

جامعة غرداية
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



محاضرات في مقياس الرقابة المالية
مقدمة لطلبة السنة الثانية ما ستر قانون إداري

من إعداد الدكتور: عبد القادر عيساوي

السنة الجامعية: 2020-2021

مقدمة

تسعى الدول بمختلف أشكالها ومنذ نشأتها على توفير حاجيات مواطنيها، وهذا يكون عبر الإنفاق العام، وان اختلفت طرق ذلك من دولة إلى أخرى، إلا أن الثابت في العملية أن ذلك لا يكون سوى بإحكام التسيير المالي ووتدعيم النظام المالي داخلها ترشيدا لهذا الإنفاق.

ولأن النشاط الإداري ككل بما فيه النشاط المالي من تصرفات مالية وعمليات تنفيذ الميزانية، لا يكون ناجعا ومحققا للأهداف المرسومة قبلا، إلا بوجود عمليات تقييم وتقويم ووقوف على تسيير هذه العمليات المتعلقة إجمالا بالمال العام وكيفيات صرفه وطرق حمايته.

وعمليات الرقابة على أعمال الإدارة تأخذ موقعا جدا هام بالنسبة لأوجه النشاط الإداري، وتبرز من بين ذلك الرقابة المالية كجزء مؤثر، وهذا لاعتبارات عدة أهمها تعلقها بتنفيذ العمليات المالية والميزانية، وهو جانب قوي في قيام الدولة وهيئاتها، فضلا عن وجوب وجود هذه الرقابة من أجل تقييم الأهداف المرسومة من جهة، ومن جهة ثانية لاكتشاف الأخطاء والتجاوزات وعلاجها أو ردعها عند الاقتضاء، وذلك حسب موضوع وتوقيت الرقابة وكيفيات إنجازها.

والرقابة المالية بهذه الصفة ليست وليدة اللحظة، بل هي نتاج تطورات عديدة صاحبت تطور المجتمعات ومنه الدول، التي سعت إلى تنظيم وهيكله كل ما له علاقة بالمال العام إنفاقا وإيرادا، وإن كان الإنفاق العام وترشيده يشكل اهتماما واسعا ورئيسيا، وهذا ما انعكس على صور الرقابة التي تأخذ بها كل دولة، وعلى تعدد الأجهزة الرقابية التي تنشأ لهذه الأغراض.

والجزائر ليست بمعزل عن هذا فلقد أخذ المشرع الوطني على عاتقه تنظيم وضبط هذا المجال وإرساء لبنات ودعائم لعمليات الرقابة على الأموال العمومية باعتبارها الأداة الأولى الفعالة في تسيير المشاريع العمومية، وما فتئ يقرره في هذا المجال تشريعا وتنظيميا من أجل العمل على تأطير تصحيح كل أشكال التجاوزات والأخطاء التي تطل العمليات المالية.

ومن خلال ذلك يبرز موضوع الرقابة المالية باعتباره أحد المواضيع الهامة في القانون الإداري، وعليه سنتناول هذا المقياس ضمن المحاور المدرجة أدناه، وهذا بعد التطرق إلى ماهية الرقابة المالية كمدخل للموضوع بصفة عامة، ثم نتناول بالدراسة الجهة الخاضعة للرقابة المالية على اعتبار أنها محل لهذه الرقابة، ثم نتناول المحاور المتبقية كتطبيقات للرقابة المالية في الجزائر أي حسب الأجهزة المكلفة بالرقابة المالية، التي سنتناول بعضها بالدراسة بعضها منها، وفقا للتسلسل التالي:

- المحور الأول: ماهية الرقابة المالية.
- المحور الثاني: الجهة الخاضعة للرقابة.
- المحور الثالث: رقابة المراقب المالي.
- المحور الرابع: رقابة المحاسب العمومي.
- المحور الخامس: رقابية مجلس المحاسبة.
- المحور السادس: رقابة المفتشية العامة للمالية.
- المحور السابع: الرقابة المالية البرلمانية.

المحور الأول : ماهية الرقابة المالية

من أكثر المسائل التي اهتمت بها الدولة قديما وحديثا، مسألة الرقابة على أعمال الإدارة وتحديدًا تلك المتعلقة بكيفيات سير تنفيذ وصرف الأموال العامة، لأن هذا الأمر يرتبط بوجود الدولة وتلبية حاجيات مواطنيها المتجددة والمتزايدة، لذلك فإن أي نظام إداري أو مالي فعال يتطلب رقابة صارمة وعلى أسس متينة.

ولعل العمليات المالية وتنفيذ الميزانيات، لا سيما تنفيذ النفقات العمومية، وما يترتب عنه هذا الإنفاق من آثار جد هامة لتعلقه بالمال العام، يجعل من الرقابة المالية باعتبارها جزء مهم من الإدارة المالية للدولة، التي تتطلب الدقة والوضوح ومنه حسن التسيير والتصرف. لأجل ذلك وجب استهلالاً لموضوعات الرقابة المالية، التعرض أولاً لنشأتها، ومن ثم تناول مفهومها، و التعريف بأنواعها.

أولاً: نشأة الرقابة المالية

تمثل الرقابة صمام الأمان للعملية الإدارية وبالطبع المالية منها، فهي وظيفة مهمتها التثبيت من صحة الاتجاه نحو الهدف وتقويم هذا الاتجاه إذا انحرف، لذا فإن جميع دول العالم تحرص على أن تجعل من الرقابة قوية وصارمة¹، لبلوغ الأهداف المرجوة .

¹ - حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012-2013، ص74.

ويرى الكثير من الكتاب وفقهاء المالية العامة، أن الرقابة بشكل أو بآخر أمر طبيعي في أي مجتمع، لأنها من محددات المساس بالغير، وأن ما مر بالمجتمعات من أحداث مختلفة عبر مراحل التاريخ، خصوصاً المرتبطة بالفساد، نتيجة لتجاوز الحاكم أو المسؤول لسلطاته أو تجاوز المحكوم لحقوقه، نتج عنه ما عرف بمبدأ الفصل بين السلطات من سلطة تشريعية تصنع القانون، وأخرى تنفيذية تتولى تنفيذه وثالثة قضائية تضمن تطبيقه. وهو ما أضفى تبعاً لذلك العمل بأنواع الرقابة باعتبارها تبين حدود هذه السلطات في ممارسة صلاحياتها، في سياق متصل لتحقيق أمن واستقرار المجتمع¹.

والرقابة المالية كغيرها نوع من أنواع الرقابة لها دورها الرئيسي في تنظيم المجتمعات و المؤسسات، فقد عرفها المصريون القدماء والإغريق والرومان.

وللعرب مآثر كثيرة في مجال إحلال الرقابة وإعلائها، تجد نواتها وصداهها الكبير مع قيام الحضارة الإسلامية، وهو أمر لا يخفى على أحد ولا يمكن جحوده، بالنظر لتاريخ القضاء الإسلامي الحافل ولمختلف الدواوين التي أنشأها المسلمون، وأنظمة الرقابة وإن اختلفت تسمياتها بالنسبة لوقت الحاضر.

أما أوروبا فإنها أيضاً عرفت الرقابة منذ نشوء مجتمعاتها وتنازع سلطتها التشريعية والتنفيذي وظهرت هذه الرقابة بشكل بارز وواضح في سنة 1256م التي تمثلت في سلطة الرقابة غرفة محاسبة باريس التي أنشأها الملك سانت لويس، لتتولى فحص الحسابات وإصدار الأحكام التي كانت لها أحياناً صيغة جزائية. ثم تطور هذا النوع من الرقابة على أثر الثورة الفرنسية عام 1789، ليصبح حقاً مكتسباً لممثلي الشعب لمناقشة النفقات العامة حتى قبل ظهور مفهوم الموازنة وحساباتها الختامية وأسلوب مناقشتها من طرف السلطة التشريعية، كما أن من نتائج هذه الثورة تحويل الأشياء العامة إلى أملاك عامة².

ونتيجة للتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في العالم وتطور مفهوم الرقابة المالية وسلطاتها واختصاصاتها، وخاصة بعد زيادة الوعي المجتمعي وظهور الدول الحديثة التي رأت أن الحل السليم والأرجح لحل المشكلات الاجتماعية والاقتصادية المتعاقبة وتحقيق مصالح الجماهير وسد حاجاتهم في أسرع وقت وبأكمل وجه، إنما يتطلب الاعتماد على التخطيط الاقتصادي واستغلال

¹ -محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، الطبعة الثالثة، 2015، ص 171..

² - محمد أنس قاسم، النظرية العامة لأحكام الدولة والأشغال العمومية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 1983، ص 10.

الموارد وترشيد الإنفاق العام مما يستوجب إعمال لضوابط هذا الاستغلال وتوزيعه في مجالاته الملائمة لتحقيق التنمية وتوفير الرخاء لمجتمعاتها¹.

ومبدأ الرقابة بصفة عامة والرقابة المالية بصفة خاصة معترف به في الجزائر منذ الاستقلال²، حيث أخذت الجزائر بأنظمة رقابية متعددة الأوجه من رقابة داخلية إلى رقابة خارجية، ومن رقابة سابقة إلى رقابة آنية وكذا إلى رقابة لاحقة، وذلك بفضل الأجهزة والهيئات المختلفة التي تم تأسيسها للقيام بهذه المهام، بهدف المحافظة على المال العام وترشيد النفقات العمومية، وذلك كله في إطار تقييم وتقويم النشاط الإداري.

ثانيا: مفهوم الرقابة المالية

سنرى بيان تعريف الرقابة المالية من حيث المعنى اللغوي وكذا الاصطلاحي لتتعرف عن مدلولها القانوني، ثم نتطرق إلى أهمية الرقابة المالية، ومختلف الأهداف الرامية إلى تحقيقها.

1: تعريف الرقابة المالية

سننتقل إلى التعريف اللغوي والتعريف الاصطلاحي للرقابة، ثم محاولة تحديد مفهوم واضح بشأنها.

أ: التعريف اللغوي

رقابة من رقيب أي من يلاحظ أمرا أو يحرسه، ومن راقب أي حرس ولا حظ، وراقب أيضا من حقق في قيود ودقق في فيها، أي تثبت من صحتها، وراقب النفقات، ومن ترقب أي انتظر وتحين، وتوقع أي توقع نتائج، ومن رقب - رقبا ورقابة أي انتظر ورصد³.

والرقابة تعني ملاحظة بانتباه ومراقبة الإدارة للتثبت من مطابقة سير العمل للقانون، ورقابي متعلق بالرقابة أي سلطة رقابية⁴.

ب: التعريف الاصطلاحي

تعددت التعاريف التي وردت بشأن الرقابة بصفة عامة، بتعدد الرؤى التي ينظر من خلالها للرقابة، وعليه يصعب تحديد المعنى الاصطلاحي للرقابة لاعتبارات عديدة، ذلك أن الرقابة تتنوع على

¹ - محمود حسين الوادي، مرجع سابق، ص 172.

² - خلوفي رشيد، القضاء الإداري- تنظيم واختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 177.

³ - المنجد في اللغة العربية المعاصرة، دار المشرق، بيروت، الطبعة الثانية، 2001، ص 571، 572.

⁴ - نفس المرجع السابق، ص 571.

أعمال الإدارة وتوسع، وعلى ضوء هذه الاعتبارات تتجلى صعوبة تعريف الرقابة تعريفا علميا دقيقا¹، غير أننا نورد فيما يلي بعض المحاولات التي تناولت الرقابة المالية بالتعريف:

حيث عرفها الفقيه فايول، بأنها: "التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقا للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقواعد المقررة والمبادئ المحددة وأن غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء، بقصد معالجتها ومنع تكرارها كما أنها تطبق على كل شيء"².

ويرى الأستاذ: عمار عوابدي على غرار العديد من الكتاب، عدم جدوى وضع تعريف محدد جامع ومانع للرقابة على الإدارة العامة، إذ من الأجدر الاكتفاء من أجل تحديد ماهية عملية أو وظيفة الرقابة بتحديد أهدافها، وفي ذلك يقول بأن: أهداف الرقابة تدور في نطاق أساسي هو المحافظة على المصلحة العامة والحرص على تحقيقها من قبل السلطات الإدارية في نطاق وظيفتها الإدارية³

أما فيما يخص تعريف الرقابة المالية فإن معظم المختصين يصطلح لها عدة مفاهيم كالملاحظة، الفحص، التوجيه المقارنة، التسجيل أو التفتيش ...

ويقصد بالرقابة على تنفيذ الميزانية العامة التحقق من التزام الهيئات العامة وأجهزة السلطة التنفيذية بأحكام وقواعد القانون المتعلق بالميزانية، سواء تعلق الأمر بالإيرادات أو النفقات، حفاظا على المال العام، وترشيد استعماله دون تبذير أو اختلاس⁴.

أما عن المدلول القانوني للرقابة المالية فيعني الرقابة التي تقوم بها هيئات يتم إنشاؤها بقانون أو نظام أو أي نص قانوني آخر وتحدد اختصاصاتها بموجب ذلك النص، وتهدف إلى مطابقة العمل ذي الآثار المالية للقانون، أي أن يكون العمل المالي مطابقا للتصرف القانوني أو داخلا في إطار الموضوع القانوني، وهي التي تنظر في طبيعة التصرف وآثاره ويتم بموجب هذا النوع من الرقابة رقابة التصرف المالي من حيث النفقات والإيرادات العامة⁵.

¹ - جدي وفاء، رقابة الأجهزة المالية القضائية على الأموال العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي ليابس، سيدي بلعباس، 2017-2018، ص15.

² - عبد الكريم أبو مصطفى، الإدارة والتنظيم، دار المعارف، مصر، 2001، ص246.

³ - عوابدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 1984، ص 3.7.

⁴ - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003، ص112.

⁵ - محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، الطبعة الثانية، 2003، ص130.

مما سبق، يمكن إعطاء تعريف إجرائي للرقابة من حيث أنها الإشراف والفحص والمراجعة من جانب سلطة أعلى لها أحقية متابعة ومعرفة كيفية سير العمل في الجهة التي تتبعها، وذلك في إطار ضمان حسن استخدام الأموال العامة وفقا للأغراض المخصصة لها، وكذا للتأكد من أن الموارد يتم تحصيلها وفقا لما تقرره للقوانين والتنظيمات، و بصفة عامة الوقوف على مدى تحقيق المشروع لأهدافه بكفاءة لأجل المحافظة على الأموال العامة، والتأكد من سلامة التصرفات المالية والنتائج الناتجة عنها، ومنه تحسين معدلات الأداء وللكشف عن المخالفات والانحرافات والبحث في الأسباب التي أدت إلى حدوثها واقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها مستقبلا.

وعلى العموم يمكن تعريف الرقابة المالية على أنها الرقابة المنصبة على التأكد من أن السلطة التنفيذية قد قامت بتنفيذ الموازنة العامة وفق مضمون الإجازة التي منحها إياها السلطة التشريعية وبواسطة هذه الرقابة يتم التحقق من أن الإنفاق العام وكذلك تحصيل الإيرادات العامة، قد تم بمراعاة الأهداف المرسومة والمبوبة بالموازنة العامة، والرقابة تكشف عن أي خطأ أو خرق وعد احترام لهذه الأهداف والمخصصات، ومنه تحميل المتسبب المسؤولية، وتجنب احتمال وقوع ذلك مستقبلا.

2: أهمية الرقابة المالية

تتجلى أهمية الرقابة من ارتباطها واتصالها بالعمل والنشاط الإداري ارتباطا وثيقا، إذ أن عملية الرقابة تمثل المحطة النهائية لأنشطة ومهام الهيئة أو المصلحة الإدارية فمن خلالها يمكن اختبار مدى كفاءة الخطط الموضوعة والوقوف على أساليب تنفيذها ومنه نجاعتها.¹

ولعل هذا ما يجعل منها محورا وفصلا أساسيا من الإدارة المالية والتي تتضمن مجموعة من السياسات والإجراءات المحاسبية والتدقيقية في مجالي الأداء والعلاقات المالية، فمن خلالها يمكن للإدارة اكتشاف الانحرافات والتجاوزات المسجلة بالابتعاد عن الخطط المرسومة سلفا، فهي بذلك ركيزة يقوم عليها اعتماد وتنفيذ الموازنة العامة، وتضمن حسن الأداء والكفاءة، وبالتالي تصحيح الأخطاء مستقبلا.²

¹ - ثابت عبد الرحمان إدريس، جمال الدين محمد المرسي، الإدارة الإستراتيجية، الدار الجامعية، مصر، الطبعة الأولى، 2001، ص429.

2- محمود حسين الوادي، مرجع سابق، ص 172.

وتعد الرقابة المالية كذلك من أهم الوسائل والأدوات التي تساعد على اكتشاف أصحاب القدرات والمواهب والمتفوقين في مهامهم، وذلك من خلال الرقابة المالية كذلك المتابعة والتقارير التي تقدم للإدارة العليا.¹

ومن الواضح أن الرقابة المالية لم تعد قائمة فقط على مفهوم الضبط والمنع، وإنما تعداه إلى ما يعرف بالرقابة الإيجابية البناءة التي لا تقتصر على مجرد اكتشاف الأخطاء الواقعة بل تتعداها لتبحث في أسبابها وكيفية تجنب وقوعها من الأساس.² وهذا في سياق منتظم تبعاً لتطور وظيفة الدولة وتدخلها في مختلف نواحي الحياة.

3: أهداف الرقابة المالية

إن الهدف من الرقابة المالية هو الحفاظ على المال العام وحمايته، وترشيد استعماله، من خلال احترام جميع قواعد تنفيذ الموازنة العامة، سواء تعلق الأمر بصرف النفقات أو بتحصيل الإيرادات، وفقاً للقوانين والتنظيمات الناظمة لهذه العمليات أو الرادعة للتجاوزات المحتملة ووقوعها، فهي تهدف لتحقيق الغايات التي وضعت من أجلها، والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

أ: الأهداف السياسية

وتكمن بالأساس في التأكد من احترام رغبة السلطة التشريعية المصادقة على الميزانية العامة، وعدم تجاوز الأولويات والمخصصات المحددة من طرفها لتنفيذ المشاريع والخدمات العامة، حيث أن مصادقة البرلمان ما هي إلا تعبير عن الإرادة الشعبية.

ب: الأهداف الاقتصادية

يأتي على رأسها كيفية استخدام المال العام والتأكد من استثماره على النحو الأفضل الذي يجلب النفع العام ويتجنب في صرفها وإنفاقها التبذير أو عدم مشروعية الإنفاق من أساسه والتي هي محددة بالمصلحة العامة والتحديد في أوجه صرفها أو تغطيتها.

ج: الأهداف القانونية

وهو أمر بديهي من أن يكون من المطلوب تطابق مختلف التصرفات والعمليات المالية مع القوانين والتنظيمات والتوجهات المالية للدولة، فهي تركز أي الرقابة المالية على مبدأ المسؤولية والمحاسبة،

1- نفس المرجع السابق، ص173.

2- برحمان محفوظ، المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015، ص160.

لضمان سلامة التصرفات المالية، ومنه تسليط الجزاء على المتسبب في الإخلال بحسن سير الأداء المالي بصفة عامة.

د: الأهداف الاجتماعية

من أكثر المظاهر سلبية وإضراراً بالمجتمع ككل، هو الفساد الإداري والاجتماعي، وهو أمر يتعلق بالجوانب السلوكية للأفراد ويصعب تتبعها ومراقبتها، غير أن ممارسة الرقابة تظل أداة فعالة للحيلولة دون تفشي الظواهر السلبية، إلى جانب طبعا تعزيز الثقة وإعمال نظام التحفيز و ضمان حسن الاتصال.¹

ه: الأهداف الإدارية والتنظيمية

وهي عديدة، يمكن إبراز بعضها منها فيما يلي²:

- تساعد على تحسين عملية التخطيط و زيادة فعاليتها، وتكشف عيوب التخطيط.
- تساعد على توجيه وتنظيم الجهود لإنجاز الأغراض والأهداف المحددة.
- تؤدي إلى بلوغ اتخاذ القرارات المناسبة وتحديد الانحرافات ومواجهة المشكلات.
- تساعد المراقبة على تقييم الوضعية العامة، ومنه معرفة حقيقة المركز المالي للمؤسسة أو الهيئة.
- حماية المال العام من أي امتداد و استمراريته ووسيلة لتصحيح الأخطاء ومدى سلامة التشريعات والقوانين والاطلاع على مدى التزام الهيئات بالقانون.

4: أنواع الرقابة المالية

توجد أنواع رئيسية للرقابة المالية، يمكن التعرض لها من خلال ما يلي:

أ: من حيث الجهة التي تتولى الرقابة

ونجد نوعين من هذه الرقابة ، هما:

أ1- الرقابة الداخلية

وتعرف أيضا بالرقابة الإدارية وبالرقابة الذاتية وذلك لمراقبة السلطات والأجهزة الإدارية المركزية واللامركزية لنفسها ولذات أعمالها¹، إذ يقوم بعض موظفي الحكومة بمراقبة موظفي حكومة آخرين

¹ - محمود حسين الوادي، مرجع سابق، ص 175.

² - نفس المرجع السابق، ص 177.

وهي في هذا قريبة الشبه بمهمة أقسام المراجعة، ويعتبر من قبل الرقابة الداخلية ما يقوم بالوزراء ورؤساء المصالح ومديرو الوحدات الحكومية.²

تمارس هذه الرقابة في الجزائر من طرف السلطة الوصية وذلك باستعمال أجهزة المفتشين الدائمين على مستوى الوزراء أو الإدارة الوصية و من طرف السلطة المالية المختصة و تقوم بالرقابة على مستويين:

- الرقابة المالية على كافة الوزارات و الهيئات العمومية و الجماعات المحلية.
- لرقابة المالية على الأجهزة المالية نفسها.³

أ2- الرقابة الخارجية

هي تلك العمليات الرقابية التي تقوم بها أجهزة و هيئات مستقلة و غير خاضعة للسلطة التنفيذية، و تنقسم إلى:

أ2-1- الرقابة القضائية

حيث تحتل مكانة هامة في مجال الرقابة المالية العامة، حيث من خلال سلطتها الواسعة في مجال التأكد من تطبيقها للقوانين تستطيع الهيئة القضائية الإدارية مراقبة تنفيذ القوانين المالية و اتخاذ الإجراءات لتصحيح أية انحرافات عنها، حيث يطلب منها وضع تقرير سنوي لرئيس الدولة أو السلطة التشريعية أو الاثنين معا تعرض فيه ما اكتشف من مخالفات مالية و ما أمكن اقتراحه للتقليل من هذه المخالفات أو منعها.

أ2-2- الرقابة التشريعية

وتعرف أيضا بالرقابة السياسية⁴، وهي تلك الرقابة التي تتولاها السلطة التشريعية بما لها من سلطة مطلقة في الرقابة المالية و تباشر السلطة التشريعية هذه المهمة بطرق مختلفة فقد تتم الرقابة عن طريق الهيئة التشريعية مباشرة أثناء السنة المالية أو بعد فحصها للحساب الختامي عن طريق الاستجواب و السؤال للوزارات.⁵

¹ - عوايدي عمار، مرجع سابق، ص 10. أنظر كذلك: حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 1987، ص 85.

² - حامد عبد المجيد دراز، المرسي السيد الحجازي، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، مصر، 2004، ص 138.

³ - لعامرة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004، ص 219.

⁴ - حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 86.

⁵ - مصطفى الفار، الإدارة المالية العامة، الطبعة الأولى، دار السلامة للنشر و التوزيع، الأردن، 2008، ص 89.

ومنه، فإنه فضلا عن الاختصاص الأصيل بالتشريع للبرلمان، فإن لهذا الأخير اختصاص آخر لا يقل أهمية عن سابقه، ألا وهو مراقبة عمل الحكومة من حيث التزامها بتطبيق البرنامج الذي وافق عليه، وبالتالي يمس العمل الرقابي مختلف أنشطة الحكومة ومجالات تدخلها وعلى رأس هذه المجالات المجال المالي اعتمادا وتنفيذا.¹

وتمتد ممارسة الرقابة السياسية اتساعا إلى الرقابة الممارسة من طرف المجالس الشعبية المنتخبة، بمناسبة اعتماد الميزانيات المحلية ومناقشة ظروف وعمليات تنفيذها، وكذا إلى باقي الفواعل السياسية والمجتمعية.

