العالم بأسره بسبب جائحة كورونا، مما أدى الى غلق الجامعات والمكتبات، وما فرضته من تباعد اجتماعي، وشبه عزلة، والمنع من المقابلة والتتقل الى مصالح المراقبة المالية.

5. الدراسات السابقة:

لقد كانت في موضوع هذه الدراسة مجموعة من الاعمال والأطروحات السابقة منها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تحت عنوان "أليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية" للطالبة نصيرة عباس من جامعة محمد بوقرة بومرداس، والتي طرحت إشكالية تتمحور في اليات الرقابة الإدارية في تنفيذ النفقات العمومية، وما مدى مساهمتها في تحقيق رقابة فعالة تعمل على حماية المال العام؟ وقد توصلت الى نتيجة مفادها ضرورة تدعيم اكثر لهذه الرقابة عن طريق منح ضمانات وامتيازات والوسائل الكافية التي تحقق استقلالته في مجال الرقابة، ومذكرة لنيل شهادة الماجستير، بعنوان "المراقب المالي في الجزائر" للطالب بورطالة علي من جامعة يوسف بن خدة الجزائر¹، و إشكالية الدراسة تتعلق بماهية المراقب المالي وما هو دوره في الرقابة المالية؟ وما هي الياته في الرقابة المالية ومدى نجاعتها وفعاليتها؟ وقد خلص الى نتيجة ان رقابة المراقب المالي رقابة إدارية وفنية، تراقب صرف المال العام بما يحقق استمرار المؤسسات العمومية في مواصلة نشاطها وبقائها.

اما الإضافة التي اضافها هذا البحث فتكمن في تحديد وبدقة مجال واليات ممارسة المراقب المالي لرقابته، ومضمون المستندات الخاضعة للرقابة، والنتائج والاثار المترتبة على هذه الرقابة، وضرورة توسيع مجال رقابة المراقب المالي على المال العام أينما وجد وبأي كيفية كانت باعتبارها رقابة سابقة قبل انشاء الدين العمومي، فهي رقابه فعالة في حفظ المال العام، واكثر فاعلية مقارنة بالأجهزة الرقابية الأخرى.

6. إشكالية الدراسة:

ان الإشكالية التي يثيرها موضوع الدراسة تتمثل أساسا في:

• ما مدى فعالية رقابة المراقب المالي على النفقات العمومية الملتمزم بها؟

وتتفرع على الإشكالية الرئيسية عدة إشكالات فرعية تتمحور حول:

• ما هو مجال الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية؟

• كيف تتم الرقابة المالية؟ وما هي الاثار المترتبة عن الرقابة المالية؟

7. المنهج المتبع:

ان البحث في موضوع المركز القانوني للمراقب المالي في تنفيذ النفقات العمومية يستوجب منا اتباع مناهج تساعدنا في الالمام بكل تفاصيل موضوع الدراسة، ولتسهيل عملية دراسة هذا الموضوع والوصول الى تحديد الإطار المفاهيمي لموضوع الدراسة والاجابة على الاشكالات والتساؤلات المطروحة، ارتأينا اختيار المنهج التحليلي الوصفي، وهذا باستقراء النصوص القانونية التي تأطر عمل وصلاحيات المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية.

ومن المسلم به أن طبيعة الموضوع هي التي تحدد المنهج المتبع، ولهذا لا تخلوا هذه الدراسة من المنهج التاريخي الذي نحاول من خلاله تتبع نشأة وتطور المراقب المالي.

8. الخطة المتبعة:

للإجابة على الإشكالية المثارة، ونولي الموضوع حقه في الدراسة، قمنا بتقسيم هذا المذكرة الى فصلين رئيسيين؛ يتعلق الفصل الأول بماهية المراقبة المالية على النفقات العمومية، وهو بدوره مقسم الى مبحثين نتناول في المبحث الاول الإطار المفاهيمي والقانوني للمراقبة المالية، لنعرج في المبحث الثاني على النفقات العامة ومجال تطبيق المراقبة المالية.

أما الفصل الثاني فيتعلق بالجانب العملي التطبيقي من خلال استعراض مضمون الرقابة المالية على النفقات العمومية، بدراسة مجال واثار رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية في المبحث الأول، والتعرض الى مسؤولية المراقب المالي في تنفيذ رقابته وأفاق هذه الرقابة.

الفصل الأول

ماهية المراقب المالي

على تنفيذ

النفقات العمومية

الفصل الأول

ماهية المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية

ان التطور الذي تشهده كل الدول من توسع في انشاء المرافق العامة وظهور وظائف جديدة للدولة، ترتب عنه تزايد حجم الانفاق العمومي، وفي ظل التحولات العميقة التي تعرفها الدولة والمجتمع أضحت إشكالية الرقابة على اختلاف مستوياتها الإشكالية الأكثر تداولاً في مختلف النقاشات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، بحيث لا يستقيم صرف وإنفاق الأموال العمومية في أي مجتمع كان دون وجود رقابة ذات فعالية على الشخص أو الجهة المختصة بالتصرف فيها.

وتعد الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها أهم وأنجع الرقابة المالية للحفاظ على المال العام وترشيد انفاقه، لا سيما وأنها تهدف الى تفادي الوقوع في الأخطاء والتجاوزات في خلق دين عمومي.

وعلى هذا الأساس نتناول في هذا الفصل بالتحليل والشرح المفاهيم المتعلقة بالمراقب المالي والنفقات العمومية، لتكون البداية بالمبحث الأول تحت عنوان الإطار المفاهيمي والقانوني للمراقب المالي، حيث خصص المطلب الأول من هذا المبحث بتحديد ماهية المراقب المالي، تم مناقش الإطار التنظيمي للمراقب المالي في المطلب الثاني.

وتتناول في هذا الفصل أيضاً النفقات العامة ومجال تطبيق رقابة المراقب المالي عليها، في المبحث الثاني والذي قسم بدره الى مطلبين الأول سنتناول فيه المفاهيم المتعلقة بالنفقة العامة، وفي المطلب الثاني فقد خصص لدراسة الهيئات الخاضعة لرقابة المراقب المالي.

المبحث الأول

الإطار المفاهيمي والقانوني للمراقب المالي

لقد تزايد اهتمام رجال القانون والفقهاء والمختصين من الإداريين والاقتصاديين بموضوع المراقب المالي، ويرجع سبب الاهتمام الى الرغبة في تحسين التسيير المالي العمومي، وإرساء قواعد الشفافية ونظام الحكم الرشيد، ومنع المساس والتلاعب بالمال العام عن طريق عقلنة استعماله وترشيد انفاقه وتشديد إجراءات صرفه¹.

وللبحث في الإطار المفاهيمي للرقابة المالية، سنتعرض أولاً الى ماهية المراقب المالي بداية بتحديد المقصود بالمراقب المالي، ثم نعرض الى دراسة الأهداف من وضع جهاز المراقب المالي، ثم سنبين أصناف رقابة المراقب المالي في الجزائر.

أما المطلب الثاني فقد خصص للمناقشة الإطار التنظيمي الإداري والبشري لمصالح الرقابة المالية وقبل ذلك سنناقش التطور التاريخي للمراقب المالي أثناء الفترة الاستعمارية وبعد الاستقلال.

المطلب الأول

مفهوم المراقب المالي

بما أن النظام المالي للدولة الحديثة له تأثير مباشر وانعكاسا طرديا على النظام الاقتصادي والاجتماعي، لذلك اتخذت الدول تدابير حمائية للمحافظة على الأموال العمومية، تشمل أساسا في انشاء هيئات وأجهزة عامة مهمتها الرئيسية مراقبة الانفاق العمومي للأموال العمومية.

وللدور الفعال الذي يمارسه المراقب المالي في الرقابة المسبقة على صرف النفقات العمومية والحفاظ على مبدأ المشروعية من جهة وتطور المرفق العمومي من جهة أخرى، كان ومازال موضوع المراقب المالي حديث رجال الإدارة والاقتصاد، وعليه سنتطرق أولاً الى التعريف برقابة المراقب المالي (الفرع الأول) وفي الفرع الثاني سنتناول الأهداف التي تصبو اليها الرقابة المالية وأخيرا في الفرع الثالث سنبين أنواع الرقابة المالية التي أخذ بها المشرع الجزائري.

الفرع الأول: تعريف المراقب المالي.

على غرار الكثير من المفاهيم والمصطلحات القانونية والإدارية، فإن تحديد وإعطاء مفهوم دقيق للمراقب المالي يكون محل اجماع وشاملا لجميع العناصر الوظيفية والاجرائية، فلا بد أولاً أن يتم تحديد مصطلح المراقب المالي تحديدا لغويا ومن ثم الالمام به اصطلاحا.

1- حمودي محمد، دور المراقب المالي في متابعة المسار المهني للموظف، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد الحادي عشر، العدد الثاني، 2018، جامعة محمد بوضياف المسيلة، ص 542.

◇ أولاً: المراقب المالي لغويا.

نجد في مدلولات اللغة العربية وفي معجم المعاني الجامع أن كلمة الرقابة او المراقب وردت بمعاني كثيرة منها: **الحراسة والرعاية**: رقب الشيء ورقابته أي حراسته، ورقيب القوم هو حارسهم والرقيب هو الحارس الحافظ. **الإشراف**: ارتقب أي أشرف وعلا والمراقب والمراقبة هو الموضع الذي يرتفع عليه الرقيب، فنقول ارتقب المكان إذا علا وأشرف.

الانتظار: رقب فلانا تعني انتظره وترصد قدومه والترقب هو الانتظار¹

أما المعنى اللغوي لكلمة الرقابة في اللغة الإنجليزية control بمعنى إشراف، supervision، وتأتي كذلك بمعنى رصد checking، ومرة أخرى بمعنى التفتيش والمراجعة inspection أما في اللغة الفرنسية فحملت معاني تدور حول السلطة والسيادة².

◇ ثانياً: المراقب المالي اصطلاحياً.

1- المراقب المالي من منظور الفقه.

من المنظور الفقهي فان المراقب المالي هي إحدى الأجهزة والاليات الرقابية المتعلقة بفحص مشروعية صرف الأموال العمومية، فهي عملية وقائية تسمح بتدارك الأخطاء قبل وقوعها، والرقابة المالية تستند على قاعدة جوهرية هامة اذ لا يجوز لأي وحدة إدارية أن ترتبط بدفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة وتأشيرة السلطة المختصة بالإنفاق³، وهي بالتالي رقابة سابقة وقبلية قبل أي التزام بدين عام.

فرقابة المراقب المالي تهدف الى حسن استعمال المال العام بما يتفق مع أهداف التنظيم الإداري، بتحقيق الغايات المحاسبية للوزارة أو المؤسسة أو الوحدة الحكومية، عن طريق الالتزام بالسياسات والإجراءات المحاسبية والمالية، والمحافظة على موارد وممتلكات وأصول المالية، والتحقق من مدى التزام الإدارة العامة بالتشريعات المعمول بها، والتأكد من أن النفقات تتم في الأوجه المحددة قانوناً وبما يخدم المصلحة العامة⁴.

ويعرف إبراهيم درويش الرقابة المالية "بأنها أداة يمكن من خلالها التحقق من أن البرنامج والأهداف قد تحققت بالأسلوب المعين وبدرجة الكفاءة المحددة وفي الوقت المحدد للتنفيذ أي وفق الجدول الزمني لعملية التنفيذ"⁵.

1- إبراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العمومية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2011، ص12

2 - الموقع الالكتروني، <https://www.almaany.com/ar/dict/ar-en/>، زيارة للموقع يوم 22 افريل 2020، على الساعة 21:00.

3- نصيرة عباس، آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد بوقرة بومرداس، 2012/2011، ص 32

4- أحمد مصطفى صيغ، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، بيروت، 2016، ص 297.

5- الرائد محمد مهنا العلي، الوجيز في الإدارة العامة، دار السعودية للنشر والتوزيع، الرياض، 1982، ص919.

أما هنري فايول يعرف الرقابة على انها "التحقيق كما إذا كان كل شيء يحدث طبقا للخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة والمبادئ المحددة وان غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء، بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها كما أنها تطبق على كل شيء الأشياء، الأفعال، الناس"¹.

في حين عرفها فؤاد العطار على أنها "وظيفة تقوم بها السلطة المختصة لقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد لها"².

وقد ذهب محمد كويفايتيه الى تعريف الرقابة المالية بأنها: "تلك التي تتم من قبل جهة مستقلة، وتستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية، والمحاسبية والإدارية، والتأكد من مشروعية النفقة، و اتفاقها مع الأحكام والقوانين النافذة، ومقارنة نتائج التنفيذ بالخطط الموضوعة وقياس مستوى نتائج الأعمال بما كان مستهدفا تحقيقه، بالاستناد إلى معدلات الأداء ودراسة أسباب الانحرافات ومعالجتها"³.

كما عرفت الرقابة على الميزانية العامة على أنها "التحقق من التزام الهيئات العامة بمدى تنفيذ قواعد الميزانية وبنودها، تنفيذا صحيحا، حسب ما جاء في قانون المالية، بمعنى هل تم فعلا صرف النفقات العامة في موضوعها و دون تبديد و تبذير و اختلاس، وتحصيل الإيرادات العامة على الوجه السليم"⁴.

2- المراقب المالي من منظور الإعلانات والاتفاقيات الدولية.

لقد حدد المؤتمر العربي الأول للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة arabosai المنعقد بالعاصمة السعودية الرياض سنة 1977، في بيانه النهائي مفهوم الرقابة المالية بأنها «منهج -طريقة- شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، ويهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها، وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة، على أن يقوم بهذه المهمة جهاز خاص غير خاضع للسلطة التنفيذية»⁵.

وعلى صعيد آخر فقد ساهمت الإعلانات الصادرة عن المنظمات الدولية المهتمة بالرقابة المالية في صياغة تعريف شامل للرقابة المالية، وهذا ما نلاحظه في إعلان ليما بشأن المبادئ العامة للرقابة المالية لعام 1977، الصادر عن منظمة الانتوساي (المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية)، فنص القسم 14 المتعلق بالرقابة الشكلية ورقابة الأداء على أن:

1- سليمان حمدي، الرقابة الإدارية والمالية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص 109

2- سليمان حمدي، المرجع السابق، ص 109.

3- الزهاوي سيروان عدنان مizar، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة في القانون العراقي، منشورات الدائرة الإعلامية في مجلس النواب، بغداد، 2008، ص 34.

4- أبو منصف، مدخل للتنظيم الإداري والمالية العامة، دار المحمدية العامة، الجزائر، بدون سنة النشر، ص 91.

5- الموقع الالكتروني، <http://www.arabosai.org/Ar/>، زيارة للموقع يوم 26 افريل 2020، على الساعة 22:35.

أ. المهمة التقليدية للهيئات العليا للرقابة المالية، هي أن تراقب مدى مشروعية الإدارة المالية والمحاسبية ونظامها (الرقابة المالية التقليدية).

ب. المهمة الحديثة للهيئات العليا للرقابة المالية، هي مراقبة الأداء والفاعلية وكفاءة الإدارة العامة، وهذا النوع من الرقابة لا يقف عند حد مراقبة مظاهر معينة من الإدارة فحسب، بل أنه يراقب الإدارة بجمع أوجه نشاطها¹.

3- المراقب المالي من منظور القانون والتشريع.

ان المشرع الجزائري لم يضيع تعريفا خاصا بالمراقب المالي، بل يمكن استخلاصه من قراءة المواد القانونية، لا سيما نص المادة 60 من قانون المحاسبة العمومية²، الذي عرف المراقب المالي أنه ذلك الموظف التابع لوزارة المالية والذي يتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري من طرف الوزير المكلف بالمالية

لقد أشرفت المديرية العامة للميزانية DGB بوزارة المالية على اعداد وثيقة فريدة من نوعها تشمل جميع الجوانب والمجالات المتعددة للإنفاق العمومي، وهذا تطبيقا لمقررات وقرارات مجلس الوزراء في جلستي 18 نوفمبر سنة 2006 و 5 فيفري سنة 2007، هذه الوثيقة التي أصدرت بعنوان "وجيز مراقبة النفقات الإلزامية" *contrôle des dépenses engagées* والتي أصبحت تعرف عند أهل الاختصاص "دفتر تعليمات المصاريف الملتمزم بها"، وهي ثمرة لعمل اللجنة الوزارية المشتركة، كلفت بتطوير وتحسين مراقبة المالية العمومية، مشكلة من السيد "كريم جودي" وزير مكلف بالمالية رئيسا ومن ممثلي وزارة العدل والداخلية والجماعات المحلية والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة والصناعات التقليدية، وممثلي مجلس المحاسبة، والمفتشية العامة للمالية، والمديرية العامة للمحاسبة، والمديرية العامة للميزانية، وبتوصية من هذه اللجنة تم تنصيب فوج عمل بإشراف من المديرية العامة للميزانية كلفت بإصدار وجيز أو مختصر للمراقبة الإلزامية، استنادا على النصوص التنظيمية والتشريعية السارية المفعول.

وهذه الوثيقة التي صدرت في شكل منشور وزاري، تم من خلالها تحديد القواعد وإجراءات الميزانية والمحاسبة، تخاطب مجموع الأعوان المكلفين بتنفيذ الميزانية، حيث عرفت الرقابة المالية بما يلي:

« Le contrôleur des dépenses engagées, appelé contrôleur financier, est chargé, au nom du ministre des finances, gardien des deniers publics, de s'assurer de la régularité de l'emploi des crédits budgétaires mis à la disposition de l'ordonnateurs et d'empêcher, au stade de l'engagement de la dépense publique, que les irrégularités ne produisent leurs effets ».

"مراقب النفقات الإلزامية، المدعو المراقب المالي، هو مكلف باسم وزير المالية على حراسة الأموال العمومية وضمن مشروعية استخدام اعتمادات الميزانية الموضوعة تحت تصرف الامرين بالصرف تحاشيا للالتزام بنفقات غير مشروعة وإلغاء أثرها"¹.

1- يونس عفان، محاضرات في مقياس الرقابة المالية، أقيمت على طلبة السنة الثانية ليسانس شعبة العلوم القانونية والإدارية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، 2020/2019، ص 03.

2- قانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 35، الصادرة في 15 غشت 1990.

ومما سبق، فإن المشرع الجزائري قد أخذ بمبدأ الرقابة القبلية أو السابقة للنفقات العمومية كأصل عام، إذ لا يجوز للدولة أو الجماعات المحلية أو الهيئات والإدارات العمومية ذات الطابع الإداري، أن تدفع أي مبلغ مالي أو انشاء دين عمومي قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة قبل الصرف، فهي رقابة وقائية تمنع الوقوع في الأخطاء والانحرافات، لذا تسمى بالرقابة المانعة التي تستهدف الوقوف على مشروعية التصرف المالي، وقد أخذ المشرع بهذا النمط أو النوع من الرقابة لجملة المميزات، سيتم شرحها لاحقاً.

وعلى العموم فإن إعطاء أو وضع تعريف دقيق وشامل للمراقب المالي، يجب أولاً تحديد مفهوم المال العام، هذا الأخير الذي يعرف على أنه مجموعة العقارات والمنقولات المملوكة من طرف الدولة، والمخصصة للجمهور، ولخدمة الجمهور العام، والخاضعة للقانون العام، فلا يجوز تملكه أو حجزه أو رهنه وعدم جواز التصرف في المال العام إلا للأغراض التي وجد من أجلها ووفقاً للقانون المسير له².

وعليه، فإن تحديد مفهوم المراقب المالي تحديداً دقيقاً يكون محل إجماع من رجال الفقه والقانون، لم يتحقق على غرار مختلف المفاهيم والمصطلحات الإدارية والقانونية، وهذا لوجود ثلاثة اتجاهات مختلفة، فنجد اتجاه اهتم بوظيفة الرقابة وأهدافها فاعتبرها الية للتدقيق والاشراف تعمل على مستويين الأداء والكفاية (معيار العضوي)، أما الاتجاه الثاني فوقف عند إجراءات الرقابة وشروطها (المعيار الاجرائي)، أما الاتجاه الثالث فإنه يهتم بالأجهزة والمؤسسات التي تهتم وتتولى عملية الرقابة (المعيار الوظيفي).

أصبح فقهاء المالية العمومية وعلماء الإدارة العامة ينظرون إلى رقابة المراقب المالي على أنها «الإشراف والفحص والمتابعة من جانب سلطة لها حق التعرف على كيفية سير العمل داخل الوحدة الإدارية أو الاقتصادية، وهذا باتّباع الإجراءات التي حددها القانون، بغرض التأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها، ومن أن الموارد تحصل طبقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها، وهذا للتأكد من مدى تحقيق المشروع لأهدافه بكفاية، ومن سلامة تحديد نتائج الأعمال والمراكز المالية وتحسين معدلات الأداء والكشف عن المخالفات، وبحث الأسباب التي أدت إلى حدوثها واقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها مستقبلاً»³.

تبين القراءة المتأنية للتعريف السابق أنه تم صهر المعايير الثلاثة السابقة (العضوي، الإجرائي، الوظيفي) وأعاد تركيبه للوصول إلى ضبط مفهوم دقيق للرقابة المالية، كما، أنه نقلها من نطاقها التقليدي المتمثل في مراقبة صرف الأموال العمومية وفقاً لما سطره التنظيم القانوني، إلى نطاق ومجال أكثر اتساعاً، حيث أصبحت تضم إلى جانب مراعاة الضوابط القانونية والتنظيمية إلى رقابة كفاءة الأداء، رقابة البرامج، ورقابة الفاعلية.

1- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، الجزائر، ديسمبر 2007، ص 03.

2- أبو منصف، مرجع سابق، ص 74.

3- يونس عفان، مرجع سابق، ص 03.

الفرع الثاني: أهداف رقابة المراقب المالي.

تعد رقابة المراقب المالي وسيلة أو أداة إدارية وغاية في نفس الوقت، فلا يقتصر دورها في التأكد من ممارسة أوجه النشاط في حدود اللوائح والتعليمات، وإنما يشمل التأكد من نجاعة وكفاية واقتصاد وسرعة، ان تطور رقابة المراقب المالي أظهر جانبا كبيرا من أهميتها، فهي لم تعد قائمة على المنع والضبط فأصبحت تبحث عن الأسباب وكيفية تجنب وقوع الأخطاء¹، وهو ما سنتناول كل منها على حدى، في بندين منفصلين الأول يتعرض الى الاهداف التقليدية والأخير الى الاهداف الحديثة.

◊ أولا: الأهداف التقليدية لرقابة المراقب المالي.

تقوم الأهداف التقليدية لرقابة المراقب المالي على فكرة المنع والضبط، وهي من الأهداف التي سطرت لها الرقابة وانشأت من أجلها، ونذكر منها:

- تطبيق مبدأ المشروعية: وهو مبدأ وأصل عام يحكم الأعمال القانونية التي تمارسها الإدارة العمومية، وفي مجال النفقات العمومية فان تكمن هدف الرقابة المالية في التحقق من استخدام الامر بالصرف الاعتمادات المفوضة ضمن الأغراض التي خصصت لها².
- ضمان تسيير حسن استعمال المال العام، وعقلانية صرف الاعتمادات الممنوحة³.
- التحقق من سلامة التصرفات والإجراءات المالية وصحة العمليات المحاسبية.
- استخدام الاعتمادات المالية في الأوجه التي خصصت ورصدت لها من طرف السلطة التشريعية
- تكريس مبدأ المساءلة والمحاسبة، حرصا على سلامة التصرفات المالية ومعاقبة المسؤولين عن كل انحراف أو مخالفة من شأنها الإخلال بحسن سير الأداء المالي عموما، وبالمقابل تقييم أداء العاملين لأغراض المنح والحوافز والعلاوات.
- التأكد من احترام رغبة السلطة التشريعية وعدم تجاوز الأولويات والمخصصات التي رصدتها لتنفيذ المشاريع الاستثمارية والخدماتية والتجارية.
- العمل على حماية الأموال العمومية من التقصير في إدارتها والإهمال في تحصيلها⁴.

◊ ثانيا الأهداف الحديثة لرقابة المراقب المالي.

إن تطور دور الدولة الحديثة واتساع دائرة الانفاق العمومي، أدى بالضرورة الى ظهور فكر يدمج بين تحقيق السياسات المالية والاقتصادية العليا للدولة، بالاعتماد على أنماط التسيير مختلفة تتميز بالليونة والسرعة ومشاركة

1- محفوظ برحمان، المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015، ص 160.

2- يونس عفان، مرجع سابق، ص 10.

3- عبد الكريم صادق بركات وآخرون، المالية العامة، الدار الجامعة، بيروت، 1986، ص 448.

4- عبد الكريم صادق بركات وآخرون، المرجع السابق، ص 448.

أكثر للسلطات المحلية، وبذلك تقلصت الفكرة التقليدية المركزية في مقابل اتساع دائرة عدم التركيز الإداري، الأمر الذي أدى إلى بروز أهداف جديدة للدور جهاز الرقابة المالية، وهي:

- ترشيد النفقات العمومية: وفي هذا الشأن فقد أصدر الوزير المكلف بالمالية مذكرة عمل¹ تتعلق بعقلنة النفقات العمومية، تطبيقاً لتعليمات رئيس الحكومة²، مؤداها أنه يلزم المراقبين الماليين التبليغ عن إفراط أو استعمال غير عقلاني للنفقة بتقرير مفصل يقدم إلى المصالح المركزية للمديرية العامة للميزانية، بغية التقاضي مستقبلاً للتبذير، الانحراف والتجاوزات في استعمال الاعتمادات المفوضة.

- دور المستشار المالي للأمرين بالصرف: وهذا ما أكدته المرسوم التنفيذي 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011، يتعلق بمصالح المراقبة المالية³، فالمراقب المالي يساعد في حدود اختصاصه، الأمرين بالصرف في سبيل تحقيق تنفيذاً حسناً للميزانية.

- مراقبة وضمان مدى مطابقة التنبؤات المالية مع الأهداف المرجوة والمسطرة في البرامج المالية⁴.
- وقوف على المعضلات التي تعترض الأجهزة المالية في عملها، والسعي على معالجتها⁵.
- توجيه القيادة الإدارية والمصالح المعنية للتدخل السريع لحماية المال العام.
- تحقيق الاستقرار الداخلي والأمن المالي وبالتالي ارتفاع مؤشرات النزاهة ومصداقية الأجهزة والمؤسسات العمومية.

- ترسيخ مبادئ الحوكمة والحكم الرشيد.
- محاربة البيروقراطية وكل السلوكيات الانحرافية التي تمس الحريات الأساسية لا سيما مراقباتها للمبادئ الثلاث التي يقوم عليها الطلب العمومي وهي الشفافية والمساواة بين المتعاملين الاقتصاديين وحرية الوصول للطلب العمومي⁶.

- إجراء الدراسات والأبحاث والتحليل والتدقيق في معطيات الانفاق، هذا لرسم الاستراتيجية العامة والمساهمة في إعداد بيان الحصيلة المالية للحكومة⁷.

1- مراسلة رقم 1039 المؤرخة في 04 سبتمبر 2008، المتعلقة بعقلنة النفقات العمومية، الصادرة عن السيد الوزير المكلف بالمالية.
2- التعليم رقم 03 المؤرخة في 13 جويلية 2008، المتعلقة بالانضباط في تسيير الأملاك العمومية، الصادرة عن السيد رئيس الحكومة.

3- المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011، المتعلقة بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية العدد 64، الصادرة في 27 نوفمبر 2011.

4- حسين الصغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة، الجزائر، 1999، ص 195.

5- يونس عفان، مرجع سابق، ص 10.

6- المادة 05، من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادرة في 20 سبتمبر 2015.

7- يونس عفان، مرجع سابق، ص 10.

الفرع الثالث: أنواع الرقابة المالية على النفقات العمومية.

لقد أخذ المشرع الجزائري بالرقابة القبلية قبل أي انفاق عمومي كأصل عام، حيث لزم أشخاص القانون العام الخاضعين لأحكام القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية¹، اخذ الرأي المسبق لمصالح الرقابة المالية قبل أن يتولد الدين العمومي، وخروجاً عن الأصل فقد أخذ المشرع بمبدأ الرقابة اللاحقة أو الرقابة البعدية.

◊ أولاً: الرقابة المسبقة للنفقات الإلزامية.

في نطاق المحاسبة العمومية، فإن الالتزام بالنفقة من طرف الامر بالصرف هو المرحلة الابتدائية لتنفيذ النفقة، التي تستوجب بعد أدائها دفعا أو تسديدا للأعباء المالية، وعليه فإنه من المناسب تنظيم رقابة وقائية يكون الغرض منها هو عرقلة الالتزام بالنفقات العمومية الغير قانونية². وسنعرض بالتفصيل مزايا وعيوب هذه الرقابة.

1- مزايا المراقبة المالية المسبقة.

- تعتبر الرقابة المالية السابقة أسلوب جديد يُعتمد قبل التنفيذ، لما يمنع الخطأ في الانفاق قبل حدوثه، وتجنباً لكل أشكال الانحراف الذي يعتبر مساساً بمبدأ المشروعية، ورغبة الدولة في حماية المال العام من كل أنواع التعدي والاختلاس³.
- أن موافقة الجهة المختصة قانوناً على عملية الالتزام بالنفقة، يكون كذلك بالتحقق من توافر الاعتمادات المفوضة، وصحة العملية من حيث الاسناد وسلامة الوثائق المقدمة، وبذلك تعتبر رقابة مانعة ووقائية من كل تلاعب بالمال العام⁴.
- تسمح الرقابة المالية المسبقة على تنفيذ السياسة المالية والمحاسبية للدولة.
- الرقابة المسبقة على الانفاق العمومي أداة من أدوات محاربة الفساد المالي والإداري.
- تسمح بترشيد النفقات العمومية، كونها تقلل الخسائر والأعباء المالية التي لا تدعو إليها الحاجة.
- العمل على خلق بيئة اتصالية وتشاورية بين المراقق العمومية وجهاز الرقابة المالية، إذ ان فتح قنوات اتصالية سيسمح بتعزيز الشفافية وبالتالي التقليل من هدر المال العام.
- ان الرقابة المسبقة على صرف النفقات العمومية، يكون الغرض منها عرقلة الالتزام بالنفقات العمومية الغير قانونية⁵.

1- المادة 61، من القانون رقم 90-21.

2- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، مرجع سابق، ص 109.

3- أحمد مصطفى صبيح، المرجع السابق، ص 325.

4- المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة في 15 نوفمبر 1992.

5- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، مرجع سابق، ص 109.

• التخفيف من درجة مسؤولية الامرين بالصرف عند القيام بالالتزام¹.
وبالمثال يتضح المعنى، فقد جاء في التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019²، حول انجاز الخدمات في اطار الاستعجال الملح، حالة ولاية الجزائر أنموذجا، فخلال الفترة الممتدة ما بين سنة 2012 الى غاية سنة 2016، سمح بإحصاء ما مجموعه 185 مقرر بالتزام يقدر بمبلغ 12.892 مليار د.ج، التي أظهر استغلال الملفات المتعلقة بهذه المقررات أن الشروط الواجب توفرها من أجل اللجوء الى هذا الاجراء لا تتم مراعاتها، فهذا الاجراء منصوص عليه في قانون الصفقات العمومية الملغى³، وتم تكريسه أيضا في المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، حيث هذا الاجراء غير خاضع لإجراءات الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها، مما سمح بظهور دين عمومي غير قانوني.

2- عيوب المراقبة المالية المسبقة:

- المساس باستقلالية المنظمات الإدارية لا سيما وان الامر بالصرف يتصرف وفقا لمبدأ الملائمة في حين أن المراقب المالي فهو يتصرف في إطار المشروعية.
- تأخر تنفيذ الاعمال التي تنتج عن إطالة إجراءات الرقابة المالية، في ظل عدم مرونة بعض المراقبين الماليين.
- بإسناد الرقابة المالية الى وزارة المالية فان ذلك يجعل من هذه الاخيرة رقبيا يعيق العمل الإداري في الوزارات والمنظمات الإدارية الأخرى⁴.

◇ ثانيا: الرقابة الاحتياطية (اللاحقة).

ان لخصوصية بعض المرافق الإدارية العامة، وعملا بالمبدأ العام القاضي بسير المرفق العام بانتظام واطراد، فقد خرج المشرع الجزائري على القاعدة العامة بوجود الحصول على تأشيرة المراقب المالي قبل أي إنفاق عمومي، واستثنى في ذلك مؤسسات إدارية وبنفقات محددة على سبيل الحصر وبنصوص قانونية، من هذا المبدأ، فالرقابة المالية اللاحقة تبدأ بعد تنفيذ النفقة، وفي هذا الشأن فقد صدر العديد من المراسيم التنفيذية والقرارات الوزارية المحددة لشكل وإجراءات ومجال الرقابة اللاحقة منها:

- المرسوم التنفيذي رقم 99-258 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 1999، يحدد كليات ممارسة المراقبة المالية البعدية على المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، وهيئات البحث الأخرى، حيث تنص المادة 02 منه على ممارسة المراقبة المالية البعدية في مجال

1- يونس عفان، مرجع سابق، ص4.

2- التقرير السنوي لمجلس الحاسبة لسنة 2019، الجريدة الرسمية، العدد 75، الصادرة في 05 ديسمبر 2020.

3- المادة 07، من المرسوم الرئاسي 10-236 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 58، الصادرة في 07 أكتوبر 2010.

4- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 381.

- 348-09 رقم 09-348 المؤرخ في 22 أكتوبر سنة 2009 بتقليص نفقات المستخدمين من دائرة المراقبة المالية اللاحقة¹.
- قرار مؤرخ في 02 جوان سنة 2012، يحدد كفاءات تطبيق رقابة النفقات التي يلتزم بها في شكلها اللاحق على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية²،
 - قرار وزاري مؤرخ في 05 ماي سنة 2011، يحدد اجراء الالتزامات الاحتياطية³.

المطلب الثاني

الإطار التنظيمي للمراقب المالي

يمارس المراقب المالي في الجزائر رقابته على التنفيذ الشرعي للنفقات الملتزم بها، عن طريق التدقيق والفحص والتحري حماية لمبدأ صرف النفقات العمومية في مجالها المخصص لها، في إطار القانون والاهداف الاقتصادية المسطرة.

وللقيام بهذه المهام يتوجب وجود جهاز أو هيكل اداري مستقل يخضع لتنظيم قانوني يبين كيفية ممارسة الرقابة وطرق تنظيمه وسيره، وهو ما أخذ به المشرع الجزائري، فأصدر بشأن ذلك مجموعة من المراسيم والقرارات التنظيمية، ولتبيان الإطار التنظيمي للمراقب المالي، يجب أولاً دراسة التطور التاريخي للمراقب المالي في الجزائر (الفرع الأول) تم التطرق الى الجانب العضوي والوظيفي للمراقب المالي في الفرع الثاني من هذا المطلب

الفرع الأول: التطور التاريخي للمراقب المالي.

تعتبر الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية من الأساليب والموضوعات التي تعرضت لها الكثير من الدول في أنظمتها القانونية، على اختلاف الكفاءات والهيئات المكلفة بذلك والإجراءات الممارسة، وقد ظهر هذا النظام في فرنسا، ليتمد الى باقي دول العالم لا سيما تلك التي تأثرت بالتنظيم الإداري الفرنسي، وسيقتصر دراسة التطور التاريخي للمراقب المالي في الجزائر قبل وبعد الاستقلال.

1- المرسوم التنفيذي رقم 09-348 المؤرخ في 22 أكتوبر 2009، يحدد كفاءات ممارسة المراقبة المالية البعدية على المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، وهيئات البحث الأخرى الجريدة الرسمية، الجريدة الرسمية العدد 62 الصادرة في 28 أكتوبر 2009، المعدل والمتمم، للمرسوم التنفيذي رقم 99-258 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999.

2- قرار وزاري مؤرخ في 02 جويلية 2012، الصادر عن وزارة المالية، يحدد كفاءات تطبيق رقابة النفقات التي يلتزم بها في شكلها اللاحق على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية العدد 24، الصادرة في 05 ماي 2013.

3- قرار وزاري مؤرخ في 05 ماي 2011، الصادر عن وزارة المالي، يحدد إجراءات الالتزامات الاحتياطية، الجريدة الرسمية، العدد 32، الصادرة في 08 ماي 2011.

◇ أولاً: المراقب المالي خلال الفترة الاستعمارية.

ظهر نظام المراقب المالي في فرنسا سنة 1890م، ويرجع السبب في انشائه الى البرلمان الفرنسي، الذي رفض التصويت بإيجاب على الميزانيات التكميلية التي تطلبها السلطة التنفيذية (الحكومة)، والمخصصة لتغطية النفقات التي تم صرفها مسبقاً، الشيء الذي أدى بالمشروع الفرنسي الى استصدار وضبط نظام محاسبة خاص بالأقسام الوزارية بموجب القانون 1890 المتعلق بمسك محاسبة الالتزام بالنفقات¹.

وقد توالت فيما بعد صدور نصوص قانونية محسنة ومدعمة لألية الرقابة على الالتزام بالنفقات، وذلك بموجب القانون المؤرخ في 10 أوت 1922، الذي ضبط بصفة نهائية نظام المراقب المالي، وبموجب هذا القانون يعين المراقب المالي من بين قضاة مجلس المحاسبة.

أما في الجزائر فخلال الفترة الاستعمارية نشأ المراقب المالي بمقتضى المرسوم المؤرخ في 16 جانفي سنة 1902، والمتضمن النظام المالي في الجزائر، وفي 28 جانفي سنة 1908 صدر المرسوم المحدد للصلاحيات الأساسية لمراقبة النفقات ملتزم بها وأوكل هذه المهمة الى مصلحة تابعة لوزارة الداخلية والمالية وأعطاهها صلاحيات واسعة²

وخلال هذه الفترة يعين المراقب المالي بموجب مرسوم باقتراح من الوزير المعني من بين موظفي المفتشية العامة للمالية في شمال افريقيا، ويتمتع باستقلالية وظيفية أكبر مقارنة مع نظيره في فرنسا، وبموجب مرسوم 31 فيفري 1912، توسعت صلاحيات المراقب المالي بمنحة دور المستشار المالي مبدياً برأيه حول كافة مشاريع القوانين والنصوص التنظيمية، الذي يعدها الحاكم العام³.

ورغم ان الجزائر مستعمرة فرنسية الا أن الرقابة المالية كانت أكثر نجاعة وفعالية من فرنسا مصدرة القرار⁴.

ويصدر المرسوم رقم 50-1413 المؤرخ في 13 نوفمبر 1950، المتضمن تنظيم الإدارة العمومية، أصبح المراقب المالي جهازاً مركزياً أعطيت له صلاحيات واسعة بما فيها حق المراجعة لكل الالتزامات المالية التي يقوم بها الامرين بالصرف، وتلتها توسعات تنظيمية وذلك بإنشاء مصاح خارجية للرقابة المالية، في كل من ولاية وهران، قسنطينة والجزائر العاصمة، وقد أدى التقسيم الاقليمي للجزائر الصادر سنة 1955، الى إعادة تنظيم مصلحة الرقابة

1- محمد الصالح فينيش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة الجزائر، 2012، ص73.

2- سكوتي خالد وتيشعبت محمد، المراقب المالي: النشأة والتأهيل، مجلة الباحث الأكاديمي في العلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع، مارس 2020، المركز الجامعي افلو الاغواط، ص 34.

3- وزارة المالية، مديرية الاتصال، وزارة المالية خمسون سنة من الإنجاز، الجزائر، 2012، ص 18.

4- علي بورطالة، المراقب المالي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة الجزائر، 2013/2014، ص 21.

المالية بتعيين مراقبين ماليين جدد على مستوى مصالح المراقبة المالية للمقاطعات المستحدثة تحت اشراف المراقبين الماليين للولايات الثلاث الكبرى¹.

◇ ثانيا: المراقب المالي بعد سنة 1962.

بعد حصول الجزائر على استقلالها، وجدت الدولة الحديثة نفسها امام فراغ تشريعي وتنظيمي وبشري بعد مغادرة الموظفين الفرنسيين التراب الجزائري، فأبرمت الجزائر اتفاق مع السلطات الفرنسية في 28 أوت سنة 1962، يهدف الى تقادي الفراغ القانوني في مؤسسات الدولة الى غاية انشاء هياكل جديدة، ومن تم صدر قانون 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1962 المتضمن العمل بالتشريع المعمول به الا ما تعارض مع السيادة الوطنية والحريات والحقوق الأساسية للمواطنين²، وكان هذا الاتفاق ينص على أنه خلال الفترة الممتدة ما بين 01 جولية الى غاية 31 ديسمبر من سنة 1962، تتم الرقابة المالية للنفقات العمومية في الجزائر وفرنسا من قبل مصلحة واحدة، وهو ما أدى الى مواصلة العمل بالمرسوم رقم 50-1413 المؤرخ في 13 نوفمبر 1950، المتضمن تنظيم الإدارة العمومية، الى غاية صدور المرسوم 63-127 المؤرخ في 19 افريل 1963 المتضمن التنظيم الإداري لوزارة المالية، ليصدر قرار في 15 ماي 1963 حدد صلاحيات مديريةية الميزانية والرقابة³.

واستمر ذلك الى غاية سنة 1964، بصور المرسوم 64-57 المؤرخ في 10 فيفري 1964، المتضمن اختصاص المراقب المالي للدولة⁴، واهم ما جاء فيه هو:

- اخضاع كل التزام بالنفقات المقتطعة على ميزانية الدولة لتأشيرة المراقب المالي،
- الاعفاء من التأشيرة بصفة مؤقتة النفقات الخاصة بالعتاد وتسيير المصالح مادام مبلغ النفقة اقل من عتبة من الصفقة العمومية.

تم تلاه بعد ذلك صدور المرسوم 68-238 المؤرخ في 30 ماي 1968 والمتضمن القانون الأساسي الخاص بالمراقبين الماليين، والذي اعطى صلاحيات واسعة للوزير المكلف بالمالية في تعيين وتسيير الحياة المهنية لهذه الفئة⁵.

1- علي بورطالة، المرجع السابق، ص 22.
 2- قانون رقم 62-157 الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 1962، المتضمن تمديد سريان القوانين الفرنسية الا ما يتنافى مع السيادة الوطنية والحريات العامة الأساسية للمواطنين.
 3- وزارة المالية، مديريةية الاتصال، وازرة المالية خمسون سنة من الإنجاز، مرجع سابق، ص 18.
 4- مرسوم رقم 64-57 المؤرخ في 10 فيفري 1964، المتضمن اختصاص المراقب المالي للدولة، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة بتاريخ 14 فيفري 1964.
 5- مرسوم رقم 68-238 المؤرخ في 30 ماي 1968، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالمراقبين الماليين، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادرة بتاريخ 30 ماي 1968.

وفي 21 فيفري 1969 صدر المرسوم رقم 69-82 المتضمن تعديل توزيع اختصاصات وزير المكلف بالمالية والتخطيط في مجال الرقابة المالية¹.

وبعد ذلك في سنة 1979 صدر القانون رقم 79-09 المؤرخ في 31 ديسمبر 1979، المتضمن قانون المالية² لسنة 1980، حيث بنص المادة 26 منه فرضت رقابة مالية سابقة على نفقات الملتزم بها على ميزانية الولاية، وفقا لنفس الكيفيات فيما يخص ميزانية الدولة، وهو ما يعبر عنه بمثابة صدور شهادة الميلاد الرقابة المالية المحلية في الجزائر.

ودام الحال على ما هو عليه الى غاية سنة 1990، ونتيجة للأحداث السياسية والاقتصادية التي شهدتها الجزائر خلال هذه الفترة، وتخليها على النموذج الاشتراكي وتبنيها التعددية الحزبية والحرية الاقتصادية، أدى بالضرورة الى ظهور بوادر قوانين وتشريعات كرست الدولة الضابطة، وابعاد عالم الاقتصاد والمال عن التجاذبات والصراعات السياسية.

فصدرت عدت تشريعات، أبرزها القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت سنة 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، والقانون رقم 90-08³ و 90-09⁴ المؤرخين في 07 افريل سنة 1990 المتعلق بالبلدية والولاية على التوالي.

أما على الصعيد الهيكلي والتنظيمي فقد صدر مرسومين تنفيذيين هما:

✓ المرسوم التنفيذي رقم 90-190، المؤرخ في 23 جوان 1990، والمتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الاقتصاد.

✓ المرسوم التنفيذي رقم 90-334، المؤرخ في 27 أكتوبر 1990، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين التابعين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية.

وتطبيقا لأحكام المواد 58-60 من القانون 90-21 المذكور أعلاه، صدر المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، هذا المرسوم الذي يحدد مجال

1- مرسوم رقم 69-28 المؤرخ في 21 فيفري 1969، المتضمن تعديل توزيع اختصاصات وزير الدولة المكلف بالمالية والتخطيط فيما يتعلق بالرقابة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 85، الصادرة بتاريخ 07 اكتوبر 1969.

2- قانون رقم 79-09 المؤرخ في 31 ديسمبر 1979، المتضمن قانون المالية لسنة 1980، الجريدة الرسمية، العدد 53، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 1979.

3- القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 افريل 1990، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 11 افريل 1990.

4- القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 افريل 1990 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 11 افريل 1990.

تدخل الرقابة النفقات التي يلتزم بها والقواعد التي تطبق عليها، وهكذا وضع الاطار القانوني الواضح للممارسة هذا النوع من الرقابة، وأهم ما جاء في هذا المرسوم ما يلي:

- تطبق قواعد الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، على جميع المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقة، وعلى الحسابات الخاصة للخزينة، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.
- تبقى ميزانية المجلس الشعبي الوطني والبلدية خاضعتين للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكمهما.
- الغاء العتبة التي كانت منصوص عليها في المرسوم 64-57 المؤرخ في 10 فيفري 1964، المتضمن اختصاص المراقب المالي للدولة.
- يمارس الرقابة المالية مراقبون ماليون بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين، يعينهم الوزير المكلف بالمالية.
- تحديد مهام المراقب المالي، وصلاحياته.

وفي سنة 2009، اصدر مرسوم تنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2009 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المذكور أعلاه¹، وأهم ما جاء في هذا المرسوم ما يلي:

- توسيع دائرة اختصاص المراقب المالي، لتشمل المؤسسات ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، ومؤسسات ذات الطابع الإداري المماثلة.
- توسيع الرقابة السابقة على البلديات، تدريجيا، وفقا لبرنامج تحدد من طرف الوزيرين المكلفين بالميزانية والجماعات المحلية.
- إضافة الى اخضاع رقابة النفقات التي يلتزم بها في شكلها اللاحق، على ميزانيات الجامعات ومراكز البحث، والمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري، والمؤسسات العمومية الاقتصادية، عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة من ميزانية الدولة.

وتنفيذا لنص المرسوم 09-374 السالف الذكر، أن تنفيذ إجراء توسيع الرقابة المسبقة على البلديات تدريجيا، وفقا لبرنامج تحدد من طرف كل من وزير الداخلية والجماعات المحلية، والوزير المكلف بالمالية، تطبيقا لذلك صدر القرار الوزاري المشترك المؤرخ 09/05/2010 يحدد برنامج تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على

1- المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والقواعد التي تطبق عليها، الجريدة الرسمية، العدد 67، الصادرة بتاريخ 19 نوفمبر 2009، المعدل والمتمم، للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992.

ميزانيات البلديات، حيث حددت المادة الثانية منه خضوع ميزانيات البلديات للرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها بصفة تدريجية¹، وفقا للبرنامج التالي:

- ابتداء من سنة 2011: بالنسبة للبلديات مقر الدوائر، وكذا البلديات مقر المقاطعات الإدارية الخاضعة لسلطة ولاية منتدبين.
- بالنسبة لباقي البلديات، ابتداء من سنة 2012

ولقد لجأت كل من وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة المالية إلى التنصيب الجزئي وعلى عدة مراحل للمراقبين الماليين لعدة أسباب، أهمها عدم كفاية المناصب المالية، وكذلك عدم توفر العدد الكافي من المراقبين الماليين إذ تطلب الأمر تعيين 1541 مراقبا عبر كامل بلديات الوطن، كما أن تعميم الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها لم تخلو من المشاكل، حيث واجهت بعض رؤساء المجالس الشعبية البلدية صعوبات كبيرة، تتعلق بالاتفاقيات والصفقات المبرمة، أي بداية سريان الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، والتي كانت قبل تاريخ 01 أبريل سنة 2012، محل رفض من طرف المراقب المالي على أساس أنها مؤرخة قبل التاريخ المذكور، مما أدى إلى رفضها بالضرورة من طرف أمين الخزينة البلدية بحجة وجوب خضوعها أولا لتأشيرة المراقب المالي، الأمر الذي تطلب تدخل المديرية العامة للخزينة بوزارة المالية التي قامت بمحاولة تسوية، والتي قامت بمحاولة تسوية بموجب المراسلة رقم 1533 المؤرخة في 17 ماي سنة 2012، والتي حددت تاريخ بداية الخضوع للرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها، حيث اعتبرت بأن الصفقات والاتفاقيات المبرمة قبل تاريخ 01 أبريل سنة 2012، والتي انطلقت إجراءات تنفيذها، لا تخضع لتأشيرة المراقب المالي.