ب: من حيث التوقيت الزمني

وهي الرقابة التي ينظر إليها من حيث ممارستها في توقيت زمني معين أو خلال مدة ما، وتكون بأحد الصور التالية:

ب1- الرقابة القبيلية

وتعرف بالرقابة السابقة وأيضا بالرقابة الوقائية من حيث أثرها، لأنها تمارس بشكل أولي قبل تنفيذ النفقات، وهذا النوع من الرقابة يتم من خلال الحصول على تراخيص مسبقة للقيام ببعض الأعمال والمشروعات ومن ثم إقرارها وإصدار التعليمات اللازمة لإنجاحها، فالرقابة هنا تحمل معنى الوصاية من جانب الدولة لفرض حدود وقيود معينة تؤدي إلى ترشيد الإنفاق العام حيث تتخذ صورة الموافقة السابقة من أجهزة الرقابة على القرارات المتعلقة بصرف الأموال، وبالتالي فإن عمليات الرقابة والتدقيق تنصب على تنفيذ وصرف النفقات العمومية، دون عمليات تحصيل الإيرادات.²

ب2- الرقابة الآنية أو أثناء التنفيذ

وتعرف أيضا بالرقابة المستمرة والملازمة والمصاحبة... الخ، وهي الرقابة الممتدة عبر مختلف مراحل الأداء حيث تحاول هذه الرقابة اكتشاف أية انحرافات خلال تنفيذ الأعمال واتخاذ الإجراءات الفورية لمعالجتها³، فهي تكون أثناء تنفيذ العمليات المالية وتقوم بها الإدارة، مثل مراقبة صرف النفقة أو مراحل تحصيل الإيرادات.

ب3- الرقابة اللاحقة

¹ - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سابق، ص 114.

² - برحمان محفوظ، مرجع سابق، ص 162.

³ - محمود حسين الوادي، مرجع سابق، ص 177.

أما الرقابة اللاحقة أو البعدية أو العلاجية، فهي رقابة ردعية، تمارس عادة من قبل هيئات خارجية أو مستقلة عن السلطة التنفيذية، مثل البرلمان ومجلس المحاسبة والقضاء، وتهدف إلى اكتشاف الأخطاء والخروقات وتحديد أسبابها وطرق علاجها.¹

وتكون نتيجة للحسابات الدورية الشهرية و الثلاثية والسادسية و السنوية، إذ يقوم المراقب المالي لكل وزارة أو مصلحة بمناسبة إعدادها لفحصها للتأكد من سلامة المركز المالي للوزارة و المصلحة، و يضمن نتائج وسير ذلك ضمن تقارير مفصلة عن الحسابات و يرسلها إلى المديرية العامة للميزانية لدى وزارة المالية، كما يمكن أن تكون التقارير المعدة نتيجة لإجراءات أو متابعات تقييمية أو تفتيشية أمرت بها دوائر وزارية أو قامت بها لجان أو مصالح معينة.

ج: من حيث نوعية الرقابة أو من حيث الهدف

وينظر من خلالها إلى عمليات الرقابة استنادا إلى أحد الأنواع المبينة أدناه، وبالتالي إلى طبيعة الرقابة الممارسة، وكذا موضوع ومحل الرقابة في حد ذاته، وهي:

ج1- الرقابة الحسابية أو المستندية

ويقصد بها العمليات والإجراءات الرامية إلى مراجعة السجلات و الدفاتر المالية للتأكد من البيانات المالية، و أن الموارد المرصودة قد وصلت و قد أنفقت في حدود الاعتماد المخصص لها و أن الوثائق سليمة و مطابقة لما هو وارد بالسجلات، فهي رقابة بالأساليب المحاسبية المتعارف عليها و قد تكون قبل صرف النفقات أو بعدها، و يطلق عليها أيضا الرقابة التقليدية أو اللائحية، حيث تركز على المحاسبة و أساليبها المختلفة و على تطبيق القوانين و اللوائح المعمول بها.²

ج2- رقابة الكفاية أو الرقابة التقييمية

وهي رقابة اقتصادية محضة، يتم من خلالها تقييم النشاط الحكومي ذاته، إذ تبين مدى تحقيق أهداف الميزانية، وبالتالي مدى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع، كما تهدف في دراستها إلى الكشف عن مدى كفاءة الوحدات الإدارية، ومنه وضع المقترحات للارتقاء بالكفاءات و تتعدى مهمتها إلى قياس المنافع العائدة على المجتمع والاقتصاد الوطني، وقد زاد من الحاجة إلى هذه

¹ - نواف كنعان. الرقابة المالية على الأجهزة الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة جامعة الشارقة، العدد 2 لسنة 2005، ص105.

² - زيوش رحمة، الرقابة المالية على مؤسسات مراكز التكوين المهني، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص30.

الرقابة كأسلوب أساسي لتنفيذ ورسم الخطط للسنوات القادمة، انتهاج معظم الدول التخطيط الاستراتيجي كأسلوب عمل وتقييم.¹

ج3- رقابة المشروعية

وهي الرقابة التي تدرس وتبحث في مدى مطابقة التصرف المالي مع الأحكام والقواعد القانونية المنظمة له مسبقا، وبالتالي فهي رقابة قانونية التصرف ذي الأثر المالي بصفة عامة من حيث استيفاء الجوانب الشكلية والموضوعية المحددة قانونا وتنظيما لهذا التصرف، أي سلامة تطبيق القواعد القانونية في المجال المالي محل المراقبة، حيث أن أهم أهداف الرقابة على أعمال الإدارة هو ضمان خضوع الإدارة للقانون ولبدأ الشرعية في كل أعمالها وتصرفاتها.²

الملاحظ بعد عرض هذه الأنواع من الرقابة المالية أنها تهدف في مجملها إلى حماية المال العام والمحافظة عليه، بدء بوضع إطار عام للرقابة الممارسة، وتحديد نطاقها وموضوعاتها، وصولا إلى الأحكام الإجرائية والموضوعية المتعلقة بتنفيذها على الوجه المناسب بفضل الأجهزة الرقابية المختلفة.

¹ - برحماني محفوظ، مرجع سابق، ص160.

² - عوابدي عمار، مرجع سابق، ص5.

المحور الثاني : الجهة الخاضعة للرقابة المالية

إن أول الأشخاص أو الجهات القائمة على تنفيذ النفقات العمومية، وبالتالي من هو الأولى بأن يكون محل رقابة، نجد الأمر بالصرف، لذا سنخصه من خلال هذا المحور بنوع من الدراسة لبيان مفهومه، وتوضيح دوره في مجال تنفيذ النفقات العمومية، ثم التعرف على مسؤولياته بمناسبة هذه الأعمال أو التصرفات المالية .

أولاً : مفهوم الأمر بالصرف

الأمر بالصرف شخص يحوز مجموعة من الصلاحيات في مجال تحصيل الإيرادات العامة وإصدار قرار النفقات والصرف، وهو يباشر هذه الصلاحيات يخضع من جهة لأحكام القانون، ومن جهة ثانية لرقابة جهات إدارية تدقق في مشروعية النفقات وطرق صرفها ، وهذه مهام بالدقة ما كان وذات أهمية. وعليه سنتطرق في البدء تعريف الأمر بالصرف، ثم كيفية اعتماده، و أنواع الأمرين بالصرف.

1: تعريف الأمر بالصرف

يعرف الأمر بالصرف بصفة عامة بأنه كل شخص يتولى بصفة قانونية أمر تسيير شؤون مرفق عمومي إداري من الجوانب المالية والإدارية ، وكذا توجيه وإصدار الأوامر للمرؤوسين، كما هو الشأن بالنسبة للوزير، أو الوالي، أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، ومسيري المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري . أما من الناحية القانونية فإن المشرع حدد المقصود بالأمر بالصرف في نص المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية¹، التي نصت على أنه: "يعد أمرا بالصرف في مفهوم هذا القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 16، 17، 19، 20، 21.

يخول التعيين أو الانتخاب لوظيفة لها من بين الصلاحيات تحقيق العمليات المشار إليها في الفقرة أعلاه، صفة الأمر بالصرف قانونا. وتزول هذه الصفة مع انتهاء هذه الوظيفة " . نلاحظ أن هذه المادة قد عرفت الأمر بالصرف من خلال مجموعة المهام الموكلة له والمتمثلة في العمليات المحددة بالمواد المدرجة بالمادة أعلاه وهي كل من : الإثبات، الالتزام بالنفقة، التصفية، الأمر بالصرف.

وقد استدرك هذا النقص في التعريف بموجب أحكام المرسوم التنفيذي رقم 97-268 المؤرخ في 21-07-1997 يحدد إجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات

¹ - القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15-08-1990 المعدل والمتمم. جريدة رسمية عدد 35 مؤرخة في 15-08-1990.

الأميرين بالصرف ومسؤولياتهم¹، الذي جاء أكثر وضوحاً في تحديد المقصود بالأمر بالصرف، حيث نصت المادة الثانية منه، على أنه: "يعتبر أمراً بالصرف، حسب مفهوم هذا المرسوم، الموظف المعين قانوناً في منصب مسؤول تسيير الوسائل المالية والبشرية والمادية، الذي تفوض له السلطة وفقاً للمواد 26 و28 و29 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 غشت سنة 1990 والمتعلق بالحاسبة العمومية، ويكون معتمداً قانوناً طبقاً للتنظيم الجاري به العمل".

باستقراء نصي المادتين المبينتين أعلاه، فإن الأمر بالصرف هو كل شخص مؤهل قانوناً عن طريق التعيين أو بالانتخاب لمنصب مسؤول التسيير والذي تفوض إليه سلطات القيام بالعمليات المالية، لكن اسقط كلا النصين شرط تحديد الجهة الإدارية التي يعمل الأمر بالصرف لفائدتها ولحسابها، وعلى كل فإنه يمكن تعريف الأمر بالصرف، من حيث أنه: هو كل شخص يكتسب الصفة القانونية لإنجاز التصرفات المتعلقة بتنفيذ العمليات المالية، باسم ولحساب جهة إدارية في شقيها الإداري سواء تعلق بتنفيذ الإيرادات بدءاً من إثبات الديون وتصفيتهما إلى الأمر بتحصيلها، أو تعلق الأمر بتنفيذ النفقات من حيث الالتزام بها وتصفيتهما والأمر بدفعها أو تحرير الحوالات بشأن صرفها.

2: اعتماد الأمر بالصرف

لا يمكن لأي شخص أن يكتسب صفة الأمر بالصرف إلا عن طريق آلية من الآليتين المتمثلتين في التعيين أو الانتخاب ولا يكفي تحقق ذلك ليباشر هذا الشخص اختصاصاته القانونية بطريقة مشروعة إلا إذا تمت عملية اعتماده، إذ يجب تعيين أو انتخاب الأمر بالصرف أولاً، ولا بد له من مباشرة عملية اعتماده حتى يكتسب صفة الأمر بالصرف.

أ: اعتماد الأمر بالصرف المعين

يتم تعيين الأمر بالصرف من طرف الجهة الإدارية المختصة بموجب قرار إداري قد يكون بموجب نص تنظيمي في شكل مرسوم رئاسي مثلاً كما هو الأمر في بعض الحالات مثل تعيين المدراء التنفيذيين على المستوى المحلي (عبر الولايات)، متى استوفى الشروط التي حددها القانون لشغل هذه الوظيفة ومباشرة صلاحياتها، وإذا ما تمت مباشرة الاختصاصات المعقودة للأمر بالصرف من طرف شخص لم يصدر قرار بتعيينه من طرف الجهة الإدارية المختصة أو صدور هذا القرار، لكنه جاء مشوباً بعيوب من عيوب عدم المشروعية، عندها لا يكتسب هذا الشخص صفة الأمر بالصرف، وتعتبر القرارات

¹ - جريدة رسمية عدد 48 مؤرخة في 23-07-1997. وهو مرسوم تنفيذي رقم 95-13 مؤرخ في 26-02-2013، جريدة رسمية عدد 13 مؤرخة في 06-03-2013، وذلك بإدراج المادة 2 مكرر، تتعلق بالتعيين الانتقالي للأمر بالصرف في حالة الشغور المؤقت لمنصب مسؤول تسيير الوسائل المالية والبشرية والمادية.

المالية التي أصدرها في مجالي تحصيل الإيرادات وصرف النفقات العمومية غير مشروعة ولاغية، و أثرها باطل، فالأميرين بالصرف لا يكونوا كذلك إلا باعتمادهم لدى المحاسبين العموميين المكلفين بالإيرادات والنفقات الذين يأمرهم بتنفيذها¹.

ب : اعتماد الأمر بالصرف المنتخب

يتم اعتماد الأمر بالصرف أيضا لما يأتي هذا الأخير عن طريق عملية الانتخاب لمنصب يتطلب في شاغله انتخابا صفة الأمر بالصرف، كما هو الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، طبقا لما قرره المواد 62،65،81 من قانون البلدية²، هذه الأخيرة تنص صراحة على: " ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدية ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف". وبعد انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي وتنصيبه وفقا لأحكام القانون، يكتسب صفة تمثيل البلدية وتسيير مصالحها بل مطالب قانونا بحسن تسيير والقيام بذلك، فله من بين هذه الصلاحيات والمهام إدارة مداخيل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطورات المالية البلدية، فضلا عن مهمة التقاضي باسم البلدية ولحسابها³.

3: أنواع الأمرين بالصرف

إن الأمر بالصرف ليس صنفا أو نوعا واحدا متماثل، بل تتعدد وتنوع أصنافه، ويرجع ذلك إما إلى تعدد الهيئات والإدارات العمومية من حيث طبيعتها وشكلها القانوني، إدارات مركزية وأخرى لا مركزية أو محلية، وأخرى مرفقية أو مصلحة، يكلف الأمر بالصرف بتسييرها وإدارة شؤونها ومواردها المالية، أو أمر آخر مرده إلى أن نصوص القانون أوجدت حسابات خاصة للتسيير يجب إدارتها من صرف فئة محددة من الأمرين بالصرف وحصر القانون الجزائري أنواع الأمرين بالصرف في أربعة فئات هي: الأمر بالصرف الرئيسي، الأمر بالصرف الثانوي، الأمر بالصرف الوحيد، الأمر بالصرف المفوض له.

أ: الأمر بالصرف الرئيسي

هو ذلك الشخص الذي يصدر الأوامر بالدفع لفائدة الدائنين وأوامر الإيرادات أو التحصيل ضد المدنيين، وكذلك أو أوامرا الاعتماد لصالح الأمرين بالصرف الثانويين، وقد يكون الأمر بالصرف الرئيسي موكلا له تسيير وإدارة شؤون هيئات أو مصالح مركزية، مثل ما هو الحال بالنسبة إلى: رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس المجلس الدستوري، الوزراء، رئيس مجلس المحاسبة، المسؤولون المعينون قانونا على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة، أو أن يكون

¹ - أنظر المادة 24 من القانون رقم 90-21 السالف الذكر.

² - القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22-06-2011 يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37 مؤرخة في 03-07-2011.

³ - أنظر المادة 82 من القانون رقم 11-10 السالف الذكر.

مكلف بتسيير وإدارة شؤون هيئات أو مصالح غير ممركرة ، كما هو الأمر للوالي بمناسبة مباشرة مهامه لصالح وحساب الولاية، رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه ممثلاً للبلدية، مدراء المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري¹. و مما يستوجب الذكر، أنه في مجال تنفيذ الميزانية لا تربط الأمرين بالصرف الرئيسيين علاقة السلطة الرئاسية، إنما هي علاقة الوصاية وعليه لا يستطيع الوزير مثلاً أن يأمر الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو مسير مؤسسة إدارية ما، بانجاز عمليات مالية، علة ذلك أن الأمر بالصرف الرئيسي مسؤول تماماً وبصفة كاملة عن التصرفات المالية التي يجريها في وفق ضوابط وحدود الاعتمادات المالية المرصودة للجهة التي يشرف عليها، وهو ملزم بتقديم كشوف حسابات بشأنها وعن سيرها لمختلف الأجهزة الرقابية الداخلية أو الخارجية².

ب: الأمر بالصرف الثانوي

الأمر بالصرف الثانوي هو كل مسؤول عن ميزانية التسيير بصفته رئيس مصلحة من مصالح الدولة غير الممركرة، يباشر الوظائف المحددة في المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية، التي سبق تبيانها³، مثل المدراء التنفيذيين المسؤولين على المصالح غير الممركرة عبر الولايات، القنصل بالنسبة لوزارة الخارجية... الخ، أو تلك المؤسسات والهيئات العمومية التي ينص قانونها الأساسي على منح الوحدات التابعة لها شيئاً من الاستقلالية المالية، شريطة عدم تمتع تلك المصالح غير الممركرة والوحدات التابعة للهيئات والمؤسسات الإدارية بالشخصية المعنوية، مثل ما هو الأمر بالنسبة للكليات على مستوى الجامعات وقابضي الضرائب على مستوى المديرات الولائية للضرائب.

يباشر الأمر بالصرف اختصاصاته المتمثلة في إصدار حوالات الدفع لفائدة الدائنين أو أوامر التحصيل ضد فئة المدنيين تحت سلطة الرئاسة للأمر بالصرف الرئيسي، وفي حدود الاعتمادات المالية المفوض له من طرف هذا الأخير، هذه السلطة تخول للأمر بالصرف الرئيسي ممارسة حق رقابة أعمال الأمر بالصرف الثانوي وتوجيه أوامر إليه كما تتضمن حق الحلول .

ج : الأمر بالصرف المفوض له

في إطار سياسة عدم التركيز الإداري⁴ يمكن للأمر بالصرف الرئيسي في حدود مهامه وصلاحياته التي خوله إياها القانون، وتحت مسؤوليته تفويض توقيعه إلى موظفين موضوعين تحت سلطته

¹ - أنظر المادة 26 من القانون رقم 21-90 السالف الذكر.

² - أنظر المواد 30،31،32،61،62،63 من القانون رقم 21-90 السالف الذكر.

³ - أنظر المادة 27 من القانون رقم 21-90 السالف الذكر.

⁴ -Ministère Des Finances, Direction Générale Du Budget, **Manuel De Contrôle Des Dépenses Engagées**,2007,p288.

المباشرة¹، مثل تفويض وزير المالية توقيعه إلى المدير المركزي بالوزارة المكلف بالإدارة والمالية أو تفويض الوالي توقيعه للأمين العام بالولاية أو مدير الإدارة المحلية، وبذلك يكون الأمر بالصرف المفوض له في وضع قانوني يسمح له بإنجاز العمليات المالية المفوض له مباشرة تحت سلطة الأمر بالصرف الرئيسي أو الوحيد الذي فوضه توقيعه.، هذا التفويض بالتوقيع يقوم على أساس الاعتبار الشخصي بين المفوض صاحب الاختصاص الأصلي أي الأمر بالصرف الرئيسي أو الأمر بالصرف الوحيد من جهة، ومن جهة ثانية المفوض إليه أي الأمر بالصرف المفوض له، لذا فإنه بانتفاء مهام المفوض أو المفوض إليه أو كليهما يزول وينتهي التفويض بقوة القانون²، كما أن الأمر بالصرف الرئيسي أو الأمر بالصرف الوحيد، باعتباره مفوضا، يمكن له مباشرة التصرفات المالية التي نقلها إلى الأمر بالصرف المفوض له، وفي كل الأحوال يعتبر الأمر بالصرف الرئيسي أو الأمر بالصرف الوحيد، مسؤولا قانونيا عن التصرفات المالية التي نقلها المفوض إلى الأمر بالصرف المفوض له³.

د : الأمر بالصرف الوحيد

الأمر بالصرف الوحيد هو شخص وحيد بصفته التي منحها إياه القانون، و المجسدة في صورة والي الولاية، حيث يطبق برامج التجهيز العمومي غير الممركز، المنصوص عليها سنويا، عن طريق تنظيمي والمسجلة في رقم دليله، حيث تم استحداث هذا الصنف منه الأمرين بالصرف بموجب أحكام قانون المالية التكميلي لسنة 1992⁴، ولا يعتبر الأمر بالصرف الوحيد في نطاق تنفيذه للمهام المعهودة إليه مهما كان الأمر مكتسبا لصفة الأمر بالصرف الرئيسي، وهذا طبعا لأنه لا يتصرف في ميزانية مخصصة له أصلا، أي للهيئة التي يشرف عليها(الولاية)، والاعتمادات المالية التي يقوم بتنفيذها هي بكل وضوح مخصصات مالية محددة في إطار البرنامج السنوي لميزانية تجهيز الدولة⁵، كما لا يعتبر في نفس الإطار وهو يقوم بتنفيذ برنامج التجهيز أمرا بالصرف ثانويا لأن الاعتمادات المرصودة له في هذا المجال لم

¹ - أنظر المادة 29 من القانون رقم 90-21 السالف الذكر.

² - أنظر المادة 23 الفقرة 2 من القانون رقم 90-21 السالف الذكر.

³ - التفويض وسيلة قانونية قبل أن يكون وسيلة فنية ، فهو يقتضي قيام صاحب الاختصاص بمنح بعض من صلاحياته إلى أحد رؤوسه طبقا لنص قانوني وذلك بشكل مؤقت دون انتفاء مسؤوليته. راجع في ذلك: خليفي محمد، النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2007-2008، ص13.

⁴ - أنشئ هذا الصنف من الأمرين بالصرف بموجب المادة 73 من المرسوم التشريعي رقم 92-04 المؤرخ في 11-10-1992 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992، جريدة رسمية عدد 73 مؤرخة في 11-10-1992، المعدلة والمتممة للمادة 27 من القانون رقم 90-21. وأنظر كذلك: المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13-07-1998 يتعلق بنقطة الدولة للتجهيز، جريدة رسمية عدد 51 مؤرخة في 15-07-1998.

⁵ - ALI BISSAAD, *Droit De La Comptabilité Publique*, Editions Houma, Alger,2004,p88.

تمنح له عن طريق أمر بتفويض اعتماد، ولكن منحت له عن طريق تخصيصات عند بداية السنة المالية، والتي تدخل في إطار تنفيذ البرنامج السنوي للتجهيز.

ثانياً: دور الأمر بالصرف في عمليات تنفيذ النفقات العمومية

يستمد الأمر بالصرف تسميته هذه من طبيعة المهام الموكلة إليه، لا سيما قرار أو الأمر بالصرف، إذ يتولى الأمر بالصرف القيام بالعمليات المالية وتنفيذ الميزانيات، بما فيها تنفيذ العمليات المرتبطة بالنفقات العمومية من حيث المعالجة والمتابعة المالية الإدارية لها، في حين تغل يده بشأنها من الناحية المحاسبية (المدفوع) لاعتبارات تضمنها مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية و الوظائف المحاسبية، على أن هذا المبدأ ليس مطلقاً، بل له استثناءاته، وسنرى فيما يلي هذه النقاط المهمة.

1: مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية

يعد مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية و الوظائف المحاسبية، مبدأ أساسى في تنفيذ ومنه الرقابة على عمليات النفقات العمومية، وهذا ما كرسه قانون المحاسبة العمومية، وعليه سنتناول مضمون هذا المبدأ و المقصود به، ثم أهداف ومبررات العمل به، ومنه الاستثناءات في أعمال هذا المبدأ.

أ: مضمون مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية

يقصد بهذا المبدأ التفرقة بين أعمال الأمر بالصرف و المحاسب العمومي بمعنى تنافي هاتينوظيفيتين، أي انه لا يمكن لشخص واحد أن يجمع مهمتين في آن واحد ، المهمة الأولى إدارية وهي من اختصاص الأمر بالصرف، و المهمة الثانية محاسبية يختص بها المحاسب العمومي، فلكل منهما مهامه ومسؤولياته وهي متعارضة بالنسبة لهما، لذا يجب عدم تدخل احدهما في صلاحيات الآخر، وهذا لتجنب إمكانية تأثير احدهما على الآخر عند تجاوز ممارسته لصلاحياته¹.

وبالرغم من أن المهمة الرئيسية لكل منهما التي تصب في تنفيذ الميزانيات والعمليات المالية، إلا أنهما يختلفان عن بعضهما مما يجعل استقلالهما من حيث الوظائف واضح من حيث:

- اختلاف من حيث العلاقة الرئاسية، إذ هما مستقلان تماما كل جهاز قائم على حدى، ولا يمكن لأحدهم توجيه الأوامر الرئاسية للآخر، أي لا توجد بينهما علاقة سلطة رئاسية.
- تعدد مراكز القرار بالنسبة للأمرين بالصرف تبعاً لتعدد أصنافهم.