أما بالنسبة للصفقات والاتفاقيات التي لم يتم تنفيذها بعد، فيتعين إخضاعها لتأشيرة المراقب المالي وعليه فبعد أن كانت ميزانية البلديات تستثنى من رقابة النفقات التي يلتزم بها، أصبحت السالف الذكر تخضع لهذه الرقابة².

واستمر المشرع الجزائري في ادخال تعديلات وتحسينات على مهام المراقب المالي، سواء على المستوى التنظيمي للإدارة المركزية أو المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية، أو مصلحة الرقابة المالية المحلية، الولاية، البلدية، أو على المستوى البشري بتحديد المهام وصلاحيات المراقب المالي ومساعدته وكيفية إجراء الرقابة، وطرق التعيين والعزل.

1- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 ماي 2010، الصادر عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والوزير المكلف بالمالية يحدد برنامج تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلديات، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة بتاريخ 09 ماي 2010

2- سكوتي خالد وتيشعبت محمد، مرجع سابق، ص 43.

وبعد ان اعيد النظر في الخريطة الصحية خاصة المتعلقة بالتنظيم والوسائل المادية والبشرية، صدر قرار مؤرخ في 08 جوان 2010، الذي حدد رزنامة تدريجية لتطبيق الرقابة السابقة على اربع ميزانيات للمؤسسات الصحية، ويتعلق الامر بـ :

- ميزانية المراكز الاستشفائية الجامعية CHU.
- ميزانية المؤسسات الاستشفائية المتخصصة EHS
- ميزانية المؤسسات العمومية للصحة الاستشفائية EPH
- ميزانية المؤسسات العمومية للصحة الجوارية¹ EPSP

الفرع الثاني: التنظيم الاداري لمصالح الرقابة المالية.

تستمد الرقابة المالية مشروعيتها من وجوب تنفيذ الميزانية على الوجه الذي اجازته السلطة التشريعية، من جهة، ومن وجوب تنفيذها على نحو خال من كل اسراف أو تبذير أو استعمال غير عقلاني للأموال العمومية²، وباعتبار أن الدولة أكبر مستثمر في كل المجالات والبياديين، وحفاظا على المال العام، فقد أوكلت مهمة الرقابة المسبقة للنفقات على المستوى المركزي أو المحلي، وتتواجد مصالح المراقبة المالية على المستوى المركزي، الجهوي والمحلي:

◇ أولاً: المديرية العامة للميزانية.

ان المديرية العامة للميزانية DIRECTION GENERALE DU BUDGET عبارة عن هيكل تتسم مهامه بطابع تقني خاص، حيث يجمع بين القواعد الميزانية والقانونية وكذا الإجراءات الإدارية، يتواجد مقرها بوزارة المالية، ويشرف على تسييرها مدير عام يعين بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من الوزير المكلف بالمالية، ويحدد تنظيمها وسيرها المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 28 نوفمبر سنة 2007، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية³، ومن بين مهامها الرئيسية:

- دراسة واقتراح أي اجراء ضروري لترشيد نفقات الدولة وتحسين فعاليتها.
- ضمان تنفيذ ومتابعة تنفيذ الميزانية ومراقبتها وتقييمها⁴.
- متابعة اصلاح الميزانية وتنفيذها.

1- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 08 جوان 2010، الصادر عن وزارة الصحة والسكان ووزارة المالية، يحدد الجدول الزمني المطبق للرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها على ميزانيات المؤسسات الاستشفائية، الجريدة الرسمية، العدد 47، الصادرة بتاريخ 22 اوت 2010.

2- زينب حسن عوض الله، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006، ص 297.

3- المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 28 نوفمبر 2007، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 75، الصادرة بتاريخ 02 ديسمبر 2007

4- المادة 03، من المرسوم التنفيذي رقم 07-364.

• اعداد مشروع الميزانية العامة.

وتتكون المديرية العامة للميزانية من خمسة (05) أقسام، من بينها قسم تلخيص الميزانية الذي كلف بإعداد الميزانية العامة للدولة ومتابعة تنفيذها، وتشمل على:

• مديرية التنظيم الميزاني والرقابة المسبقة للنفقات: ومن مهامها:

- ✓ مراقبة النفقات التي تعهدت بها المؤسسات والإدارات العمومية.
- ✓ السهر على احترام التشريع والتنظيم المتعلقين بالميزانية.
- ✓ ضمان تنشيط شبكة المراقبين الماليين والسهر على الاشراف على نشاطاتهم وتنسيقها.
- ✓ اعداد تقييم سنوي لنشاطات المراقبين الماليين.

• المديرية الفرعية للرقابة: والتي كلفت بما يلي:

- ✓ ممارسة الرقابة المسبقة لنشاطات التعهد بالنفقات التي يقدمها الآمرون بالصرف.
- ✓ تأطير نشاطات المصالح الخارجية التابعة للرقابة المالية وتنشيطها.

ولقد صدرت العديد من الارساليات والتعليمات من المديرية العامة للميزانية، موجهة للأمرين بصرف الميزانية تتعلق أساسا بترشيد النفقات العمومية وعقلنة الانفاق العمومي، وعلى سبيل المثال تعليمة المدير العام للميزانية فيما يخص ترشيد النفقات العمومية في اطار استعمال السيارات الإدارية المخصصة للمصلحة¹، والتي تهدف الى تعزيز الصرامة والانضباط الميزانياتي تعزيزا لممارسات الحكم الراشد.

◇ ثانيا: المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية.

بالرجوع الى احكام المرسوم التنفيذي رقم 11-75 المؤرخ في 26 فيفري سنة 2011، والمحدد لصلاحيات المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية وتنظيمها وسيورها²، فحسب المادة 3 منه تشمل المديرية العامة للميزانية، تحت سلطة المدير العام للميزانية، على ما يأتي:

1- المديرية الجهوية للميزانية:

لقد صدر القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 28 يونيو سنة 2011، يحدد موقع المقر الإداري للمديريات الجهوية للميزانية واختصاصها الإقليمي³، فتضم 07 مديريات جهوية، مقرها الإداري، الجزائر العاصمة، عنابة، بشار،

1- تعليمة رقم 3418 المؤرخة في 04 جويلية 2020، المتعلقة بترشيد النفقات العمومية في إطار استعمال السيارات الإدارية المخصصة للمصلحة.

2- المرسوم التنفيذي رقم 11-75 المؤرخ في 26 فيفري 2011، والمحدد لصلاحيات المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية وتنظيمها وسيورها، الجريدة الرسمية، العدد 11، الصادرة بتاريخ 26 فيفري 2011.

3- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 28 جوان 2011، الصادر عن المدير العام للوظيفة العمومية والوزير المكلف بالمالية، يحدد موقع المقر الإداري للمديريات الجهوية للميزانية واختصاصها الإقليمي، الجريدة الرسمية العدد 55، الصادرة بتاريخ 09 أكتوبر 2011.

الشلف، وهران، ورقلة، سطيف، ويمتد الاختصاص الإقليمي ما بين 06 الى 08 ولايات، وتشمل على ثلاثة (03) مديريات فرعية، وهم:

- المديرية الفرعية لتطبيق تنظيم ميزانية الدولة والجماعات المحلية والمراقبة المالية.
- المديرية الفرعية لتقديرات الميزانية والتنمية الجهوية.
- المديرية الفرعية للمتابعة الميزانية للمشاريع والبرامج المحلية¹.

وتتكفل المديريات الجهوية لميزانية بمهمتين رئيسيتين، هما:

1. 1- في مجال الميزانية:

- ✓ السهر على تطبيق التشريع والتنظيم الخاصين بالميزانية.
- ✓ مراقبة النفقات العمومية.
- ✓ تأطير تقديرات الميزانية وجمع المعلومات.
- ✓ اعداد ميزانية الدولة.
- ✓ التحليل المالي لسياسة التنمية الجهوية، وتقييم انعكاسات المخططات المقترحة.
- ✓ متابعة استهلاك الاعتمادات الممنوحة في إطار ميزانية الدولة.
- ✓ انجاز الحصيلة التنفيذية السنوية والدورية حول نشاط المراقبة المسبقة للنفقات العمومية.

1. 2- في مجال التسيير:

- ✓ ضمان تسيير ومتابعة وتقييم المستخدمين الموضوعين تحت سلطتها بما فيهم المراقبين الماليين في الولايات.
- ✓ القيام بعمليات التفتيش والمرافقة للمراقبين الماليين الموضوعين تحت مسؤوليتهم.
- ✓ الحفاظ على الأرشيف ومسك جرد أملاكها المنقولة والعقارية وصيانتها.

2- المديريات الولائية لبرمجة ومتابعة الميزانية:

تعتبر المديرية الولائية لبرمجة ومتابعة الميزانية من المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية، يسرها مدير يعين بموجب مرسوم رئاسي، وتتهى مهامه حسب الاشكال نفسها، وتعتبر وظيفة مدير البرمجة ومتابعة الميزانية في الولاية وظيفة سامية في الدولة²، وهيكلها الإداري يشمل أربعة مصالح أهمها مصلحة تلخيص الميزانية، وتتلخص صلاحياتها في:

1- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 28 جوان 2011، الصادر عن المدير العام للوظيفة العمومية والوزير المكلف بالمالية، يحدد تنظيم المديريات الفرعية للمديرية الجهوية للميزانية وسيرها في مكاتب، الجريدة الرسمية، العدد 55، الصادرة بتاريخ 09 اكتوبر 2011

2- المادة 08، من المرسوم التنفيذي رقم 11-75.

2. 1- في مجال الميزانية:

✓ اقتراح تسجيل البرامج والمشاريع المحلية الممولة من طرف ميزانية الدولة، على الإدارة المركزية للميزانية.

- ✓ حوصلة تقديرات الميزانية الضرورية لإنجاز البرامج المحلية الممولة من ميزانية الدولة.
- ✓ متابعة انجاز المشاريع غير الممركزة، بالاتصال مع الامرين بالصرف.
- ✓ تقديم تقارير مالية دورية كل ثلاثة أشهر، عن المشاريع المنجزة، وتحليل اثارها على الميزانية.
- ✓ انشاء بنك معطيات للقطاعات والجماعات المحلية.

2. 2- في مجال التسيير:

- ✓ تحضير ومتابعة تنفيذ ميزانية المديرية وضمان متابعتها وتقييمها.
- ✓ التفتيش وتقييم المصالح الخارجية للميزانية (المراقب المالي).

◇ ثالثا: مصالح المراقبة المالية للمؤسسات والهيئات العمومية وكذا الولايات والبلديات.

ان المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر سنة 2011، يتعلق بمصالح الرقابة المالية، يعتبر الاطار التنظيمي لسير عمل المراقبة المالية ويحدد دائرة اختصاصها، يشرف على تسييرها موظف يدعى في صلب النص "المراقب المالي"، تحت سلطة المدير العام للميزانية.

والجدير بالذكر فان مصلحة المراقب المالي قدر عرفت تغييرات جدية، حيث شهدت اتساعا وتطورا من الجانب الوظيفي او العضوي، اذ أنه كمراقب للالتزام العمومي يمارس الرقابة على ميزانية التسيير أو التجهيز، وهذه المهام يمارسها على مستوى الهيئات العامة التابعة للدولة الواردة في نص المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، المذكور أعلاه "يمارس المراقب المالي مهامه الرقابية لدى: الإدارة المركزية، الولاية، البلدية".

1- تنظيم مصلحة الرقابة المالية لدى الإدارة المركزية:

أشار القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 يوليو سنة 2012، الذي يحدد عدد المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين، وكذا تنظيم مصالح المراقبة المالية في مكاتب وفروع¹، الى ان مصلحة الرقابة المالية لدى الإدارة المركزية، التي بها ثلاثة مراقبين ماليين يقابلها وجود مكتبين، و هما:

1. 1- مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل والتلخيص، والذي يضم ثلاثة فروع، وهم:

- ✓ فرع محاسبة الالتزامات بالنفقات والتعداد الميزانياتي.

1- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 جويلية 2012، الصادر عن المدير العام للوظيفة العمومية والوزير المكلف بالمالية، الذي يحدد عدد المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين، وكذا تنظيم مصالح المراقبة المالية في مكاتب وفروع، الجريدة الرسمية، العدد 28، الصادرة بتاريخ 26 ماي 2013.

- ✓ فرع الإحصاء والتحليل والتلخيص.
- ✓ فرع الاعلام الالي والشبكات وتسيير الأرشيف.
- 2. -2 مكتب الصفقات العمومية ومتابعة عمليات التجهيز، والذي يضم ثلاثة فروع:
 - ✓ فرع الصفقات العمومية.
 - ✓ فرع الرقابة السابقة ومحاسبة الالتزامات لنفقات عمليات التجهيز.
 - ✓ فرع الوثائق واحصاء نفقات الاستثمارات والصفقات العمومية¹.

والجدير بالذكر، فان هذا القرار الوزاري المشترك قد حدد عدد المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين لدى الإدارة المركزية، بستون (60) مراقب مالي، ومائة وثمانون (180) مراقب مالي مساعد²

2- تنظيم مصلحة الرقابة المالية لدى الولاية:

تخضع تنظيم مصلحة الرقابة المالية الى احكام المواد 3 و4 و5 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 يوليو سنة 2012، المذكور أعلاه، وذلك بالنظر الى عدد المراقبين الماليين المساعدين، فمصلحة الرقابة المالية التي تضم خمسة مراقبين ماليين مساعدين، تتشكل من مكاتب وفروع كما يلي:

- 2. 1- مكتب محاسبة الالتزامات، والذي يضم ثلاثة فروع، وهم:
 - ✓ فرع محاسبة الالتزامات بالنفقات.
 - ✓ فرع محاسبة التعداد الميزانياتي.
 - ✓ فرع الوثائق.
- 2. 2- مكتب الصفقات العمومية، والذي يضم فرعين، وهما:
 - ✓ فرع الصفقات العمومية.
 - ✓ فرع الوثائق والتحليل ومتابعة الصفقات.
- 2. 3- مكتب عمليات التجهيز، والذي يضم ثلاثة فروع، وهم:
 - ✓ فرع الرقابة السابقة للالتزامات بالنفقات.
 - ✓ فرع محاسبة الالتزامات بنفقات عمليات التجهيز.
 - ✓ فرع الوثائق واحصائيات نفقات عمليات التجهيز.
- 2. 4- مكتب التحليل والتلخيص، والذي يضم بدوره ثلاثة فروع، وهم:
 - ✓ فرع الاحصائيات والتلخيص والتحليل الميزانياتي.
 - ✓ فرع الاعلام الالي والشبكات.

1- المادة 6 و7، من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 جويلية 2012.

2- الملحق، القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 جويلية 2012.

✓ فرع تسيير الأرشيف.

والجدير بالذكر، فان القرار الوزاري المشترك، قد حدد عدد المراقبين الماليين والمساعدين لمصالح المراقبة المالية لدى الولاية، كما يلي:

✓ المجموعة الأولى، وتضم كل من ولاية الجزائر، عنابة، قسنطينة، وهران، تيزي وزو، عدد المراقبين الماليين المساعدين يبلغ خمسة (05).

✓ المجموعة الثانية، وتضم كل من ولاية البليدة، تلمسان، سطيف، سيدي بلعباس، المدية، مستغانم، بومرداس، الشلف، بجاية، معسكر، سعيدة، تبسة وسكيكدة، بأربعة (04) مراقبين ماليين مساعدين.

✓ المجموعة الثالثة، وتضم باقي الولايات، بواقع ثلاثة (03) مراقبين ماليين مساعدين¹.

3- تنظيم مصلحة الرقابة المالية لدى البلدية:

بالرجوع الى احكام المادة 08 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 يوليو سنة 2012، المذكور أعلاه، فان تنظيم مصلحة الرقابة المالية لدى البلدية، والتي احالتنا على نص المادة 04 منه، :

3. 1- مكتب محاسبة الالتزامات والتلخيص، والذي يضم ثلاثة فروع، وهم:

✓ فرع محاسبة الالتزامات بالنفقات والتعداد الميزانياتي.

✓ فرع الاحصائيات والتحليل والتلخيص الميزانياتي

✓ فرع الاعلام الالي وشبكات وتسيير الأرشيف.

3. 2- مكتب الصفقات العمومية، والذي يضم فرعين، وهما:

✓ فرع الصفقات العمومية.

✓ فرع الوثائق والتحليل ومتابعة الصفقات.

3. 3- مكتب عمليات التجهيز، والذي يضم ثلاثة فروع، وهم:

✓ فرع الرقابة السابقة للالتزامات بالنفقات.

✓ فرع محاسبة الالتزامات بنفقات عمليات التجهيز.

✓ فرع الوثائق واحصائيات نفقات عمليات التجهيز².

الفرع الثاني: التنظيم العضوي (البشري) لمصالح الرقابة المالية

ان الوزير المكلف بالمالية يفحص بواسطة اعوانه المعينين بموجب قرارات والتابعين له وحده، الاقتراحات الالتزم بالنفقة، من وجهة نظر المشروعية، هؤلاء الاعوان هم المراقبون الماليون، وهم تابعون للمديرية العامة للميزانية،

1- الملحق، من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 جويلية 2012.

2- المادة 04، من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 جويلية 2012، المرجع السابق.

ويمثلونها لدى كل وزارة أو هيئة عمومية، وعلى مستوى كل ولاية وبلدية¹، و رقابة المراقب المالي رقابة شرعية وليست رقابة ملائمة².

وعليه، فإن المراقب المالي موظف تابع لوزارة المالية يتم تعيينه بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية³، و بنفس الاشكال تنهى مهامه، وتمتد سلطة الوزير المكلف بالمالية الى تعيين المراقبين الماليين المساعدين.

◇ أولاً: شروط تعيين المراقب المالي

تتمثل مهمة المراقب المالي في الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية، وبهذه الصفة والاهمية، فيصنف وظيفة المراقب المالي ويدفع راتبه استنادا الى الوظيفة العليا في الدولة، لمسؤول المصالح الخارجية للدولة على مستوى الولاية⁴، ويعين من بين الرتب التالية:

- 1- رئيس مفتش محلل للميزانية، أو متصرف مستشار مع خمسة (05) سنوات أقدمية.
- 2- رئيس مفتش محلل مركزي للميزانية واشتراط خبرة خمسة (05) سنوات أقدمية بهذه الصفة.
- 3- متصرف رئيسي بخبرة خمسة (05) أو ثمانية (08) سنوات خدمة فعلية بهذه الصفة، او خبرة عامة، على التوالي.
- 4- مفتش محلل رئيس للميزانية، وتوفر خبرة مهنية سبعة (07) سنوات بهذه الصفة.
- 5- مفتش محلل للميزانية والمتصرفين الذين يثبتون عشر (10) سنوات خدمة فعلية بهذه الصفة.

بالإضافة الى الشروط الواردة أعلاه، يجب حيازة المراقب المالي على شهادة ليسانس في التعليم العالي أو شهادة معادلة لها⁵، لتولي هذا المنصب.

◇ ثانياً: شروط تعيين المراقب المالي المساعد

يعين المراقب المالي المساعد بموجب مقرر ممرض من طرف الوزير المكلف بالمالية، تحت سلطة المراقب المالي، ويكلف على وجه الخصوص على تطبيق التشريع والتنظيمات المتعلقة بالنفقة العمومية⁶، ويتولى المراقب المالي تحديد مهام المراقب المالي المساعد الموضوع تحت، ويعين هذا الأخير من بين الفئات التالية:

- 1- رئيس مفتش محلل للميزانية.

1- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، مرجع سابق، ص 109.

2- إبراهيم بن داود، مرجع سابق، ص 129.

3- المادة 11، من المرسوم التنفيذي رقم 11-381.

4- المادة 12، من المرسوم التنفيذي رقم 11-381.

5- المادة 11، من المرسوم التنفيذي رقم 11-381.

6- المادة 13، من المرسوم التنفيذي رقم 11-381.

- 2- متصرف مستشار، مع اثبات ثلاثة (03) سنوات خدمة فعلية بهذه الصفة.
- 3- رئيس مفتش محلل مركزي للميزانية مع اثبات ثلاثة (03) سنوات خدمة فعلية بهذه الصفة.
- 4- متصرف رئيسي مع اثبات خبرة ثلاثة (03) أو ستة (06) سنوات خبرة فعلية أو عامة على التوالي بهذه الصفة.
- 5- مفتش محلل رئيسي للميزانية مع اثبات خمسة (05) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
- 6- مفتش محلل للميزانية، أو متصرف اداري مع اثبات ثمانية (08) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

وتجدر الإشارة، الى أن تعيين المراقب المالي والمراقب المالي المساعد لدى وزارة الدفاع، يكون من ضمن الموظفين العسكريين بموجب قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالدفاع والوزير المكلف بالمالية أو من يمثلهما¹.

المبحث الثاني

النفقات العامة والهيئات الخاضعة لرقابة المراقب المالي

تتولى الحكومة بصفتها صاحبة السلطة بتمويل الخدمات العامة، عن طريق ما يعرف بالميزانية العامة للدولة، التي تعتبر وثيقة تعدها السلطة التنفيذية وتقرها السلطة التشريعية تتضمن ايرادات ونفقات الدولة.

ويمارس المراقب المالي دورا فعالا وايجابيا في الرقابة المسبقة على صرف النفقات العمومية، في التوفيق بين الحفاظ على مبدأ المشروعية من جهة وتطور المرفق العمومي من جهة أخرى، وسنتطرق في هذا المبحث الى تحديد ماهية النفقات العمومية من خلال دراسة المفاهيم المرتبطة بها، والى التقسيمات التي أقرها المشرع الجزائري في المطلب الأول، تم نخصص المطلب الثاني الى تبيان الهيئات الخاضعة لرقابة المراقب المالي.

المطلب الأول

ماهية النفقات العمومية

تعتبر الميزانية العامة وثيقة هامة مصادق عليها من طرف البرلمان، تهدف الى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة، والايادات لتغطية هذا الانفاق عن فترة مقبلة عادة ما تكون سنة².

1- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 13 سبتمبر 1994، الصادر عن وزير الدفاع ووزير المالية، المتضمن تعيين مراقبين ماليين، الجريدة الرسمية، العدد 76، الصادرة بتاريخ 20 نوفمبر 1994.

2- محمد عباس محرز، مرجع سابق، ص 383.

ان تزايد حجم النفقات العمومية بسبب تزايد تدخل الدولة في المجال الاقتصادي والاجتماعي، أدى بالفقهاء الى الاهتمام بالبحث في المفاهيم العامة للنفقات العمومية، وتقسيم النفقات العمومية أمام هذا التزايد والتنوع، وهو موضع هذا المطلب.

الفرع الأول: مفهوم النفقات العامة.

تدرج مفهوم النفقات العمومية للدولة لدى الفقه المالي بتدرج وظائف الدولة، فالمفهوم التقليدي ساد في ظل الدولة الحارسة، أما المفهوم الحديث أو المفهوم الاقتصادي فساد في ظل الدولة المتدخلة¹،

◇ أولاً: المفهوم التقليدي (الكلاسيكي) للنفقات العامة.

من المسلم به أن مفهوم النفقة في معناها العام هو الأموال التي تصرف قصد اشباع الحاجات²، وجرى التمييز بين النفقة العامة والخاصة لدى الفقه التقليدي بالاعتماد على المعيار الشكلي وهو معيار الهيئة المنفقة، حيث تكون النفقة عمومية اذا كانت الجهة التي أصدرتها جهة عمومية³، والعكس صحيح.

لقد برر علماء المالية التقليديون الأخذ بالمعيار الشكلي في تحديد الطبيعة العامة للنفقة، بطبيعة النشاط الممارس من قبل أشخاص القانون العام، الذي يهدف الى تحقيق النفع العام، في حين أن أشخاص القانون الخاص يهدف الى تحقيق المصلحة الخاصة، هذا من جهة، ان اعتماد اشخاص القانون العام على في نشاطهم على السلطة والسيادة، واعتماد اشخاص القانون الخاص على قاعدة التعاقد، هذا من جهة أخرى⁴، وعلى هذا الأساس يمكن تعريف النفقة العمومية على أنها "تلك الأموال التي يقوم بإنفاقها شخص من أشخاص القانون العام، بهدف تحقيق مصلحة عامة"⁵

◇ ثانياً: المفهوم الحديث (الاقتصادي) للنفقات العامة.

ان التطور الحاصل في نشاطات الدولة، جعل فقهاء القانون والمالية يقرون بعدم كفاية المعيار الشكلي لتحديد النفقة العامة⁶، وذلك بسبب انهيار الأساس الذي كان يقوم عليه والمتمثل في اختلاف طبيعة نشاط الدولة عن الخواص، وبالتالي تبين الفكر الحديث المعيار الوظيفي والقائم على طبيعة الوظيفة التي تصدر عنها النفقة، لا على الطبيعة القانونية للشخص القائم بالإنفاق،

1- محفوظ برحمان، مرجع سابق، ص 26 و 27.

2- محفوظ برحمان، المرجع السابق، ص 27

3- حسن عوضة، عبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، دار الخلود، لبنان، 1995، ص 286.

4- مصطفى حسن مصطفى، مبادئ علم المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 199، ص 43.

5- محفوظ برحمان، مرجع سابق، ص 27.

6- محفوظ برحمان، المرجع السابق، ص 28.

ان الأخذ بهذا المعيار يوسع من نطاق النفقات العمومية من جهة عندما يعتبر بعض النفقات التي تقوم بها الأشخاص نفقة عامة، ويضيق من نطاقها عندما يستبعد من النفقات العمومية نفقات تعتبر في جوهرها نفقات عمومية، فحسب هذا المعيار ليس كل نفقة تتفقه الدولة نفقة عامة، فإذا كانت النفقة من الدولة بصفتها صاحبة السيادة، كانت نفقة عامة، أما إذا كانت الدولة نزلت الى مرتبة الافراد، اعتبرت نفقة خاصة، وعلى النقيض من ذلك تكون النفقة عمومية التي ينفقها اشخاص القانون الخاص نفقة عمومية عند استخدامهم السلطات التي فوضتها إياهم الدولة.

ان نظرة الفقه الحديث للنفقات العامة، بلورت أسس وعناصر لتحديد النفقة العامة، يتمثل العنصر الأول في الصفة النقدية للأموال المستعملة في النفقة، والعنصر الثاني يتمثل في الشخص العام القائم بالإنفاق، والعنصر الثالث والأخير يتمثل في الغرض الذي تستهدفه النفقة¹.

الفرع الثاني: تقسيم النفقات العامة.

لقد أوجد فقهاء المالية العامة تقسيمات عديدة ومتنوعة للنفقات العامة، بالاعتماد على معايير واسس فقسمت النفقة العامة على أسس اقتصادية، وأخرى بحسب الهيكل الإداري، أو بحسب سريانها، وهناك من قسم النفقة العمومية على أسس تشريعية قانونية بحثه، وسنستعرض تقسيم النفقة العامة في التشريع الجزائري، وفي التشريعات المقارنة.

◊ أولاً: تقسيم النفقات العمومية في التشريع الجزائري.

أخذ المشرع الجزائري في تقسيمه للنفقة العمومية بالتقسيم الاقتصادي، فاعتمد معيار مدى مساهمة النفقة في تكوين رأس المال من عدمه (نفقات التسيير أو التجهيز)، كما اعتمد في نفس الوقت على التقسيم الإداري للنفقة (الدولة، الولاية،...)،² وهو ما ترجم فعلياً في قوانين المالية، فقد تضمن القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية في المادة 23 منه تقسيمات النفقات العامة³، وهي على قسمين:

1. نفقات التسيير:

وهي نفقات جارية إدارية مخصصة لتسيير مرافق الدولة بانتظام والمحافظة عليها، فميزانية التسيير تضمن تغطية التكاليف العادية والضرورية لتسيير المصالح العمومية⁴، فتقسم نفقات التسيير وفقاً لنص لأحكام المادة 20 من

1- ناصر زين العابدين، حول وحدة علم المالية العامة ومفاهيمه العلمية الخاصة، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، 1971، جامعة عين شمس، القاهرة، ص 105.

2- محفوظ برحمان، مرجع سابق، ص 43.

3- قانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 28، الصادرة في 10 جويلية 1984.

4- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، مرجع سابق، ص 47.

القانون 84-17 السالف الذكر، تقسيما إداريا بحسب الوزارات، فكل وزارة تختص بتوزيع نفقاتها التي قسمت بدورها حسب طبيعتها، وغرض استعمالها، وفق أبواب وفصول محددة قانونا، وهي على النحو التالي:

- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات.
- تخصيصات السلطات العمومية.
- النفقات الخاصة بوسائل المصالح، والتدخلات العمومية.

ان اعتماد الجزائر على التقسيم الإداري أو القطاعي وعلى التقسيم الاقتصادي للنفقات العمومية، يهدف الى إعطاء صورة واضحة عما تخصصه الدولة لكل قطاع¹.

2. نفقات الاستثمار أو التجهيز:

هي جزء من الميزانية العامة للدولة، هذه النفقات العامة تدون في صورة رخص برنامج، وتتفد عبر اعتمادات الدفع، وهي نفقات رأسمالية التي ينتج عنها تكوين رؤوس أموال عينية وفق المخططات الإنمائية²، توزع وتقسّم نفقات الاستثمار بين القطاعات المفتوحة، مجمعة في ثلاث عناوين:

- الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة.
- اعانات الاستثمار الممنوحة من طرف الدولة.
- باقي النفقات المكونة لرأس المال العمومي.

◇ ثانيا: تقسيم النفقات العمومية في القانون المقارن.

تقسم النفقات العمومية في إنجلترا الى قسمين الأول يشمل النفقات الجارية وهي نفقات عادية تمول من حصيلة الضرائب والرسوم، وتشمل على نوعين نفقات ذات اعتمادات دائمة يعتمدها البرلمان مرة واحدة بموجب قوانين خاصة لا تحتاج الى تجديد كل سنة، فلا تعدل الا في حالة الضرورة³، أما النوع الثاني فيشمل النفقات ذات الاعتماد المتجدد وهي نفقات الدفاع والتعليم والصحة والاعانات الاجتماعية⁴، أما القسم الثاني فيشمل نفقات غير عادية وهي تمول أساسا عن طريق القروض العامة والاصدار النقدي الجديد.

أما في فرنسا، ففي السابق اقتصر تقسيم النفقات العمومية على التقسيم الإداري، حيث توزع على الوزارات ومصالحها المركزية الى أدنى وحدة إدارية، وهذا التقسيم يسهل من معرفة نفقات كل وزارة، لكن لا يبين طبيعة

¹ - محفوظ برحمان، مرجع سابق، ص44

² - محفوظ برحمان، المرجع السابق، ص44.

³ - محفوظ برحمان، المرجع السابق، ص44

⁴ - عاطف صدقي، مبادئ علم المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977، ص 56.

النفقات، وفي سنة 1959 أعيد تقسيم النفقات في الميزانية العامة الى ثلاثة اقسام، قسم النفقات العادية وهي نفقات تسيير المرافق العامة، قسم النفقات الرأسمالية الخاصة بالاستثمار، وأخيرا قسم نفقات القروض والاعانات¹.

وفي الولايات المتحدة الامريكية فقد اخدت تشريعاتها بالتقسيم الوظيفي والاداري للنفقات العامة، فالتقسيم الوظيفي يبين الغرض من النفقة، حيث تجمع النفقات التي تحقق نفس الغرض في قسم واحد، وعلى هذا الأساس تقسم النفقات العمومية في ميزانية الولايات المتحدة الامريكية الى تسعة أقسام، منها على سبيل المثال: الدفاع الوطني، الشؤون الدولية، المساعدات والاعانات المقدمة للمسنين والمحاربين القداماء، الرفاهية الاجتماعية والتعليم والصحة والثقافة العامة².

المطلب الثاني

الهيئات الخاضعة لرقابة المراقب المالي.

ان الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات العمومية المتعلقة بالميزانية العامة للدولة والميزانيات الأخرى، تمارس وفقا للأحكام القانونية والتنظيمية السارية المفعول، هذه الاحكام تتعلق أساسا بمجال ممارسة المراقب المالي لصلاحياته الرقابية، من خلال الهيئات الخاضعة للرقابة المالية، وقد قسم هذا المطلب الى فرعين الأول يتعلق بالحسابات الخاصة بالخرينة في حين خصص الفرع الثاني للحسابات الخاصة بالخرينة.

الفرع الأول: حسابات الخزينة العادية.

يشترط في مباشرة المراقب المالي لرقابته على تنفيذ النفقات العمومية أن تكون ضمن مجال معين ومحدد بنصوص قانونية ثابتة، واعمالا بأحكام المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها³، المعدل والمتمم، حيث تنص المادة 02 منه وتضبط مجال الميزانيات الخاضعة لرقابة المراقب المالي، ويمكن القول أن الهيئات الخاضعة لرقابة المراقب المالي تشمل النطاق العضوي لممارسة المراقب المالي لصلاحياته الرقابية.

◇ أولاً: الميزانية العامة.

لقد عرف قانون المحاسبة العمومية على ان الميزانية هي الوثيقة التي تحدد مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي ونفقات برأس المال⁴، للسنة المدنية، ويمكن تمييز الميزانية العامة حسب التنظيم الإداري المركزي أو غيره، وبحسب القوانين الجزائرية فتتواجد أربعة (04) ميزانيات، هي:

1- محفوظ برحمان، مرجع سابق، ص 41 و 42.

2- عاطف صدقي، مرجع نفسه، ص 60.

3- المادة 02، من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

4- المادة 03، من القانون رقم 90-21.

1- ميزانية هيئات وإدارات الدولة.

ميزانية الدولة هي أجزاء من الميزانية العامة للدولة، التي تبين لمدة سنة مدنية، اعتمادات الميزانية الضرورية لتسيير هيئات وإدارات الدولة مثل ميزانيات رئاسة الجمهورية، الوزارة الأولى، الوزارات والمصالح المركزية¹.

2- ميزانية الجماعات الإقليمية.

الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية²، وتخضع الولاية الى احكام القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية³، هذه الاخيرة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الغير ممرضة للدولة، وبحسب المادة 03 من قانون الولاية فإنها تتوفر على ميزانية خاصة بها لتمويل الاعمال والبرامج المصادق عليه من المجلس الشعبي الولائي، وسيهر الوالي على اعداد مشروع ميزانية الولاية.

أما البلدية فتخضع الى احكام القانون ر 11-10، المتعلق بالبلدية⁴، وتعتبر البلدية الجماعة القاعدية، تتمتع بالشخصية المعنوية، واستقلال مالي وحق التقاضي، ويقوم بتسييرها مجلس منتخب من طرف الشعب، وبحسب المادة 109 من قانون البلدية فإنها مسؤولة عن تسيير مواردها المالية الخاصة بها، وهي مسؤولة أيضا عن تعبئة مواردها، وميزانية البلدية عبارة حالة تقدير نفقات وإيرادات البلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار، يتولى الامين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، اعداد مشروع الميزانية، ويعرضه على أعضاء المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليه.

3- ميزانية المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري.

المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، هي المؤسسات التي تمارس نشاطات ذات طبيعة إدارية محضة، وتتخذها الدولة والمجموعة الإقليمية كوسيلة لإدارة مراقفها العمومية، وتخضع في أنشطتها للقانون العام⁵، ويختص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات التي تكون طرفا فيها، ويخولها القانون مجموعة من الامتيازات أهمها امتياز السلطة العامة، وهناك نوعان من المؤسسات:

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، كالمديريات التنفيذية، وتخضع في مجملها الى الرقابة المسبقة للالتزامات.

1- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، مرجع سابق، ص 110.

2- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996، المعدل والمتمم.

3- قانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة في 29 فيفري 2012.

4- قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 03 جويلية 2011.

5- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، مطبعة حسناوي، الجزائر، 2007، ص 217.

- المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، كالجامعات التي تخضع لمبدأ الرقابة اللاحقة، مع العلم أن هذه المؤسسات تملك مجلس الإدارة يكون الوالي والمراقب المالي عضوا فيهما.

4- الميزانية الملحقة.

تتعلق بالعمليات المالية لمصالح الدولة التي لم يصبغها القانون بالشخصية المعنوية، وهذه الخاصية هي ما يميز بين ميزانية الهيئات والمؤسسات الإدارية، وبين الميزانية الملحقة، لأن التمتع بالشخصية المعنوية يعادل وجود ميزانية مستقلة، والغاية من ذلك أن تؤدي نشاطا أساسيا كإنتاج أملاك أو تقديم خدمات بمقابل مثل الميزانية الملحقة للبريد والموصلات، والميزانية الملحقة التي تولد دين عمومي تخضع لرقابة المراقب المالي.

وتمتد صلاحية المراقب المالي لإجراء الرقابة القبلية على النفقات المتعلقة بالميزانية الملحقة والمعرفة وفق المادة 44 من قانون 17-84 السالف الذكر، بكونها "العمليات المالية لمصالح الدولة والتي يضيف القانون عليها الشخصية الاعتبارية والتي لها دور تقديم خدمات أو إنتاج خدمات مدفوعة الثمن" وقد عرف الجزائر عدة أنواع من الميزانيات الملحقة.

◇ ثانيا: ميزانيات المؤسسات العمومية الأخرى

وتشمل على وجه الخصوص ميزانيات المؤسسات العمومية التالية:

1. المؤسسة العمومية الاقتصادية، عندما تنفذ مشروع عمومي ممول كلي أو جزئيا من طرف الخزينة العامة، فللدولة حق الرقابة عن طريق المراقب المالي، وتكون في هذه الحالة رقابة لاحقة، أو بما تسمى رقابة الالتزام الاحتياطية¹.
2. المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية، ويتجلى دور المراقب المالي في متابعة مال النفقات العامة المدفوعة من خزينة الدولة على أنها صرفت للغرض الذي دفعت من أجله².
3. المؤسسات ذات الطابع العلمي أو التقني، تمتد مهامها الى البحث العلمي والتكنولوجي، تعد الإعانات المالية أحد مصادر تمويلها.
4. مراكز البحث والتنمية، من ضمن مهامها العمليات المتعلقة بالبحث واستغلال براءة الاختراع، وتعد ميزانياتها على جزء من أموال الدولة.

الفرع الثاني: الحسابات الخاصة للخزينة.

تتميز الحسابات الخاصة بالخزينة بكونها من بين أدوات المالية العامة التي تستخدمها الحكومات في مختلف دول العالم لمواجهة أوضاع غير عادية قد تؤدي الى ارتفاع الانفاق الحكومي الى مستويات غير مقررّة ضمن قوانين

1- المادة 04، من المرسوم التنفيذي رقم 09-347.

2- علي بورطالية، مرجع سابق، ص 48.

المالية¹، الامر الذي يجعلها غير خاضعة لرقابة السلطة التشريعية، وفي الجزائر يتم استخدام هذه الحسابات على نطاق واسع، حيث تشير بيانات سنة 2014 الى وجود 68 حسابا خاصا يتضمن مئات المليارات من الدنانير²، ويعرف المشرع الجزائري الحسابات الخاصة للخرينة على أنها "حسابات مفتوحة في كتابات الخزينة تقيد فيها عمليات الإيرادات وعمليات النفقات لمصالح الدولة، التي تجربها تنفيذا لأحكام قانون المالية، ولكن خارج الميزانية العامة للدولة"³، بسبب الشروط الخاصة بتمويلها أو لطابعها المؤقت، فعمليات الحسابات الخاصة بالخرينة تسجل في حسابات توصف بالخاصة خلافا لحسابات الخزينة العادية المفتوحة بطابعها في المحاسبة العمومية "عمليات الخزينة"⁴، وعمليات الخزينة الخاصة مقدره ومرخصة بنفس الشروط المطلوبة في الميزانيات العامة، وفي ما يلي نورد الخمسة أصناف الخاضعة لرقابة المراقب المالي:

1- حسابات التجارة.

تدرج في الحسابات التجارية، من حيث الإيرادات والنفقات المبالغ المخصصة لتنفيذ عمليات ذات طابع صناعي أو تجاري تقوم بها المصالح العمومية التابعة للدولة، بصفة استثنائية، ومثال ذلك الحساب التجاري رقم 010-301 بعنوان "حظائر الأدوات للولايات"، وخصص هذا الحساب لضبط حساب العمليات الخاصة بتسيير حظائر الولايات⁵.

2- حسابات التخصيص الخاص.

تدرج في حسابات التخصيص الخاص العمليات الممولة بواسطة الموارد الخاصة على إثر اصدار حكم في قانون المالية، ومثال ذلك، الحساب رقم 103-302 بعنوان "صندوق ضبط الموارد" الذي يسمح بقيد في باب الإيرادات، فوائض القيم الجبائية الناتجة على مستوى أعلى لأسعار المحروقات على السعر المرجعي في قانون المالية، وفي باب النفقات، ضبط نفقات وتوازن الميزانية المحددة عن طريق قنون المالية السنوي، وتخفيض الدين العمومي⁶.

1- نبيل بوفليح، تطوير إدارة الحسابات الخاصة للخرينة كمدخل لترشيد الموازنة العامة في الجزائر- صندوق ضبط الموارد نموذجاً، المجلة العربية للإدارة، مجلد 38، العدد 02، جوان 2018، جامعة الدول العربية، ص 107.

2- نبيل بوفليح، المرجع السابق، ص 107.

3- R.A.D.P, ministère des finances, guide du control financier des dépenses engages, direction général .du budget , 1999, p 132

4- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، مرجع سابق، ص 85.

5- أمر رقم 72-68 المؤرخ في 29 ديسمبر 1972، المتضمن قانون المالية لسنة 1973، الجريدة الرسمية، العدد 01، الصادرة بتاريخ 02 جانفي 1973

6- المادة 10 من قانون رقم 2000-02 المؤرخ في 27 جوان 2000، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2000، الجريدة الرسمية، العدد 33، الصادرة بتاريخ 04 جوان 2000،

الفصل الثاني

مضمون رقابة المراقب المالي

على

تنفيذ النفقات العمومية

الفصل الثاني

مضمون رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية

من أجل احترام قرارات السلطة التشريعية في مجال الإنفاق العمومي، والحفاظ على المال العام، وعدم المساس بمبدأ مشروعية قرارات وأعمال السلطة العامة، وجدت الرقابة السابقة على الالتزام بهذه النفقات، وباعتبار أن المراقب المالي عوناً من أعوان الدولة التي خول له القانون مهمة مراقبة وتنفيذ الميزانية، بما له من صلاحيات وسلطات واسعة.

إن أهمية المراقبة المالية الأولية للنفقات العمومية كإجراء وقائي من شأنه الحفاظ على المال العام والسماح كذلك بضمان متابعة صارمة للميزانيات المبرمجة للبلديات، كما أن المراقبة المسبقة للنفقات العمومية ستسمح بضمان الامتثال للإطار التنظيمي الذي يحكم نظام النفقات العمومية وستعمل على تحديد التجاوزات المحتملة.

وستناول في هذا الفصل مضمون رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية من خلال بحثين خصص المبحث الأول لدراسة مجال رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية وأثارها، في حين خصص المبحث الثاني لدراسة مسؤولية المراقب المالي في تنفيذ الرقابة المالية وأفاق هذه الرقابة

المبحث الأول

مجال وأثار رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية

نظرا للدور البارز والهام للمراقب المالي، فإنه يقع عليه حسن سير المصالح الموضوعة تحت سلطته، ومسؤوليته عن التأشيرات التي يسلمها.

ستتم دراسة هذا المبحث ضمن مطلبين نخصص الأول لدراسة العمليات والمستندات التي تلزم تأشيرة المراقب المالي أي دراسة آليات رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية، على أن نتعرض في مطلب ثاني إلى الآثار المتعلقة بالمراقبة المالية من شروط وأجال منح التأشيرة، وسلطة الأمر بالصرف في مواجهة قرارات رفض التأشير الصادرة عن المراقب المالي.

المطلب الأول

آليات رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية.

بناء على أحكام المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المعدل والمتمم، المتعلق بالمراقبة المسبقة للنفقات الإلزامية¹، فإن المستندات التي لها مفعول في توليد الالتزام بالنفقة تخضع لتأشيرة المراقب المالي ابتداء من توقيعها.

وعطفا على ما سبق ذكره، بعد ان حددنا الهيئات الخاضعة للمراقبة المالية سنخصص هذا المطلب بتحديد وبالتدقيق آليات رقابة المراقب المالي على النفقات المتزام بها، وعليه نخصص الفرع الأول من هذا المطلب لدراسة المستندات الخاضعة للمراقبة المالية، وفي الفرع الثاني سنخصصه لدراسة العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي، وبمعنى أدق وواضح كيف تتم المراقبة من طرف المراقب المالي؟

الفرع الأول: المستندات الخاضعة لرقابة المراقب المالي.

ويمكن تصنيف العمليات التي تكون محل تأشيرة من طرف المراقب المالي إلى مجموعتين، المجموعة الأولى نفقات متعلقة بتسيير المستخدمين، والمجموعة الثانية العمليات المتعلقة بنفقات التسيير والتجهيز.

1- المواد 5 و6 و7، من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المرجع السابق.

◊ أولاً: النفقات المتعلقة بتسيير المستخدمين.

بالرجوع إلى أحكام الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية¹، والتي اعتبرت الموظف كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري، في حين اعتبر المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس سنة 1985، المتضمن القانون النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية²، أن العاملين في المؤسسات والإدارات العمومية، من المصالح التابعة للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها والهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية بما فيها مجلس المحاسبة ورجال القضاء، ان مستخدميها الذي يثبتون في مناصب عملهم بعد انتهاء المدة التجريبية يسمى الموظف³.

والمراقب المالي يقوم بدراسة كافة المعطيات الخاصة بوضعية المستخدمين في المؤسسات والإدارات العمومية، وذلك في حدود الاعتمادات والمناصب الممنوحة، هذه المراقبة تتعلق بكل القرارات الخاصة بالحياة المهنية للموظف⁴، وسير مصالح الموارد البشرية، إن دور ومهام المراقب المالي بخصوص تسيير المستخدمين، لا يتوقف عند حد منح تأشيرته للقرارات الإدارية المرتبطة بالمسار المهني للموظف، وإنما هو إجراء يرتب التزامات مالية على عاتق المؤسسة المستخدمة، تكون بمثابة حقوق مالية للعامل، وهي المرحلة الثانية من رقابته بانتقال دوره من الرقابة التنظيمية إلى الرقابة المالية⁵، وتخضع لتأشيرة المراقب المالي القرارات والمستندات التالية⁶:

1. المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية.

يعتبر المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية وثيقة من وثائق التسيير الحديث للموارد البشرية يتضمن عدة مؤشرات يتعرف من خلالها المسير على الوضعية البشرية لمؤسسته،

1- المادة 04، من الامر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة في 16 جويلية 2006.

2- المرسوم رقم 85-59، المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 13، الصادرة في 24 مارس 1985.

3- المادتين 2 و 5 من المرسوم رقم 85-59، المؤرخ، المرجع السابق.

4- حمودي محمد "دور المراقب المالي في متابعة المسار المهني للموظف"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد الحادي عشر، العدد الثاني، 2018، الصادرة عن جامعة محمد بوضياف المسيلة، ص 542.

5- علي بورطالة، مرجع سابق، ص 84.

6- المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مرجع سابق.

حيث يتضمن تعداد المناصب المالية المشغولة إلى غاية 31 ديسمبر من السنة المنقضية، والمناصب الممنوحة لكل نمط توظيف، طبقاً للقوانين المحددة، وعدد الموظفين المتوقع إحالتهم على التقاعد¹، ويبلغ المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية، إجبارياً، بمجرد المصادقة النهائية عليه من قبل المؤسسة أو الإدارة المعنية إلى المراقب المالي في أجل شهر يبدأ سريانه من تاريخ إبلاغ البيانات المالية للسنة المعنية للأمر بالصرف، وقد استحدث هذا المخطط بموجب المرسوم التنفيذي رقم 95-126 المؤرخ في 29 أفريل سنة 1995²، والذي يهدف إلى الاستغلال العقلاني و الأنجع للموارد البشرية والمالية وتحسين مردود الإدارة العامة.

2. المستندات الفردية المنبثقة عن تسيير الموارد البشرية.

ويقصد بالمستندات الفردية المنبثقة عن تسيير الموارد البشرية، هي تلك المستندات الفردية، باستثناء الترقية في الدرجة، تتعلق بالحياة الإدارية للأعوان العموميين المثبتين والمترشحين والمتعاقدين، التابعين للهيئات والإدارات العمومية³، وهي تخضع للرقابة المسبقة من طرف المراقب المالي باعتبارها نفقة عمومية، وإجمالاً يمكن أن نعتبر أن جميع القرارات الخاصة بالحياة المهنية للموظف والتي تكون محل تأشيرة من طرف المراقب المالي تشترط توفر المنصب المالي ما عدى مقررات الترسيم⁴.

• مجال التطبيق:

التأشيرة السابقة للمراقب المالي تطبق على المستندات الفردية المتعلقة بالمستخدمين من مقررات التعيين، التثبيت، الترقية، التقهقر، الانتداب، خارج الإطار، الاستيداع، الخدمة الوطنية، الإدماج، الاستقالة، العزل، التسريح والتقاعد، فجميع القرارات الإدارية الوظيفية التي تخص المسار والحياة المهنية للموظفين، تخضع وقبل التوقيع عليها من طرف الأمر بالصرف، إلى تأشيرة المراقب المالي إلا أن المشرع استثنى مقرر الترقية في الدرجة، وهي

1- حمودي محمد، المرجع السابق، ص 543.