¹ - جاء الفصل الثالث من قانون المحاسبة العمومية رقم 90-21 السالف الذكر، المواد من 55 إلى 57، تحت عنوان التنافي بين وظيفتي الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين، وهذا ما يبرز أهمية هذا المبدأ، وتكريسه تشريعياً.

- اختلاف من حيث اتخاذ القرارات المالية، فالأمر بالصرف يتخذ قرارات تنفيذ النفقات وإيرادات من خلال إجراءات حددها القانون، في المقابل المحاسب العمومي لا يتدخل في اتخاذ تلك القرارات أو يشارك فيها، بل مهمته تنظيم العمليات ومدى تطابقها مع قواعد المحاسبة العمومية.

ب - أهداف مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية

لقد وضع هذا المبدأ في الأساس لأجل أن يسمح بتسيير صحيح وسليم للمالية العامة¹، وهو ما جعل قواعد المحاسبة العمومية تفرق بين عمليات تنفيذ الميزانية بين الأعوان العموميين (الأميرين بالصرف والمحاسبين العموميين)، وهذا انطلاقاً من مبررات عدة لبلوغ أهداف معينة تستهدف في المحصلة سلامة تسيير المال العام، ويمكن في هذا السياق ذكر ما يلي:

- إن استقلال كلا من الأمر بالصرف بمهامه، وكذا المحاسب العمومي، يجعل من مسك الحسابات عملية منتظمة وبتقييدات متناسبة على الأقل من الجانب النظري، وهو ما ييسر عملية الرقابة اللاحقة التي تقوم بها مختلف الأجهزة المختصة²، ويسمح لها بمناسبة ذلك الوقوف على مواقع الخطأ.

- من المبررات القوية والتي تهدف بالنتيجة إلى المحافظة على المال العام وترشيده، هي دعم وتقوية أعمال الأمر بالصرف بجهة مختصة و متمرسة في المجال المالي، لا سيما من حيث الدراية بقواعد المحاسبة العمومية والتقنيات المالية، حيث أن الأول ليس بالضرورة دائماً مختصاً أو ملماً بالجوانب المالية والمحاسبية، في حين أن المحاسب العمومي هو شخص مؤهل قانوناً وعلمياً وعملياً لمهام التدقيق والمحاسبة العمومية، وتحديد مهام كلا منهما ومنع التداخل في الصلاحيات من شأنه منع كل تلاعب أو تواطؤ يمس بالمال العام، ويعطي الوثائق المحاسبية حجية وصدقاً طالما تم مسكها وضبطها وفقاً لقواعد المحاسبة العمومية.

- إن الفصل ما بين وظائف الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، يجعل من الاستعمال العقلاني والرشد للموارد المالية المرصودة، هدفاً وأساساً لهذا المبدأ.

- إضافة إلى ما سبق فإنه وفي سياق متصل مع باقي الأهداف المذكورة، فإن عدم تركيز تنفيذ عمليات النفقات العمومية في يد واحدة (الأمر بالصرف)، جاء منعاً لاستئثار هذا الأخير بهذه العمليات المالية

¹ - Ministère Des Finances, Direction Générale Du Budget, **Manuel De Contrôle Des Dépenses Engagées**, Op-cit, p288.

² - بشير بليس شاوش، المالية العامة- المبادئ العامة وتطبيقها في القانون الجزائري. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،

الجد حساسة وخطيرة ، مما يفتح له باب التجاوز والتبديد لمال العام ، لذا وضع في المقابل لإتمام تنفيذ النفقات العمومية (عملية الدفع) المحاسب العمومي، طبعاً مع الاحتكام بينهما إلى قواعد المحاسبة العمومية والقوانين والتنظيمات المؤطرة للعمليات المالية.

ج: نتائج العمل بمبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية

يترتب عن الأخذ بمبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية، عدة نتائج هامة، يمكن إيرادها على النحو التالي¹:

- تقسيم العمل أو المهام بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، فبالرغم تعدد المهام والصلاحيات والمسؤوليات، إلا أن الأمر بالصرف يتولى عمليات التنفيذ بالنسبة للنفقات العمومية من حيث (الالتزام، التصفية، الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات والدفع) وبالنسبة للإيرادات من حيث (الإثبات، التصفية، التحصيل)، أما استعمال المال العمومي من حيث (التحصيل والدفع) فهو محفوظ ومقتصر على المحاسب العمومي المؤهل والمعين من طرف وزير المالية، لأجل مراقبة عمليات الميزانية.

- وحدة الصندوق، حيث أن جميع حسابات الأموال المدفوعة بواسطة المحاسبين المعتمدين، تصب في حساب أو صندوق واحد تحت سلطة ورقابة وزير المالية، الذي يتبعه هؤلاء المحاسبين المعتمدين من حيث التعيين والاعتماد والخضوع لسلطته.

- سهولة وتيسير الرقابة، من خلال المقارنة والمقاربة بين محاسبة كلا من الأمرين بالصرف من حيث الالتزامات والأوامر بالدفع المنجزة، وحسابات التسيير المسوكة من طرف المحاسبين العموميين، بما يسمح من اكتشاف الاختلالات المحتملة الوقوع.

- محاربة التزوير من خلال منع إتمام عمليات تنفيذ النفقات من طرف عاون واحد (يلتزم بنفقة و يدفعها، أو يقرر إيراد ويحصله)، وهذا ما يتيح العمل بمبدأ الفصل بين الوظائف من تفادي وقوعه.

د: استثناءات مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية

إن سيرورة العمل الإداري وما تتطلبه من ضرورة استمراره والاستعجال أحياناً، فرضت وجود استثناءات على مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية، تتمثل حصراً فيما يلي²:

- التنفيذ من طرف المحاسب لوحده، إذ في بعض الحالات يتم دفع نفقات دون أمر صرفها، حيث يتم دفع أجور بعض الفئات (معاشات المجاهدين، معاشات التقاعد التي تدفع ميزانية الدولة، مرتبات

¹ -Ibid,p23.

² -Ibid,p24.

وأجور أعضاء الحكومة، المصاريف و الصناديق الخاصة)، وذلك بمجرد دفع جداول المرتبات للمحاسب العمومي، من دون تكرار ذلك كل مرة من طرف الأمر بالصرف.

- التنفيذ من طرف الأمر بالصرف لوحده، وذلك بأن يسمح بصرف بعض النفقات الصغيرة والمحددة حصرا والمسقفة، حيث أعطى القانون لوزير المالية حق الترخيص لوكالات التسبيقات بصرف هذه النفقات، ويتم فيما بعد تسويتها بموجب أوامر وحوالات دفع التسوية بعد التحقق من شرعية وصحة النفقة المصروفة محل التسوية.

2: إجراءات تنفيذ النفقات العمومية

إن تنفيذ النفقات مقيد بقواعد وإجراءات محددة قانونا، بهدف مراقبة سير الإنفاق للمال العام، وتسمى عمليات تنفيذ النفقات التي يتولاها الأمر بالصرف بالعمليات المالية الإدارية، وهي تتلخص في ثلاث مراحل هي: الالتزام بالنفقة، التصفية، الأمر بالدفع¹. وهو ما سنراه فيما يلي:

أ: الالتزام بالنفقة

وهو الإجراء الذي يتم بموجبه نشوء الدين²، وينشأ هذا الالتزام نتيجة اتخاذ الإدارة لقرار القيام بعمل ما، ينتج عنه إنفاق من جانبها، ويرتب عنها التزاما بدفع مبلغ ما من الاعتماد المفتوح أو المرصود ضمن الميزانية، فهو بذلك عقد النفقة الذي يلزم الإدارة بالوفاء بالدين (النفقة) لصالح المستفيد، ويحمل هذا الالتزام شقين:

- التزام قانوني، الأعمال المرتبطة بنشوء الدين.

- التزام محاسبي، من خلال الترجمة المحاسبية لهذا الالتزام وتخصيص المبلغ الخاص به، حسب الاعتماد المفتوح له.

ب: تصفية النفقة

يقصد بالتصفية تحديد مبلغ الدين الذي يلزم على الدولة دفعه نتيجة الارتباط المسبق بالنفقة، وذلك بعد التثبت من استحقاقه، حيث تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية³، إذ أنه أحيانا كثيرة ما يتم إقبال الإدارة على الارتباط بنفقة ما دون معرفة المبلغ الملتزمة بدفعه على وجه التحديد إلا بإتمام العمل المطلوب محل الارتباط

¹- أنظر المادة 15 من القانون رقم 21-90 السالف الذكر.

²- أنظر المادة 19 من القانون رقم 21-90 السالف الذكر.

³- أنظر المادة 20 من القانون رقم 21-90 السالف الذكر.

بالنفقة، وبالتالي التثبت من استحقاق الدين استنادا للوثائق المثبتة للارتباط بالنفقة وانجاز الخدمة أو العمل بصفة فعلية.

والقاعدة المهمة في مرحلة التصفية هي قاعدة أداء الخدمة أو العمل، لذلك وحتى تصح تصفية النفقة، لا بد من وجود التزام سابق بالنفقة، مع إثبات أداء الخدمة يناسب مبلغ النفقة الملتزم بدفعها طبعاً إثباتاً بالوثائق والمستندات التي يشترطها القانون.

ج: الأمر بالدفع أو الأمر بصرف النفقة

الصرف أو الدفع هو قرار السلطة الإدارية المختصة، يتم في صورة الأمر الذي يوجهه الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي، من أجل دفع مبلغ النفقة العمومية¹، التي ارتبطت بها الإدارة، والتي سبق تحديدها.

ويعد الأمر بالصرف بمثابة السند التنفيذي للنفقة، حيث يتعين على الأمر بالصرف أن يراقب ويتأكد قبل أي أمر بالصرف أو إذن بالدفع، من² :

- إثبات القيام بالخدمة وصحة حسابات التصفية.
- إجراء عملية المراقبة التنظيمية المسبق، وتقديم المبررات اللازمة في هذا المجال.
- حسم النفقات من الأبواب و البنود الخاصة بها بكل دقة.
- التأكد من الطبيعة الإبرائية للتسديد.

ولا يأمر الأمر بالصرف بتنفيذ النفقة دون أمر بالدفع مسبق إلا بمقتضى أحكام قانون المالية وهذا وفقاً لما قرره المادة 30 من قانون المحاسبة العمومية، وقد حدد التنظيم آجال لإصدار أوامر الدفع و الحوالات وإرسالها إلى المحاسبين العموميين المكلفين بتحويلها إلى نفقات ، وذلك ما بين اليوم الأول والعشرين من كل شهر. حيث على المحاسب العمومي قبل إنجاز عملية الدفع، التأكد من عدة نقاط سنراها أثناء التعرض لرقابة المحاسب على العمومي على النفقات العمومية.

ثالثاً: مسؤولية الأمر بالصرف

بالنظر لطبيعة المهام الموكلة للأمر بالصرف، التي تجمع بين التسيير الإداري من جهة، و التصرف المالي من جهة ثانية، فإنه بمناسبة القيام بهذه المهام قد تقع بعض الأخطاء والتجاوزات، لا سيما بمناسبة تنفيذ عمليات الميزانية من إصدار أوامر بصرف نفقات أو تحصيل إيرادات، وهذا ما يهمننا

¹ - أنظر المادة 21 من القانون رقم 90-21 السالف الذكر.

² - أنظر المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 97-268 السالف الذكر.

في محاضراتنا هذه، إذ أن ذلك يجعل الأمر بالصرف تحت طائلة المساءلة القانونية، وهذا استنادا إلى حكم المادة 31 من قانون المحاسبة العمومية، التي تنص على: " الأمرون بالصرف مسؤولون عن الإثباتات الكتابية التي يسلمونها كما أنهم مسؤولون على الأفعال اللاشعورية والأخطاء التي يرتكبونها والتي لا يمكن أن تكتشفها المراقبة الحسابية للوثائق وذلك في حدود الأحكام القانونية المقررة في هذا المجال"، وأيضا من خلال ما تضمنته المادة 32 من نفس القانون، بنصها على: " الأمرون بالصرف مسؤولون مدنيا وجزائيا على صيانة واستعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية.

وبهذه الصفة، فهم مسؤولون شخصا على مسك جرد للممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة أو المخصصة لهم". كما نجد تأكيدا على مسؤوليات الأمر بالصرف المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 268-97 المتعلق بصلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم السالف الذكر، على: " يجب على الأمر بالصرف أن يحترم بدقة التنظيم الجاري به العمل فيما يخص الالتزام بالنفقات المسبق.

وفي حالة عدم احترام هذه القاعدة يكون الأمر بالصرف مسؤولا شخصا وماليا طبقا للتشريع والتنظيم الجاري بهما العمل، وتطبق عليه العقوبات المدنية والجزائية المنصوص عليها في المادتين 88 و89 من الأمر رقم 25-90 المؤرخ في 17-07-1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة".

من خلال ما سبق، وبالنظر لصلاحيات وبالتبعية مسؤوليات الأمر بالصرف، نجد أن هذه المسؤوليات تتوزع بين المسؤولية الإدارية في شقها التأديبي، وذلك لما يتعلق الأمر بارتكاب أخطاء تسيير مالي لمؤسسات والمصالح التي يترأسونها، وتتأتى هذه المسؤولية من نتائج التحقيقات والرقابة الممارسة عليهم من طرف الأجهزة والمؤسسات المؤهلة بذلك¹، أو بفحص التقارير الدورية، وبياشرها رؤسائهم المباشرين أو السلميين. ومن الناحية العملية فإن هذه المسؤولية كثيرا ما يدفع الأمر بالصرف بتخلفها لارتباط أعماله في جلها بتسيير المرفق دون وجود خطئه الشخصي، وتوجد إلى جانب هذه المسؤولية خاصة بالأمر بالصرف وهي تلك المنوه عنها أنفا بالمادة السادسة أعلاه، والمقترنة بعقوبات مالية أي غرامات تسلط على الأمر بالصرف الذي يتجاوز حدود التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل أو عدم احترام تلك القواعد المحاسبية والمالية.

وتنتفي العقوبات الإدارية ضد الأمر بالصرف وتعد باطللة وعديمة الأثر، إذا ما أثبت أن الأوامر التي رفضها كان من شأنها أن تحمله المسؤولية الشخصية والمالية².

¹ - أنظر المادة 62 من القانون رقم 21-90 السالف الذكر

² - أنظر المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 268-97 السالف الذكر.

على أن أكثر الصور المعروفة للمسؤولية هي المسؤولية المدنية والمسؤولية الجزائية، والأمر بالصرف عرضة لهذه المسؤوليات، لما يتعلق الأمر بارتكابه لأخطاء شخصية بمناسبة قيامه بالعمليات المالية المعهودة إليه، والتي تتسبب في إلحاق الضرر بالهيئة أو المصلحة المكلف بتسييرها وإدارتها، وذلك نتيجة عدم صيانة الممتلكات العمومية أو إساءة استعمالها أو التهاون وعدم مسك الجرد العام للممتلكات العقارية والمنقولة المخصصة له أو الموضوعة تحت تصرفه، هذا عن قيام مسؤوليته المدنية الشخصية المفترضة في جانبه بمجرد تسجيل فعل من الأفعال المذكورة على بصفة عامة، أما عن المسؤولية الجزائية للأمر بالصرف فإنها تكون نتيجة ارتكابه لأفعال أو مخالفات ترقى إلى الوصف الجزائي، كما هو الأمر إلى أفعال تبديد المال العام واختلاسه، التزوير.. الخ من الجرائم المالية وجرائم الفساد، هذه التصرفات كثيرا ما تعابنها وتكشفها الرقابة اللاحقة لمجلس المحاسبة، وتكون متابعتها من اختصاص النيابة العامة.

علاوة على ذلك، فإن الأمرين بالصرف قد يواجهون مسؤولية سياسية في حالات معينة كما هو الحال بالنسبة للأمرين بالصرف المنتخبين، أو تلك النشاطات والأعمال المالية الإدارية الخاضعة للرقابة البرلمانية.

المحور الثالث: الرقابة المالية للمراقب المالي

يعد نظام الرقابة المالية الداخلية ذو أهمية لتحقيق السير السليم والمحكم للهيئات والمصالح العمومية، كما أنه الأساس الذي يعتمد عليه في متابعة تنفيذ الخطط المرسومة التي تجسد سياستها من أجل الوصول إلى الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها .

ويأتي على رأس هذه الرقابة الإدارية المحضنة، ما يقوم به المراقب المالي، ضمن ما يعرف بالرقابة السابقة للنفقات العمومية التي يلتزم بها.

إذ يقوم المراقب المالي بممارسة رقابته على النفقات العامة قبل دخولها مرحلة التنفيذ وبعد المصادقة عليها من طرف الجهات المختصة، وهذه الرقابة السابقة تسمح باكتشاف وتحليل عملية تنفيذ الميزانية وتفادي كل خلل، وبالرغم من أنها تؤدي إلى كثرة الإجراءات ويترتب عنها بطء في سير المرافق العامة، إلا أنها بالمقابل تعتبر جد مهمة في تأدية الغرض الذي تهدف إلى تحقيقه، إذ أن عمليات المراجعة والرقابة هذه تتم قبل الصرف ولا يجوز لأي وحدة تنفيذية الارتباط بالالتزام أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة قبل الصرف، حيث أن عمليات المراجعة والرقابة تتم في جانب النفقات فقط.

إن هذا النوع من الرقابة قائم على أساس التوقيت الزمني الذي تمارس فيه الرقابة مما أسماها البعض بالرقابة الوقائية.

أولاً: تعريف المراقب المالي ومهامه

المراقب المالي موظف تابع لموظفي وزارة المالية يدير مصلحة المراقبة المالية تحت سلطة المدير العام للميزانية، يخضع في تعيينه لسلطة وزير المالية، ويساعده في عمله مراقب مالي مساعد، وقد بين التنظيم شروط تعيينهم، و حدد مهامهم التشريع والتنظيم المعمول بهما¹.

تتمثل المهمة الأساسية للمراقب المالي في² :

¹ - أنظر المواد 11، 13، 14، 2، من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 مؤرخ في 2011/11/21 يتعلق بمصالح الرقابة المالية، جريدة رسمية عدد 64 مؤرخة في 2011-11-27.

² - أنظر المادة 58 من القانون رقم 90-21 السالف الذكر.

- الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية، من خلال الرقابة السابقة على تنفيذ عمليات النفقات العمومية.
- التأكد مسبقا من توفر الاعتمادات، وإثبات صحة النفقات.
- تقديم النصح والإرشاد للأمر بالصرف في المجال المالي.
- إعلام مصالح الوزارة دوريا بصحة توظيف النفقات وظروف تسييرها.

من خلال هذه المهام تتجسد بكل وضوح الرقابة على شرعية صرف النفقات العمومية، إضافة إلى تقاريره الدورية والسنوية أو بمناسبة القيام بأعمال الرقابة على العمليات المقدمة لديه التي تبحث في ملائمة صرف النفقات العمومية، الصعوبات المحتملة، والنقائص الملاحظة في تسيير الأموال العمومية، وكل الاقتراحات التي من شأنها تحسين ظروف تنفيذ النفقات العمومية، إذ يعد المراقب المالي في إطار رقابة الملائمة، تقريرا حول ظروف تنفيذ الميزانية، كل ثلاثة (3) أشهر أو ستة (6) أشهر، حسب الحالة، يرسله إلى كل من الوزير المكلف بالميزانية والأمر بالصرف المعني في أن واحد.

بالإضافة إلى ذلك، فإنه وحسب المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 14-11-1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها¹، المعدل والمتمم²، يتكفل المراقب المالي بالمهام التالية:

- مسك سجلات تدوين التأشيريات ومذكرات الرفض.
- مسك محاسبة التعداد الميزانياتي.
- مسك محاسبة الالتزامات بالنفقات.

فضلا على أنه من بين المهام المخولة للمراقب المالي نجد ما عدده المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 السالف الذكر، من حيث :

- القيام بأية مهمة أخرى مترتبة عن عمليات الميزانية.
- تمثيل وزير المالية لدى لجان الصفقات العمومية ولدى المجالس الإدارية ومجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الأخرى.

¹ - جريدة رسمية عدد 82 مؤرخة في 15-11-1992.

² - مرسوم تنفيذي رقم 09-374 مؤرخ في 16-11-2009، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14-11-1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، جريدة رسمية عدد 67 مؤرخة في 19-11-2009.

- تنفيذ كل مهام الفحص والرقابة المتعلقة بجوانب تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالمالية العمومية، بناء على قرار من وزير المالية.
- المشاركة في تعميم التشريع والتنظيم المرتبط بالنفقات العمومية.
- المشاركة في دراسة وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية المبادر بها من المديرية العامة للميزانية، والتي لها أثر على ميزانية الدولة و/أو على ميزانية الجماعات المحلية والهيئات العمومية.
- مساعدة أية مهمة رقابية أو تقييم لمصالحه في إطار البرنامج المسطر من الإدارة المركزية.
- المساهمة في الأعمال التحضيرية للميزانية المعهودة إليه وضمان متابعتها وتقييمها وكذا اقتراح كل تدبير ضروري يسمح بتسيير ناجع وفعال للنفقات العمومية.

ثانيا: نطاق رقابة المراقب المالي

من حيث مجال الرقابة فإن المراقب المالي يمارس الرقابة السابقة للنفقات العمومية التي يلتزم بها، على ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقة وعلى الحسابات الخاصة للخرينة ، وميزانيات الولايات، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وقد تم توسيع نطاق هذه الرقابة ليشمل ميزانيات البلدية (حيث تم النص على ذلك بأن يتم بصفة تدريجية ابتداء من سنة 2009¹)، وأيضاً امتدت الرقابة إلى ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة².

أما عن نطاق الرقابة من حيث الزمن، فإن يجب أن تدرس وتفحص ملفات الالتزام التي يقدمها الأمر بالصرف، والخاضعة للرقابة السابقة، في أجل أقصاه عشرة (10) أيام، من دون التنصيص على تمديد هذا الأجل³، وهذا وينبغي أن نبين أن حالة الرفض المؤقت الصريح والمعلل من المراقب المالي يترتب عنها توقف سريان هذا الميعاد أو الأجل.

¹ - إذ تم تمديد نطاق رقابة المراقب المالي إلى ميزانيات البلديات بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-374 السالف الذكر، حيث كانت ميزانية البلديات إلى جانب ميزانية المجلس الشعبي الوطني خاضعتين للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليهما.

² - أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم السالف الذكر.

³ - أنظر المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 السالف الذكر، مع الإشارة إلى أن هذه المادة تعدل وتتمم المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، والتي كانت فضفاضة دون إلزام أو وجوبية ، حيث نصت كذلك على إمكانية تمديد أجل 10 أيام إلى 20 يوماً عندما يتعلق الأمر بملفات معقدة أو تحتاج دراسة معمقة، وهذا أمر كان سبباً في طول وتعقيد فحص ودراسة ملفات الالتزام.

كما نشير أنه يحدد تاريخ اختتام الالتزام بالنفقات يوم 20 ديسمبر من السنة التي يتم فيها، مع إمكانية تمديد هذا التاريخ في حالة الضرورة المبررة قانوناً، وذلك بموجب مقرر من الوزير المكلف بالميزانية¹، بذلك تم توحيد تاريخ الالتزام بالنفقات دون تفرقة بين أنواع النفقات الملتمزم بها².

ثالثاً: محل وإجراءات رقابة المراقب المالي

يقوم المراقب المالي بإجراء الرقابة السابقة على العمليات المتعلقة بتسيير المستخدمين، وعمليات الالتزام بنفقات التسيير والتجهيز، وفي هذا السياق هناك عمليات تتطلب وجوباً تأشيرة المراقب المالي بل منها بعض القرارات حتى قبل التوقيع عليها وهناك عمليات يؤشر عليها فقط من أجل تسجيلها.

1: قرارات الالتزام بالنفقة الخاضعة لتأشيرة المراقب المالي

إن الوسيلة المخولة للمراقب المالي لممارسة رقابته هي التأشيرة التي يمنحها لأمر بالصرف الملتمزم بالنفقة، بعدما يتأكد من مطابقتها للقانون، لذا هناك العديد من القرارات التي تخضع لتأشيرة المراقب المالي حتى قبل التوقيع عليها، وقد حصرتها المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم، في:

- مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة.
- مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.
- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية.
- مشاريع الصفقات العمومية والملاحق.