2- المرسوم التنفيذي رقم 66-145، المؤرخ في 02/06/1966، والمتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين ونشرها، الجريدة الرسمية، العدد 26، الصادرة في 09 ماي 1966، المرسوم التنفيذي رقم 95-126، المؤرخ في 29 أفريل 1995.

3- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، مرجع سابق، ص 112.

4- حمودي محمد، مرجع سابق، ص 543.

الحالة الوحيدة التي لا تتطلب عرضها على المراقبة المالية مونها تعد بمثابة إجراء داخلي، وكون الموظف يحتفظ بنفس المنصب المالي¹.

• آليات المراقبة المالية:

في نطاق هذه المهمة التي تقع على عاتق المراقب المالي في مجال تسيير الحياة المهنية للمستخدمين، عليه لإثبات شرعية الإجراءات عليه التأكد من الحثيات التالية:

✓ سلطة التعيين:

لقد حدد المرسوم التنفيذي 90-99 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري²، حيث حدد هذا المرسوم سلطة تعيين الموظفين والاعوان العموميين الى الوزير فيما يخص مستخدمي الإدارة المركزية، الوالي فيما يخص مستخدمي الولاية، رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمي البلدية، مسؤول المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص مستخدميها.

✓ مطابقة الإجراءات للقوانين السارية المفعول.

حيث يتأكد على سلامة الإجراءات المتعلقة بحثيات قرار أو مقرر المعروض أمامه، بالارتكاز على الأحكام والقوانين السارية المعمول بها المسيرة لعمال الهيئات والإدارات العمومية، من القانون العام للوظيفة العمومية إلى القوانين الأساسية الخاصة ببعض الأسلاك والرتب، من جهة، ومطابقته بالمخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية، من جهة أخرى.

وعندما يعاب مستند فردي صادر عن تسيير الموارد البشرية بعدم المشروعية، في إطار الرقابة البعيدة لمصالح الوظيفة العمومية، فالسلطة التي لها صلاحية التعيين تخطر مصالح المراقبة المالية لاتخاذ اجراء مراجعة المستند المعيب بعدم الشرعية، وفي هذا الاطار فقد صدرت تعليمة وزارية مشتركة بين الوزير المكلف بالمالية والمدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، وضعت اليه لتبادل المعطيات والمعلومات على المستوى المركزي

1- علي بورطالة، مرجع سابق، ص 79.

2- المرسوم التنفيذي رقم 90-99، المؤرخ في 27 مارس 1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الجريدة الرسمية، العدد 13، الصادرة في 28 مارس 1990.

والمحلي تتكفل بالدراسة والمتابعة المستمرة لوضعية الشغل في الوظيفة العمومية، من أجل ضمان ضبط تعدادات المستخدمين، التحكم في تطويره، وترشيد استعمال المناصب المالية¹.

3. القوائم الأصلية للأجور والمرتبات.

القوائم الأصلية للأجور والمرتبات تشكل وثيقة محاسبية تبين عناصر الأجر والتعويضات ومختلف المنح، وبمعنى أدق فالجداول الأصلية للأجور والمرتبات عبارة عن وثيقة محاسبية تعد كل سنة من طرف الأمر بالصرف تضم زيادة على الوضعية الاسمية للمستخدمين، الأجور الموافقة للرقم الاستدلالي للأعوان الذين هم في الخدمة وكذا التعويضات الممنوحة لهم بموجب تطبيق النصوص التنظيمية التي تسيروها، والمقدمة الى غاية 31 ديسمبر من السنة الجارية²، وهي تخضع للرقابة المسبقة.

4. الجداول الاسمية.

وفي اطار تسيير المستخدمين، تدخل أيضا في دائرة اختصاص المراقبة المالية المسبقة على النفقات الإلزامية، مراقبة الجداول الاسمية (Etats Nominatifs)، وهي كشوفات أو قوائم محررة من طرف الأمر بالصرف حسب التصنيف المهني، يضمها جميع أسماء الأعوان الذي يشغلون المناصب المالية، وان قراراتهم الإدارية الشخصية تكون قد تم التأشير عليها من طرف مصالح الوظيفة العمومية والمراقبة المالية، وتم التكفل بهم ماليا من طرف الهيئة المستخدمة بتلقيهم لرواتبهم، ويكون ذلك قبل 31 ديسمبر من السنة المنقضية، تعرض القوائم الاسمية على مصالح الرقابة المالية بغرض التأكد من أنها تحمل نفس أسماء الموظفين المودع قراراتها الإدارية لديها، وفي حالة انقطاع علاقة العمل بسبب الاستقالة أو العزل أو الوفاة أو التسريح، ينبغي على الأمر بالصرف تحرير جداول أصلية معدلة للأولية تقدم للمراقب المالي في بداية السنة المالية³.

وينبغي الإشارة، إلى أن الأمر بالصرف يقدم الملفات إلى المراقب المالي من اجل تأشيرته خلال سريان السنة المالية، اعمالا بمبدأ سنوية الميزانية⁴.

¹ - تعليمة وزارية تعليمية وزارية مشتركة بين الوزير المكلف بالمالية والمدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري تحت رقم 09 مؤرخة في 23 أكتوبر من سنة 2016، تحدد العلاقة الوظيفية بين مصالح المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في اطار مهامهم المتعلقة بضبط تعداد المستخدمين في المؤسسات والإدارات العمومية

² - وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، دليل الرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها، ص 07.

³ - علي بورطالة، مرجع سابق، ص 81.

⁴ - علي بورطالة، المرجع السابق، ص 85.

◇ ثانيا: محاسبة الالتزام بالنفقات.

من خلال دراستنا لتقسيم النفقات في الجزائر في الفصل الأول، اتضح جليا أن المشرع الجزائري قد أخذ بالتقسيم الثنائي للنفقات العمومية بالتقسيم الاقتصادي للنفقة، فميز بين نفقات التسيير و نفقات التجهيز، وقبل التطرق الى ذلك، تنقسم الميزانية العامة من الناحية الشكلية الى:

- **العنوان:** العنوان هو المصفوفة الرئيسية الموجودة داخل الميزانية العامة للدولة، ويكرر في ميزانية كل وزارة، مثل عنوان الاعتمادات المفوضة.
- **الأجزاء:** العنوان يقسم الى أجزاء تمثل الاعتمادات المفتوحة للوزارات بحيث ان الجزء الواحد يشمل نفس النشاط.
- **الأبواب:** الأجزاء مقسمة الى أبواب تجمع نفقات المصلحة الواحدة او لمجموعة مصالح حسب طبيعتها، او حسب تخصصها، الباب يشمل وحدة البنية الميزانية في تنفيذ نفقات التسيير.
- **المواد:** الباب يفصل الى مواد تسمح بتقديم ميزانية عادية، وهذا من وجهتين هما توجيه النفقات وطبيعتها الاقتصادية تطبيقا لمبدأ تخصيص الاعتمادات، فان نفقات التسيير تنفذ حسب كل مادة¹.

◇ الالتزام بنفقات التسيير.

فيما يخص نفقات التسيير فمسك محاسبة الالتزام تهدف الى تحديد مبلغ الالتزام المنفذ من الاعتمادات المسجلة في الميزانية والرصيد المتبقي في كل لحظة بموجب احكام المرسوم التنفيذي المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات المتزمت بها²، وبالرجوع الى احكام هذا المرسوم فقد حدد وبكل وضوح المستندات الخاضعة لمراقبة المالية في مجال نفقات التسيير³، وهي:

- **الاعتمادات المفتوحة أو المخصصة حسب الأبواب والمواد.**

تطبيقا لمبدأ خصوصية الاعتمادات التي تدل على أن الاعتمادات المالية الممنوحة في إطار الميزانية العامة والمرخصة لا تشكل كتلة إجمالية تسمح بمواجهة مطلقة للنفقات، فكل فئة من الاعتمادات تتعلق بعملية مدققة ذات مبلغ محدد، ومن خصائصها أنها:

1- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، مرجع سابق، ص 50.

2- المادة 09، من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مرجع سابق.

3- المادة 28، من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المرجع السابق.

✓ الاعتمادات تكون معينة ومخصصة حسب الأبواب أو القطاعات، تجمل فيها النفقات تبعا لطبيعتها أو لتوجيهها.

✓ إن الاعتمادات المسجلة في باب أو قطاع لا يمكن تحويلها الى باب أو قطاع آخر¹.

• ارتباط أو تحويل الاعتمادات.

إن تطبيق القاعدة الأولى السالفة الذكر المتعلقة بخصوصية الاعتمادات، تطبيقا صلبا، أدى إلى عدم نجاعة تنفيذ الميزانية في بعض الهيئات والقطاعات، مما أدى بالمشروع الجزائري إلى إضفاء مرونة على هذا المبدأ تحقيقا للغاية والمصلحة العامة، وذلك بتحويل الاعتمادات من باب إلى باب بتقييدها بإجراءات صارمة أو بارتباطها مع بعضها البعض.

فاعتمادات الميزانية المفتوحة بعنوان نفقات التسيير يمكن تعديلها أثناء النشاط عن طريق مرسوم التحويل أو عن طريق دفع اعتمادات بناء على تقرير وزير المالية، والجدير بالذكر فإن تعديل الاعتمادات يكون عن طريق قرار وزاري مشترك أو عن طريق مقرر².

• التفويضات بالاعتمادات التي تمنح للأمرين بالصرف الثانويين.

هو تصرف بواسطته يقوم الأمر بالصرف الرئيسي بوضع تحت تصرف الأمرين بالصرف الثانويين، الاعتمادات الضرورية لتسيير المصالح³، وفي إطار العمل بإجراء تفويض اعتمادات التسيير، فإن الأمر بالصرف الثانوي، يحول إلى المراقب المالي المعين لديه أمر تفويض الاعتمادات مع إرفاق بطاقة الالتزام للتأشير عليها، تم يتم تحرير مستخرج أمر تفويض الاعتمادات يوجه لكل أمر بالصرف ويبين مبلغ الاعتمادات المفوض له.

• الالتزام بالنفقة التي تمت.

الالتزام هو تصرف يؤدي إلى توليد دين عمومي، فهو العامل المولد للنفقة، عملية الالتزام مهما كانت طبيعتها فهي تستوجب تأسيس بطاقة التزام ترفق بالوثائق الثبوتية من سند طلب أو مقرر تأشير عن صفقة عمومية، حيث يقوم العون المكلف بالرقابة بتفقد صحة الرصيد القديم، صفة الأمر بالصرف، ترتيب رقم بطاقة الالتزام، التأكد من عقلانية ثمن المشتريات،

1- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، مرجع سابق، ص 29.

2- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، مرجع سابق، ص 60.

3- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، مرجع سابق، ص 58.

وحساب الثمن الإجمالي مع إضافة الرسم على القيمة المضافة، مع التأكد من صفة المتعامل المتعاقد¹.

ان الالتزام بصفة عامة، هو تعهد تلتزم به الهيئة العمومية تجاه الغير بتحمل عبء معين، يصبح بموجبه، مدين لهذا الغير، كما انه يعد بمثابة إثبات نشوء الدين²، كتعيين موظف أو التزام بنفقة أو صفقة عمومية.

وفيما يخص نفقات التسيير التي تتعلق بنشاط سابق لا يمكن الالتزام به حساب ميزانية تسيير النشاط الحالي، غير ان هذه النفقات يمكن الالتزام بها، على حساب الميزانية الحالية بشرط ان المبلغ الغير مسدد فيما يخص كل عنوان لا يتجاوز الرصيد المناظر المعد لنهاية النشاط السابق، او عندما تكون هذه المبالغ الغير مسددة تابعة لأعباء ملحقة كمصاريف الكهرباء والغاز واستهلاك الماء والهاتف³.

◇ الالتزام بنفقات التجهيز.

هي تلك النفقات التي لها طابع الاستثمار الذي يتولد عنه ازدياد الناتج الوطني الإجمالي PNB وهي تمثل المخطط الوطني السنوي الذي يتم إعداده في قانون المالية كوسيلة تنفيذية لميزانية البرامج الاقتصادية، حيث أنّ هذه النفقات توزع على شكل مشاريع اقتصادية توزع على كافة القطاعات. وتمويلها يتم من قبل الخزينة العمومية للدولة بنفقات نهائية كما قد يتم تمويلها بنفقات مؤقتة في شكل قروض و تسبيقات الخزينة أو من البنك أي من خلال رخص التمويل، وتخضع لرقابة المراقب المالي ما يلي:

• رخص البرنامج.

رخص البرنامج تشكل الحد الأعلى للنفقات المسموح بها للأمرين بالصرف ان يلتزموا بها في تنفيذ برامج التجهيز العمومي، وبمفهوم التخطيط المالي البرنامج يدل على مجموعة وسائل تسمح ببلوغ أو تحقيق غرض محدد⁴،

يقصد كذلك برخص البرنامج المبلغ الاجمالي اللازم لتنفيذ البرنامج في ميزانية السنة الاولى التي ينطلق فيها الإنجاز في صورة اعتمادات تقديرية، وهو الامر الذي يسمح للمسير المعني خلال السنوات القادمة بالالتزام اتجاه الغير وإبرام العقود وإجراء طلبات التمويل، و هو

1- بلال عوالي، اليات الرقابة القبلية كأداة فعالة في تسيير صرف النفقات العمومية- المراقب المالي نموذجاً، مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، المجلد 6، العدد1، 2015، جامعة لونييسي علي البلدية، ص 189.

2- علي بورطالة، مرجع سابق، ص 93.

3- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، مرجع سابق، ص 118.

4- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، مرجع سابق، ص 63.

على علم بأنه سيحصل لاحقا على الاعتمادات، و على هذا فإن رخصة تشكل بمثابة ترخيص بالالتزام في حدود سقف محدد، وهي تتميز بما يلي:

- ✓ أنها غير محددة المدة، أي أنها ذات طابع متعدد السنوات (Pluriannuelle)، هو ما يجعلها تشكل استثناء عن مبدأ سنوية الميزانية.
- ✓ أنها مبالغ تسمح فقط بالالتزام دون الدفع
- ✓ أنها قابلة إلى إعادة التقييم برفع مبلغها أو تخفيضه، و ذلك مثالا في حالة تغيير في الأسعار أو تغيير على المستوى التقني، غير أن تخفيض اعتمادات الرخصة يسلبها لاحقا كل إمكانية رفع مبلغها¹.
- التفويضات برخص البرنامج.

ان تفويض رخصة البرنامج هو تصرف بواسطة الامر بالصرف الاولي يفوض الى الامرين بالصرف الثانويين كامل رخصة البرنامج أو جزء منها وكذلك اعتمادات الدفع².

بمفهوم التخطيط المالي فان البرنامج يدل على مجموعة وسائل تسمح ببلوغ أو تحقيق غرض محدد يتغير استخدام رخص البرنامج أو اعتمادات الدفع تبعا لطبيعة البرنامج، وهنا أربعة أصناف من رخص البرنامج:

- ✓ برنامج قطاعية مركزية PSC، ان تبليغ البرامج القطاعية الممركزة ينفذ في شكل مقررات تدعى مقررات البرنامج متخذة من طرف وزير المالية.
- ✓ برنامج قطاعية غير مركزية PSP، وتخص برامج التجهيز المسجلة بإشراف من الوالي، حيث رخصة البرنامج تكون موزعة على شكل قطاعات فرعية ضمن مدونة الاستثمار العمومية ومسببة بمقرر من الوزير المكلف بالمالية³.
- ✓ برنامج تابعة للمخططات التنموية البلدية PCD، وتتمحور حول أنشطة ذات أهمية وألوية في التنمية وبصفة اساسية كالتزويد بالماء الشروب، والتطهير، تؤسس من طرف المصالح الولائية المختصة⁴.

1- علي بساعد، الميزانية، محاضرات ملقاة على طلبة السنة الاولى للمدرسة العليا للقضاء مادة المالية العامة، الدفعة السادسة عشر، السنة الاكاديمية 2005-2006، ص 61.

2- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، المرجع السابق، ص 76.

3- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، المرجع السابق، ص 69.

4- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، المرجع السابق، ص 69.

✓ البرنامج التكميلي لدعم التزايد، ويشمل الاصناف الثلاث، وهو برنامج استثمار عمومي مسجلة في حساب تعيين خاص للخرينة عنوانه "حساب تسيير عمليات الاستثمار العمومية مدونة بعنوان البرنامج التكميلي لدعم التزايد"¹.

ويلاحظ ان بطاقة الالتزام الخاصة بنفقات التجهيز تختلف عن تلك المتعلقة بنفقات التسيير، فيجب ذكر المسير، رقم بطاقة الالتزام، رقم هوية العملية وعنوانها، تحديد صنفها وفقا للميزانية، مع تبيان موضوع الالتزام وتحديد الرصيد القديم².

ويتضح ان تأشيرة المراقب المالي تخضع لها نفقات التسيير والتجهيز، وملفات المهنية للمستخدمين، وبذلك فان الرقابة المالية، تشمل نفقات الميزانية العامة كلها ولا يمكن باي حال من الأحوال اجراء عملية إنفاق دون الحصول على تأشيرة المراقب المالي.

الفرع الثاني: العناصر الخاضعة للمراقب المالي في مجال الرقابة على الانفاق العمومي.

من خلال أحكام المادة 58 من قانون المحاسبة العمومية، التي تنص على وظيفة المراقب المالي في تنفيذ الميزانية، ونص المادتين 09 و 23 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المعدل والمتمم، بالمرسوم التنفيذي رقم 09-304 السالفي الذكر، التي حددت وبدقة العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي وهي:

◇ أولاً: الصفة القانونية للأمر بالصرف.

الأمر بالصرف هو كل شخص له صفة للإنجاز عمليات المعاينة، وتصفية الإيرادات، والالتزام، وتصفية وأمر حوالة النفقات العمومية، وقد عرفته المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية، الأمر بالصرف هو كل شخص مؤهل قانوناً للقيام بتنفيذ عمليات الالتزام بالنفقة أو التصفية أو التوجيه الأمر بالدفع³.

أن اعتماد الأمر بالصرف لدى المراقب المالي يتطلب إبلاغ هذا الأخير بمسند التعيين وإيداع نموذج الإمضاء لديه، ويمكن للأمرين بالصرف وفي حدود صلاحياتهم، وتحت مسؤوليتهم، منح تفويض بالإمضاء لموظفين مثبتين موضوعين تحت سلطتهم المباشرة، وفي

1- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، المرجع السابق، ص 72.

2- علي بورطالة، مرجع سابق، ص 94.

3- عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 466.

حالة اعتماد الإضافي أو المفوض ينتهي وظيفة الأمر بالصرف الذي منح التفويض¹، والأميرين بالصرف هم ابتدائيون رئيسيون، وإما ثانويين أو منفردين.

◇ ثانيا: مطابقة الالتزامات والمستندات للقوانين والأنظمة.

تجسيدا لضمان توظيف قانوني للاعتمادات الممنوحة، فإن مراقبة النفقات الإلزامية تتطلب منع كل التزام بنفقة لا تتوافق مع القوانين والتنظيمات السارية المفعول، أو الغير مبررة، فالمراقب المالي يسهر على مراقبة مشروعية الإنفاق العمومي، وهذا دون المساس بمبدأ ملائمة الأمر بالصرف التي هي من اختصاصه².

◇ ثالثا: توفر الاعتمادات والمناصب المالية.

وذلك بالرجوع لمدونة الميزانية الخاصة بالقطاع المعني، وعليه لمعرفة وجود الاعتمادات الخاصة بعملية مالية يكفي الرجوع إلى مدونة الميزانية التي تم اعتمادها في بداية السنة المالية، وذلك بمقارنة مبلغ الالتزام بالنفقة مع المبلغ الإجمالي الخاص بكل عملية حيث يتم في بطاقة الالتزام تسجيل الرصيد المتبقي الذي يكون المرجع الرئيسي للعملية اللاحقة³.

فمهمة المراقب المالي التأكد من ان الالتزامات المقترحة يتم إنجازها في حدود الاعتمادات المالية المرخص للأمر بالصرف العمل بها احتراماً لمبدأ سنوية الميزانية، غير أنه استثناء من هذا المبدأ (سنوية الميزانية) يمكن للمراقب المالي فيما يخص نفقات التسيير، التي تتعلق بنشاط سابق لا يمكن الالتزام بها على حساب ميزانية تسيير النشاط الحالي، غير ان هذه النفقات يمكن الالتزام بها على حساب الميزانية الحالية بشرط ان المبلغ غير المسدد فيما يخص كل عنوان لا يتجاوز الرصيد المناظر المعد لنهاية النشاط السابق، أو عندما تكون هذه الأعباء الغير مسددة تابعة للتكاليف الملحقة (استهلاك الكهرباء، الهاتف...)⁴.

◇ رابعا: مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثائق الملحقة.

وتتمثل الوثائق الملحقة في وثائق الإثبات المختلفة التي يرفقها الأمر بالصرف مع بطاقة الالتزام ويقدمها للمراقب المالي، ونذكر على سبيل المثال: قرار تعيين موظف، سند طلب، عقد صفقة...، ويتكفل المراقب المالي في حدود اختصاصاته بإجراء مراجعة حسابية للمبالغ

1- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، مرجع سابق، ص 116.

2- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، المرجع السابق، ص 117.

3- يونس عفان، مرجع سابق، ص 30.

4- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، مرجع سابق، ص 117.

المقترحة للالتزام التي يجب أن تكون مطابقة لوثائق الإثبات المقدمة من طرف الامر بالصرف.

◇ خامسا: وجود التأشير والآراء المسبقة.

أي التأكد من وجود التأشير والتراخيص والآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة قانونا لهذا الغرض إذا ما نص القانون على إلزاميتها، ويتعلق هذا بخصوص الصفقات العمومية التي يتطلب تنفيذها التأشير المسبقة للجنة الصفقات العمومية وفي حالة عدم وجود التأشير لا يمكن تنفيذ الصفقة. وما يجب ملاحظته أن المراقب المالي له وظيفة مزدوجة فهو عضو في لجنة الصفقات التي تختص بالتأشير أو عدم التأشير على قبول الصفقة، كما أنه في ذات الوقت يراقب النفقات الملتزم بها ويؤشر عليها¹،

المطلب الثاني

أثار رقابة المراقب المالي

وسنتناول في هذا المطلب أثار ونتائج الرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها، ونقسم هذا المطلب إلى فرعين الأول في حالة شرعية الالتزام بالنفقة وأجال دراسة المستندات والملفات المعروضة أما المراقب المالي وفي الفرع الثاني سنتناول حالة عدم شرعية الالتزام بالنفقة، وسلطات الأمر بالصرف في مواجهة قرار الرفض.

الفرع الأول: حالة شرعية الالتزام بالنفقة.

ان بطاقة الالتزام المطالب بتقديمها الأمر بالصرف هو تصرف مكتوب يقوم به هذا الأخير بتدوين المبالغ المقررة للعملية، وان يكون مرفقا بالوثائق الثبوتية والتدعيمية، بعد أن يتحقق المراقب المالي من صحة العمليات والتصرفات التي قام بها الأمر بالصرف من الناحية الشكلية والموضوعية تمنح التأشير، حيث تعتبر هذه الأخيرة الوسيلة القانونية التي تكسب الصفة المنشئة للالتزامات القوة القانونية، لتواصل مسارها نحو المحاسب العمومي للدفع، لان من دونها تبقى تصرفات الأمر بالصرف مجرد مشروع².

1- المواد من 171 الى 175 من المرسوم الرئاسي 15-247، مرجع سابق.

2- صدوق المهدي و خيرة شرطي ، فعالية الرقابة المالية السابقة على الصفقات العمومية في ترشيد النفقات العمومية، مجلة القانون والمجتمع، المجلد6، العدد1 ، 2012، جامعة السانانية وهران، ص252.

◊ أولاً: أجال البث في الالتزام بالنفقة.

بالرجوع إلى أحكام المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المعدل والمتمم، السالف الذكر، فنجد في الفصل الثالث منه أجال الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها، ووفقا لما جاء في نص المادة 14 من هذا المرسوم، فإن أجال فحص ودراسة ملفات المشاريع الملتزم بها التي يقدمها الأمر بالصرف إلى مصالح الرقابة المالية خلال عشرة (10) أيام كحد أقصى، ويسري هذا الأجال ابتداء من تاريخ استلام جدول الإرسال، أما فيما يخص الملفات الأكثر تعقيدا فيمكن لمراقب المالي أن يمدد اجل البث إلى عشرون (20) يوما عندما يتطلب ذلك.

ومن المعلوم أن تاريخ اختتام الرقابة على ميزانية التسيير يصادف تاريخ 10 ديسمبر من السنة التي يتم فيها الالتزام، غير انه في نطاق نفقات ميزانية التجهيز فيمدد التاريخ إلى غاية 20 ديسمبر¹. ويمدد هذا التاريخ في حالة الضرورة المبررة قانونا بمقرر من الوزير المكلف بالمالية أو من المديرية العامة للميزانية.