وتخضع كذلك لتأشيرة المراقب المالي الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار.

كما يخضع أيضاً لتأشيرة المراقب المالي³:

- كل التزام مدعم بسندات الطلب والفاتورات الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود، عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية.
- كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانية وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية.

¹- أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 السالف الذكر.

²- حيث كان تاريخ اختتام الالتزام بنفقات التسيير يوم 10 ديسمبر، ويوم 20 ديسمبر لباقى النفقات، حسب المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 السالف الذكر، قبل تعديلها بموجب المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 السالف الذكر.

³- أنظر المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم السالف الذكر.

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

غير أنه وبالنسبة للصفقات العمومية فإن التأشيرة الممنوحة من طرف لجنة الصفقات العمومية المختصة، في إطار الرقابة السابقة لمشاريع الصفقات العمومية، تعتبر إلزامية على المراقب المالي، إلا أنه إذا ما لاحظ المراقب المالي نقائص بعد التأشيرة على مشروع الصفقة، يقوم بتبليغ كل من الوزير المكلف بالميزانية و رئيس لجنة الصفقات العمومية المختصة والأمر بالصرف المعني عن طريق إشعار¹.

2: العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي

- باستقراء المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 السالف الذكر، نجد أن هذه الأخيرة قد حددت على سبيل الحصر العناصر التي يستند عليها في الفحص والرقابة، وهي:
- صفة الأمر بالصرف كما حددتها المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية .
 - تطابق الالتزام بالنفقة مع القوانين والتنظيمات المعمول بها .
 - توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
 - التخصيص القانوني للنفقة العمومية.
 - مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.
 - وجود التأشير أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة .

رابعاً: نتائج المراقبة المالية

عندما يتأكد المراقب المالي من مطابقة النفقة الملتزم بها للقوانين والتنظيمات المعمول بها، يختم العملية بتأشيرة توضع بطاقة الالتزام (التأشيرة بالقبول)، وعند الاقتضاء على الوثائق الثبوتية. غير أن الالتزامات بالنفقات غير القانونية أو غير المطابقة للتنظيم المعمول به، حسب الحالة، تكون محل رفض مؤقت أو رفض نهائي، ويتعين على الأمر بالصرف الإطلاع بصفة جيدة على أسباب الرفض، مع الإشارة أنه ووفق شروط معينة يمكن للأمر بالصرف تجاوز هذا الرفض. وسنرى فيما يلي هذه الحالات:

1: حالات الرفض المؤقت

¹ - أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم السالف الذكر.

يبلغ هذا الرفض بصفة صريحة ومعللة في الحالات التالية¹:

- اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة لتصحيح.
 - انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة.
 - نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة.
- وعلى الأمر بالصرف تدارك هذه النقائص والعمل على تصحيحها.

2: حالات الرفض النهائي

يستند المراقب المالي في رفضه النهائي على الحالات المبين أدناه مع التعليل²:

- عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
 - عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
 - عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.
- غير أنه يمكن للأمر بالصرف تجاوز هذا الرفض النهائي، إذ يمكن له التغاضي عن هذا الرفض وهو ما سنراه في الفقرة الموالية.

3: مكنة التغاضي المخولة للأمر بالصرف

على الرغم من الدور الذي يؤديه المراقب المالي في الرقابة السابقة للنفقات العمومية الملتزم بها، إلا أن هناك حدود تحد وتنقص من هذا الدور، ألا وهي مكنة التغاضي المخولة للأمر بالصرف، حيث يمكن لهذا الأخير تجاوز حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقة مما يتعين معه تمرير النفقة على المراقب المالي حسب ما تضمنه حكم المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 السالف الذكر، ولكن هذا الأمر يتم بشروط وهو ليس مطلقاً.

أ: شروط ممارسة مكنة التغاضي

حتى يتمكن الأمر بالصرف من ممارسة هذه المكنة، فإنه لا بد من مراعاة³:

- أن يكون الرفض نهائياً.
- أن يتم ممارسة هذه المكنة تحت مسؤولية الأمر بالصرف.
- أن يتم وفق مقرر معلل، يعلم به الوزير المكلف بالميزانية.

¹ - أنظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 السالف الذكر.

² - أنظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 السالف الذكر.

³ - أنظر المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم السالف الذكر.

- إرسال الملف الذي يكون موضوع التفاوض مباشرة حسب الحالة، إلى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني.

ب: الحالات التي لا يجوز فيها التفاوض

هذه الممكنة ليست مطلقة، بل هناك حدود لا يمكن تجاوزها، وهي كالاتي¹:

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

ج: متابعة الملف موضوع التفاوض

يرسل الالتزام مرفقا بمقرر التفاوضي إلى المراقب المالي بقصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان، حيث يشير هذا الأخير وجوبا إلى رقم التفاوضي وتاريخه².

ومتابعة للملف يجب على المراقب المالي بعد تأشيرة الأخذ بالحسبان، إرسال نسخة من ملف الالتزام الذي كان موضوع التفاوضي، مرفقا بتقرير مفصل، إلى الوزير المكلف بالميزانية، وهذا الأخير بدوره يرسل نسخة من الملف المذكور إلى المؤسسات المتخصصة في رقابة النفقات العمومية³.

خامسا: مسؤولية المراقب المالي

بالنظر للدور المنوط به يجب على المراقب المالي ضمان حسن سير المصالح الموضوعة تحت سلطته، وكذا مسؤوليته عن التأشيرات التي يمنحها أو مذكرات الرفض التي يبلغها، وينقل هذه المسؤولية إلى المراقب المالي المساعد في حدود التفويض الممنوح له، وهو بذلك مسؤولا شخصيا في حدود ما ذكر⁴، وتسقط هذه المسؤولية في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقة حتى وان استعمل الأمر بالصرف مكنة التفاوضي.

¹ - أنظر المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 414-92 المعدل والمتمم السالف الذكر.

² - أنظر المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 414-92 المعدل والمتمم السالف الذكر.

³ - أنظر المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 414-92 المعدل والمتمم السالف الذكر.

⁴ - أنظر المادة 31 مكرر من المرسوم التنفيذي رقم 414-92 المعدل والمتمم السالف الذكر .

و المراقب المالي لا يتحمل أخطاء التسيير التي يقوم بها الأمر بالصرف¹، حيث لا يأخذ المراقب المالي في تقيمه للنفقات التي يعرضها الأمر بالصرف بمدى ملاءمتها، لأن هذه الأخيرة من صميم أعمال الأمر بالصرف، وبالتالي لا تطبق عليه المسؤولية المالية والشخصية لأنه ليس عوناً محاسبياً.

إلا أن هذا الأمر لا يعفيه من المسؤولية المحاسبية فيما يتعلق بمسك وضبط الحسابات وحتى التقارير التي تقع على عاتقه، فضلاً عن سيرو كفاءات منح التأشير والتأخير فيها أو تجاوز التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل في ذلك، وهو ما يعرضه إلى الجزاءات التأديبية وحتى المتابعة الجزائية في حالة خطأ أو تصرف يأخذ وصفاً أو طابعاً جزائياً.

سادساً: تقييم رقابة المراقب المالي

بعد تناول بعض الجوانب من رقابة المراقب المالي على تنفيذ عمليات الميزانية خصوصاً المتعلقة بجانب النفقات العمومية، يمكن أن نتوصل إلى بعض النتائج في صورة تقييم لهذه المراقبة، فأساس هذه الرقابة وقائي يشمل مدى مطابقة العمليات المنصبة على النفقات العمومية المنجزة من طرف الأمرين بالصرف، مع التشريعات المالية والتنظيمات الجاري العمل بها، أي رقابة مشروعية، ومما يمكن استنتاجه أيضاً وبالضرورة أن هذه الرقابة تهتم بالجانب الشكلي للتصرفات المالية التي موضوعها النفقات العمومية، وإن حدث وهو أمر غير مكرس تشريعياً وتنظيمياً، وكانت هذه الرقابة رقابة ملائمة فإنها تقتصر من حيث الاكتشاف والمتابعة على التقارير المنجزة دورياً أو بمناسبة بعض الحالات والتي ترسل إلى الوزير المكلف بالميزانية والأمر بالصرف المعني عند الاقتضاء، والمراقب المالي بمناسبة أدائه مهامه يقع تحت طائلة المسؤوليات المحددة قانوناً بحسب الحالات أو الوقائع الحاصلة.

¹ - أنظر المادة 33 مكرر من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم السالف الذكر .

المحور الرابع: رقابة المحاسب العمومي

تظهر رقابة المحاسب العمومي في المرحلة الأخيرة التي تمر بها عملية تنفيذ النفقة العمومية وهي مرحلة الدفع، حيث منح المحاسب العمومي سلطة ممارسة الرقابة على الأمر بالصرف للتحقق من مدى شرعية صرف النفقة.

وعليه سنتناول تعريف المحاسب العمومي ، ثم التعرض لصلاحياته، ومجال رقابته على التصرفات المالية للأمر بالصرف، ثم ما مدى مسؤوليته.

أولاً: التعريف بالمحاسب العمومي وأنواعه

يعتبر المحاسب العمومي جهازاً قائماً بذاته على رقابة تنفيذ النفقات العمومية، لذا وجب تعريفه من حيث المقصود به و سلطة تعيينه واعتماده أولاً، وثم التعرف على أصنافه.

1: تعريف المحاسب العمومي

المحاسب العمومي هو ذلك الموظف أو العون المرخص له بصفة قانونية التصرف في الأموال العمومية أو الأموال الخاصة.¹

وقد عرفه المشرع الجزائري بموجب قانون المحاسبة العمومية، تعريفاً خصائصياً، وذلك من خلال المهام الموكلة له إذ أنه الشخص المعين قانوناً من قبل وزير المالية ويخضع أساساً لسلطته، للقيام بالمهام التالية:²

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.
 - ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو المواد المكلف بها وحفظها.
 - تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد.
 - حركة حساب الموجودات.
- ومنه نجد أن دور المحاسب العمومي مزدوج ، فهو من جهة يقوم بتنفيذ عمليات الميزانية لا سيما الدفع والتحصيل، ومن جهة ثانية يؤدي دوراً رقابياً.

¹ - محمد مسعي، مرجع سابق، ص 41.

² - أنظر المادة 33 من القانون رقم 90-21 السالف الذكر.

ويتم تعيين المحاسبين العموميين من طرف وزير المالية، حسب المادة 34 من قانون المحاسبة العمومية، ويشمل هذا التعيين محاسبي الدولة الآتي بيانهم¹:

- العون المحاسب المركزي للخزينة.
- أمين الخزينة المركزي.
- أمين الخزينة الرئيسي.
- أمناء الخزينة في الولاية.
- العون المحاسب الجامع للموازنات الملحق.
- قابضي الضرائب.
- قابضي أملاك الدولة.
- قابضي الجمارك.
- محافظي الرهون.

كما أن وزير المالية يعتمد الأعوان المحاسبين في الهيئات التالية²:

- المجلس الشعبي الوطني.
- مجلس الأمة.
- المجلس الدستوري.
- مجلس المحاسبة.
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

علما أن القانون يعطي بعض الأشخاص صفة خاصة هي شبه المحاسب العمومي، من دون أن يكون هذا الأخير معين قانونا أو مرخصا له بذلك، وهذا ما تضمنته المادة 51 من قانون المحاسبة العمومية، حيث نصت: " يعد شبه محاسب في مفهوم هذا القانون، كل شخص يتولى تحصيل تحصيل الإيرادات أو يقوم بالمصاريف أو بصفة عامة يداول القيم والأموال العمومية دون أن تكون له صفة محاسب عمومي بمفهوم المادة 33 أعلاه، ودون أن يرخص له صراحة من قبل السلطة المؤهلة لهذا الغرض"، وهو بهذه الصفة التي أصبغها إياه المشرع يخضع لنفس الالتزامات والمسؤوليات التي تقع على

¹ - أنظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 91-311 مؤرخ في 07-09-1991، يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، جريدة

رسمية عدد 43 مؤرخة في 18-09-1991.

² - أنظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 91-311 السالف الذكر.

عائق المحاسب العمومي، فضلا عن خضوعه لنفس الرقابة وبنفس العقوبات التي تطبق على المحاسب العمومي، وهذا علاوة على العقوبات المرتبطة أصلا بالفعل المجرم المتمثل في اغتصاب وظيفة المحاسب العمومي¹.

2: أصناف المحاسبون العموميون

لم يميز قانون المحاسبة العمومية بين فئات المحاسبين كما فعل بالنسبة للأمين بالصرف، وهو ما يلاحظ صراحة ضمن أحكام الفصل الثاني من هذا القانون المعنون بالمحاسبون العموميون، والأمر نفسه بالنسبة للمرسوم التنفيذي رقم 91-311 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، الذي لم يتولى تحديد أصناف المحاسبين العموميين، بل اكتفى بتعدادهم وبيان سلطة تعيينهم واعتمادهم من طرف وزير المالية، وقد تم تدارك هذا النقص من خلال أحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07-09-1991 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها²، حيث ميزت المادة 9 منه بين أصناف المحاسبين العموميين، بنصها على: "يكون المحاسبون العموميون اما رئيسيين أو ثانويين ويتصرفون بصفة مخصص أو مفوض". وعليه فالمحاسبون العموميون صنفان: محاسبون عموميون رئيسيون، محاسبون عموميون ثانويون.

أ: المحاسبون العموميون الرئيسيون

وهم من يتولى تنفيذ العمليات المالية المتعلقة بالأمين بالصرف الرئيسيين، يتصرفون بصفتهم محاسبين مخصصين ويسمون أحيانا بمحاسبي الدفع³، حيث يقوموا بالتقييد النهائي في كتاباتهم الحسابية العمليات الأمور بها من صندوقهم، والتي يحاسبون أي يتم مراقبتهم عنها من طرف مجلس المحاسبة⁴.

ب: المحاسبون العموميون الثانويون

وهم من يتولى تجميع عملياتهم المالية محاسب عمومي رئيسي، وهم يتصرفون بصفة مفوضون ينفذون العمليات لحساب المحاسبين المخصصين أي الرئيسيين⁵، حيث لا يشارك هؤلاء في تنفيذ

¹ -أنظر المادة 52 من القانون 90-21 السالف الذكر.

² - جريدة رسمية عدد 43 مؤرخة في 18-09-1991. معدل ومتمم ب: مرسوم تنفيذي رقم 03-42 مؤرخ في 19-01-2003، جريدة رسمية عدد 04 مؤرخة في 22-01-2003، و بمرسوم تنفيذي رقم 11-332 مؤرخ في 19-09-2011، جريدة رسمية عدد 52 مؤرخة في 21-09-2011.

³ -Ali BISSAAD, Op-Cit,p108.

⁴ - أنظر المادتين 10 و12 من المرسوم التنفيذي رقم 91-311 السالف الذكر.

⁵ - أنظر المادتين 11 و13 من المرسوم التنفيذي رقم 91-311 السالف الذكر.

العمليات المكلفين بتجميعها بل يقوموا بترتيب البيانات المحاسبية المتعلقة بها وإدماجها في تسجيلاتهم المحاسبية وعرضها في حساباتهم، ويسمون كذلك نسبة إلى هذا العمل بمحاسبى الترتيب¹.

ثانيا: صلاحيات المحاسب العمومي

إن مجالات رقابة المحاسب العمومي متعددة، وهي رقابة موائية لتلك التي يقوم بها المراقب المالي على الأمر بالصرف، حيث يمسك المحاسبون العموميون في مجال عمليات الخزينة حسابات حركة الأموال نقدا كانت أم قيما في حسابات ودائع أو في حسابات جارية أو في حسابات دائنة أو مدينة، كما يتولى المحاسب العمومي المعين بأعمال المطالبة بباقي الحسابات، الذي يمكنه أن يقوم شخصا بالتحصيل، أو يسند إلى قابض الضرائب المختلفة القيام بالمتابعة المعتادة في مجال الضرائب المباشرة، وتعرض محاسبة العمليات الميزانية الخاصة بالدولة في مجال الإيرادات وفي مجال نفقات التسيير ما يلي²:

1: في مجال الإيرادات

- التكفل بأوامر تحصيل الإيرادات.
- التحصيل المنجز.
- البواقي المطلوب تحصيلها.

2: في مجال نفقات التسيير

- الاعتمادات المفتوحة أو المفوضة حسب الأبواب.
- الأوامر بالصرف أو الحوالة المقبولة للإنفاق.
- الرصيد المتاح.

3: في مجال نفقات التجهيز والاستثمار

- البرامج المأذون بها وتعديلاتها المتعاقبة.
- الالتزامات بالدفع حسب العمليات.
- الاعتمادات المفتوحة أو المفوضة حسب الأبواب.
- الأوامر بالصرف أو الحوالات المقبولة للإنفاق.

¹ -Ali BISSAAD, Op-Cit,p108.

² - أنظر المادة 39 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 السالف الذكر.

- الباقي من البرنامج المأذون به.

- الباقي من اعتمادات الدفع المتاحة.

ثالثاً: مرتكزات رقابة المحاسب العمومي على النفقات

يتعين على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة أن يتحقق من نقاط عدة، حددتها أحكام قانون المحاسبة العمومية، وهي¹:

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.

- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.

- شرعية عمليات تصفية النفقات.

- توفر الاعتمادات.

- أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة.

- الطابع الابرائي للدفع.

- تأشيرات عملية المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها.

- الصحة القانونية للمكسب الابرائي.

وبعد أن يتحقق من ذلك ومن استيفاء الالتزامات على النحو المبين أعلاه، يقوم المحاسب العمومي بدفع النفقات ضمن الآجال المحددة لها قانوناً (10 أيام على أقصى حد)، وفي حالة عدم مطابقة الأمر بالصرف للأحكام القانونية يبلغ المحاسب العمومي الأمر بالصرف برفض الدفع في أجل أقصاه (20) يوماً من تسلم الأمر بالصرف أو حوالة الدفع².

ويمكن للأمر بالصرف أن يتجاوز هذا الرفض بأن يطلب كتابياً وتحت مسؤوليته من المحاسب العمومي بأن يصرف النظر على هذا الرفض (إجراء تسخير الأمرين بالصرف لمحاسبين العموميين)، وهو الحكم الذي تضمنته المادة 47 من قانون المحاسبة العمومية، وتناوله بالتنظيم، المرسوم التنفيذي رقم 314-91 مؤرخ في 07-09-1991 يتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين³، إذ أن امتثال المحاسب العمومي لهذا الإجراء تبرأ معه ذمته من المسؤولية الشخصية والمالية، ويجب عليه للامتثال لهذا التسخير أن يتضمن زيادة على الأسباب المبررة لذلك تدوين وبكل

¹ - أنظر المادة 36 من القانون رقم 21-90 السالف الذكر.

² - أنظر المادتين 3 و4 من المرسوم التنفيذي رقم 93-46 مؤرخ في 06-02-1993، يحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات و البيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعدمة، جريدة رسمية عدد 09 مؤرخة في 10-02-1993.

³ - جريدة رسمية عدد 43 مؤرخة في 18-09-1991.

وضوح عبارة " يطلب من المحاسب أن يدفع" في كل عملية إنفاق مرفوض دفعها¹، وتستتبع العملية بتقرير يرفعه المحاسب العمومي إلى الوزير المكلف بالمالية خلال (15) يوما يبين فيه تفاصيل أسباب الرفض ويدعمه بالوثائق المحاسبية، حيث يمكن للوزير عند الاقتضاء أن يطلب معلومات مكملة من الأمر بالصرف المعني.

غير أن هذا الإجراء ليس مطلقا، إذ يتعين على كل محاسب عمومي أن يرفض الامتثال للتسخير، إذا كان الرفض معللا بما يلي (المادة 48 من قانون المحاسبة العمومية):

- عدم توفر الاعتمادات المالية ما عدا بالنسبة للدولة.
- عدم توفر أموال الخزينة.
- انعدام إثبات أداء الخدمة .
- طابع النفقة غير البرائي.
- انعدام تأشيرة مراقبة النفقات الموظفة أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة إذا كان ذلك منصوصا عليه في التنظيم المعمول به.

رابعاً: مسؤولية المحاسب العمومي

يقع المحاسب العمومي تحت طائلة المسؤولية الشخصية والمالية بالنسبة للعمليات الموكلة له وهذا ما تضمنته صراحة المادة 38 من قانون المحاسبة العمومية، كما يمكن أن تكون مسؤوليته تضامنية بينه وبين الأشخاص الموضوعين تحت أوامره، وتطبق مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية على جميع القسم الذي يديره، إذ تكون المسؤولية المالية قائمة عندما يثبت نقص في الأموال أو القيم، ولا يكون مسؤولاً شخصياً ومالياً عن الأخطاء المرتكبة بشأن وعاء الحقوق وتلك المرتكبة أثناء تصفية الحقوق التي يتولى تحصيلها، ويكون مسؤولاً مسؤولية شخصية ومالية عن مسك المحاسبة والمحافظة على سندات الإثبات ووثائق المحاسبة، و مما يجب توضيحه أنه لا تقحم المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي إلا من طرف وزير المالية أو مجلس المحاسبة.

ويجب على المحاسب العمومي أن يقوم بتغطية وبأمواله الخاصة أي عجز مالي في الصندوق وكل نقص حسابي مستحق يتحمله ، كما يمكن للخزينة العمومية عند الاقتضاء ووفق لشروط

¹ يرى البعض أن هذه المكنة الممنوحة للأمر بالصرف مهمة جدا في التسيير الإداري لأنها تمكنه من مجابهة المحاسب العمومي ورفع الانسداد عن دفع النفقة وإبراء ذمة الإدارة من الدين، راجع في ذلك: أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014-2015، ص178.

تنظيمية محددة أن تعطيه تسبيقات مالية لازمة لتغطية العجز المالي المسجل أو النقص في الحسابات المستحقة. وعليه تكمن المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي عندما يتعلق الأمر بـ:

- تسديد للنفقات العمومية في ظروف غير شرعية.

- حراسة وحفظ أرصدة وقيم الهيئات العمومية.

- تحريك الأرصدة والقيم والحركات الحسابية.

- المحافظة على الوثائق والمستندات المثبتة لعمليات المحاسبية.

ويمكن للمحاسب العمومي أن يتحصل على إعفاء جزئي من مسؤوليته وفق شروط محددة ، فضلا عن إمكانية طلب الإرجاء.

وبالنظر لحساسية المنصب الذي يمارسه المحاسب العمومي فإنه وقبل مباشرة وظيفته يتعين عليه أن يكتب تأمينا على مسؤوليته المالية¹.

ونذكر مرة أخرى بتنافي وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي، والمكرسة بمبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية، والمكرسة قانونا من خلال أحكام قانون المحاسبة العمومية والنصوص اللاحقة له..

خامسا: تقييم رقابة المحاسب العمومي

لا شك أن رقابة المحاسب العمومي لا تقل شأنًا عن رقابة المراقب المالي، بل الأكثر من ذلك أن المحاسب العمومي بهذه الصفة يتولى متلف العمليات المالية من دفع النفقات وتحصيل الإيرادات، فهو دافع للنفقة ومحصل في نفس الوقت، وهو بذلك يتمتع بدور فعال لا سيما في جانب تنفيذ النفقات العمومية، ومنه بسط رقابته عليها من حيث التدقيق والفحص السابق لكل عملية دفع نفقة ، إذ يتوقف إتمام تنفيذ النفقة على العملية أو الإجراء الذي يقوم به المحاسب العمومي ، وتتميز رقابته بالفاعلية والسرعة في الانجاز فإما يتم الدفع أو رفض الدفع وهذا ضمن آجال محددة تنظيميا، ووفق ضوابط وعناصر محددة تنصب عليها رقابته، حيث يساهم بهذه الصفة في مشروعية الإنفاق العام وترشيده بالضرورة، وحمايته من أي تلاعب أو تجاوز من حيث رقابته الممارسة، و بخاصة في ظل تنافى وظيفة المحاسب العمومي مع وظيفة الأمر بالصرف ، وهو أي المحاسب العمومي يخضع في تعيينه واعتماده لوزير المالية، ليبقيه بعيدا عن أية تبعية إدارية أخرى، فضلا عن وحدة

¹- أنظر المادة 54 من القانون رقم 90-21 السالف الذكر. وكذا المواد من 15 إلى 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91-312 يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين، وإجراءات مراجعة باقي الحسابات، وكيفية اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين، جريدة رسمية عدد 43 مؤرخة في 18-09-1991.