ويستثنى من هذا الأجل نفقات التجهيز أو الاستثمار من الميزانية المركزية الخاصة بالولاية والتي تخضع للتنظيم المعمول به².

◊ ثانيا: التأشيرة المسبقة للمراقب المالي (VISA).

التأشيرة تعبر عن اختصاص جوهري للمراقب المالي، لذا فهو ملزم بالتأشير المسبق للالتزام بالنفقة التي تكون قانونية³، والتأشيرة هي ذلك الختم الذي يضعه المراقب المالي على بطاقة الالتزام بعد فحصها والتأكد من تطابق النفقة مع التشريع المعمول به، وتعتبر هذه التأشيرة كأداة في يد المراقب المالي يستعملها لإتمام مهمته التي يسهر على تنفيذها وهي الرقابة القبليّة على النفقة الملتزم بها⁴، وبهذا التصرف يخضع المراقب المالي الوثائق المتضمنة للالتزام بالنفقة لختمه وإمضائه للإشهاد على مشروعية تلك النفقة محل الالتزام.

ان منح التأشيرة من طرف المراقب المالي هو دليل على صحة النفقة وشرعيتها وسلامة إجراءاتها من الناحية القانونية.

1- المادة 16 ، من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مرجع سابق.

2- المادة 17 ، من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المرجع السابق.

3- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، مرجع سابق، ص 129

4- عبد الحفيظ عباس، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية دراسة حالة: نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصور، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2012، ص 62.

◇ ثالثاً: الآثار القانونية لمنح التأشيرة.

ان قرار المراقب المالي بمنح التأشيرة ليس له اثار ملزما على الامر بالصرف، حيث يمكن له ان يعدل على إتمام إجراءات تنفيذ الالتزام بالنفقة العمومية، بما له من سلطة تقديرية، عن طريق سحب الالتزام بالنفقة، مراعيًا في ذلك مقتضيات المصلحة العامة، ومبدأ الملائمة والتكيف الذي يحكم المرافق العمومية، وبالتالي فان قرار منح التأشيرة لا يمكن اعتباره تصرفاً قانونياً ذو طابع تنفيذي نهائي، قابل لإحداث اثر قانوني¹.

الفرع الثاني: حالة عدم شرعية الالتزام بالنفقة.

في حالة خرق قانوني للإجراءات المنصوص عليه في القوانين والتنظيمات المعمول بها، فيمكن للمراقب المالي ان يمتنع عن منح التأشيرة، ويميز القانون في حالة عدم شرعية الالتزام بالنفقة العمومية بين الرفض المؤقت او الرفض النهائي، والرفض في مفهومه العام خو تصرف كتابي بواسطته يعلن المراقب المالي عن رفضه قبول الالتزام بالنفقة لعدم مشروعيتها، فمذكرة الرفض التي يجري تحويلها الى الامر بالصرف الموقعة من طرف المراقب المالي يجب ان تحتوي على كل الملاحظات المسجلة ومراجع النصوص بالقضية المعالجة وهو الأمر الذي يبرر عدم التأشير عليها².

◇ أولاً: الرفض المؤقت.

يكون الرفض مؤقتاً في إحدى الحالات التالية³:

- ✓ اقتراح التزام معيب بعدم الشرعية يحتمل إصلاحه.
- ✓ غياب أو عدم كفاية وثائق الثبات المرفقة في طي بطاقة الالتزام.
- ✓ إهمال ملاحظة جوهرية في الوثائق المرفقة.
- ✓ أخطاء مادية في سندات الطلب أو في المقررات وغيرها.

ويجب ان يبلغ المراقب المالي الأمر بالصرف مذكرة الرفض المؤقت، التي تحتوي على كل الأسباب التي تعترض تأشيرة الملف، وتعتبر مذكرة الرفض المؤقت إجراء شكلي يسمح

1- صدوق المهدي و خيرة شرطي، مرجع سابق، ص 258 و 259.

2- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، مرجع سابق، ص 130.

3- المادة 07، من المرسوم التنفيذي رقم 09-347، مرجع سابق.

للأمر بالصرف بان يتخذ التدابير وتصحيح الأخطاء واستدراك الملاحظات والالتزام بشرعية النفقة¹، ويترتب عنها أيضا إيقاف ميعاد سريان فحص ملفات الالتزام بالنفقة².

◇ ثانيا: الرفض النهائي.

يرفض المراقب المالي منح التأشيرة على الالتزام بالنفقة، رفضا نهائيا، في الحالات التالية:

- ✓ عدم مطابقة الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
- ✓ عدم وفرة اعتمادات والمناصب المالية.
- ✓ عدم احترام الامر بالصرف للملاحظات المدرجة في مذكرة الرفض المؤقت.

والرفض النهائي هو القرار النهائي الذي يتخذه المراقب المالي المتضمن رفض التأشيرة على مشروع الالتزام المقدم من طرف الأمر بالصرف، ويكون هذا الرفض عند معاينة المراقب المالي لمخالفات جسيمة لقواعد المحاسبة العمومية³.

وبناء على الأسباب المذكورة أعلاه، يرسل المراقب المالي مذكرة الرفض النهائي إلى الأمر بالصرف المعني، تكون مرفقة ببطاقة الالتزام الأصلية والملف كاملا، وفي هذه الحالة يجب على المراقب المالي نسخ مقررات الرفض النهائي في ثمانية نسخ وتحويلها إلى المديرية العامة للميزانية (مديرية التقنين والمراقبة) مدعمة بشرح كاف يبرر المراقب المالي موقفه من الالتزام محل النزاع، الأمر الذي يسمح للمديرية العامة للميزانية التدقيق في صحة مقررات التحدي التي من المحتمل اتخاذها الأمر بالصرف⁴.

◇ ثالثا: سلطة الأمر بالصرف في مواجهة قرار الرفض النهائي.

قد منح المشرع الجزائري إمكانية للأمر بالصرف القيام بالالتزام بالنفقة تحت مسؤوليته، وهو ما اصطلح عليه بمقررات التحدي أو التغاضي (décision de passer outre)، ومقرر التحدي إجراء استثنائي بواسطة الأمر بالصرف، يجبر المراقب المالي على التأشير على

1- صدوق المهدي و خيرة شرطي، مرجع سابق، ص 252.

2- المادة 11، من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مرجع سابق.

3- أسامة بوشماخ، دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العمومية الملتمز بها للجماعات المحلية ترشيدا لتنفيذ السياسة المحلية، مجلة اكاديميا للعلوم السياسية، المجلد 06 العدد 02، 2020، جامعة الجزائر3، ص 285.

4- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، مرجع سابق، ص 131.

مستند الالتزام الذي كان محل رفض نهائي نكون مجازاة المراقبة برفض التأشيرة من طرف المراقب المالي، في حال إذا لاحظ هذا الأخير عدم شرعية النفقة¹.

فالتغاضي يعقد الأمر بالصرف بالالتزام بالنفقة تحت مسؤوليته بمقرر كتابي ومسبب يرسل إلى الوزير المكلف بالمالية²، لكن سرعان هذه القاعدة يبقى متوقفا لبعض الاعتبارات من طرف سلطة اتخاذ قرار التحدي التي تخول الأمر بالصرف إحلال مسؤوليته محل مسؤولية المراقب المالي.

1- المستندات التي لا تكون محل لمقررات التحدي:

- ✓ مستندات الخاصة بالتنسيير المهني للموارد البشرية.
- ✓ القوائم الاصلية للأجور والمرتببات.
- ✓ القوائم الاسمية.

2- مذكرات الرفض النهائي التي تكون مبررة بما يلي، لا يجوز إصدار مقررات

التحدي:

- ✓ صفة الأمر بالصرف.
- ✓ عدم وفرة الاعتمادات أو المناصب المالية.
- ✓ غياب تأشيريات أو اراء مسبقة يستوجب التنظيم العمل بها.
- ✓ التوجيه الغير قانوني للالتزام ذلك بغرض إخفاء تجاوزات للاعتمادات او تعديلها³.

اما بطاقة الالتزام المرفقة بمقرر التحدي ترسل الى المراقب المالي للحصول على تأشيرة الأخذ في الحساب، مع الإشارة الى رقم وتاريخ رفع التحدي.

المبحث الثاني

مسؤولية المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية، وتقييم رقابته.

نظرا للدور الفعال والبارز والهام لمراقب المالي وحساسية المهام الموكلة إليه، فانه تقع عليه حسن سير المصالح الموضوعة تحت سلطته، ومسؤوليته عن التأشيريات التي يسلمها ويمنعها، وباعتبار ان المراقب المالي عوننا من أعوان الدولة تشمله كغيره من مستخدمي الإدارة العامة المسؤولية الإدارية والتأديبية.

1- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، المرجع السابق، ص 131.

2- المادة 16، من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مرجع سابق.

3- المادة 19، من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المرجع السابق.

غير انه سيقترن موضوع الدراسة على المسؤولية المالية والانضباط الميزانياتي للمراقب المالي من خلال تحديد المخالفات المعاقب عنها من طرف مجلس المحاسبة في المطلب الأول، في حين سنتناول في المطلب الثاني تقييم رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية من خلال دراسة واقع وأفاق المراقبة المالية.

المطلب الأول

المسؤولية المالية والانضباط الميزانياتي للمراقب المالي

يتعرض موظفي مصالح المراقبة المالية نتيجة لعدم احترامهم للواجبات والحقوق لعقوبات جزائية أو تأديبية أو مدنية أو مالية، وهذا حسب طبيعة الخطأ أو الجريمة أو المسؤولية، فالتخلي وعدم القيام بالالتزامات المهنية، أو أي تهاون في الانضباط أو أي خطأ أو مخالفات يرتكبها الموظف أثناء أو بمناسبة القيام بمهامه، يشكل خطأ مهنيا يعرض صاحبه لعقوبات تأديبية، وهذا دون المساس بالمتابعات التأديبية¹.

وللحديث عن مسؤولية المراقب المالي في تنفيذ النفقات العمومية، يجب أولاً تحديد التزامات ومهام المراقب المالي والمراقب المالي المساعد في مجال الرقابة على الانفاق العمومي، تم التطرق الى تحديد المخالفات والعقوبات والجهة المسؤولة عن اصدار العقوبات في مجال الرقابة على النفقات العامة.

الفرع الأول: التزامات المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية.

بالرجوع الى مسؤولية المراقب المالي في تسيير اعماله، نجد أن المشرع قد تقطن في تعديله للمرسوم التنفيذي 09-374 السالف الذكر، بتحديد مسؤولية المراقب المالي بدقة والتي غيبتها في المرسوم التنفيذي 92-414، وتتمثل في مسؤوليته الشخصية، وبالتالي أوضح المرسوم المعدل، اللبس الذي كان يمكن ان يخلق عدة علامات استفهام في نوع مسؤولية المراقب المالي اثناء ممارسته لوظيفته².

وللمراقب المالي مسؤولية ادارية ومحاسبية وجزائية، فيكون مسؤولاً على التأشيرات التي يمنحها ومذكرات الرفض التي يصدرها، كما له مسؤولية اتجاه مصالحه³.

1Ministère Des Finances, Direction Général Du Budget, Guide De Déontologie Des Fonctionnaires De La-Direction Générale Du Budget, 2020, P 19.

2- أسامة بوشماخ، مرجع سابق، ص 288

3- محمد حمودي، مرجع سابق، ص 546.

لقد جاء في المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 29-414، السالف الذكر، ما يلي "يلزم المراقبون الماليون والمراقبون الماليون المساعدون بالسهر المهني لدى دراسة الملفات والقرارات التي يطلعون عليها"، ويستمد هذا الالتزام من القواعد والمبادئ العامة التي تركز عليها الوظيفة العمومية، حيث نصت المادة 08 من الامر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، من أنه "على الموظف ان يسهر على حماية الوثائق الإدارية وامنهما. يمنع كل إخفاء او اتلاف الملفات أو المستندات أو الوثائق الإدارية، ويتعرض مرتكبها الى عقوبات تأديبية دون المساس بالمتابعات الجزائية"

ومن المعلوم ان المراقب المالي ملزم بمسك محاسبة الالتزام وكذلك متابعة سير مصالحه وانضباط مستخدميه، ومما سبق ذكره يمكن تحديد التزامات المراقب المالي في:

◊ أولاً: التطبيق السليم والمشاركة في تنفيذ وتعميم التشريع والتنظيم.

ان المهمة الأساسية للمصالح المراقب المالي والتي وجد من اجلها مراقبة مشروعية الانفاق العمومي، وعلى هذا الأساس فان المراقب المالي مطالب بالتطبيق السليم للقواعد القانونية والمالية والتنظيمية الخاصة والمحددة لطرق الانفاق العمومي، وان تكون في إطار الشرعية والاعتماد المقرر ووفرة المناصب المالية، والامساك الحسن للمحاسبة قبل التوصل الى منح التأشير من عدمها، وهذا الالتزام او المهمة قد أدرجت في احكام المرسوم التنفيذي رقم 11-381، السالف الذكر، المتعلق بالتنظيم الإداري لمصلحة الرقابة المالية¹.

فنتفיד مهام الرقابة في إطار القوانين والتشريعات السارية المفعول من صميم المهام المراقب المالي، فطريقة الفحص والرقابة محددة وفقا لطريقة عمل يشارك فيها كل موظفي واعوان الرقابة المالية، كل في مجال مهامه المسندة اليه، ويدخل ضمن هذه المهام الدور الاستشاري للمراقب المالي من خلال تقديم النصائح المالية والإدارية للأمرين بالصرف، وللغائدة العامة والتنفيذ الحسن للنفقات العمومية، طلب من المراقب المالي تقديم توجيهات وارشادات للأمرين بالصرف، لتجنب اصدار مذكرات الرفض، ويتحقق بالتبعية نتيجة ذلك الهدف المنشود من فعالية النفقات العمومية².

وفي هذا الصدد تم اصدار العديد من التعليمات واللوائح المنظمة لعلاقات العمل بين مصالح الرقابة المالية من جهة، والإدارات والمؤسسات العمومية من جهة أخرى، رسمت علاقة عمل المراقب المالي مع محيطه الخارجي.

1- المادة 10، من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، مرجع سابق.

2- علي بورطالة، مرجع سابق، ص 103.

ان معرفة القوانين والأنظمة المتعلقة بمكان العمل والحياة العملية وبيئة العمل، فضلا عن العلاقات الموجودة بين مختلف الموظفين التابعين لمصالح الرقابة المالية، هي واحدة من اهم الواجبات التي يجي على الموظف الاهتمام بها، وإيلائها أكبر قدر من العناية، وفي هذا الصدد فإنه من واجب مستخدمي المصالح الرقابة المالية سواء كان على مستوى المصالح المركزية أو المصالح الخارجية، احترام القوانين ، والعمل على تطوير مهاراته ومعارفه القانونية¹.

◇ ثانيا: مسك السجلات والدفاتر.

ان مسك سجلات ودفاتر المحاسبة فيما يتعلق بالالتزام بالنفقات، يهدف الى تحديد المبلغ الملزم به ضمن الاعتمادات المالية الممنوحة للأمر بالصرف، وبوجود عمليات حسابية متسلسلة للاعتمادات المفوضة سواء في ميزانية التسيير او في حالة تسجيل البرامج في ميزانية التجهيز او الاستثمار، مع الأخذ بعين الاعتبار مبدا تخصيص الاعتماد حسب طبيعة النفقة، ومبدأ سنوية الميزانية مع الاستثناء الوارد بإلغاء او تأجيل الاعتمادات ضمن رخص البرامج التي تبقى سارية المفعول دون زمن محدد لغاية الغائها².

فقل او تحويل اعتمادات مالية تستوجب إجراءات وقواعد قانونية ومالية تطبيقية بعد الحصول على موافقة الوزير المكلف بالمالية، فإجراءات تحويل الاعتمادات في الميزانية تتم على الشكل التالي:

- ✓ إذا تعلق الامر بتحويل اعتمادات من مادة الى أخرى بنفس الفصل، فان قرار التحويل يعود الى الامر بالصرف، للحصول على تأشيرة المراقب المالي.
- ✓ إذا كان طلب التحويل من فصل الى فصل اخر، فيجب الحصول أولا على موافقة الوزير المكلف بالمالية.
- ✓ اذا كان تحويل اعتماد مالي من ميزانية وزارة الى ميزانية وزارة أخرى فإنه يتطلب اصدار مرسوم³.

ان الالتزام بالإنفاق الذي سبق وان منح بشأنه المراقب المالي تأشيرته، واعيدت الملفات الى الامر بالصرف للتنفيذ، لا يعني ان أثرها قد زالت بالنسبة للمراقب المالي، بل يحتفظ بها وتسجل حسابيا في الأرشيف، فعمليات الانفاق اللاحقة تأخذ اعتماد الانفاق السابق بعين

1- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، دليل اخلاقيات المهنة لموظفي المديرية العامة للميزانية، 2020، ص 04.

2- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، مرجع سابق، ص 79.

3- علي بورطالة، مرجع سابق، ص 97

الاعتبار، تماشياً مع توفر باقي الرصيد، فالمراقب المالي ملزم قانوناً بمسك سجلات الالتزامات المحاسبية¹.

وللمراقب المالي ان يلتزم بوضع تحت تصرف مصلحته سجلات خاصة بالتأشيرات، مقسمة الى ثلاثة أنواع يخصص السجل الأول لتسجيل التأشيرات الممنوحة مع إمكانية تعدد السجلات مع ذكر الرقم التسلسلي وتاريخ التأشير، وسجل ثاني يخصص للمذكرات الرفض المؤقت في حين يخصص الأخير الى تدوين مذكرات الرفض النهائية².

وعلى العموم، حتى يتمكن المراقب المالي من ممارسة الرقابة السابقة، وأحياناً اللاحقة، على تنفيذ النفقات العمومية، ألزمه القانون بمسك محاسبة الالتزام بالنفقات، حيث يقع عليه عبء تسجيل العمليات الملتزم بها، وضبطها في سجل أعد خصيصاً لذلك، يدون فيه البيانات المتعلقة بالعمليات المالية، كنوعها ومبلغها والوثائق المثبتة لها، والأمر بالصرف الملتزم بها ورقم وتاريخ التأشير، هذا الدور المحاسبي للمراقب المالي يعد الوسيلة المثلى لحفظ وتثبيت كل العمليات المالية التي تتعلق بموضوع رقابته وتمكنه من معرفة المبالغ الملتزم بها، ومن ثمة إرسالها للمصالح المعنية في حال طلبت منه³.

وفي الحقيقة، ان عدم الالتزام المراقب المالي بمسك هذه السجلات او عدم التزامه بالمحافظة على الوثائق الإدارية وملفات الالتزام، يعرض المراقب المالي الى المتابعة التأديبية والشخصية، وحتى المتابعة الجزائية اد تنص المادة 119 من قانون العقوبات⁴، على ما يلي "يعاقب بالحبس من ستة (06) اشهر الى ثلاثة (3) سنوات وبغرامة من 50.000 د.ج الى 200.000 د.ج، كل موظف عمومي في مفهوم المادة 2 من القانون 06-01 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، تسبب بإهماله الواضح في سرقة او اختلاس او تلف او ضياع أموال عمومية او أشياء خاصة تقوم مقامها او وثائق او سندات او عقود او أموال منقولة وضعت تحت يده سواء بحكم وظيفته او بسببها، وتتضاعف العقوبة في حالة الموظف الذي يتلف او يزيل عمداً بطريق الغش

1- علي بورطالة، المرجع السابق، ص98.

2- المادة 23، من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، مرجع سابق.

3- خالد سكوتي، الدور الرقابي للمراقب المالي، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد الخامس، العدد الأول، سنة 2020، جامعة زيان عاشور الجلفة، ص181.

4- المواد من 119 الى 143، من الامر رقم 20-01 المؤرخ في 08 جوان 2020، المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادرة في 30 جويلية 2020، المعدل والمتمم، للأمر رقم 66-156، المؤرخ في 08 جوان 1966.

وبنية الإضرار¹ ومن بين الواجبات والاخلاقيات المنصوص عليها في دليل اخلاقيات موظفي المديرية العامة للميزانية، الالتزام المرتبط بواجب الحفاظ وحماية الممتلكات العامة والخاصة².

وبالرجوع الى دليل اخلاقيات المهنة، يجب على موظفي المديرية العامة للميزانية، السهر على حماية وامن الوثائق الإدارية، حيث انه واجب مهني وقانوني، فيمنع كل إخفاء أو تحويل أو اتلاف الملفات أو المستندات أو الوثائق الإدارية، وهذا تحت طائلة عقوبات تأديبية على وجه الخصوص، ويدخل ضمن هذا الالتزام الحفاظ على الممتلكات الموضوعة تحت تصرف المراقب المالي والتي يجب ان يسهر على أمنها، وان يكون الاستعمال علة وجه حصري مهني بحث، خاص بالمهام الإدارية ويشمل الوسائل وبرامج الإعلام الآلي³.

◇ ثالثا: الالتزام بمراسلة وإعلام وزارة المالية.

ان المراقب المالي وفي إطار أداء وظيفته الرقابية في مجال تنفيذ النفقات العمومية، مطالب بمراسلة وزير المالية وبالتحديد المديرية العامة للميزانية باعتبارها الهيئة الوصية على المراقبة المالية، ويكون الإعلام دوريا بالحالات المتعلقة بتطور الالتزام بالنفقات⁴، ففي نهاية كل سنة مالية وباختتام الميزانية، فان المراقب المالي يعد عرض حال عن تنفيذ الميزانية ومراقبتها، ويذكر في ذلك الصعوبات التي واجهته والمخالفات المالية المسجلة على مستوى دائرة اختصاصه الإقليمي، مع تقديم الاقتراحات والتدابير التي تحسن شروط صرف الميزانية، وأي اقتراح مفيد لذلك⁵.

وتمثل التقارير الدورية والسنوية أهمية كبرى تعتمد عليها وزارة المالية في ضبط الميزانية، ويقصد بمفهوم ضبط الميزانية هو وثيقة تثبت تنفيذ قانون المالية، التي تسمح للبرلمان مراقبة ومقارنة الرخص الممنوحة مع العمليات المنفذة حقيقة من طرف الحكومة.

وفي هذا الاطار، فقد اصدر المدير العام للميزانية مذكرة عمل موجهة الى المراقبين الماليين فيما يخص تسيير ومتابعة عمليات التجهيز العمومي للدولة، والتي سجل فيها عدم تقييم نشاط مديريات البرمجة والمتابعة، وجود اختلالات في تسيير عمليات التجهيز العمومي،

1- خالد سكوتي، مرجع سابق، ص 184.

2- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، دليل اخلاقيات المهنة لموظفي المديرية العامة للميزانية، مرجع سابق، ص 08.

3- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، دليل اخلاقيات المهنة لموظفي المديرية العامة للميزانية، المرجع سابق، ص 12.

4- المادة 24، من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، مرجع سابق.

5- علي بورطالة، مرجع سابق، ص 99.

مردده الى عدم تبليغ مصالح المراقبة المالية المصالح المركزية لوزارة المالية، بالقرارات المتعلقة برخص البرامج ومقررات التفريد واعتمادات الدفع¹.

واعداد التقارير السنوية للوزير المكلف بالمالية مهمة اصيلة للمراقب المالي، ويساعده في ذلك المراقبين المساعدين الموضوعين تحت وصايته الإدارية.

◇ رابعاً: الالتزام بالسري المهني.

كل من المراقب المالي ومساعدته موظف عمومي ووظيفته تتيح له الاطلاع على أمور وأسرار لم يكن في استطاعته أن يطلع عليها ولا وظيفته أو منصبه، لهذا أجمع الفقه والقضاء والتشريع على التزامه بالمحافظة على أسرار الوظيفة وعدم الاطلاع الغير على أمر وعمل مكتوب أو خبر يعرفه هو بنفسه أو يحوز أثناء ممارسة مهامه².

ومعلوم أن التزام المراقب المالي أو مساعدته بالسري المهني يبقى قائماً ولو بعد الانفصال عن العمل، وهذا ما تنص عليه المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، السالف الذكر، بقولها " يلزم المراقبون والمراقبون الماليون المساعدون بالسري المهني لدى دراسة الملفات والقرارات التي يطلعون عليها"، و ينص القانون الأساسي للوظيفة العمومية بأنه " يجب على الموظف الالتزام بالسري المهني 9 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية 24 وجاء أيضاً في المادة ويمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة أو حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ما عدا ما تفتضيه ضرورة المصلحة، ولا يتحرر الموظف من واجب السري المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة³."

ويقصد بالسري المهني انه على موظفي مصالح الرقابة المالية باختلاف رتبهم في السلم الإداري الكشف عن أي وثيقة أو أي حدث أو أي خبر علم به او اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ما عدى ما تقتضيه المصلحة العامة⁴.

ومن بين الحالات التي تدخل في مجال الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية والتي يعفى فيها المراقب المالي والمراقب المالي المساعد من الالتزام بالسري المهني، ما اقره القانون المتعلق بمجلس المحاسبة، والتي نص على ما يلي "بغض النظر عن الأحكام المخالفة، يعفى

1- تعليمة رقم 2016/01، مؤرخة في 17 أكتوبر 2016، متعلقة بتسيير ومتابعة عمليات التجهيز العمومي للدولة، صادرة عن المديرية العامة للميزانية.

2- خالد سكوتي، مرجع سابق، 178.

3- المادة 48، من الامر 06-03، مرجع سابق.

4- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، دليل اخلاقيات المهنة لموظفي المديرية العامة للميزانية، مرجع سابق، ص 12.

المسؤولون أو الأعوان التابعون للمصالح والهيئات خاضعة للرقابة الخارجية من كل التزام باحترام الطريق السلمي أو السر المهني تجاه مجلس المحاسبة¹.

ومما سبق نحدد مسؤولية المراقب المالي كالتالي:

- ✓ المسؤولية الإدارية والتأديبية، ويطبق عليه احكام الامر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية².
- ✓ المسؤولية الجنائية، وتستمد من احكام قانون العقوبات، والقانون المتعلق بمكافحة الفساد³.

اما فيما يخص المراقبة السابقة للنفقات الإلزامية، فالمراقب المالي يكون مسؤولا عن التأثيرات التي يعلنها، والرفض الذي يبلغه الى الامر بالصرف، كما ان المراقب المالي المساعد مسؤول في حدود الاختصاصات التي يفوضها له المراقب المالي، عن الاعمال التي يقوم بها وكذا التأثيرات التي يسلمها في إطار الرقابة المسبقة المحددة في التشريع والتنظيم الساريين المفعول، وهو ما اصطلح عليه المسؤولية المالية والانضباط الميزانياتي للمراقبة المالية.

الفرع الثاني: المخالفات والعقوبات.

يتمتع كل من المراقب المالي والمراقب المالي المساعد بالحماية المادية والقانونية أثناء أدائهم لوظيفة الرقابة المالية، الا انه تقوم مسؤولياتهما في مهام اختصاصهما حسب المهام المسندة اليهما وفقا لأحكام المادة 31 من المرسوم 92-414 السالف الذكر، يعتبر المراقب المالي هو المسؤول الأول عن مصلحة الرقابة المالية والتي يقصد بها جميع المكاتب المكونة لها، وجميع الموظفين العاملين بها، باعتبارهم يعملون تحت سلطته واشرافه، ويؤدون أعمالهم في مجال الرقابة العامة، تحت أوامر المراقب المالي الذي يحدد لهم المهام، مما يفترض علمه بالاختصاصات والوظائف بما فيها منح التأشير، الا ان هذه المسؤولية الواقعة على المراقب المالي تسقط في حالة استعمال الامر بالصرف حق التقاضي⁴، كما يلزم المراقبون الماليون

1-المادة 59، من الامر 95-20، مرجع سابق.

2- المواد من 161 الى 181، من الامر 06-03، مرجع السابق.

3-القانون 06-03 المؤرخ في 20 فيفري 2006، والمتعلق بالفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة في 08 مارس 2006.

4- براهيم بن داود، مرجع سابق، ص 137.

ومساعدتهم بالسر المهني لدى دراسة الملفات والقرارات التي يطلعون عليها، كما توفر لهم الحماية القانونية من كل اشكال الضغوط التي تعيق أداء مهامهم.

ووفقا للنصوص المتعلقة بمجلس المحاسبة¹ والمحاسبة العمومية، فان الوكلاء المكلفين بالقيام، لحساب محاسب عمومي، بعمليات التحصيل والدفع، مسؤولون شخصيا وماليا عن هذه العمليات، وباعتبار ان أي شخص يقوم بتحصيل الإيرادات او يقوم بتنفيذ النفقات، أو بصفة عامة يقوم بتداول المال العمومي دون ان تكون له صفة المحاسب العمومي، المنصوص عليها في القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية، ودون ان يرخص له بذلك من طرف السلطة المؤهلة لهذا الغرض، يعتبر محاسبا فعليا².

وفي هذا الإطار يخضع المحاسب الفعلي لنفس الالتزامات، ويتحمل نفس المسؤوليات ونفس الرقابة ونفس العقوبات المطبقة على المحاسب العمومي، ويستبعد المراقب المالي عند أداء مهامه، تقييم ملائمة الالتزام بالنفقات التي يقدمها الامر بالصرف من اجل التأشير³.

في هذا الصدد، فان مسؤولية المراقب المالي غير ملزمة، ولا يتحمل أخطاء التسيير التي يقوم بها الامر بالصرف، ولكن يجب عليه ارسال تقرير تفصيلي الى الوزير المكلف بالمالية، ويمكن القول إن مسؤولية المراقب المالي كيفت على انها مسؤولية شخصية، وهو ما نصت عليه المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، السالف الذكر بقولها "يكون المراقب المالي مسؤولا شخصيا عن سير مجموع المصالح الخاضعة لسلطته وعلى التأشيرات التي يمنحها، وعلى مذكرات الرفض التي يبلغها".

والمراقبين الماليين يخضعون لقواعد الانضباط المالي والميزانياتي المنصوص عليه في المادة 88 من الامر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، والاحطاء التي يمكن مجلس المحاسبة متابعة المراقب المالي أو المراقب المالي المساعد فيمايلي:

1- رفض التأشير الغير مؤسس.

2- التسبب في اشكالات مقصودة لهيئة المراقبة المالية.

3- تأشيرات مقبولة في شروط غير قانونية.

1- الامر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 39، الصادرة في 23 جويلية 1995، المعدل والمتمم، بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 غشت 2010.
2- المادتين 51 و52، من القانون رقم 90-21، المرجع السابق.
3- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، دليل أخلاقيات المهنة لموظفي المديرية العامة للميزانية، 2020، ص 16.

بإنشائه لغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية على مستوى مجلس المحاسبة، خول المشرع الجزائري لهذا الجهاز صلاحية ممارسة اختصاصات قضائية في رقابته على عمل المحاسبين العموميين وشبه المحاسبين¹ أو المحاسبين فعلياً، ولقد أُريد من ذلك تحميل هذه الفئة من أعوان الدولة، مسؤولية مالية وشخصية عن الأخطاء التي يرتكبونها في تسييرهم المالي على غرار المسؤولية المقررة على عاتق المحاسبين العموميين².

إن غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية هي تشكيلة متخصصة في مجلس المحاسبة مكلفة بالتحقيق والحكم في الملفات التابعة لمجال اختصاصها. يتم إخطارها من طرف التشكيلات الداخلية لرقابة مجلس المحاسبة أو من طرف السلطات العمومية وأجهزة الرقابة والتفتيش الخارجية في حالة ما إذا سجلت مخالفات أو وقائع من شأنها تبرير استخدام صلاحياتها القضائية.

تبث غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية طبقاً للمادتين 88 و 91 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة في مسؤولية الأعوان في حالة ارتكاب مخالفات لقواعد الانضباط لا سيما الأخطاء أو المخالفات التي تشكل خرقاً صريحاً للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتلحق ضرراً بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية.

تتشكل غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية علاوة على رئيسها من قضاة منهم ستة (6) مستشارين على الأقل. وللبث بطريقة سليمة لا بد من اجتماع على الأقل أربعة قضاة بالإضافة إلى رئيس الغرفة. كما تزود الغرفة بكتابة ضبط وأمانة³. تكون قرارات التي تصدرها الغرفة قابلة للاستئناف أمام تشكيلة كل الغرف مجتمعة لمجلس المحاسبة.

وبعاقب المراقب المالي على المخالفات المرتكبة المذكورة أعلاه، بغرامة مالية لا يمكن أن تتعدى مبلغ الغرامة المرتب السنوي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكاب المخالفة⁴، دون المساس بالعقوبات والمتابعات المتخذة على المستوى الإداري، ويتضاعف مبلغ الغرامة عندما يشكل تصرف المالي خرقاً لحكم تشريعي أو تنظيمي ويتجاهل عن واجباته بغرض

1- ورد في المادة 51 من القانون 90-21، في النص باللغة العربية تسمية شبه المحاسب، ويقصد بها المحاسب الفعلي كما يتضح من نفس هذا النص باللغة الفرنسية.

2- أمجوج نوار، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري - قسنطينة-، 2006/2007، ص 146.

3- المادة 38، من الامر 95-20، مرجع سابق.

4- المادة 89، من الامر 95-20، المرجع السابق.

الحصول لنفسه أو للغير على امتياز غير مبرر، مالي أو مادي، على حساب الدولة أو هيئة عمومية¹.

المطلب الثاني

تقييم دور المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية

عند الحديث على مركز المراقب المالي في هيكل عملية السياسة المحلية من حيث صنعها نجده في المنتصف، اما بالنسبة للتنفيذ فيأتي في بدايتها، مما يجعله فاعلا من فواعل تنفيذ السياسة العامة في الانفاق العمومي، كما يعطيه مركزه القوة الضاربة والمهيمنة والمراقبة التي تؤثر على عملية تنفيذ النفقات العمومية سواء بالإيجاب أو بالسلب².

وهو ما سنتناوله في هذا المطلب بدراسة وتحليل واقع رقابة المراقب المالي في مجال تنفيذ النفقات العمومية ومن ثم التطرق الى أفاق المراقبة المالية في تنفيذ النفقات العمومية.

الفرع الأول: واقع رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية.

يعتبر المراقب المالي من خلال ما تم التعرض له أنفاً، حامي المال العام وتعد هذه الوظيفة سبب وجوده في الأصل ، ويعتبر من جهة ثانية حلقة وصل بين عملية صنع وتنفيذ برامج ومشاريع السياسة التنموية، فبدون تأشيرته لا وجود للمشاريع، وبحكم هذه الصفة فهو يمثل نقطة انطلاق عملية تنفيذ السياسة المحلية، وبواسطة مهامه المنوطة به يستطيع أن يرشد عملية النفقات، وبالتالي ترشيد عملية التنفيذ بتدقيق العملية من خلال مستلزماتها، كما يمكنه في المقابل أن يكون عائقاً لهذه الأخيرة، ويتبين ذلك من خلال ما يخوله القانون المعمول به من صلاحيات تمكنه من تعطيل عملية سير التنفيذ أو تجسيد المشروع عن طريق عدم تأشيرته على النفقة الملتزم بها³.

ان أهمية المراقبة المالية المسبقة كإجراء وقائي من شأنه الحفاظ على المال العام، والسماح بضمان متابعة صارمة لمختلف الميزانيات، كما ان المراقبة المالية تسمح بضمان الامتثال للإطار التنظيمي الذي يحكم عملية الانفاق العمومي وتحديد التجاوزات المحتملة، ان

1- وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، ص 135.

2- أسامة بوشماخ، مرجع سابق، ص 288.

3- عقيلة حاج ميهوب سيدي موسى ، دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العمومية الملتزم بها للجماعات المحلية ترشيدا لعملية تنفيذ السياسة المحلية، مجلة أكاديميا للعلوم السياسية، المجلد 06، العدد 02، 2020، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، ص 289.

الدور الذي يلعبه المراقب المالي في التأكد من التزام الهيئات الخاضعة لرقابته وتقيدها بتطبيق كافة القوانين واللوائح والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطها وكذا الدور الكبير في كشف الأخطاء وأسبابها ومسبباتها والعمل على تصحيحها مما يساهم في التقليل من الفساد الإداري والمالي وبالتالي يسمح في ترشيد النفقات¹.

لقد اختلف رجال الإدارة والقانون في واقع المراقبة المالية في تنفيذ النفقات العمومية بين الاتجاه الذي يرى وجود فعالية في رقابة المراقب المالي مع وجوب توسيع رقعة الرقابة المالية، وبين اتجاه آخر يذهب الى ضرورة الحد من سلطة المراقب المالي في تعطيل عملية سير تنفيذ السياسة المحلية المتجسدة في مشروع، ويمكن حدوث ذلك في حالة وجود مراقبين ماليين غير أكفاء وطاقم اداري غير مؤطر².

وتقتصر رقابة المراقب المالي على الجانب الشكلي للنفقة دون ان تتعداها الى رقابة الملائمة التي تفحص العمليات المالية منذ بدايتها الى حين انتهائها، ويمكن القول على العموم بان الرقابة المالية السابقة قد وصفت بالمرضية والمجدية من قبل بعض الدراسات في حين وصفت بالمعرّقة والناقصة من قبل دراسات أخرى³، ففي اطار اصلاح المالية والجباية المحليتين وطبقا لتوجيهات وتعليمات الحكومة الجزائرية، تم بتاريخ 09 جويلية 2007، انشاء لجنة وزارية مشتركة مكلفة بإصلاح المالية والجباية المحليتين، وفي هذا الاطار قدمت اللجنة اقتراحات تتضمن ورقة عمل تشمل اعمالا يجب القيام بها على المدى القصير والمدى الطويل، من اجل تنفيذ اصلاح عميق قصد تصحيح النقائص والاختلالات المسجلة على مستوى مالية الجماعات المحلية، وهو ما ترجم في تعديل لسنة 2009، اذ حدى المشرع الجزائري خطوة مهمة في تنفيذ النفقات العمومية وترشيدها من خلال توسيع دائرة الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها، فمن خلال الرقابة السابقة على ميزانية البلديات اوكل للمراقب المالي مهمة الفحص والتدقيق في مشروعية الانفاق العمومي، الذي اعتبر نضجا إداريا وسياسيا من صانع القرار في الجزائر⁴.

وبالرجوع الى احكام القرار الوزاري المؤرخ في 09 جويلية 2012، السالف الذكر، فقد حدد عدد المراقبين الماليين للبلديات بـ 398 مراقبا ماليا و 1592 مراقب مالي مساعد، وبالنظر الى عدد المراقبين الذين حددهم هذا القرار، وبالتالي لا يتناسب عدد المستخدمين والمراقبين

1- بلال عوالي، مرجع سابق، ص 187.

2- أسامة بوشماخ، مرجع سابق، ص 289.

3- إبراهيم بن داود، مرجع سابق، ص 138.

4- أسامة بوشماخ، مرجع سابق، ص 289.

المالين مع حجم العمليات التي يراقبونها، اذلا يزال عددهم قليلا مقارنة بحجم المهام المسندة اليهم¹.

ويمكن تلخيص الصعوبات والمعوقات التي تعترض مصالح الرقابة المالية في توسيع رقابتهم، وتقديم مهامهم بشكل يسمح برقابة حقيقية وقائية ، حامية للمال العام ومسيري الادارات والهيئات العمومية، في النقاط التالية:

- قلة الكفاءة المهنية للمراقبين وموظفي مصالح المراقبة المالية، وفي هذا الصدد تشير الى نص البرقية، الصادرة عن المديرية العامة للميزانية والتي جاء فيها حرفيا ما يلي "لقد لفت انتباهي من خلال فحص نتائج الجئة المكلفة بانتقاء اطارات المرشحة لشغل المنصب العالي مراقب مالي، ان هناك فئة جد قليلة على مستوى من الالمام بمهام الرقابة المالية في حين ان الاغلبية غير متمكنة بتاتا اما لمحدودية المستوى العلمي، او لإدراك جانب دون اخر ، من مهام الرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها، الشيء الذي يعرقل استراتيجية المديرية العامة للميزانية الرامية الى توسيع الرقابة..."²

- قلة المكاتب المخصصة للمصالح المراقبة المالية لاسيما على مستوى البلديات.
- تعليق بعض النفقات حتى صدور التعليمات والمناشير واللوائح الخاصة بها.
- خرق المراقبين لأجال البث في الملفات المعروضة امامهم، وطول مدة الرقابة في الحالات الاستعجالية، التي لا تستدعي مدة 10 أيام للفصل فيها، مما يعرقل التنمية³.

الفرع الثاني: افاق رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية.

ان المراقب المالي يتولى كأصل عام مهم الرقابة المالية وفقا للتشريعات المعمول بها، وبالرغم من الصعوبات التي تعيق ممارسة رقابية تقلل من أخطاء الامرين بالصرف، الا ان افاق الرقابة المالية واعدة، ومن اجل ذلك وجب العمل على:

- ضمان التكوين الدوري في المجالات التقنية، وخلق ديناميكية وجو عمل مناسب عن طريق الاتصال المباشر بين المراقبين الماليين وموظفي المصلحة.
- إلزام الموظف بالإلمام بكل مجالات تدخل مصلحة المراقبة المالية عن طريق المشاركة في مهام كل مكتب او فرع¹.

1- مزيتي فاتح "رقابة المراقب المالي على الادارة العامة -الواقع- المعوقات- الحلول"،مجلة تاريخ العلوم،العدد 08، الجزء الثاني،2017، جامعة زيان عاشور الجلفة، ص 111.

2- ارسالية رقم 260 مؤرخة في 08 فيفري 2020، صادرة عن مدير ادارة الوسائل والمالية بالمديرية العامة للميزانية.

3- بلال عوالي، مرجع سابق، ص 191.

- إعادة النظر في سير عملية منح التأشيرة، وتقليص اجالها.
- تفعيل الإدارة الالكترونية للرقابة المالية، لا سيما ان وزارة الداخلية أطلقت برنامج للميزانية الالكترونية للجماعات الاقليمية، في إطار اصلاح الجباية والمالية المحلية.
- تخفيف من الرقابة القبليّة على النفقات ذات الطابع الاجباري بدون كشوفات خلال الثلاثي الأول من كل سنة مالية².
- تحسين تأطير المصالح المالية بفتح 13000 منصب مالي ممول من ميزانية الدولة، و 2596 منصب مالي ممول من طرف ميزانيات البلدية³.

1- ارسالية رقم 260، مرجع سابق.

2- القانون رقم 16-14، المؤرخ في 30 ديسمبر 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، الجريدة الرسمية، العدد 77، الصادرة في 29 ديسمبر 2016.

3- الموقع الالكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، <http://www.interieur.gov.dz/index.php.ar/>، زيارة للموقع يوم 11 اوت 2020.

الخاتمة

الخاتمة

ان دراستنا لموضوع المركز القانوني للمراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية من خلال دراسة الجوانب القانونية والتنظيمية للمراقب المالي واليات ممارسة المراقب المالي لصلاحياته الرقابية على الانفاق العمومي، والمسؤولية المالية والميزانئية للمراقب المالي والمراقب المالي المساعد، وتقدير رقابة المراقب المالي من خلال التعرض الى واقع وافاق هذه الرقابة، ومختلف الجوانب التي شكلت جميع عناصر هذا البحث، وهو ما زاد من أهمية هذه الدراسة، وبذلك توصلنا الى اهم النتائج والتوصيات التالية:

1. النتائج المتوصل اليها.

- يتضح مما سبق ان الرقابة المالية على النفقات الملتزم بها يقوم بها المراقب المالي، التابع إداريا ووظيفيا الى وزارة المالية، تهدف أساسا الى الحيلولة دون خلق دين عمومي او نفقة مشوبة بعدم الشرعية، تنتهي بمنح التأشيرة أو بمذكرة رفض.
- فمن اجل منع الاستعمال الغير قانوني للمال العام، وتكريسا لاحترام قوانين البرلمان في مجال الانفاق العمومي، وُجدت الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها كأصل عام، يسمح بضمان التطبيق السليم للقانون من حيث إجراءات الانفاق والتقييد بالتخصص الاعتمادي، تطبيقا لمبدأ عام يخص الإدارة العامة، القائم على مشروعية قرارات وتصرفات الهيئات والمؤسسات العمومية.
- فالمراقب المالي حارس وحامي المال العمومي، فهو همزة وصل بين عملية صنع وتنفيذ برامج ومشاريع السياسة التنموية التي رسمتها السلطة التنفيذية، ووافقت على بنودها السلطة التشريعية، فمن خلال إجراءات الرقابة والمتابعة الصارمة لتنفيذ الميزانيات العامة، والامتثال التنظيمي الذي يحكم قواعد الانفاق العمومي، بتطبيق كافة القوانين واللوائح والتعليمات، والكشف عن الأخطاء والأسباب والمسببات والعمل على تصحيحها وتداركها، تقليصا للفساد المالي والإداري الذي عصف بمشاريع التنمية ومكانة الإدارة العامة ومستخدميها لدى الشعب الجزائري.
- ان مكانة المراقب المالي في تنفيذ النفقات العمومية فهو الرجل الأول في عملية الانفاق العمومي، لمكانته القانونية التي يتمتع بها وسلطته المهيمنة، ورقابته المؤثرة على صحة

وسلامة عملية تنفيذ النفقات، فرؤية الامر بالصرف ضمن مبدأ الملائمة القائم على التوفيق بين المشروعية وتحقيق نتيجة، لا تسري دون حصوله على موافقة المراقب المالي، وبالتالي فهو فاعل من فواعل عملية تنفيذ النفقات العمومية.

- ان الوسيلة المخولة للمراقب المالي في ممارسة رقابته هي منح التأشيرة التي يمنحها للأمر بالصرف الملتزم بالنفقة، بعد التأكد من مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
- ان المشرع الجزائري اخضع رقابة الانفاق العمومي الى الرقابة المسبقة قبل الالتزام باي دين عمومي كأصل عام، واستثنى في ذلك بعض الهيئات والأجهزة والمؤسسات واخرجها من دائرة الرقابة المسبقة الى دائرة الرقابة اللاحقة كالمؤسسات الجامعية.
- للمراقب المالي دور رقابي من خلال منح التأشيرة او مذكرة الرفض، ودور محاسبي والمتمثل في مسك محاسبة الالتزام بالنفقات، ودور استشاري للأمرين بالصرف، ودور اعلامي من خلال اعداد التقارير الدورية.
- ان مسؤولية المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية مسؤولية شخصية ومالية، يضاع مجلس المحاسبة بتقرير العقوبة والمتابعة التأديبية في حقه.

2. التوصيات .

لقد اثير نقاش بناء بين رجال الإدارة والمالية والقانونيين، عن جدوى المراقبة المالية من عدمها، بين تيار يرى ان المراقب المالي لا يتماشى ومبادئ الاقتصاد والتسيير الحديث، الذي أساسه ترشيد سياسة الانفاق العام باتباع منهج الانضباط بالأهداف، وفي ظل عوائق بشرية ومادية تعيق عمل المراقب المالي، وبين تيار اخر يذهب الى ضرورة العمل على زيادة وتوسيع مجال الرقابة المالية في شكلها المسبق، قبل الالتزام بأي دين عمومي، تقاديا لضياح الموارد المالية، واجتئابا لتفشي لكل مظاهر الفساد التي عصفت بالمجتمعات والدول، وتكريسا لمبادئ الشفافية والتنمية المستدامة، في ظل تحدي اقتصادي وتنموي عالمي قائم على وجوب وجود مناخ اعمال واستثمار دولي، متميز بالشفافية واستقرار امني ومالي.

ومن هذا المنطلق، فنقترح بعض الحلول والتصورات التي يمكن ان تساهم في فعالية جهاز المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية، وزيادة نجاعتها:

- مراجعة النصوص القانونية فيما يتعلق بالرقابة المالية، وجمعها في دليل واحد حتى يتسنى لأعوان الرقابة والامرين بالصرف الامام جيدا بموضوع وإجراءات الالتزام بالنفقات العمومية.
- يجب توسيع مصالح الرقابة المالية لتشمل المال العمومي أينما وجد، وفي أي صورة كان.
- دعم جهاز المراقب المالي بموظفين مختصين وذو كفاءات علمية وعملية في مجال الرقابة المالية.
- ضرورة اخضاع موظفي الرقابة المالية الى تكوين نظري وتطبيقي قبل الترسيم في الرتبة.
- ضمان التكوين الدوري في المجالات التقنية، مع إيجاد العمل التخصصي تسند لهم مراقبة النفقات الإلزامية الخاصة بتسيير المستخدمين او نفقات التسيير والتجهيز.
- تفعيل نظام الحوافز على الأداء في أجهزة الرقابة المالية من خلال مقارنة ما هو مخطط لعمل المراقبين مع الأداء المنفذ لهم، ويشمل ذلك تحسين الرواتب والمنح.
- توفير الهياكل والمباني الإدارية التي تسمح للمراقب المالي اجراء رقابته.
- توفير سكنات وظيفية للمراقبين الماليين، لا سيما المعينين منهم في البلديات.
- إلزام مصالح الرقابة المالية الحياد والموضوعية في تعاملها مع الإدارات العمومية والسلطات السياسية (الوزير، الوالي ...).
- منح حق الاختصاص ورفع الدعاوي القضائية في حالة اكتشاف نفقات غير قانونية في إطار الرقابة الاحتياطية او اللاحقة.
- خلق الية تنسيق بين مصالح الرقابة المالية وأجهزة الرقابة الداخلية والمفتشية العامة المتواجدة على كل مستوى وزارة.
- ان تطور الاجرام المالي، وتفشي مظاهر الفساد الإداري، واحتمال افلات الموظفين والاداريين من العقاب يتحتم توسيع الرقابة المالية المسبقة، والتقليص من دائرة الرقابة اللاحقة التي تعتبر استثنائية، الا انها تتسع رويدا، ومذكرة الرفض الممضية من طرف المراقب المالي في الالتزامات الاحتياطية مضيعة للوقت في ظل عدم متابعة الامرين بالصرف ومساءلتهم قانونيا، يتحتم ادخال تعديلات جوهرية على الرقابة المالية

وتحويلها الى رقابة إدارية، بمنح واسناد بعض مهام مجلس المحاسبة في شقة المالي والميزانياتي الى مصالح المراقبة المالية.