الصندوق وبالتالي الخزينة العمومية، و هو مسؤولا بصفة تامة عن المهام الموكلة له بموجب القانون. إلا أن ما يمكن ملاحظته أن تقرير المسؤولية الشخصية أو المالية للمحاسب العمومي يكون من مجلس المحاسبة أو من وزير المالية.

المحور الخامس: رقابة مجلس المحاسبة

إن الرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة هي رقابة لاحقة على النفقات العمومية ، حيث أوكلت لهذه الهيئة فحص الحسابات واكتشاف المخالفات المالية وإصدار بشأنها العقوبات المنصوص عليها، وقد تحدد مهمتها في اكتشاف المخالفات المالية ومطالبة المسؤولين عنها بتدارك الموقف أو إحالتهم على القضاء الجزائي إن استدعى الأمر ذلك.

ورقابة مجلس المحاسبة لا تقل أهمية عن رقابة باقي الهيئات والمصالح، بل تعد أعلاها درجة و أدقها إجراء وهذا كله نتيجة لما خول لهذا المجلس من أدوات رقابية ونتيجة لنظامه القانوني من حيث أنه هيئة قضائية وإدارية في نفس الوقت.

أولا: التعريف بمجلس المحاسبة و صلاحياته

عرف مجلس المحاسبة سلسلة من التطورات، حيث تم استحداثه بموجب المادة 190 من دستور 1976 التي نصت على: " يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالرقابة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة.."، ثم جاء التعديل الدستوري سنة 1980¹ في مادة وحيدة عدل بموجها الفقرة الأولى من المادة 190، من حيث: " يؤسس مجلس محاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة والحزب والجماعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها"، ليليه القانون رقم 80-05 الذي أكد الصفة القضائية والإدارية لمجلس المحاسبة²، مرورا بدستور 1989 لا سيما المادة 160 منه، التي نصت على: " يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات المحلية والإقليمية والمرافق العمومية.."، غير أن القانون رقم 90-32³ خالف هذا التوجه بإعطائه هذه الهيئة صلاحيات محدودة، ليوسع اختصاصات هذا المجلس ويعاد له صفته القضائية بصدور الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17-07-1995 المتعلق بمجلس المحاسبة⁴، المعدل والمتمم¹، لا سيما في مادتيه الثانية

¹ - القانون رقم 80-01 مؤرخ في 12-01-1980 يتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية عدد 03 مؤرخة في 15-01-1980.

² - القانون رقم 80-05 مؤرخ في 01-03-1980 يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 10 مؤرخة في 04-03-1980.

³ - القانون رقم 90-32 مؤرخ في 04-12-1990 يتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، جريدة رسمية عدد 53 مؤرخة في 05-12-1990.

⁴ - جريدة رسمية عدد 39 مؤرخة في 23-07-1995.

والثالثة، نضيف أن دستور 1996 وبموجب مادته 170 أقر هذه الهيئة بصلاحياتها مع اختلاف من حيث الصياغة فقط، وهو الأمر ذاته بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 2016 لا سيما من خلال نص المادة 192 منه، وكذا الحال بالنسبة لآخر تعديل دستوري سنة 2020، ضمن ما جاءت به المادة 199 منه، مع اختلاف من حيث التبويب و الصياغة، وبقاء المعنى و الهدف ذاته، مع وجوب الإشارة إلى اعتباره مؤسسة عليا مستقلة للرقابة.

ومجلس المحاسبة يتكون من هياكل أهمها: الغرف، النظارة العامة، كتابة الضبط، الأقسام التقنية، والمصالح الإدارية، الأمانة العامة، ديوان رئيس المجلس، مكتب المقررين العامين للجنة البرامج والتقارير، وقد أقر التعديل الدستوري الأخير وجوب إدراج مسائل تنظيم مجلس المحاسبة وعمله و اختصاصاته وغيرها، وعلاقاته بالهيئات الرقابية الأخرى، وكذا القانون أساسي الذي يحدد حقوق وواجبات أعضائه².

1: مجلس المحاسبة هيئة للرقابة البعدية

تنص المادة 199 من الدستور ، الواردة ضمن الباب الرابع المعنون : مؤسسات الرقابة، الفصل الثاني: مجلس المحاسبة، على أنه: 'مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية. يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.

يساهم مجلس المحاسبة في ترقية الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية وإيداع الحسابات.

يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس المحاسبة لعهد مدتها خمس (5) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية، ويتولى رئيس المجلس نشره.

يحدد قانون عضوي تنظيم مجلس المحاسبة وعمله واختصاصاته والجزاءات المترتبة عن تحرياته، والقانون الأساسي لأعضائه. كما يحدد علاقاته بالهيكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش ومكافحة الفساد".

¹ - الأمر رقم 02-10 مؤرخ في 26-08-2010 يعدل ويتمم الأمر رقم 20-95 مؤرخ في 17-07-1995 يتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، جريدة رسمية عدد 53 مؤرخة في 05-12-1990.

² - أنظر المادة 39 من الأمر رقم 20-95 السالف الذكر.

كما تنص المادة 2 من الأمر رقم 95-20 السالف الذكر، على: "يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية...".

ومنه، فإنه بموجب هذا التأسيس من المؤسس الدستوري والتكريس القانوني من المشرع، فإن مجلس المحاسبة يمارس الرقابة المالية اللاحقة، ويتمتع في ذلك بالاستقلال الضروري، ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله حسب ما قرره المادة الثالثة من الأمر السالف الذكر، وإن كان يرى البعض بنسبية هذا الاستقلال طالما أن المجلس من جهة تمتد رقابته لمؤسسة رئاسة الجمهورية، ومن جهة ثانية فهو يخضع في تعييناته لرئيس الجمهورية، كما أن تقاريره السنوية ترفع لرئيس الجمهورية مما يحد من موضوعيته وحياده وفعالته كما تقدم بيانه.¹

ومجلس المحاسبة يمارس رقابته اللاحقة على السنة المالية المنصرمة معتمدا في ذلك على الحسابات والسجلات التي يتوجب أن يمسكها بشكل نظامي كلا من الأمرين بالصرف والمسيرين والمحاسبين العموميين، ويمكن أن يقوم بفحوص لاحقة على السنوات المالية السابقة.

2: صلاحيات مجلس المحاسبة

باستقراء مواد الأمر رقم 95-20 السالف الذكر، يمكن تعداد صلاحيات مجلس المحاسبة كالتالي²:

- يمارس الرقابة اللاحقة على استعمال المساعدات التي تمنحها الدولة والجماعات المحلية طبقا لل غاية المرجوة منها إلى المرافق العامة وإلى كل هيئة عمومية تخضع لتبعات الخدمة العمومية.
- يكلف بممارسة الصلاحيات الإدارية المخولة له عن طريق رقابة حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته، الموارد، الأموال، والقيم والوسائل المادية العمومية، وتقييم نوعية تسييرها من حيث الفعالية والأداء والاقتصاد، وفي نهاية كل سنة يقوم باتخاذ جميع الإجراءات التي يراها مناسبة، كما يقوم بمراقبة حسابات المحاسبين العموميين ومراجعتها ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.
- يؤهل كذلك لمراقبة تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما يكن وضعها القانوني والتي تملك فيها الدولة أو الجماعات المحلية أو المرافق أو الهيئات العمومية جزءا من رأسمالها.

¹ - عبدالرحمان بن جيلالي، عوائق الحكم الراشد في الجزائر، مقال منشور بمجلة الواحات للبحوث والدراسات، الجزء B، جامعة غرداية، المجلد 08، العدد 02، ديسمبر 2015، ص 313.

² - أنظر المواد من 06 إلى 27 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السالف الذكر.

محاضرات في مقياس الرقابة المالية ----- د. عبد القادر عيساوي

- مراقبة نتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من طرف الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية أو كل هيئة أخرى، خاضعة لرقابته، خاصة تلك التي تكون على شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائية، مهما يكن المستفيد منها، وتقييمها.
- تخضع لرقابته الهيئات التي تقوم في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما، بتسيير النظم الإجبارية للتأمين والحماية الاجتماعيين.
- يمارس رقابته على تسيير المؤسسات والشركات والهيئات مهما يكن وضعها القانوني والتي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الشركات أو الهيئات العمومية الأخرى، بصفة مشتركة أو فردية، مساهمة بأغلبية في رأس المال أو سلطة قرار مهيمنة.
- يمكنه أيضا، مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات، مهما تكن وضعيتها القانونية، التي تلجأ إلى التبرعات من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية أو الثقافية على الخصوص، وذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني.
- كما يمكن إسناد مراقبة الحسابات وتسيير بعض المصالح والهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه، إلى أجهزة تفتيش أو مراقبة متخصصة تمارس مهامها تحت تصرف ومراقبة مجلس المحاسبة.
- وجدير بالذكر أن رئيس الجمهورية يمكنه أن يخطر مجلس المحاسبة بكل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية تدخل في نطاق اختصاصاته، وعلى ضوء ذلك ينبغي للمجلس أن يطلع رئيس الجمهورية بالتفصيل اللازم حول الأمر، ومن جهته وكلما رأى ذلك مفيدا يطلع مجلس المحاسبة رئيس الجمهورية بأية مسألة تكتسي أهمية خاصة على أن تكون من بين اختصاصاته.
- هذا إلى جانب استشارة مجلس المحاسبة حول المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، وكذا إمكانية استشارته حول مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية، فضلا عن ذلك يمكن لرئيس الهيئة التشريعية أو لرئيس مجموعة برلمانية أن يعرض على مجلس المحاسبة، دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاصاته.
- ومن الملاحظ أن مجلس المحاسبة عندما ينتهي من القيام بمهامه يقوم بإطلاع مسؤولي الهيئات التي كانت محل رقابة، وكذلك السلطات المعنية، بنتائج رقبته، من أجل اتخاذ الإجراءات اللازمة التي يقتضيها حسن تسيير الأموال العمومية، وبالتالي فهو يقوم بـ:
- اكتشاف المخالفات التي تلحق بالخزينة العمومية أو أموال الهيئات والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته.

- حالة قبض أو حيازة مبالغ بصفة غير قانونية سواء من طرف أشخاص طبيعيين أو معنويين، بحيث تبقى هذه المبالغ مستحقة للدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية.
 - إرشاد السلطات المعنية حول ملاحظته لنقائص في النصوص التي تسري على شروط استعمال المالية والوسائل الخاصة بالهيئات التي كانت محل رقابته وتسييرها ومحاسبتها ومراقبتها.
- إضافة إلى الصلاحيات المخولة لمجلس المحاسبة والتي يمكن حصرها في صلاحيات التقييم والاستشارة، يتمتع بصلاحيات هامة وهي سلطة توقيع الجزاءات المالية على مرتكبي الأخطاء والمخالفات، فضلا عن أنه إذا لاحظ أثناء ممارسة رقابته وقائع ذات وصف جزائي، فإنه يرسل الملف إلى النائب العام المختص إقليميا بغرض المتابعة القضائية، ويطلع في هذا الشأن وزير العدل، ويشعر الأشخاص المعنيين بالأمر وكذا السلطة التي يتبعونها¹.

إلى جانب إبلاغ السلطة التأديبية ضد المسؤول أو العون الخاضع لرقابة مجلس المحاسبة بمناسبة وقوفه على وقائع من شأنها أن تبرر دعوى تأديبية ضدهم، مع وجوب إعلام مجلس المحاسبة بالردود المتعلقة بهذا الإخطار.

الملاحظ أن اختصاصات مجلس المحاسبة من الناحية التشريعية قد تم توسيعها لتكون إدارية من جهة، ومن جهة ثانية وهو الأهم أعيد له اختصاصه القضائية بموجب الأمر رقم 20-95 ضمن مختلف أحكامه، ونصت عليها بوضوح المادة 3، بنصها: "مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه".

ثانيا: أساليب رقابة مجلس المحاسبة

توجد عدة طرق وأساليب يمارس من خلالها مجلس المحاسبة مهامه الرقابية، ويمكن تناولها فيما يلي:

1: حق الإطلاع وسلطة التحري

حيث يمكنه من خلال ذلك، القيام بمايلي²:

- يحق له الإطلاع على كل الوثائق والمستندات والدفاتر التي تؤدي إلى تسهيل مهامه الرقابية على العمليات المالية والمحاسبية، وكذا لتقييم مدى سلامة التسيير للهيئات والمصالح الخاضعة لرقابته.
- يتمتع بسلطة التحري التي تمكنه من الإطلاع على أعمال الإدارات ومؤسسات القطاع العام.

¹ - أنظر المادة 27 من الأمر رقم 20-95 السالف الذكر.

² - أنظر المواد من 55 إلى 68 من الأمر رقم 20-95 السالف الذكر.

- لقضاة مجلس المحاسبة حق الدخول ومعاينة كل محلات الإدارات والمؤسسات الخاضعة لرقابته.
- سلطة الاستماع إلى أي عون في هذه المؤسسات والهيئات.
- حق الاستعانة بالخبراء والمختصين من أجل دعم مهامه ومساعدته في أشغاله عند الحاجة.
- عدم التذرع أما مجلس المحاسبة بالسر المهني أو الطريق السلمي.

فضلا عن وجوب تلقيه لكافة النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بموضوع الرقابة على المالية العمومية، ويلتزم كل محاسب عمومي بإيداع حسابات التسيير مرفقة بالوثائق الثبوتية ضمن الآجال القانونية تحت طائلة العقوبات المقررة، والأمر ذاته للأمين بالصرف بالنسبة لحساباتهم الإدارية، حتى يتمكن المجلس من مراجعتها.

2: رقابة نوعية التسيير¹

يعمل المجلس أيضا على رقابة عمل الهيئات والمؤسسات و المصالح الخاضعة لرقابته، ويعمل على تقييم استعمالها للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها في إطار الاقتصاد والفعالية استنادا للأهداف والمهام الموكلة لها، كما يقيم فعالية النظام الرقابي لها، وفي ذلك يمكنه أيضا التأكد من مدى توفر الشروط المطلوبة لمنح واستعمال الإعانات والمساعدات التي تمنحها الدولة أو إحدى هيئاتها أو المصالح العمومية، إضافة لمراقبته للموارد التي جمعتها الهيئات من التبرعات من أجل قضية إنسانية أو اجتماعية أو علمية، وراقبته تكون بغرض التأكد من مطابقة النفقات العمومية المصروفة مع الأهداف المسطرة سلفا. وفي إطار ذلك يضع المجلس تقريرا تقييما يضمه كافة الملاحظات ويرسله إلى الجهات المعنية حتى تتمكن من الرد وتقديم ملاحظاتها ضمن الآجال المحددة لها.

3: رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

إذا شكلت مخالفة أو خطأ خرقا صريحا لقواعد الانضباط في مجال الميزانية والمالية، وألحقت ضررا بالخزينة العمومية أو هيئة عمومية، يكون لمجلس المحاسبة اختصاص تحميل مرتكب هذا التصرف مسؤولية ذلك، ومن هنا يعاقبه المجلس بغرامات مالية يصدرها في حقه على أن لا تتعدى المرتب الإجمالي السنوي الذي يتقاضاه العون المعني طبقا لما أكدته المادة 89 من الأمر 95-20.

وللمجلس أيضا صلاحية تسليط غرامة في حق كل مسؤول أو عون أو ممثل أو قائم بالإدارة في هيئة عمومية خرق حكما من الأحكام التشريعية أو التنظيمية أو تجاهل التزاماته لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر، لصالحه أو لغيره على حساب الدولة أو هيئة عمومية، دون المساس بالمتابعات الجزائية.

¹ - أنظر المواد من 69 إلى 73 من الأمر رقم 95-20 السالف الذكر.

ويكون ضبط ذلك عن طريق الغرفة المختصة قانونا (غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية) وهي غرفة مخصصة كاملا لمعالجة قضايا الفساد¹، حيث يوجه رئيسها تقريرا مفصلا إلى رئيس المجلس قصد تبليغه للناظر العام الذي بعد تلقيه المعلومات الإضافية التي يطلبها اقتضاء من الغرفة القطاعية المختصة، يقوم حسب الحالة، إما بحفظ الملف بقرار معلل، أو عند العكس إرجاع الملف لرئيس المجلس قصد فتح تحقيق، حيث يعين هذا الأخير مقرر من بين المستشارين لدراسة الملف ويمكن للشخص المتابع أن يستعين بمحامي أو مساعد يختاره، وفي ختام تحقيقه يحضر تقريره، و يرسله إلى رئيس المجلس لتبليغه إلى الناظر العام، وهنا نكون أمام حالتين:

* إما أن تثبت نتائج التحقيق أن لا وجه للمتابع فيحفظ الملف من قبل الناظر العام ويبلغ رئيس المجلس بذلك.

* وإما أن يحيل الناظر العام الملف إلى رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية مصحوبا بكافة ملاحظاته واستنتاجاته المكتوبة والمعللة، حيث يعين رئيس الغرفة قاضيا مقررا ليقدم اقتراحاته حول الملف، ثم يحدد رئيس الغرفة تاريخ الجلسة بعد إعلام رئيس المجلس والناظر العام، ويتم استدعاء المعني برسالة موصى عليها، ومن خلال الجلسة يتخذ القرار بأغلبية الأصوات مع ترجيح صوت الرئيس ضمن جلسة علنية .

4: مراجعة حسابات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين

يجب على الأمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين وعلى المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية ومختلف المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أن يودعوا حساباتهم الإدارية وحسابات التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يونيو من السنة الموالية للميزانية المقفلة².

ومنه نرى أن الأمرين بالصرف إلى جانب المحاسبين العموميين ملزمون بأداء حساباتهم لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة والذي بدوره يقوم بمراجعة تلك الحسابات وبهذا يدقق في صحة العمليات المادية ومدى تطابقها مع النصوص والتنظيمات المعمول بها، ومنه نرى أن الأمرين بالصرف كما سبق وأن رأينا وكذا المحاسبين العموميين ملزمون بأداء حساباتهم لدى كتابة ضبط مجلس

¹ حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 547.

² أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 96-96 مؤرخ في 22-01-1996 يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 06 مؤرخة في 24-01-1996.

المحاسبة و الذي بدوره يقوم بمراجعة تلك الحسابات و بهذا يدقق في صحة العمليات المادية و مدى تطابقها مع النصوص و التنظيمات المعمول بها.

و يخول لرئيس الغرفة المختصة تعيين مقرر يكلف بإجراءات التدقيق و المراقبة لمراجعة حسابات التسيير و الوثائق الثبوتية الخاصة بها، و يضمه اقتراحاته ليتم إرسال التقرير من رئيس الغرفة إلى الناظر العام الذي بدوره يقدم استنتاجاته، ليعرض الملف للمداولة للبحث فيه إما بقرار نهائي إذا لم تسجل أي مخالفة ضد المحاسب أو بقرار مؤقت في غيرها من الحالات و يتم تبليغ القرار المؤقت إلى المحاسب حتى يمكنه من الرد و إرسال إجابته إلى مجلس الحاسبة مرفقة بالوثائق الثبوتية لإبراء ذمته و يعاد الملف إلى الناظر العام لإبداء رأيه و يحدد تاريخ الجلسة من قبل رئيس الغرفة للبحث نهائياً في الملف بأغلبية الأصوات بموجب قرار نهائي.

ليتم تبليغه إلى الناظر العام و المحاسبين أو الأعوان المعنيين و إلى الوزير المكلف بالمالية. و فحوى قرار مجلس المحاسبة هنا هو إبراز مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية أو المالية عن ضياع أموال أو تبيد قيم أو مواد أو سرقته، و يتم وضع المحاسب في حالة مدان على إثر ذلك. و يمكن للمحاسب المكلف بالمالية الدفع بالقوة القاهرة، أو يثبت عدم ارتكابه لأي مخالفة أو عدم تهاونه كما يمكنه أن يدفع بمسؤولية الأعوان الموضوعين تحت سلطته أو رقاوته.

ثالثاً: نتائج عمل مجلس المحاسبة

يختص مجلس المحاسبة في مجال عمليات الرقابة التي يقوم بها بوضع مجموعة من التقارير والإجراءات، تتمثل فيما يلي :

1 : مذكرة التقييم

بعد إجراء عمليات مراقبة نوعية التسيير يقوم مجلس المحاسبة بإعداد تقييم نهائي يتضمن كل التوصيات و الاقتراحات بغرض تحسين فعالية و مردودية الهيئات و المصالح العمومية الخاضعة لرقابته و يرسلها أيضاً إلى مسئولي هذه الهيئات و إلى الوزراء و السلطات الإدارية المعنية للمتابعة، و هذا ما نصت عليه المادة 73 من الأمر 20-95.

2 : الإجراء المستعجل

و الذي من خلاله يخطر رئيس مجلس المحاسبة و يطلع السلطات السلمية أو الوصية أو كل سلطة معنية إذا ما تطلب الأمر ذلك، بمناسبة تسجيل وقائع أو مخالفات أو ملاحظات تدخل حالة من

الحالات التي توصف بالاستعجال، وبالمقابل على السلطات أو الجهات المخطرة أن تطلع المجلس على النتائج المتوصل إليها نتيجة هذا الإخطار¹.

3: المذكرة المبدئية

و بموجها يقوم رئيس مجلس المحاسبة بإطلاع السلطة المعنية بالنقائص المسجلة في النصوص المتعلقة بشروط استعمال وتسيير وتقدير ومراقبة أموال الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته، وذلك عن طريق مذكرات مبدئية يضمنها ملاحظات المجلس مصحوبة بالتوصيات التي يرى بأنها مفيدة لهذه الجهات، وعلى هذه الأخيرة إطلاع المجلس بنتائج أخذها بهذه المذكرات وما جاء بها من توصيات، حيث تهدف هذه التوصيات إلى تدعيم آليات حماية الأموال العامة والأموال العمومية وكذا مكافحة جميع صور الغش والضرر الذي يلحق بالخزينة العمومية أو بمصالح الهيئات العمومية الخاضعة للرقابة².

وتختلف هذه المذكرات عن الإجراءات المستعجل فقط من حيث الجهة المخطرة، إذ أنه بالنسبة للمذكرات المبدئية تخطر بها الهيئات أو السلطات الخاضعة للرقابة، في حين أن الإجراءات المستعجل يوجه الإخطار إلى السلطة السلمية.

4: التقرير المفصل

يسجل فيه كل الوقائع التي يمكن أن توصف بالوصف الجزائي والتي لاحظها مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته، سواء تعلق الأمر بالكشف عن مخالفة قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، أو من خلال مراجعة حسابات المحاسبين العموميين أو تقييم نوعية التسيير، حيث يوجه الناظر العام لمجلس الدولة هذا التقرير إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا مصحوبا بمجمل الملف³.

5: التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية

يستشار مجلس المحاسبة حول المشاريع التمهيديّة السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، حيث يقدم استشارته ضمن تقرير تقييمي، لترسل الحكومة بدورها هذا التقرير المعد بعنوان السنة المالية المعنية إلى الهيئة التشريعية مرفقا بمشروع القانون المرتبط به، طبقا لما نصت عليه المادة 18 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السالف الذكر.

¹ - أنظر المادة 47 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 مؤرخ في 20-11-1995 يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 72 مؤرخة في 26-11-1995.

² - أنظر المادة 48 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف الذكر.

³ - أنظر المواد من 43 إلى 46 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف الذكر.

6: التقرير السنوي

يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً ويرسله إلى رئيس الجمهورية، يبين التقرير السنوي المعايير والملاحظات والتقييمات الناجمة عن أشغال وتحريات مجلس المحاسبة مرفقة بالأراء والمقترحات التي يرى من الواجب أن يقدمها وأيضا آراء وردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية، ويتم نشر هذا التقرير السنوي في الجريدة الرسمية، وترسل نسخة من هذا التقرير إلى الهيئة التشريعية وبهذا يتعين في الأخير على السلطات الإدارية وعلى مسؤولي الهيئات التشريعية الخاضعة للرقابة إطلاع مجلس المحاسبة بالنتائج المترتبة عن رقبته¹.