الملاحق

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

قالمة في: 31 ديسمبر 2019

وزارة المالية
المديرية العامة للميزانية
المديرية الجهوية للميزانية - قالمة
الرقابة المالية لدى ولاية قالمة

السيد: عميد كلية

مذكرة رفض نهائي رقم: 92/414

	ميزانية: الدولة	} الموضوع
	1 بطاقات التزام: رقم	
السنة: 2019	في: 2019/12/31	
المبلغ:	طبيعة العملية: تكاليف ملحقة. الفصل: 22-15.	

المرجع: المرسوم التنفيذي 92/414 المؤرخ في: 14/11/1992 المعدل والمتمم.
بوسفني أن أعيد إليكم بدون تأشيرة الملف المذكور في الموضوع و ذلك للملاحظات التالية:

- إن النفقات التي تم إنجازها في السداسي الأول لا يمكن تسويتها في إطار السداسي الثاني وهذا طبقا للقرار المؤرخ في 20/02/2016 المتضمن كفيات تنفيذ إجراء الإلتزامات الاحتياطية خاصة المادة 11 منه.



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

قالمة في:

31 ديسمبر 2019

وزارة المالية
المديرية العامة للميزانية
المديرية الجهوية للميزانية - عنابة
الرقابة المالية لدى ولاية قالمة

السيد: عميد كلية

مذكرة رفض نهائي رقم: ...3.0.

الموضوع } ميزانية: الدولة
2 بطاقات التزام: رقم في: 2019/12/31 السنة: 2019
المبلغ: } طبيعة العملية: مصاريف التداريب و تحسين المستوى في الخارج
الفصل: 19.22..

المرجع: المرسوم التنفيذي 92/414 المؤرخ في: 1992/11/14 المعدل والمتمم.
يؤسفني أن أعيد إليكم بدون تأشيرة الملف المذكور في الموضوع و ذلك
للملاحظات التالية:

- إن السيدة : [] عون إدارة الصنف : 7 ، لا يمكنها الاستفادة من التكوين في الخارج
كون أن المعنية لا تتوفر فيها الشروط القانونية المنصوص عليها في المرسوم الرئاسي
رقم: 14-196 المؤرخ في 06 يوليو 2014 المتعلق بالتنظيم و تحسين المستوى في الخارج.

[]
[]

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

قالمة في: 1 3 ديسمبر 2019

وزارة المالية
المديرية العامة للميزانية
المديرية الجهوية للميزانية - قالمة
الرقابة المالية لدى ولاية قالمة

السيد: عميد كلية

مذكرة رفض نهائي رقم: 92/414

الموضوع	ميزانية: الدولة	السنة: 2019
	1 بطاقات التزام: رقم	في: 2019/12/31
	طبيعة العملية: تكاليف ملحقة.	المبلغ:
	الفصل: 22-15.	

المرجع: المرسوم التنفيذي 92/414 المؤرخ في: 14/11/1992 المعدل والمتمم.
يوسفني أن أعيد إليكم بدون تأشيرة الملف المذكور في الموضوع و ذلك للملاحظات
التالية:

- إن النفقات التي تم إنجازها في السداسي الأول لا يمكن تسويتها في إطار السداسي الثاني وهذا طبقا للقرار المؤرخ في 20/02/2016 المتضمن كفيات تنفيذ إجراء الإلتزامات الاحتياطية خاصة المادة 11 منه.

المرجع: المرسوم التنفيذي 92/414 المؤرخ في: 14/11/1992 المعدل والمتمم.
يوسفني أن أعيد إليكم بدون تأشيرة الملف المذكور في الموضوع و ذلك للملاحظات
التالية:

قائمة

المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع.

أولاً: المصادر.

1. الدستور.

- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996، المعدل والمتمم.

II. النصوص التشريعية والتنظيمية.

أ. القوانين والاورام.

1. القانون رقم 62-157 الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 1962، المتضمن تمديد سريان القوانين الفرنسية الا ما يتنافى مع السيادة الوطنية والحريات العامة الأساسية للمواطنين.
2. الأمر رقم 72-68 المؤرخ في 29 ديسمبر 1972، المتضمن قانون المالية لسنة 1973، الجريدة الرسمية ، العدد 01، الصادرة بتاريخ 02 جانفي 1973.
3. القانون رقم 79-09 المؤرخ في 31 ديسمبر 1979، المتضمن قانون المالية لسنة 1980، الجريدة الرسمية، العدد 53، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 1979.
4. القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 28، الصادرة في 10 جويلية 1984.
5. القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 افريل 1990، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 11 افريل 1990.
6. القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 افريل 1990 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 11 افريل 1990.
7. القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 43، الصادرة بتاريخ 15 غشت 1990.
8. الامر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 39، الصادرة في 23 جويلية 1995، المعدل والمتمم، بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 غشت 2010.

9. قانون رقم 2000-02 المؤرخ في 27 جوان 2000، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2000، الجريدة الرسمية، العدد 33، الصادرة بتاريخ 04 جوان 2000.
10. القانون 06-03 المؤرخ في 20 فيفري 2006، والمتعلق بالفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة في 08 مارس 2006.
11. الامر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة في 16 جويلية 2006.
12. قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 03 جويلية 2011.
13. القانون رقم 11-14 المؤرخ في 02 غشت 2011، المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادرة في 10 غشت 2011، المعدل والمتمم، للأمر رقم 66-156، المؤرخ في 08 جوان 1966.
14. قانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة في 29 فيفري 2012.
15. القانون رقم 16-14، المؤرخ في 30 ديسمبر 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، الجريدة الرسمية، العدد 77، الصادرة في 29 ديسمبر 2016.

ب. النصوص التنظيمية.

1. المرسوم رقم 64-57 المؤرخ في 10 فيفري 1964، المتضمن اختصاص المراقب المالي للدولة، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة بتاريخ 14 فيفري 1964.
2. المرسوم رقم 66-145، المؤرخ في 02/06/1966، والمتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين ونشرها، الجريدة الرسمية، العدد 26، الصادرة في 09 ماي 1966، المرسوم التنفيذي رقم 95-126، المؤرخ في 29 افريل 1995.
3. مرسوم رقم 68-238 المؤرخ في 30 ماي 1968 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالمراقبين الماليين للمالية، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادرة بتاريخ 30 ماي 1968.

4. مرسوم رقم 69-28 المؤرخ في 21 فيفري 1969، المتضمن تعديل توزيع اختصاصات وزير الدولة المكلف بالمالية والتخطيط فيما يتعلق بالرقابة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 85، الصادرة بتاريخ 07 أكتوبر 1969.
5. المرسوم رقم 85-59، المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 13، الصادرة في 24 مارس 1985.
6. المرسوم الرئاسي 10-236 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 58، الصادرة في 07 أكتوبر 2010.
7. المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادرة في 20 سبتمبر 2015.
8. المرسوم التنفيذي رقم 90-99، المؤرخ في 27 مارس 1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الجريدة الرسمية، العدد 13، الصادرة في 28 مارس 1990.
9. المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والقواعد التي تطبق عليها، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 15 نوفمبر 1992.
10. المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 28 نوفمبر 2007، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 75، الصادرة بتاريخ 02 ديسمبر 2007.
11. المرسوم التنفيذي رقم 09-348 المؤرخ في 22 أكتوبر 2009، يحدد كفاءات ممارسة المراقبة المالية البعيدة على المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، وهيئات البحث الأخرى، الجريدة الرسمية العدد 62 الصادرة في 28 أكتوبر 2009، المعدل والمتمم، للمرسوم التنفيذي رقم 99-258 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999.

12. المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والقواعد التي تطبق عليها، الجريدة الرسمية، العدد 67، الصادرة بتاريخ 19 نوفمبر 2009، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992.
13. المرسوم التنفيذي رقم 11-75 المؤرخ في 26 فيفري 2011، والمحدد لصلاحيات المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية، العدد 11، الصادرة بتاريخ 26 فيفري 2011.
14. المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011، يتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 64، الصادرة بتاريخ 27 نوفمبر 2011.
15. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 13 سبتمبر 1994، الصادر عن وزير الدفاع ووزير المالية، المتضمن تعيين مراقبين ماليين، الجريدة الرسمية، العدد 76، الصادرة بتاريخ 20 نوفمبر 1994.
16. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 ماي 2010، الصادر عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والوزير المكلف بالمالية يحدد رزمة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلديات الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة بتاريخ 09 ماي 2010.
17. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 08 جوان 2010، الصادر عن وزير الصحة والسكان ووزارة المالية، يحدد الجدول الزمني المطبق للرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها على ميزانيات المؤسسات الاستشفائية، الجريدة الرسمية، العدد 47، الصادرة بتاريخ 22 اوت 2010.
18. قرار وزاري مؤرخ في 05 ماي 2011، الصادر عن الوزير عن وزارة المالية، يحدد إجراءات الالتزامات الاحتياطية، الجريدة الرسمية، العدد 32، الصادرة في 08 ماي 2011.
19. قرار وزاري مشترك مؤرخ في 28 جوان 2011، الصادر عن المدير العام للتوظيف العمومية والوزير المكلف بالمالية، يحدد موقع المقر الإداري للمديريات الجهوية للميزانية واختصاصها الإقليمي، الجريدة الرسمية العدد 55، الصادرة بتاريخ 09 اكتوبر 2011.

20. قرار وزاري مشترك مؤرخ في 28 جوان 2011، الصادر عن المدير العام للوظيفة العمومية والوزير المكلف بالمالية، يحدد تنظيم المديرية الفرعية للمديرية الجهوية للميزانية وسيرها في مكاتب، الجريدة الرسمية، العدد 55، الصادرة بتاريخ 09 أكتوبر 2011.
21. قرار وزاري مؤرخ في 02 جويلية 2012، الصادر عن وزارة المالية، يحدد كيفية تطبيق رقابة النفقات التي يلتزم بها في شكلها اللاحق على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية العدد 24، الصادرة في 05 ماي 2013.
22. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 جويلية 2012، الصادر عن المدير العام للوظيفة العمومية والوزير المكلف بالمالية، الذي يحدد عدد المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين، وكذا تنظيم مصالح المراقبة المالية في مكاتب وفروع، الجريدة الرسمية، العدد 28، الصادرة بتاريخ 26 ماي 2013.

ج. الأنظمة والتقارير.

1. التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019، الجريدة الرسمية، العدد 75، الصادرة في 05 ديسمبر 2020.
2. وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، الجزائر، ديسمبر 2007.
3. التعليم رقم 03 المؤرخة في 13 جويلية 2008، المتعلقة بالانضباط في تسيير الأملاك العمومية، الصادرة عن السيد رئيس الحكومة.
4. مراسلة رقم 1039 المؤرخة في 04 سبتمبر 2008، المتعلقة بعقائنة النفقات العمومية، الصادرة عن السيد الوزير المكلف بالمالية.
5. وزارة المالية، مديرية الاتصال، وزارة المالية خمسون سنة من الإنجاز، الجزائر، 2012.
6. تعليم رقم 2016/01، مؤرخة في 17 أكتوبر 2016، متعلقة بتسيير ومتابعة عمليات التجهيز العمومي للدولة، صادرة عن المديرية العامة للميزانية.

7. تعليمية وزارية مشتركة بين الوزير المكلف بالمالية والمدير العام للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري تحت رقم 09 مؤرخة في 23 أكتوبر من سنة 2016، تحدد العلاقة الوظيفية بين مصالح المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للتوظيف العمومية.
8. ارسالية رقم 260 مؤرخة في 08 فيفري 2020، صادرة عن مدير ادارة الوسائل والمالية بالمديرية العامة للميزانية.
9. تعليمية رقم 3418 المؤرخة في 04 جويلية 2020، المتعلقة بترشيد النفقات العمومية في إطار استعمال السيارات الإدارية المخصصة للمصلحة.
10. وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، دليل الرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها.
11. وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، دليل اخلاقيات المهنة لموظفي المديرية العامة للميزانية، 2020.

ثانيا: المراجع.

ا. باللغة العربية.

أ. الكتب.

1. أبو منصف، مدخل للتتظيم الإداري والمالية العامة، دار المحمدية العامة، الجزائر، بدون سنة النشر.
2. الرائد محمد مهنا العلي، الوجيز في الإدارة العامة، دار السعودية للنشر والتوزيع، الرياض، 1982.
3. الصغير حسين، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة، الجزائر، 1999.
4. برحمان محفوظ، المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015.
5. بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العمومية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2011.
6. حمدي سليمان، الرقابة الإدارية والمالية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998.

7. سيروان عدنان مizar الزهاوي ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة في القانون العراقي، منشورات الدائرة الإعلامية في مجلس النواب، بغداد، 2008.
8. صادق عبد الكريم بركات وآخرون، المالية العامة، الدار الجامعة، بيروت، 1986.
9. صدقي عاطف، مبادئ علم المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977.
10. صيغ أحمد مصطفى، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، بيروت، 2016.
11. عوضة حسن، عبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، دار الخلود، لبنان، 1995.
12. عوض الله زينب حسن، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006.
13. لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، مطبعة حسناوي، الجزائر، 2007.
14. محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
15. مصطفى حسن مصطفى، مبادئ علم المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.

ب. المذكرات والرسائل الجامعية.

1. فنيش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة الجزائر، 2012.
2. نوار أمجوج، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة-، 2007/2006.
3. عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية دراسة حالة: نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصور، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2012.

4. نصيرة عباس، آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد بوقرة بومرداس، 2012/2011.
5. بورطالة علي، المراقب المالي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 يوسف بن خدة، 2014/2013.

ج. المقالات العلمية.

1. بوشماخ أسامة، دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العمومية الملتزم بها للجماعات المحلية ترشيحا لتنفيذ السياسة المحلية، مجلة أكاديميا للعلوم السياسية، المجلد 06 العدد 02، 2020 جامعة الجزائر 3.
2. بوفليح نبيل ، تطوير إدارة الحسابات الخاصة للخزينة كمدخل لترشيد الموازنة العامة في الجزائر - صندوق ضبط الموارد نموذجاً، المجلة العربية للإدارة، مجلد 38، العدد 02، جوان 2018، جامعة الدول العربية.
3. حمودي محمد ، دور المراقب المالي في متابعة المسار المهني للموظف، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد الحادي عشر، العدد الثاني، 2018، جامعة محمد بوضياف المسيلة.
4. زين العابدين ناصر ، حول وحدة علم المالية العامة ومفاهيمه العلمية الخاصة، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، 1971، جامعة عين شمس، القاهرة.
5. سكوتي خالد وتيشعبت محمد المراقب المالي: النشأة والتأهيل، مجلة الباحث الأكاديمي في العلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع، مارس 2020، المركز الجامعي افلو الاغواط.
6. سكوتي خالد الدور الرقابي للمراقب المالي، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد الخامس، العدد الأول، سنة 2020، جامعة زيان عاشور الجلفة.
7. صدوق المهدي و خيرة شرطي فعالية الرقابة المالية السابقة على الصفقات العمومية في ترشيد النفقات العمومية، مجلة القانون والمجتمع ، المجلد 06، العدد 01، 2012، جامعة السانبة وهران.

8. عقيلة حاج ميهوب سيدي موسى دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العمومية المتلزم بها للجماعات المحلية ترشيحا لعملية تنفيذ السياسة المحلية، مجلة أكاديميا للعلوم السياسية، المجلد 06، العدد 02، 2020، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف.
9. عوالي بلال اليات الرقابة المالية القبلية كأداة فعالة في تسيير صرف النفقات العمومية البلدية -المراقب المالي نموذجا- دراسة حالة بلدية قطب بن يعيش البلدية، مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، مجلد 06، العدد 01، 2015، جامعة لونيبي علي البلدية.
10. لعمارة جمال، علاقة الحسابات الخاصة للخرينة بالميزانية العامة للدولة في الجزائر، مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، العدد 04، 2005، جامعة محمد خيضر بسكرة.
11. مزيتي فاتح رقابة المراقب المالي على الادارة العامة -الواقع- المعوقات- الحلول، مجلة تاريخ العلوم، العدد الثامن، الجزء الثاني، 2017، جامعة زيان عاشور الجلفة.

د. المطبوعات.

1. بساعد علي الميزانية، محاضرات ملقاة على طلبة السنة الاولى للمدرسة العليا للقضاء مادة المالية العامة، الدفعة السادسة عشر، 2005-2006.
2. يونس عفان محاضرات في مقياس الرقابة المالية"، أقيمت على طلبة السنة الثانية ليسانس شعبة العلوم القانونية والإدارية، جامعة لمين دباغين سطيف 2، 2019/2020.

هـ. المواقع الالكترونية

1. الموقع الالكتروني، <https://www.almaany.com/ar/dict/ar-en/>، زيارة للموقع يوم 22 افريل 2020، على الساعة 21:00
2. الموقع الالكتروني، <http://www.arabosai.org/Ar/>، زيارة للموقع يوم 26 افريل 2020، على الساعة 22:35.
3. الموقع الالكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، <http://www.interieur.gov.dz/index.php.ar/>، زيارة للموقع يوم 11 اوت 2020.

II. باللغة الفرنسية.

1. R.A.D.P, ministère des finances, guide du control financier des dépenses engages, direction général du budget, 1999.
2. R.A.D.P, ministère des finances, instruction n°16 du 30/10/1970, nomenclature du trésor, mai 1998.
3. Ministère Des Finances, Direction Général Du Budget, Guide De Déontologie Des Fonctionnaires De La -Direction Générale Du Budget, 2020.

الفهرس

الفهرس

الصفحة	العنوان
01	مقدمة
09	◇ الفصل الأول: ماهية المراقب المالي على النفقات العمومية
10	❖ المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والقانوني للمراقب المالي
10	• المطلب الأول: مفهوم المراقب المالي
10	الفرع الأول: تعريف المراقب المالي
11	أولاً: المراقب المالي لغويا
11	ثانياً: المراقب المالي اصطلاحاً
14	الفرع الثاني: أهداف رقابة المراقب المالي
15	أولاً: الأهداف التقليدية
15	ثانياً: الأهداف الحديثة
17	الفرع الثالث: أنواع الرقابة المالية على النفقات العمومية
17	أولاً: الرقابة المسبقة للنفقات الإلزامية
18	ثانياً: الرقابة الاحتياطية
19	• المطلب الثاني: الإطار التنظيمي للمراقب المالي
19	الفرع الأول: التطور التاريخي للمراقب المالي
20	أولاً: المراقب المالي خلال الفترة الاستعمارية
21	ثانياً: المراقب المالي بعد سنة 1962
25	الفرع الثاني: التنظيم الإداري للمصالح المراقب المالي
25	أولاً: المديرية العامة للميزانية
26	ثانياً: المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية
28	ثالثاً: مصالح الرقابة المالية للمؤسسات والهيئات العمومية وكذا الولايات والبلديات
30	الفرع الثالث: التنظيم العضوي لمصالح الرقابة المالية
31	أولاً: شروط تعيين المراقب المالي
31	ثانياً: شروط تعيين المراقب المالي المساعد
32	❖ المبحث الثاني: النفقات العامة والهيئات الخاضعة لرقابة المراقب المالي
32	• المطلب الأول: ماهية النفقات العمومية
33	الفرع الأول: مفهوم النفقات العمومية

33	أولاً: المفهوم التقليدي للنفقات العمومية
33	ثانياً: المفهوم الحديث للنفقات العمومية
34	الفرع الثاني: تقسيم النفقات العمومية
34	أولاً: تقسيم النفقات العمومية في التشريع الجزائري
35	ثانياً: تقسيم النفقات العامة في القانون المقارن
36	• المطلب الثالث: الهيئات الخاضعة للرقابة المراقب المالي
36	الفرع الأول: حسابات الخزينة العادية
36	أولاً: الميزانية العامة
38	ثانياً: ميزانيات المؤسسات الأخرى
38	الفرع الثاني: الحسابات الخاصة بالخزينة
41	◇ الفصل الثاني: مضمون رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية
42	❖ المبحث الأول: مجال وأثر رقابة المراقب المالي على النفقات العمومية
42	• المطلب الأول: آليات رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية
42	الفرع الأول: المستندات الخاضعة لرقابة المراقب المالي
43	أولاً: النفقات المتعلقة بتسيير المستخدمين
47	ثانياً: محاسبة الالتزام بالنفقات
51	الفرع الثاني: العناصر الخاضعة للمراقب المالي في مجال الرقابة على الإنفاق العمومي
52	أولاً: الصفة القانونية للأمر بالصرف
52	ثانياً: مطابقة الالتزامات والمستندات للقوانين والأنظمة
52	ثالثاً: توفر الاعتمادات والمناصب المالية
53	رابعاً: مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثائق الملحقة
53	خامساً: وجود التأشير والآراء المسبقة
53	• المطلب الثاني: آثار رقابة المراقب المالي
54	الفرع الأول: حالة شرعية الالتزام بالنفقة
54	أولاً: أجل البث في الالتزام بالنفقة
55	ثانياً: التأشير المسبقة للمراقب المالي
55	ثالثاً: الآثار القانونية لمنح التأشير.
55	الفرع الثاني: حالة عدم شرعية الالتزام بالنفقة
56	أولاً: الرفض المؤقت

56	ثانيا: الرفض النهائي
57	ثالثا: سلطة الأمر بالصرف في مواجهة قرار الرفض النهائي
58	❖ المبحث الثاني: مسؤولية المراقب المالي في تنفيذ النفقات العمومية، واقع وأفاق
58	• المطلب الأول: المسؤولية المالية والانضباط الميزانياتي للمراقب المالي
59	الفرع الأول: التزامات المراقب المالي في تنفيذ النفقات العمومية
59	أولا: التطبيق السليم والمشاركة في تنفيذ وتعميم التشريع والتنظيم
60	ثانيا: مسك السجلات والدفاتر
63	ثالثا: الالتزام بمراسلة وإعلام وزارة المالية
64	رابعا: الالتزام بالسر المهني
65	الفرع الثاني: المخالفات والعقوبات
68	• المطلب الثاني: تقييم دور المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية
68	الفرع الأول: واقع المراقبة المالية على تنفيذ النفقات العمومية
70	الفرع الثاني: آفاق المراقبة المالية في تنفيذ النفقات العمومية
72	الخاتمة
77	الملاحق
81	قائمة المراجع
	الفهرس
	الملخص

الملخص

ان الرقابة المالية على النفقات الملتزم بها يقوم بها المراقب المالي، التابع إداريا ووظيفا الى وزارة المالية، تهدف أساسا الى الحيلولة دون خلق دين عمومي او نفقة مشوبة بعدم الشرعية، تنتهي بمنح التأشيرة أو بمذكرة رفض

فمن اجل منع الاستعمال الغير قانوني للمال العام، وتكرسا لاحترام القوانين والتنظيمات في مجال الانفاق العمومي، وجدت الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها كأصل عام، يسمح بضمان التطبيق السليم للقانون من حيث إجراءات الانفاق والتقييد بالتخصص الاعتمادي، تكريسا لمبدأ عام يخص الإدارة العامة، القائم على مشروعية قرارات وتصرفات الهيئات والمؤسسة العمومية.

Le contrôle des dépenses engagées est exercé par le contrôleur financier, qui est administrativement et fonctionnellement subordonné au ministère des Finances, visant principalement à empêcher la création de dette publique ou de dépenses entachées d'illégalité, se terminant par l'octroi d'un visa ou d'une note de rejet

Afin de prévenir l'utilisation illégale des deniers publics, et de se consacrer au respect des décisions du Parlement en matière de dépenses publiques, j'ai trouvé un contrôle préalable des dépenses engagées à leur égard comme un bien public, permettant d'assurer la bonne application de la loi en termes de procédures de dépenses et le respect de la spécialisation accréditée, consacrant un principe général d'administration publique, basé sur Légitimité des décisions et actions des institutions et organismes publics.