وتعد هذه التقارير من أهم الوسائل لممارسة مجلس المحاسبة رقبته المستمدة دستوريا، إلا أن البعض يرى بعدم كفايتها وأنها لا تلقى الصدى المطلوب، مرجعين سبب ذلك بعدم نشر تقارير مجلس المحاسبة في أكثر الأحوال، ولتبعية المجلس للسلطة التنفيذية خاصة من حيث التقارير التي يعدها ويقدمها لرئيس الجمهورية وأن تعيين تشكيلته من الرئيس والنظر العام خصوصا تتم بمراسيم رئاسية الشيء الذي يفقد المجلس الاستقلالية حسب أصحاب هذا الرأي².

رابعاً: الجزاءات المترتبة عن الأخطاء والمخالفات

هناك جزاءات تتعلق بمراجعة حسابات المحاسبين وأخرى تتعلق برقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

إذ أن مجلس المحاسبة مخول بمراجعة حسابات المحاسبين العموميين وعلى إثر ذلك يصدر أحكاماً بشأنها³، حيث يكون القرار المتخذ إما بتبرئة ذمة المحاسب في حال ظهر أن جميع الحسابات المراجعة سليمة وصحيحة، أو جعل ذمته مدينة نتيجة وجود أخطاء في حسابات التسيير كشفها عمليات المراجعة، وينتج عنها عدم تغطية المبلغ المستحق من الأموال الخاصة بالمحاسب العمومي بما يعادل المبلغ الناقص طبقاً لما قرره مجلس المحاسبة.

ويعاقب على المخالفات التي ترتكبها الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة بغرامة يصدرها مجلس المحاسبة، لا يمكن أن يتعدى مبلغ الغرامة المحكوم بها حدود المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند ارتكاب المخالفة، ويمكن مضاعفة هذه الغرامات إذا ثبت أن أفعال المرتكب للمخالفة مقترنة بتحقيق مكاسب مالية أو عينية شخصية على حساب الأموال العمومية.

¹ - أنظر المادتين 16 و 54 من الأمر رقم 95-20 السالف الذكر.

² - عبد الرحمان بن جيلالي، مرجع سابق، ص 313. بالنسبة لمسألة نشر تقارير مجلس المحاسبة، يبدو أن المادة 199 من التعديل الدستوري الأخير قد فصلت في هذه النقطة، حيث يتولى رئيس المجلس نشر هذه التقارير.

³ - حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 547.

ففي مجال الانضباط في تسيير الميزانية و المالية لا يمكن إصدار الغرامات المطبقة على المخالفات المرتكبة إذا تمت معاينة الخطأ بعد مضي عشر سنوات من تاريخ ارتكاب الخطأ كما يعاقب مجلس المحاسبة بغرامة مالية يصدرها في حق كل مسئول أو عون أو ممثل الإدارة في هيئة عمومية خاضعة لرقابته الذي خرق حكما من الأحكام التشريعية أو التنظيمية أو تجاهل التزاماته لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحه أو لغيره على حساب الدولة أو هيئة عمومية. كما أنه لا تعارض المتابعات و الغرامات التي يصدرها مجلس المحاسبة مع تطبيق العقوبات الجزائية و التعويضات المدنية عند الاقتضاء¹.

و يمكن إعفاء مرتكب المخالفات من عقوبة مجلس المحاسبة إذا تقدم بأمر كتابي من مسؤولية الساميين أو من كل شخص مؤهل لإعطاء مثل هذا الأمر، وفي هذه الحالة تحل مسؤوليتهم مسؤولية²، ففي حالة ما إذا كشفت نتائج التدقيقات التي قام بها مجلس المحاسبة على أن المخالفات التي ارتكبتها العون تدخل في مجال تطبيق أحكام المادة 88 من الأمر 95-20 يوجه رئيس الغرفة تقريراً مفصلاً إلى رئيس مجلس المحاسبة، والذي يتم تبليغه إلى الناظر العام الذي أخطر بذلك، و بعد تلقيه المعلومات الإضافية التي يطلبها عند الاقتضاء من الغرفة القطاعية المختصة، فإذا تبين له بأنه لا مجال للمتابعات، يقوم بحفظ الملف بموجب قرار معلل قابل للإلغاء أمام تشكيلة خاصة تتكون من رئيس الغرفة و مستشارين اثنين عن مجلس المحاسبة مع ضرورة إطلاع رئيس مجلس المحاسبة، أما إذا قرر الناظر العام المتابعة يحرر الاستنتاجات التي توصل إليها كتابياً، ويرفع الملف إلى رئيس مجلس المحاسبة من أجل فتح تحقيق.

وفي حالة ما إذا كان هناك مجالاً للمتابعة، يقوم رئيس مجلس المحاسبة بتعيين مقرراً، من بين المستشارين، يكلف بدراسة الملف ويكون التحقيق حضورياً، و يعلن قاضي التحقيق، المعين من قبل رئيس مجلس المحاسبة بموجب أمر، عن الأشخاص المتابعين لفتح التحقيق و يطلعهم على الوقائع التي سجلها المجلس ضدهم و الكفيلة بإقحام مسؤوليتهم من حيث الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية بموجب رسالة موصى عليها مع إشعار بالاستلام.

و عند فتح التحقيق يطلع الشخص المتابع بذلك فوراً برسالة موصى عليها و يمكنه الاستعانة في الإجراءات الموالية بمحام أو أي مساعد، يؤدي هذا المساعد اليمين أمام مجلس المحاسبة حسب

¹ - أنظر المواد 90 و 91 و 92 من الأمر رقم 90-20 المعدل و المتمم السالف الذكر.

² - أنظر المادة 93 من الأمر رقم 90-20 المعدل و المتمم السالف الذكر.

الصيغة التي يريد بها المحامي، ويستفيد من الحقوق الممنوحة للدفاع. كما يقوم المقرر بكل أعمال التحقيق التي يراها ضرورية، كما يمكنه أن يستمع إلى كل عون قد تقحم مسؤولياته أو يسأل شفهيًا أو كتابيًا، وفي ختام التحقيق يحضر المقرر تقريره مرفقًا باستنتاجاته ويرسل كل الملف إلى رئيس مجلس المحاسبة لتبليغه إلى الناظر العام، وإذا أثبتت نتائج التحقيق بأنه لا مجال للمتابعات يمكن لـمناظر العام أن يقرر حفظ الملف، ويتم تبليغ هذا القرار إلى كل من رئيس مجلس المحاسبة والعون محل المتابعة، أما إذا كانت الوقائع من شأنها أن تؤدي إلى إحالة الملف إلى غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، يرسل الناظر العام كل الملف مصحوبًا باستنتاجاته المكتوبة والمعللة إلى رئيس الغرفة، ويعد هذا الإرسال إخطارًا للغرفة. ويقوم رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بتعيين قاضيًا مقررًا من بين قضاة هذه الغرفة يكلف بالملف لتقديم الاقتراحات، يحدد رئيس الغرفة تاريخ الجلسة، ويعلم رئيس مجلس المحاسبة والناظر العام كما يستدعي رئيس الغرفة الشخص المتابع برسالة موصى عليها مع إشعار بالاستلام — ويمكن للشخص المتابع أو محاميه أو مساعده الإطلاع لدى كتابة الضبط لمجلس المحاسبة على الملف الذي يعنيه كاملاً بما في ذلك الاستنتاجات الكتابية للناظر العام في أجل لا يقل عن شهر من تاريخ الجلسة بعد استلام الاستدعاء، ويكون هذا الأجل قابلاً للتمديد مرة واحدة بطلب من المعني أو من يمثله، كما يمكن للمعني أو ممثله تقديم مذكرة دفاعية.

تعقد غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية جلساتها بمساعدة كتاب الضبط وحضور الناظر العام، وفي حالة عدم حضور المتابع إلى الجلسة رغم استدعائه مرتين قانوناً يمكن للغرفة أن تبث في القضية، وتطلع الغرفة على اقتراحات المقرر واستنتاجات الناظر العام وشروح المتابع أو من يمثله، ويقوم رئيس الجلسة بعرض القضية للمداولة بعد الانتهاء من المرافعات ومن دون حضور المقرر والناظر العام وتتداول الغرفة في كل اقتراح تقدم به المقرر، وتبث بأغلبية أصوات أعضائها، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس، وتبث في جلسة علنية بقرار يشترك في توقيعه كل من رئيس الجلسة والمقرر وكتاب الضبط، ويكتسي هذا القرار الصيغة التنفيذية ويبلغ إلى الناظر العام والمعني ووزير المالية من أجل متابعة تنفيذه بكل الطرق القانونية، وكذا إلى السلطات السلمية والوصية التي يخضع لها العون المعني.

ويؤهل كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، الوزير الأول، الوزير المكلف بالمالية والوزراء والمسؤولين على المؤسسات الوطنية المستقلة فيما يخص الوقائع التي تنسب

إلى الأعوان الخاضعين لسلطاتهم إخطار مجلس المحاسبة قصد ممارسة صلاحية الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية، ويقوم مجلس المحاسبة بإخطار الهيئة التي أخطرت بالنتائج المخصصة لذلك¹.

خامسا: طرق الطعن في قرارات مجلس المحاسبة

تأخذ طرق الطعن في القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة أشكالاً عديدة حسب طريقة إتباعها، فهي طرق داخلية، أي تتم أمام مجلس المحاسبة، وطلاق خارجية وتتم عن طريق النقض أمام مجلس الدولة²، وفيما يلي توضيح لذلك من حيث الطعن الممارس في حد ذاته:

1: المراجعة

يمكن أن تكون القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة محل مراجعة³، وذلك بطلب يقدمه الشخص المعني أو السلطة السلمية أو الوصية عنه أو من قبل الناظر العام بمجلس المحاسبة كما يمكن أن تكون المراجعة تلقائية من قبل الغرفة أو الفرع الذي أصدر القرار وتكون المراجعة لأسباب متعددة أهمها الخطأ أو الإغفال أو التزوير أو ظهور عناصر جديدة تبرر ذلك⁴.

ويستلزم في طلب المراجعة اشتغال الوقائع والأسباب التي تم الاستناد إليها بالإضافة إلى الوثائق والمستندات الثبوتية، ويتم توجيه طلب المراجعة إلى رئيس مجلس المحاسبة في أجل أقصاه سنة واحدة من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن ويقوم رئيس الغرفة أو الفرع بتعيين قاضي يتولى دراسة ملف طلب المراجعة ليقدم مرفقا بآرائه إلى الناظر العام، الذي بدوره يقدم ملاحظاته المكتوبة ليتم تحديد الغرفة أو الفرع المختص بالنظر في طلب المراجعة وتحديد تاريخ الجلسة⁵.

إذا راجع مجلس المحاسبة قراره، فإن الإجراءات المضمنة في قراره الجديد تشمل تلقائيا كل متقاض قد يتذرع قانونا بالعناصر المستند فيها للمراجعة في نفس القرار، وإجراءات المراجعة التلقائية وطلبات المراجعة ليس لها أثر موقوف للقرار موضوع الطعن، إلا أنه يمكن لرئيس مجلس المحاسبة أن يأمر بوقف تنفيذ القرار إلى غاية إصدار القرار البات في طلب المراجعة وذلك في حالة وجود دفع مبررة مستند فيها على المراجعة⁶.

¹ - أنظر المادة 101 من الأمر رقم 20-95 السالف الذكر.

² - جدي وفاء، مرجع سابق، ص 277.

³ - حسب الأستاذ مسعود شهبوب هذا الطعن هو بمثابة التماس إعادة النظر، نقلا عن: خلوفي رشيد، مرجع سابق، هامش 1، ص 182.

⁴ - أنظر المادة 102 من الأمر رقم 20-95 السالف الذكر.

⁵ - أنظر المادتين 103 و 104 من الأمر رقم 20-95 السالف الذكر.

⁶ - أنظر المادتين 105 و 106 من الأمر رقم 20-95 السالف الذكر.

2: الاستئناف

هناك طريق آخر لمواجهة قرارات مجلس المحاسبة وهو الاستئناف حيث أن كل قراراته قابلة للاستئناف من قبل الشخص المعني أو السلطة السلمية أو الوصية عنه أو الناظر العام في أجل شهر من تبليغ القرار المطعون فيه¹، ويتم إيداع عريضة الطعن لدى كاتبة ضبط مجلس المحاسبة. ليتم دراسة الاستئناف بتشكيلة كل الغرف مجتمعة عدا الغرفة المصدرة للقرار محل الاستئناف، ويتم الفصل فيه بموجب قرار ويتم تحديد الجلسة من قبل رئيس مجلس المحاسبة ويبلغ الشخص المستأنف بذلك، وذلك بعدما يقدم المقرر تقريره ويقدم الناظر العام ملاحظاته المكتوبة، ويتم اتخاذ القرار بأغلبية الأصوات.

وللإستئناف أثر موقوف على تنفيذ القرار محل الطعن².

3: الطعن بالنقض

بالإضافة إلى الطريقتين السالفتين الذكر يمكن، والتي تتم بصفة داخلية أي تمارس أمام مجلس المحاسبة، هناك طريق طعن خارجية، تتمثل في الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة أمام مجلس الدولة من طرف الشخص المعني أو ممثله القانوني أو بطلب من الوزير المكلف بالمالية أو السلطات السلمية أو الوصية من طرف الناظر العام وذلك طبقاً لأحكام الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

إذ أنه حسب نص المادة 110 من الأمر رقم: 95-20 السالف الذكر، فإنه يمكن للأشخاص المتقدم ذكرهم تقديم الطعن، فإذا قضى مجلس الدولة بنقض القرار موضوع الطعن تمتثل تشكيلة كل الغرف مجتمعة له، وهذا ما أكدته القانون العضوي رقم: 98-01 المتعلق بمجلس الدولة و تنظيمه وسيره، المعدل والمتمم³، أن مجلس الدولة هو المختص قانونياً في الفصل في الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة، مثل ما هو معمول به في فرنسا، يؤكد هذا القانون العلاقة بين مجلس المحاسبة ومجلس الدولة من طبيعة الرقابة التي يقوم بها القاضي الإداري، والتي هي (الطعن بالنقض) على قرارات مجلس المحاسبة الذي له طبيعة قضائية⁴.

¹ - أنظر المادة 107 من الأمر رقم 20-95 السالف الذكر.

² - أنظر المادة 107 الفقرة الأخيرة من الأمر رقم 20-95 السالف الذكر.

³ - القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30-05-1998 المتعلق بمجلس الدولة، جريدة رسمية عدد 37 مؤرخة في 01-06-1998.

⁴ - رشيد خلوفي، مرجع سابق، ص 185.

كما نصت المادة 11 من نفس القانون، على الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة بصفة عامة دون تحديد هل هي القرارات المؤقتة، النهائية أم الصادرة بعد المراجعة أو الصادرة بعد الاستئناف، لذلك فإن الأمر يقتضي توضيح وإعادة صياغة هذه المادة بشكل دقيق.¹

فضلا عن ما نصت عليه المادة 958 من نفس القانون أيضا، على أنه: "عندما يقرر مجلس الدولة نقض قرار مجلس المحاسبة يفصل في الموضوع"، بما يفيد أن مجلس الدولة يمارس كامل ولايته على القضية من ناحية الوقائع والقانون معا. وهذا ما يجد تأكيد آخر له، بموجب ما تضمنه حكم المادة 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي تنص على: "يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية".

وبالرجوع لنص المادة 110 من الأمر رقم: 95-20، التي تنص على: "تكون قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة، قابلة للطعن طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية.

يمكن تقديم الطعن بالنقض بناء على طلب الأشخاص المعنيين أو محام معتمد لدى مجلس الدولة أو بطلب من الوزير المكلف بالمالية أو السلطات السلمية أو الوصية أو الناظر العام.

إذا قضى مجلس الدولة بنقض القرار موضوع الطعن تمثل تشكيلة كل الغرف مجتمعة النقاط القانونية التي تم الفصل فيها".

ومنه يمكن أن نلاحظ بصفة جلية، أن المشرع وسع الرقابة القضائية على الأموال العامة، و إن حدد الجهة المختصة في الطعن بالنقض أي مجلس الدولة، إلا أنه أفرد في ذلك نوع محدد من قرارات مجلس المحاسبة، وهي القرارات الصادرة من الغرف مجتمعة، من دون أن يتطرق إلى تحديد ميعاد وأجل ممارسة هذا الطعن بالنقض، ولا تضمين المادة أو غيرها الحالات التي يجوز فيها ممارسة الطعن بل اكتفى بإحالتها إلى ما يقتضيه قانون الإجراءات المدنية والإدارية بصفة مقتضبة دون بيان أو وضوح.

سادسا: تقييم رقابة مجلس المحاسبة

ما يلاحظ على مجلس المحاسبة أنه عرف تطورات عديدة، وإن استقر منذ إنشائه على اعتباره الهيئة العليا للرقابة البعدية أو اللاحقة على الأموال العمومية، إلا أن مختلف الأحكام القانونية

¹ - القانون رقم 09-08 المؤرخ في 25-02-2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جريدة رسمية عدد 21 مؤرخة في 23-04-

محاضرات في مقياس الرقابة المالية ----- د. عبد القادر عيساوي

الصادرة بشأنه تميزت بتأرجح صلاحياته واختصاصه ذات الطابع القضائي ليستقر مؤخرا على إعطائه الصفة القضائية، إلى جانب صلاحياته الواسعة ففي الرقابة المالية البعدية، وهو بهذه الصفة يمارس رقابة متعددة تشمل جوانب عدة من مراجعة حسابات المحاسبين العموميين والأمين بالصرف إلى رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وكذا رقابة نوعية التسيير.

ورقابة مجلس المحاسبة مجسدة فعلا وتقابلها جزاءات عند الإخلال أو تسجيل مخالفات، غير أن تفعيل المتابعات يتوقف على وزير المالية، فضلا عن أن الانتشار من حيث المراقبة عبر كامل التراب الوطني هو عبء في حد ذاته ولا يمكن تغطيته بصفة تامة بالغرف ذات الاختصاص الإقليمي التي يبقى عددها قليل إذا ما قورن بعدد الحسابات المالية للمؤسسات العمومية محل المراقبة. كما أن قرارات مجلس المحاسبة وإن كانت ذات طبيعة قضائية وقابلة للتنفيذ إلا أن تنفيذها يتوقف على متابعة وزير المالية لذلك وإرادته في تنفيذها، بل حتى يمكنه إعفاء الأشخاص محل توقيع جزاءات وعقوبات من مجلس المحاسبة. وجمد بالذکر أن قرارات مجلس المحاسبة يمكن الطعن فيها أمام نفس المجلس وكذا بالنقض أمام مجلس الدولة.

ومهما يكن فإنه لا يمكن إغفال دور مجلس المحاسبة من خلال عمله التقييمي وتقاريره بشأن المشاريع التمهيدية لقوانين ضبط الميزانية، خصوصا أن هذه الأخيرة تبين تنفيذ قانون المالية للسنة والقوانين التكميلية المتعلقة بنفس السنة محل ضبط وتسوية الميزانية، وهي بذلك تقدم تقييما مفصلا عن ظروف وكيفيات تنفيذ الميزانية ومنه الإنفاق العام من خلال قانون المالية للسنة محل الضبط. فضلا عن التقارير السنوية التي تعد وترسل إلى رئيس الجمهورية والتي تتعلق بالجانب المالي للدولة ولتنفيذ الميزانيات، وأيضا بالأمر بالنسبة للتقارير تحت الطلب أي من خلال إخطار مختلف الهيئات والسلطات التي يعطيها القانون هذه المكنة.

المحور السادس: رقابة المفتشية العامة للمالية

تكتسي أجهزة الرقابة المالية أهمية بالغة في مجال اكتشاف الأخطاء والثغرات المالية ومكافحة الفساد، والمفتشية العامة للمالية واحدة من الأجهزة التي أنشأها المشرع الجزائري للقضاء على جميع أشكال تبديد المال العام وللحد من أخطاء التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسات ومختلف الهيئات، وهي بذلك جهاز أو هيئة رقابية دائمة تم إنشاؤها بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01-03-1980¹، حسب ما تضمنته المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06-09-2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية²، وهي موضوعة تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، ولها مفتشيات جهوية موزعة على التراب الوطني حسب دائرة اختصاص إقليمي محدد لكل مفتشية. وقد عرف هذا الجهاز الرقابي تغييرات عديدة في تنظيمه الهيكلي والوظيفي تبعا للتطورات السياسية و الاقتصادية التي عرفتها الجزائر³.

أولاً: نطاق رقابة وعمل المفتشية العامة للمالية

أعطى المشرع الجزائري صلاحيات عديدة للمفتشية العامة للمالية، حيث تمارس رقابتها على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، وكذا المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، وأيضاً هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام والإجباري وكذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومي، وكل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني⁴.

ويتمد عملها إلى التقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية باعتبارها مؤهلة لذلك بموجب أحكام المرسوم التنفيذي رقم 92-79 مؤرخ في 22-02-1992⁵. ويكون مجال عملها ورقابتها، من حيث:

¹ - المرسوم رقم 80-53 مؤرخ في 01-03-1980 يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية، جريدة رسمية عدد 10 مؤرخة في 04-03-1980.

² - جريدة رسمية عدد 50 مؤرخة في 07-09-2008.

³ - جدي وفاء، مرجع سابق، ص 84.

⁴ - أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 السالف الذكر.

⁵ - جريدة رسمية عدد 15 مؤرخة في 26-02-1992.

- رقابة استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات أو الجمعيات مهما كانت أنظمتها القانوني، بمناسبة حملات تضامنية، والتي تطلب الهبة العمومية خصوصا من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية والرياضية.

- الرقابة على كل شخص معنوي يستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية بصفة تساهمية أو في شكل إعانة أو قرض أو تسبيق أو ضمان.

- تقييم أداء أنظمة الميزانية.

- التدقيق الاقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي.

- التدقيق أو الدراسات أو التحقيقات أو الخبرات ذات الطابع الاقتصادي والمالي والمحاسبي.

- تقييم شروط تسيير واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الامتيازية، مهما كان نظامها.

- إمكانية القيام بتقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية وكذا النتائج المتعلقة بها، حيث تقوم في ذلك خصوصا ب: القيام بالدراسات والتحليل المالية والاقتصادية من أجل تقدير فاعلية وفعالية إدارة وتسيير الموارد المالية والوسائل العمومية الأخرى، وكذلك إجراء دراسات مقارنة وتطويرية لمجموعات قطاعات أو مابين قطاعات، وبالضرورة تقييم تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية وكذا تلك المتعلقة بالتنظيم الهيكلي وذلك من ناحية تناسقها وتكيفها مع الأهداف المحددة، وأيضا تحديد مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف المحددة، والتعرف على نقائص التسيير وعوائقه وتحليل أسباب ذلك.¹

ثانيا: موضوع وهدف تدخل المفتشية العامة للمالية

تقوم المفتشية العامة للمالية دوريا برقابة موسعة، وبتفتيش مصالح الإدارات والهيئات الموضوعة تحت سلطة أو وصاية وزير المالية، وكذا بتقدير نشاط وفعالية المصالح الرقابية التابعة و له، كما تنسق نشاطها مع نشاطات المفتشيات العامة للدوائر الوزارية قصد التكامل في قيادة برامج التدخل الموكلة لهذه الهيئات الرقابية، وحتى يتسنى لمصالح المفتشية العامة للمالية ذلك يجب تبليغها ببرامج تدخل المفتشيات العامة للدوائر الوزارية وبناتج نشاطاتها.²

وجدير بالذكر أن المفتشية العامة للمالية تحولت بفعل التحول الاقتصادي الذي عرفته الجزائر من جهاز رقابي إلى مهمته التحقيق والرقابة إلى جهاز تقييم السياسات المالية العمومية وتقييم شروط

¹ - أنظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 272-08 السالف الذكر.

² أنظر المادتين 11 و12 من المرسوم التنفيذي رقم 272-08 السالف الذكر.

تسيير واستغلال المصالح العمومية، ورقابة ممتدة إلى حركة رؤوس الأموال والتدقيق في القروض الدولية¹.

ويكون تدخل المفتشية العامة للمالية من خلال برنامج سنوي يعد ويعرض على وزير المالية، خلال الشهرين الأولين من السنة، يتم تسطيره حسب الأهداف المحددة وتبعاً لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات والمؤسسات المؤهلة، مع إمكانية العمل خارج هذا البرنامج عند الضرورة وحسب الطلب².

وتنصب تدخلات المفتشية العامة للمالية، خصوصاً من حيث الهدف، على ما يلي³:

- سير الرقابة الداخلية وفعالية هياكل التدقيق الداخلي.
- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي.
- التسيير المالي والمحاسبي وتسيير الأملاك.
- إبرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها.
- دقة المحاسبات وصدقها وانتظامها.
- مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف.
- شروط تعبئة الموارد المالية.
- تسيير اعتمادات الميزانية واستعمال وسائل السير.
- شروط منح واستعمال المساعدات والإعانات التي تقدمها الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات العمومية.
- تطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة بطلب الهيئة العمومية.

ويكون ذلك من خلال حق مراجعة جميع العمليات التي قام بها المحاسبون العموميون و محاسبو الهيئات، غير أنه لا يمكن مراجعة الحسابات التي تمت تصفيتها نهائياً طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية⁴.

ثالثاً: كيفيات تدخل المفتشية العامة للمالية

¹ - جدي وفاء، مرجع سابق، ص 101،99.

² - أنظر المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 السالف الذكر.

³ - أنظر المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 السالف الذكر.

⁴ - أنظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 السالف الذكر.

يرتكز عمل المفتشية العامة على مبادئ هامة مستخلصة من طبيعة وكيفيات تأدية عملية التفتيش، حيث تتسم أعمالها بالفجائية خاصة لما يتعلق الأمر بالتسيير المالي والمحاسبي، وإعمال قاعدة الفصل بين وظيفة المسير ووظيفة المفتش، التحري والاستعلام.

حيث يكون عمل المفتشية العامة للمالية بالتدقيق في عين المكان بغية التأكد من أعمال التسيير ذات الأثر المالي قد تمت محاسبتها وفق أسس ومعطيات صحيحة وكاملة، وكذا إثبات حقيقة الخدمة المنتهية، ورقابة تسيير الصناديق، وفحص الأموال والقيم والسندات الموجودة من أي نوع التي يحوزها المسيرون أو المحاسبون، وفي هذا السياق يمكنهم الإطلاع على السجلات والمعطيات مهما كان شكلها، والبحث وإجراء أي تحقيق بغرض رقابة التصرفات أو العمليات المسجلة في الحسابات، وطلب أي معلومة بصفة شفوية أو مكتوبة¹.

عند معاينة ثغرات وتأخيرات هامة في محاسبة الهيئة المراقبة، يطلب من المسيرين المعنيين فورا القيام بأعمال التحيين وإعادة الترتيب، وفي حالة عدم وجود هذه المحاسبة، أو عدم مسك المستندات المحاسبية والمالية والإدارية بما يعيق الرقابة، يحزر مسؤولو الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية محضر قصور يرسل إلى السلطة السلمية أو الوصية المختصة، على أن تأمر هذه الأخيرة بإعادة إعداد المحاسبة أو تحيينها أو المسك، مع اللجوء إلى خبرة عند الاقتضاء، وإعلام المفتشية و العامة بالتدابير والإجراءات المتخذة².

تتم هذه التدخلات سواء بصورة فجائية أو بعد الإشعار المسبق بالنسبة لمهمات المتعلقة بالدراسات أو التقييمات أو الخبرات، مع إمكانية إشراك في أعمال الرقابة أعوان مؤهلين من مؤسسات وإدارات عمومية تحت رقابة ومسؤولية المفتشية العامة لمالية وذلك بعد موافقة الجهات التابعين لها، وكذا الاستعانة بأية استشارة أو خبراء³.

باستثناء مهام التحقيقات، يجب إعلام المسير بالمعاينات التي كشفت عنها الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية وذلك قبل تدوينها في تقرير المهمة، وعند انتهاء العملية يتم إعداد تقرير أساسي يبرز المعاينات والتقديرات حول التسيير المالي والمحاسبي لمؤسسة أو الهيئة المراقبة وكذا حول فاعلية التسيير بصفة عامة، حيث يتضمن هذا التقرير اقتراحات التدابير التي من شأنها أن تحسن

¹ - أنظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 السالف الذكر.

² - أنظر المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 السالف الذكر.

³ - أنظر المادتين 10 و14 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 السالف الذكر.

تنظيم وتسيير وكذا نتائج المؤسسات والهيئات المراقبة، مع إمكانية تدعيم التقرير بكل ما من شأنه تحسين الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكم العملية موضوع المراقبة¹.

رابعاً: نتائج عمل المفتشية العامة للمالية

كما سبق الإشارة إليه أعلاه فإن أهم نتيجة لعمل المفتشية العامة للمالية هو إعداد تقرير أساسي على النحو المبين، كما هو وارد بالمادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، حيث يبلغ مسير المؤسسة أو الهيئة المراقبة وكذا وصاياته بهذا التقرير، ولا يصبح هذا الأخير نهائياً إلا بعد تأكيد و تثبتت المعايينات التي يتضمنها، وذلك عند نهاية الإجراء التناقضي، ويرسل وجوبا و حصريا التقرير المعد على إثر مهمة أمرت بها سلطة مؤهلة لها دون سواها، ولتتمكن من تنفيذ الإجراء التناقضي يجب على مسيري المصالح والهيئات المرسله إليهم هذه التقارير، أن يجيبوا لزوما في أجل أقصاه شهرين(2) (يمكن تمديده استثناءا إلى شهرين آخرين من طرف رئيس المفتشية العامة للمالية بعد موافقة وزير المالية) على المعايينات والملاحظات، مع واجب الإعلام عن التدابير المتخذة و/أو المرتقبة المتعلقة بالوقائع التي تضمنتها هذه التقارير، عند انقضاء هذه الآجال دون رد تصبح هذه التقارير نهائية.

ويترتب عن رد المسير المعني عن التقرير الأساسي، إعداد تقرير تلخيصي يختم الإجراء التناقضي، ويعرض هذا التقرير نتيجة المقاربة بين المعايينات وجواب المسير، ويبلغ التقرير التلخيصي مرفقا بجواب المسير المعني، للسلطة السلمية أو الوصية، وعلى هذه الأخيرة إعلام المفتشية العامة للمالية بالتدابير المتخذة حول هذا التقرير.

على أن المفتشية العامة وفي إطار المهام المنوطة بها، يتعين عليها إعداد تقرير سنوي يتضمن حصيلة نشاطاتها، وملخص لمجمل معاييناتها والأجوبة المتعلقة بها، وكذا الاقتراحات ذات الأهمية العامة التي اقتبستها من ذلك، خصوصا بغرض تكييف أو تحسين التشريع والتنظيم اللذان يحكمان النشاطات الخاضعة لرقابتها، يسلم هذا التقرير السنوي إلى وزير المالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد بخصوصها .

كما أنه يتعين على المفتشية العامة للمالية إعداد تقرير وفي نفس الآجال يرسل إلى السلطة المؤهلة، عندما يتعلق بالاستجابة التي لقيتها المعايينات والتوصيات المقدمة.

¹ - أنظر المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 السالف الذكر

يلاحظ أن الكثير من المهتمين بالمالية العامة يرى بأن مجلس المحاسبة والمفتشية العامة لمالية ينصبان على ذات النطاق والموضوع من الرقابة مع اختلاف في عنصر الجزاء والآثار، لذا من المستحسن حسب رأيهم تجنب هذا الازدواج.

خامسا: تقييم رقابة المفتشية العامة للمالية

كما لاحظنا فإن المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية دائمة أنشأها المشرع الجزائري بهدف أجل اكتشاف أخطاء وتجاوزات التسيير، وكذا للقيام بمهمة أساسية في مجال التقييم والتحليل المالي والاقتصادي، وأكثر ما يعيق العمل الرقابي لهذه الهيئة هو اتساع مجال تدخلها والذي يتطلب إمكانيات بشرية ومادية كبيرة، فضلا عن أن تمديد مهامها للتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية ومختلف أعمال الخبرة هو أمر ليس هين ولا يقل عن عمل الرقابة من حيث الأهمية وكذا الفائدة المرجوة منه، غير أن هذه المهمات تكون على حساب الأخرى من حيث الجهد والوقت وبالطبع من حيث النتيجة.

وما ينقص من أهمية الرقابة المالية التي تمارسها المفتشية العامة للمالية أنها ليست مقرونة بجزاء، فهي تعد محاضر أو تقارير تضمنها نتائج معاينتها دون أن يكون لها سلطة اتخاذ أي قرار.

فضلا عن كل ذلك فإن المفتشية العامة ليست هيئة مستقلة بل هي تابعة لوزارة المالية وهذا ما يضعف فعاليتها، وفي كل الأحوال ترفع حصيلتها السنوية إلى وزير المالية الذي يبقى بيده تفعيل أي إجراء أو تجاوزه. والأكثر من كل هذه النقاط هو أن رقابة المفتشية العامة كما هو الحال لمجلس المحاسبة تكون لاحقة وهو ما قد يجعلها دون جدوى إذا ما تم فعلا تبديد المال العام واختلاسه.

المحور السابع: الرقابة المالية البرلمانية

إن ممارسة البرلمان للرقابة بمفهومها الواسع، ومنه الرقابة المالية على الأموال العمومية، ليس بغريب على هذه المؤسسة الدستورية، ذلك أنه يضطلع بممارسة هذه الرقابة بمدلولها الشعبي، كونه يعبر عن إرادة الشعب، لذا يعبر عنها أيضا بالرقابة السياسية والتي تمتد أيضا إلى الرقابة الممارسة من كافة المجالس المنتخبة، حيث يقوم البرلمان بالعمل الرقابي قبل أي بمناسبة التصويت و أثناء وبعد تنفيذ الميزانية، وهو هذه الصفة يمارس الرقابة بجميع أشكالها من حيث البعد الزمني، وهذا أمر طبيعي، لأن البرلمان هو من يجيز الميزانية ويرخص بها، فله أن يراقب سلامة تنفيذها كما له أن يراقب مدى تنفيذها أي مراعاتها للأهداف والخطط المرسومة من طرف الحكومة.

أولا: المقصود بالرقابة البرلمانية

يقصد بالرقابة المالية البرلمانية، صلاحية واختصاص البرلمان باعتباره سلطة تشريعية في مراقبة أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية، لا سيما المتعلقة بالجانب المالي، حيث من حقه مراقبة الميزانية التي أجازها، من حيث كفاءات صرفها و أوجه ذلك، وتعد الرقابة البرلمانية من أقدم الوظائف تاريخيا وأشهرها سياسيا¹.

وللبرلمان حق ممارسة هذه الرقابة في مختلف مراحل تنفيذ الميزانية وقبلها وبعدها، وتستمد هذه الرقابة أهميتها من كونها تجسد الإرادة الشعبية، ومنه فإن دور البرلمان في الرقابة خصوصا الرقابة المالية لا يقل شأنًا وأهمية عن دوره في التشريع².

والجزائر على غرار باقي الدول أعطت السلطة التشريعية صلاحيات هامة في مجال الرقابة المالية، إذ تم تكريس هذه الرقابة في مختلف دساتير الجمهورية الجزائرية، والنص عليها تشريعا بموجب القانون رقم 80-04 المؤرخ في 01-03-1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف المجلس الشعبي الوطني³، وجاء على تكريس هذه الرقابة فيما يخص عمليات تنفيذ ميزانية الدولة ما نصت عليه المادة

¹ - جدي وفاء، مرجع سابق، ص 160.

² - أنظر المواد 111، 115، 146، 145، من 155 إلى 162 من مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30-12-2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جريدة رسمية عدد 82 مؤرخة في 30-12-2020.

³ - جريدة رسمية عدد 10 مؤرخة في 04-03-1980.

85 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية¹، حيث يتمتع البرلمان في ممارسة هذه الرقابة على الحكومة بعدة آليات ووسائل تكيف حسب وقت وكيفيات ممارستها.

وعليه سنرى هذه الآليات والوسائل في الفقرات الموالية.

ثانيا: آليات المراقبة المالية البرلمانية

وتتمثل في آليات ووسائل ممارسة الرقابة المالية البرلمانية بحسب توقيتها أو الأثناء التي تمت فيها، وهي:

1: آليات المراقبة المالية البرلمانية السابقة

وهي الآليات التي تتيح للبرلمان من بسط رقابته على عمليات الميزانية وتحديدًا من خلال قانون المالية للسنة، حيث يستشف من خلال مختلف النصوص القانونية والنظاميين الداخليين لكلا من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، كيفيات ممارسة البرلمان لهذه الصلاحيات الرقابية. إذ تنص المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 25-08-2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما²، على: " يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه ، طبقا لأحكام المادة 138 من الدستور*.

يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوم، ابتداء من تاريخ إيداعه، ويرسل فورا إلى مجلس الأمة.

يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه، خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوما....."، والنص المتعلق بقانون المالية بالأهمية ما كان باعتباره يحدد لسنة مالية طبيعة ومبلغ وتخصيص موارد و أعباء الدولة، وهذا بمراعاة التوازن الاقتصادي المحدد، وفي اتجاه تفضيل تغطية نفقات تسيير المالية العمومية للدولة بواسطة موارد عادية، تحدد نسبة هذه التغطية بموجب قانون المالية محل التصويت والمصادقة، فضلا عن ذلك فإن قانون المالية ينطلق من أهداف واضحة ومحددة وفقا لغايات المصلحة العامة وهو ما يجعل منه موضوع تقييم ومراقبة³، وعلى هذا الأساس ونظرا لهذه الأهمية فإنه بمجرد إيداع مشروع قانون المالية بمكتب المجلس الشعبي الوطني، والذي يكون في تاريخ

¹ - قانون عضوي رقم 18-15 مؤرخ في 02-09-2018، يتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية عدد 53 مؤرخة في 02-09-2018.

² - جريدة رسمية عدد 50 مؤرخة في 28-08-2016.

* تقابلها المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³ - أنظر المادتين 2 و3 من قانون عضوي رقم 18-15 السالف الذكر.

في 07 أكتوبر كأقصى حد من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية، يمر بمراحل عدة تلخص عملية الرقابة السابقة التي تبسط على هذا القانون أو مشروع الحكومة، وفيما يلي تجسيد لهذه المراحل من حيث:

أ: فحص ورقابة مشروع قانون المالية على مستوى لجنة المالية والميزانية

تعد لجنة المالية والميزانية لجنة دائمة من بين الأجهزة الدائمة بالمجلس الشعبي الوطني، تختص بالمسائل المتعلقة بالميزانية، وبالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، الخ، ونظرا لأهميتها وللعمل الملقى على عاتقها فإن عدد أعضاء هذه اللجنة ما بين 30 إلى 50 عضوا مما يجعل منها أكبر لجان المجلس عضوية¹، وتقابلها من حيث نفس الأهمية والاختصاصات لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بمجلس الأمة التي يبلغ عدد أعضائها بين 15 إلى 19 عضوا، وهي أيضا من أكبر اللجان عضوية²، حيث تقوم اللجنة بالاستماع لممثلي الحكومة (وزير المالية والوزراء المعنيين) والاستفسار حول مواد المشروع بكل تفصيل وأهدافه ضمن جلسات مخصصة لذلك، ولجنة في إطار دراسة مشروع قانون المالية أن تستعين بمختصين أو ذوي خبرة في مجال المالية العامة وغيرها، ولعل هذا ما يعطي لهذه اللجنة مكانتها وأهميتها من بين اللجان الدائمة، حيث يحق لها تقديم اقتراح تعديلات على المشروع المقدم، وهذا من صميم عملها خاصة وأن قانون المالية يعتبر من أهم القوانين على الإطلاق لتعلقه بالمالية العامة للدولة، وتكمن أيضا أهمية هذه اللجنة من طبيعة عملها ونتيجته، إذ غالبا ما يكون تقرير هذه اللجنة عن مشروع قانون المالية هو الموجه في التصويت على هذا المشروع، فهي بحق تختزل العمل التشريعي المالي.

ب: التصويت على مشروع قانون المالية

إذ يمكن التصويت والمناقشة من دراسة مشروع قانون المالية، وحسب القانون العضوي رقم 12-16 السالف الذكر فإن إجراء التصويت يكون مع المناقشة العامة أو مع المناقشة المحدودة، أو بدون مناقشة.

بالنسبة للتصويت مع المناقشة العامة وهو الإجراء العادي لدراسة مشاريع القوانين، فإنها تنصب على كامل النص وهذا بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر لجنة المالية والميزانية، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم، وبعد الاستماع وإثر المناقشات يقرر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة

¹ - أنظر المواد 7.23.34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، جريدة رسمية عدد 46 مؤرخة في 20-07-2000.

² - أنظر المواد 16.21.28 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، جريدة رسمية عدد 84 مؤرخة في 28-11-1999.

حسب الحالة، إما التصويت على النص بكامله، أو التصويت عليه مادة بمادة، أو تأجيله بعد إعطاء الكلمة لممثل الحكومة واللجنة المختصة.

وعلى العموم وعند اختيار المناقشة مادة بمادة يمكن أن يتم اقتراح تعديلات بشكل شفوي، من طرف ممثل الحكومة أو مكتب لجنة المالية والميزانية أو مندوب أصحاب كل تعديل، بعد التصويت على آخر مادة يعرض الرئيس النص بكامله للتصويت.

أما بالنسبة للتصويت مع المناقشة المحدودة عند إقراره من طرف مكتب المجلس فلا تفتح المناقشة العامة وعند المناقشة مادة بمادة لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة و مندوبو أصحاب التعديلات ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها.

و بالنسبة للتصويت بدون مناقشة فيطبق على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل، حيث يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة موضوعه. الملاحظ بالنسبة للتصويت بدون مناقشة أنها غير واضحة بالنسبة لمشروع قانون المالية، خصوصا وأن المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020، تشير إلى أنه على البرلمان المصادقة على مشروع قانون المالية في أجل 75 يوما من إيداعه، وفي حالة عدم المصادقة ضمن هذا الأجل، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية المقدم من الحكومة بأمر، وتشير المادة 44 الفقرة الأخيرة من القانون العضوي رقم 16-12 بأنه في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بأمر له قوة قانون المالية، لعل هذه الصيغة الأخيرة تجعل قانون المالية الممرر بأمرية بعيد عن كل تصويت أو مناقشة لاحقة، والمبرر في رأينا هو الطبيعة الاستعجالية لهذا القانون لتعلقه بالتسيير المالي والسياسة المالية للدولة فهو لا يحتمل التأخير أو التعطيل.

وكما سبقت إليه الإشارة فإن آجال مصادقة كل غرفة على مشروع قانون المالية محددة بدقة، وهو ما تضمنته المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر: ".....يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوم، ابتداء من تاريخ إيداعه، ويرسل فورا إلى مجلس الأمة. يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه، خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوما....."، مع وجوب الإشارة إلى خصوصية الإجراءات المتعلقة بقانون المالية لذا استثنى من بعض المسائل الإجرائية، وما يتبعها من آليات قانونية معمول بها بالنسبة لباقي مشاريع القوانين¹.

¹-أنظر المادة 28 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السالف الذكر.

2: آليات الرقابة المالية البرلمانية المتزامنة مع التنفيذ

وهذه الآليات تمكن البرلمان من تتبع تنفيذ عمليات الميزانية بشكل متزامن مع تنفيذها، وهي آليات من فعالة حيث توقيت ممارستها، لأنها تسمح بالحد أو منع إهدار المال العام وتبذيره في كثير من الأحيان خصوصا إذا ما لقت صدى و أثر لها، ومن هذه الآليات نذكر ما يلي:

أ: الاستجواب

وسيلة دستورية جد حساسة وخطيرة، حيث أن الاستجواب لا يتعلق بعلاقة عضو من البرلمان بعضو من الحكومة بل هو أعمق حيث يعتبر تشكيك وتجريح واضح في مسألة أو معالجة ما لقضية من قضايا الساعة، تمت في إطار تنفيذ العمليات المالية يترتب عنها انتقاد للمنى الذي أخذت به الوزارة ومن خلالها الحكومة كوحدة. وقد نصت المادة 160 من الدستور على هذه الآلية، حيث: "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في أية مسألة ذات أهمية وطنية، وكذا عن حال تطبيق القوانين..."، وهو بنفس الصياغة نوعا ما من خلال نص المادة 66 من القانون العضوي رقم 16-12، وبالنظر لأهمية هذه الآلية فقد أحاطها الدستور والقانون العضوي في مرتبته بشروط أهمها نصاب ثلاثون نائبا على الأقل من المجلس الشعبي الوطني أو ثلاثون عضوا من مجلس الأمة، والأجل الممنوح لعضو الحكومة من أجل وتحضير لإجابته، إضافة إلى الشروط التنظيمية الخاصة بجلسة الاستجواب، ولعل مرد ذلك هو طبيعة الاستجواب في حد ذاتها التي تتضمن في طياتها محاسبة الحكومة على تصرفاتها، ومهما يكن من أمره فإنه لا يرتب في النهاية المسؤولية السياسية للحكومة، غير أنه يعتبر فرصة سانحة للبرلمان بأن يرغم الحكومة على كشف موقفها من قضية من قضايا الساعة التي تشغل بال هذه الهيئة والرأي العام¹، ولا شك أن الإنفاق العام من قبل الحكومة أمر ليس بالهين.

ب: الأسئلة البرلمانية

من أكثر الآليات الرقابية التي يتمتع بها أعضاء البرلمان، هي توجيه الأسئلة إلى أي عضو من الحكومة، وهذا جاء النص عليه صراحة ضمن المادة 152 من الدستور، ووضح كلياته القسم العاشر من الفصل الثالث القانون العضوي رقم 16-12 بالمواد من 69 إلى 76، وتكون هذه الأسئلة بطريقتين: إما شفوية أو كتابية. وأيا تكون الطريقة المطروح بها السؤال فإنه يودع من طرف صاحبه، حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، على أن يرسل السؤال من طرف المكتب المودع لديه بعد قبوله، إلى الحكومة، على أن ينظر مكتب كل غرفة في طبيعة وعدد الأسئلة التي تحال على الحكومة، والتي يكون جوابها في جلسات مخصصة لذلك في أجل

¹-أحمد سويقات، مرجع سابق، ص321،327.

الثلاثين(30) يوما من تاريخ تبليغها بالسؤال الشفوي، وبالشكل الكتابي عن السؤال الكتابي في نفس الأجل.

وإن كان النظام الداخلي لمجلس الأمة قد حدد شروط وكيفيات توجيه الأسئلة الشفوية والكتابية¹، فإن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني اكتفى بذلك للأسئلة الشفوية دون المكتوبة²، على أنه إذا رأت إحدى الغرفتين أن جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي أو الكتابي يبرر إجراء مناقشة، فإنها تفتح طبقا للشروط التي حددتها النظام الداخلي لكل غرفة، ويقتصر على موضوع السؤال المطروح دون غيره، حيث تنشر الأسئلة والأجوبة المتعلقة بها وفق الشروط المحددة لنشر محاضر مناقشات البرلمان .

وإن كان كما سبق ذكره استثناء مشروع قانون المالية من الإجراءات الخاصة بالأسئلة، فإن مواضيع ومسائل الميزانية تتسع لأن تكون محورا للأسئلة البرلمانية الآنية أي أثناء تنفيذ الميزانية أو لاحقة لذلك، مما يعطيها اتساعا من حيث الممارسة والرقابة للاستيضاح والاستفسار عن مختلف الجوانب المتعلقة بالشأن المالي للدولة والتصرفات المالية في الأموال العمومية.

ج: التحقيق البرلماني

ويكون هذا التحقيق من خلال الرقابة التي تتم عبر لجان تنشأ وفي أي وقت بغرض التحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة ومن الطبيعي أن يكون الشأن المالي والتصرفات الناجمة عنه من إنفاق عام وغيره، من أهم هذه القضايا، بشرط أن لا تكون هذه القضايا وما تعلق بها موضوع متابعة أو إجراء قضائي³، والتحقيق عمل برلماني يتم بفضل اللجان التي تشكل بمناسبة تسجيل أو ملاحظة اختلال أو أخطاء وكل ما من شأنه المساس بالأموال العامة، وهذا زيادة وتعميق للرقابة وعن عمل اللجان الدائمة بالبرلمان، خاصة وأن لجان التحقيق هذه تتصف بأن أعمالها مؤقتة .

تمارس هذه الآلية عن طريق اقتراح لائحة تحدد بدقة الوقائع التي تتطلب التحقيق والتحري، حيث يتطلب ذلك نصا قانونيا لإنشاء هذه اللجان، وهذا بتقديم اللائحة على الأقل من طرف عشرين(20) نائبا من المجلس الشعبي الوطني، أو عشرين(20) عضوا من مجلس الأمة.

¹ - أنظر المواد 74،75،76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السالف الذكر.

² - أنظر المادة 68 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السالف الذكر.

³ - أنظر المادة 159 من الدستور، والمادة 77 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

وتتمتع لجان التحقيق بجملة من الصلاحيات منها إمكانية الاستماع لأي شخص و معاينة الأمكنة والإطلاع على أية معلومة أو وثيقة لها علاقة بموضوع التحقيق، باستثناء ما تعلق منها بالسرية لأسباب إستراتيجية و تتعلق بالمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني أو تهم الدفاع الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، على أن يكون هذا الاستثناء مبررا ومعللا بصفة كافية من طرف الجهات المعنية.

وبالنظر لأهمية التحقيق فإنه يسلم التقرير المعد بشأنه إلى رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، و يبلغ أيضا إلى رئيس الجمهورية والوزير الأول، فضلا عن أنه يكون موضوع توزيع على أعضاء البرلمان حسب الحالة، وقد يترتب عنه فتح مناقشة في جلسة مغلقة لتقرير نشر هذا التقرير من عدمه.

ومهما يكن فإن هذه الآلية تتطلب الدقة والتقصي لمعرفة مواطن إهدار المال العام، وأن تستعين فيها لجان التحقيق البرلماني في بعض الحالات بمختصين للوقوف فعليا على حجم الأخطاء والتجاوزات و بصفة موضوعية.

3: آليات الرقابة المالية البرلمانية اللاحقة

وهي الآليات الموضوعية بيد أعضاء البرلمان من أجل تتبع مدى تنفيذ عمليات الميزانية على الوجه السليم ووفق الإجازات الممنوحة للحكومة، وتظهر هذه الآليات بصورة قوية في الرقابة الممارسة بمناسبة التصويت على تسوية ميزانية السنة المالية المعنية و قوانين المالية التصحيحية (التكميلية و المعدلة)¹ لنفس السنة.

حيث نصت المادة 156 من الدستور على: "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية.

تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان."، ومنه فإنه بعدما يتم إقفال السنة المالية واستيفاء عمليات تنفيذ الميزانية (بشقيها الإيرادات والنفقات)، تقوم الحكومة بتلخيص هذه العمليات وتضمينها في نص يعرض على البرلمان من أجل التصويت عليه، وهذا ما يعرف بقانون تسوية أو ضبط الميزانية، والذي عرفته المادة 8 من القانون العضوي رقم 18-15 السالف الذكر ، بنصها: "القانون المتضمن

¹ - حيث استعمل المشرع المالي مصطلح قوانين المالية التكميلية والمعدلة، بموجب المادة 2 من قانون رقم 84-17 مؤرخ في 07-07-1984 جريدة رسمية عدد 28 مؤرخة في 10-07-1984، في حين نجده يستعمل مصطلح قوانين المالية التصحيحية ضمن القانون العضوي رقم 18-15 السالف الذكر، والذي يتضمن تطبيقه مدة انتقالية، مع العلم أن قوانين المالية التكميلية احتفظت بهذه التسمية في نشرها بعد سنة 2018 وإلى يومنا هذا.

تسوية الميزانية هو الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية للسنة وقوانين المالية التصحيحية المتعلقة بنفس السنة."، أي أن هذا القانون يهدف إلى تصفية الميزانية ونواتجها ، وهو بذلك له طابع محاسبي، حيث يمكن للبرلمان من خلال هذا القانون معاينة وضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تم قبضها والنفقات التي تم تنفيذها خلال السنة، وهو بذلك يقدم حسابا عن السنة المالية المعنية، وبالتالي يصادق من خلاله على حساب نتائج السنة المالية¹. ولأجل تيسير العملية الرقابية يرفق قانون تسوية الميزانية بملاحق وتقارير لا سيما تقارير مجلس المحاسبة².

وعليه يعتبر قانون تسوية الميزانية وسيلة رقابية ناجعة يتابع البرلمان من خلالها التسيير والتصرفات المالية للحكومة وأوجه صرفها للمال العام، ومدى تنفيذها للمشاريع المبرمجة والأهداف المرسومة.

ومما يستوجب الإشارة أن آليات الرقابة المالية البرلمانية البعدية قد تكون أيضا من خلال تفعيل آليات أخرى بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة، كتقديم لائحة أو ملتصق الرقابة.

ثالثا: تقييم الرقابة المالية البرلمانية

لا شك أن الرقابة المالية البرلمانية بالأهمية ما كان لاعتبارات أهمها أنها مستمدة من الإرادة الشعبية، فضلا عن محورها الأساسي الذي هو تنفيذ عمليات الميزانية التي لا يرخص بها ولا يتم إجازتها إلا من البرلمان، وبالتالي فإنه من المنطقي تتبع ذلك ومراقبته في جميع مراحلها سواء كان عند التنفيذ أو أثناءه أو بعده، وهذا شيء إيجابي من أساسه لو يتم بفعالية ونزاهة، حيث يمثل محاسبة الحكومة على التسيير المالي و مجالات وكيفيات صرف المال العام من خلال الإنفاق الحكومي.

وللبرلمان في ممارسة ذلك عديد الآليات القانونية والتي تتنوع بحسب وقت ممارسة هذه الرقابة، غير أن ما يعاب على هذه الرقابة البرلمانية هي وجود بعض الشروط الصعبة والإجراءات المعقدة المتعلقة بتفعيل هذه الآليات على حسب رأي البعض، وإن كان الطرف المؤيد لهذه الشروط والإجراءات يربطها بوجوب استقرار العمل الحكومي وعدم تبسيط الإجراءات والشروط إلى الحد الذي يفرغ العمل الرقابي من محتواه ويكثر تدخلات أعضاء البرلمان في النشاط الحكومي وفي قضايا قد لا تكتسي أي أهمية.

¹ - أنظر المادة 86 من قانون عضوي رقم 18-15 السالف الذكر.

² - أنظر المادتين 87، 88 من قانون عضوي رقم 18-15 السالف الذكر.

ومما يقوض رقابة البرلمان هو افتقاد بعض أعضائه إلى التخصص والخبرة في المجال المالي مما يجعل دوره سلبيًا، إضافة على عدم إعطاء مشاريع قوانين المالية وقوانين المالية التصحيحية و قوانين تسوية الميزانية، قيمتها والاهتمام اللازم فهي التي تعكس المركز المالي للدولة وتبين سياستها المالية و تؤسس للإنفاق العام.

الخاتمة

لاشك أن الدول الحديثة اتجهت في سبيل المحافظة على المال العام وترشيد الإنفاق الحكومي بما يحقق ويولي حاجيات مواطنيها، إلى إقرار الرقابة كمبدأ لضبط المجال المالي من سير وتصرفات، وهي في كل هذا تستمد صرامتها من وجود قواعد قانونية تبين مختلف جوانب التسيير المالي، وتبين أحكام وآليات الرقابة المالية، وأجهزة رقابية تسهر على سلامة تطبيق هذه القواعد وتكشف مواطن الاختلال والأخطاء والانحراف.

والجزائر كغيرها من الدول أولت المال العام أهمية كبيرة على الأقل من ناحية التأسيس الدستوري والقانوني للرقابة المالية، وبفضل إنشاء عديد الأجهزة الرقابية.

وفي سبيل دراسة وتوضيح ذلك، قسمت المحاضرات المقررة لهذا المقياس إلى سبعة محاور أساسية، بغية إعطاء الطالب جملة من المعلومات في مجال الرقابة المالية، وتمكينه من تكوين رصيد معرفي ومكتسبات حول هذه المادة تعطي له إمكانية أخذ فكرة جيدة عن موقع الرقابة المالية من الرقابة الإدارية ككل باعتبارها إحدى الموضوعات الأساسية للقانون الإداري.

حيث استهلكت هذه المحاضرات في البدء بالتطرق إلى ماهية الرقابة المالية كمدخل لدراسة هذا المقياس، ثم تناولت بالدراسة محور هام ألا وهو الأمر بالصرف باعتباره الجهة الخاضعة للرقابة المالية، وابتداء من المحور الثالث دخلت في تطبيقات الرقابة المالية في الجزائر، حيث تناولت في هذا المحور رقابة الأمر بالصرف، وفي المحور الذي يليه رأينا رقابة المحاسب العمومي، ثم تناولنا في المحور الخامس والسادس على التوالي رقابة مجلس المحاسبة ورقابة المفتشية العامة للمالية، وصولاً إلى المحور السابع والأخير الذي تناولنا من خلاله الرقابة المالية البرلمانية، حيث خصصنا لها هذا المحور الختامي كونها رقابة شاملة من حيث توقيت ممارستها تظهر فيها جميع أنواع الرقابة من رقابة سابقة ورقابة متزامنة ورقابة بعدية.

وركزت في هذه المحاضرات لاسيما المتعلقة بالأجهزة الرقابية على بيان مفهومها ونطاقها وبعض الإجراءات المتعلقة بممارستها وكذا آلياتها، ومنه تقدير هذه الرقابة بما ينعكس على حماية المال العام.

قائمة المراجع

• المراجع باللغة العربية

أولاً: الكتب

- 1- المنجد في اللغة العربية المعاصرة، دارالمشرق، بيروت، الطبعة الثانية، 2001.
- 2- برحماني محفوظ، المالية العامة في التشريع الجزائري، دارالجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015.
- 3- بشيريلس شاوش، المالية العامة- المبادئ العامة وتطبيقها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- 4- ثابت عبد الرحمان إدريس، جمال الدين محمد المرسي، الإدارة الإستراتيجية، الدارالجامعية، مصر، الطبعة الأولى، 2001.
- 5- حامد عبد المجيد دراز، المرسي السيد الحجازي، مبادئ المالية العامة، الدارالجامعية، مصر، 2004.
- 6- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 1987.
- 6- خلوفي رشيد، القضاء الإداري- تنظيم واختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.
- 7- عبد الكريم أبو مصطفى، الإدارة والتنظيم، دارالمعارف، مصر، 2001.
- 8- عوابدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 1984.
- 9- لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، الطبعة الأولى، دارالفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 10- محمد أنس قاسم، النظرية العامة لأملاك الدولة والأشغال العمومية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 1983.
- 11- محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المالية العامة، دارالعلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003.
- 12- محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دارالهدى للطباعة والنشر، الجزائر، الطبعة الثانية، 2003.
- 13- محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، دارالمسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، الطبعة الثالثة، 2015.
- 14- مصطفى الفار، الإدارة المالية العامة، الطبعة الأولى، دارالسلامة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008.

ثانيا: الرسائل الجامعية

- 1- أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014-2015.
- 2- جدي وفاء، رقابة الأجهزة المالية القضائية على الأموال العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي ليابس، سيدي بلعباس، 2017-2018.
- 3- حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012-2013.
- 4- خليفي محمد، النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2007-2008.
- 5- زيوش رحمة، الرقابة المالية على مؤسسات مراكز التكوين المهني، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-2002.

ثالثا: المقالات العلمية

- 1- عبد الرحمان بن جيلالي، عوائق الحكم الراشد في الجزائر، مقال منشور بمجلة الواحات للبحوث والدراسات، الجزء B، جامعة غرداية، المجلد 08، العدد 02، ديسمبر 2015.
- 2- نواف كنعان، الرقابة المالية على الأجهزة الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة جامعة الشارقة، العدد 2 لسنة 2005.

رابعا: النصوص القانونية

01- الدساتير

- 1- دستور 1976، جريدة رسمية عدد 94 مؤرخة في 24-11-1976.
- 2- قانون رقم 80-01 مؤرخ في 12-01-1980 يتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية عدد 03 مؤرخة في 15-01-1980.
- 3- دستور 1989، جريدة رسمية عدد 09 مؤرخة في 01-03-1989.
- 4- دستور 1996، جريدة رسمية عدد 76 مؤرخة في 08-12-1996.
- 5- قانون رقم 16-01 مؤرخ في 06-03-2016 يتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية عدد 14 مؤرخة في 07-03-2016.

6- مرسوم رئاسي رقم 442-20 مؤرخ في 30-12-2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جريدة رسمية عدد 82 مؤرخة في 30-12-2020.

02- النصوص التشريعية

- 1- قانون عضوي رقم 01-98 مؤرخ في 30-05-1998 متعلق بمجلس الدولة معدل ومتمم، جريدة رسمية عدد 37 مؤرخة في 01-06-1998.
- 2- قانون عضوي رقم 12-16 مؤرخ في 25-08-2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما، جريدة رسمية عدد 50 مؤرخة في 28-08-2016.
- 3- قانون عضوي رقم 15-18 مؤرخ في 02-09-2018، يتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية عدد 53 مؤرخة في 02-09-2018.
- 4- قانون رقم 04-80 المؤرخ في 01-03-1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف المجلس الشعبي الوطني، جريدة رسمية عدد 10 مؤرخة في 04-03-1980.
- 5- قانون رقم 05-80 مؤرخ في 01-03-1980 يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 10 مؤرخة في 04-03-1980.
- 6- قانون رقم 21-90 المؤرخ في 15-08-1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل والمتمم، جريدة رسمية عدد 35 مؤرخة في 15-08-1990.
- 7- قانون رقم 32-90 مؤرخ في 04-12-1990 يتعلق بمجلس المحاسبة وسياره، جريدة رسمية عدد 53 مؤرخة في 05-12-1990.
- 8- مرسوم التشريعي رقم 04-92 المؤرخ في 11-10-1992 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992، جريدة رسمية عدد 73 مؤرخة في 11-10-1992.
- 9- أمر رقم 20-95 مؤرخ في 17-07-1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 39 مؤرخة في 23-07-1995.
- 10- قانون رقم 09-08 المؤرخ في 25-02-2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جريدة رسمية عدد 21 مؤرخة في 23-04-2008.
- 11- أمر رقم 02-10 مؤرخ في 26-08-2010 يعدل ويتمم أمر رقم 20-95 مؤرخ في 17-07-1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 50 مؤرخة في 01-09-2010.
- 12- قانون رقم 10-11 مؤرخ في 22-06-2011 يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37 مؤرخة في 03-07-2011.

03- النصوص التنظيمية

- 1- مرسوم رئاسي رقم 95-377 مؤرخ في 20-11-1995 يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 72 مؤرخة في 26-11-1995.
- 2- مرسوم رقم 80-53 مؤرخ في 01-03-1980 يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية، جريدة رسمية عدد 10 مؤرخة في 04-03-1980.
- 3- مرسوم تنفيذي رقم 91-311 مؤرخ في 07-09-1991، يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، جريدة رسمية عدد 43 مؤرخة في 18-09-1991.
- 4- مرسوم تنفيذي رقم 91-312 مؤرخ في 07-09-1991، يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين، وإجراءات مراجعة باقي الحسابات، وكيفيات اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين، جريدة رسمية عدد 43 مؤرخة في 18-09-1991.
- 5- مرسوم تنفيذي رقم 91-313 مؤرخ في 07-09-1991، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف و المحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، جريدة رسمية عدد 43 مؤرخة في 18-09-1991. معدل و متمم ب: مرسوم تنفيذي رقم 03-42 مؤرخ في 19-01-2003، جريدة رسمية عدد 04 مؤرخة في 22-01-2003، و بمرسوم تنفيذي رقم 11-332 مؤرخ في 19-09-2011، جريدة رسمية عدد 52 مؤرخة في 21-09-2011.
- 6- مرسوم تنفيذي رقم 91-314 مؤرخ في 07-09-1991، يتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، جريدة رسمية عدد 43 مؤرخة في 18-09-1991.
- 7- مرسوم تنفيذي رقم 92-79 مؤرخ في 22-02-1992، يؤهل المفتشية العامة للمالية، للتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، جريدة رسمية عدد 50 مؤرخة في 26-02-1992.
- 8- مرسوم تنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 14-11-1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، جريدة رسمية عدد 82 مؤرخة في 15-11-1992.
- 9- مرسوم تنفيذي رقم 93-46 مؤرخ في 06-02-1993، يحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعدمة، جريدة رسمية عدد 09 مؤرخة في 10-02-1993.
- 10- مرسوم تنفيذي رقم 96-56 مؤرخ في 22-01-1996 يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 06 مؤرخة في 24-01-1996.
- 11- مرسوم تنفيذي رقم 97-268 المؤرخ في 21-07-1997 يحدد إجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم، جريدة رسمية عدد 48 مؤرخة

محاضرات في مقياس الرقابة المالية ----- د. عبد القادر عيساوي

في 23-07-1997. متمم بمرسوم تنفيذي رقم 95-13 مؤرخ في 26-02-2013، جريدة رسمية مؤرخة في 06-03-2013.

12- مرسوم تنفيذي رقم 227-98 المؤرخ في 13-07-1998 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، جريدة رسمية عدد 51 مؤرخة في 15-07-1998.

13- مرسوم تنفيذي رقم 272-08 المؤرخ في 06-09-2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، جريدة رسمية عدد 50 مؤرخة في 07-09-2008.

14- مرسوم تنفيذي رقم 374-09 مؤرخ في 16-11-2009، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14-11-1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، جريدة رسمية عدد 67 مؤرخة في 19-11-2009.

15- مرسوم تنفيذي رقم 381-11 مؤرخ في 21/11/2011 يتعلق بمصالح الرقابة المالية، جريدة رسمية عدد 64 مؤرخة في 27-11-2011.

04- الأنظمة الداخلية

1- النظام الداخلي لمجلس الأمة، جريدة رسمية عدد 84 مؤرخة في 28-11-1999.

2- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، جريدة رسمية عدد 46 مؤرخة في 20-07-2000.

• المراجع باللغة الفرنسية

¹- ALI BISSAAD, **Droit De La Comptabilité Publique**, Editions Houma, Alger, 2004.

2- Ministère Des Finances, Direction Générale Du Budget, **Manuel De Contrôle Des Dépenses Engagées**, 2007.

قائمة المحتويات

1	مقدمة
2	المحور الأول: ماهية الرقابة المالية
2	أولاً: نشأة الرقابة المالية
4	ثانياً: مفهوم الرقابة المالية
4	1- تعريف الرقابة المالية
4	أ- العريف اللغوي
4	ب- التعريف الاصطلاحي
5	2- أهمية الرقابة المالية
7	3- أهداف الرقابة المالية
7	الأهداف السياسية
7	الأهداف الاقتصادية
7	ج- الأهداف القانونية
8	د- الأهداف الاجتماعية
8	هـ- الأهداف الإدارية والتنظيمية
8	4- أنواع الرقابة المالية
8	أ- من حيث الجهة التي تتولى الرقابة
10	ب- من حيث التوقيت الزمني
11	ج- من حيث نوعية الرقابة أو من حيث الهدف
13	المحور الثاني: الجهة الخاضعة للرقابة المالية
13	أولاً: مفهوم الأمر بالصرف
13	1- تعريف الأمر بالصرف
14	2- اعتماد الأمر بالصرف
14	أ- اعتماد الأمر بالصرف المعين
15	ب- اعتماد الأمر بالصرف المنتخب
15	3- أنواع الأمرين بالصرف

- 15..... الأمر بالصراف الرئيسي
- 16..... الأمر بالصراف الثانوي
- 17..... ج- الأمر بالصراف المفوض له
- 17..... د- الأمر بالصراف الوحيد
- 18..... ثانيًا: دور الأمر بالصراف في عمليات تنفيذ النفقات العمومية
- 18..... 1-مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية
- 18..... أ- مضمون مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية
- 19..... ب- أهداف مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية
- 20..... ج- نتائج العمل بمبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية
- 21..... د- استثناءات مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية
- 21..... 2- إجراءات تنفيذ النفقات العمومية
- 21..... أ-الالتزام بالنفقة
- 22..... ب- تصفية النفقة
- 22..... ج- الأمر بالدفع أو بصراف النفقة
- 23..... 3- مسؤولية الأمر بالصراف
- 25..... المحور الثالث: رقابة المراقب المالي
- 25..... أولاً: تعريف المراقب المالي ومهامه
- 25..... ثانيًا: نطاق رقابة المراقب المالي
- 28..... ثالثًا: محل وإجراءات رقابة المراقب المالي
- 28..... 1-قرارات الالتزام بالنفقة الخاضعة لتأشيرة المراقب المالي
- 29..... 2-العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي
- 29..... رابعًا: نتائج المراقبة المالية
- 30..... 1-حالات الرفض المؤقت
- 30..... 2-حالات الرفض النهائي
- 30..... 3-مكنة التغاضي المخولة للأمر بالصراف
- 30..... أ-شروط ممارسة مكنة التغاضي
- 31..... ب-الحالات التي لا يجوز فيها التغاضي
- 31..... ج- متابعة الملف موضوع التغاضي

محاضرات في مقياس الرقابة المالية ----- د. عبد القادر عيساوي

- 31..... خامسا: مسؤولية المراقب المالي
- 32..... سادسا: تقييم رقابة المراقب المالي
- 33..... المحور الرابع: رقابة المحاسب العمومي
- 33..... أولا: التعريف بالمحاسب العمومي و أنواعه
- 33..... 1-تعريف المحاسب العمومي
- 35..... 2- أصناف المحاسبون العموميون
- 35..... أ-المحاسبون العموميون الرئيسيون
- 35..... ب-المحاسبون العموميون الثانويون
- 35..... ثانيا: صلاحيات المحاسب العمومي
- 36..... 1-في مجال الإيرادات
- 36..... 2-في مجال نفقات التسيير
- 36..... 3-في مجال نفقات التجهيز والاستثمار
- 36..... ثالثا: مرتكزات رقابة المحاسب العمومي على النفقات
- 38..... رابعا: تقييم رقابة المحاسب العمومي
- 39..... خامسا: مسؤولية المحاسب العمومي
- 40..... المحور الخامس: رقابة مجلس المحاسبة
- 40..... أولا:التعريف بمجلس المحاسبة و صلاحياته
- 41..... 1-مجلس المحاسبة هيئة للرقابة البعيدة
- 42..... 2- صلاحيات مجلس المحاسبة
- 44..... ثانيا: أساليب رقابة مجلس المحاسبة
- 44..... 1-حق الإطلاع وسلطة التحري
- 45..... 2-رقابة نوعية التسيير
- 45..... 3-رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية
- 46..... 4-مراجعة حسابات الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين
- 47..... ثالثا: نتائج عمل مجلس المحاسبة
- 47..... 1-مذكرة التقييم
- 47..... 2-الإجراء المستعجل

- 3- المذكرة المبدئية 48
- 4- التقرير المفصل 48
- 5- التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية 48
- 6- التقرير السنوي 49
- رابعا: الجزاءات المترتبة عن الأخطاء والمخالفات 49
- خامسا: طرق الطعن في قرارات مجلس المحاسبة 52
- 1- المراجعة 52
- 2- الاستئناف 53
- 3- الطعن بالنقض 53
- سادسا: تقييم رقابة مجلس المحاسبة 55
- المحور السادس: رقابة المفتشية العامة للمالية** 56
- أولا: نطاق رقابة وعمل المفتشية العامة للمالية 56
- ثانيا: موضوع وهدف تدخل المفتشية العامة للمالية 57
- ثالثا: كفاءات تدخل المفتشية العامة للمالية 59
- رابعا: نتائج عمل المفتشية العامة للمالية 60
- خامسا: تقييم رقابة المفتشية العامة للمالية 61
- المحور السابع: الرقابة المالية البرلمانية** 62
- أولا: المقصود بالرقابة المالية البرلمانية 62
- ثانيا: آليات المراقبة المالية البرلمانية 63
- 1- آليات المراقبة المالية البرلمانية السابقة 63
- أ- فحص و رقابة مشروع قانون المالية على مستوى لجنة المالية والميزانية 64
- ب- التصويت على مشروع قانون المالية 64
- 2- آليات الرقابة المالية البرلمانية المترامنة مع التنفيذ 66
- أ- الاستجواب 66
- ب- الأسئلة البرلمانية 66
- ج- التحقيق البرلماني 67
- 3- آليات الرقابة المالية البرلمانية اللاحقة 68

69..... ثالثاً: تقييم الرقابة المالية البرلمانية

71..... الخاتمة

72..... المراجع

77..... قائمة المحتويات