

آليات الرقابة على النفقات الملتمزم بها في الجزائر

- زياني عمر طالب باحث في الدكتوراه حقوق
- أ. ذ: عدو عبد القادر، أستاذ التعليم العالي
- كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة أحمد دراية - أدرار

ملخص:

الرقابة كآلية قانونية تحقق التأمين والمحافظة على المال العام، و الرقابة على الأموال العمومية عرفتها معظم الأنظمة السياسية، خصوصا بعدما توسعت أدوار الدولة ومسؤولياتها في مراقبة المرفق العام ، ما ترتب عليه التقيد بالقانون في صرف النفقات من قبل الهيئة المسيرة للمال العام، وهو أمر يحقق الأمن المالي ويحد من التبذير والنفقات غير المجدية.

Abstract:

370Supervision as a legal mechanism is to achieve insurance and preservation of public funds. Supervision and control over public funds. Were known by various political regimes, mainly after that the government roles and responsibilities were enlarged in having control over public funds. That results in respect of lows in expense payment by the institutions that are in charge of public funds. This matter guarantees money security and prevent false wasting of funds.

مقدمة:

لا يمكن أن يتطور المجتمع إلا بضوابط النظام العام الذي تقتضيها مرونة التطور المستمر، وهو أمر لا شك تسعى إليه الدولة الحديثة، حتى يتسنى لها بسط سلطانها بصورة قانونية وسليمة تحاكي نمط التطور الذي يسعى إليه الإنسان باعتباره فرد من المجتمع الايجابي، وحتى تتحقق ايجابية المجتمع، لا بد من جهة أن يبيث ثقافة قانونية تفيد بتوقيع الجزاء على المخالفين لأدبيات الحياة العامة. وأهم قاعدة تعمد إليها الدولة في ذلك هي الرقابة على الأموال العمومية، التي هي بمثابة حياة المجتمع و الدولة و أساس استمراريتها.

وقد عرفت المجتمعات القديمة نظام الرقابة، من المصريين إلى الإغريق وبلاد الرافدين، وقد صاحب تطور الرقابة على الأموال العمومية تطور الدولة من حامية لأمنها الداخلي والخارجي، إلى دولة متدخلة في جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وبعد أن شهدت رؤوس الأموال تضخما كان من المفروض على الدولة الحديثة أن تصنع نظاما يحافظ على تلك الأموال الضخمة، التي تمكنها من تلبية الحاجيات العامة لمواطنيها، ويزيد من قيمتها الإضافية في القوة والتطور المستمر.

إن الأزمات الاقتصادية المتكررة التي مرت بها الدول عبر تاريخها، فرض عليها تطوير أجهزتها الرقابية في المجال المالي، وابتداء من العصر الحديث ظهرت نماذج في هذا المجال، وكان أولها النموذج الفرنسي الذي أوجد هيئة مختصة للرقابة على المال العام. حيث أنشأ الملك "سانت لويس" نظام غرف المحاسبة وعلى رأسها غرفة محاسبة باريس عام 1256، والتي بدورها شهدت مراحل تطور متعددة وانتهت بنظام الرقابة القضائية عام 1807 والذي تمارسه محكمة المحاسبات. وفي سنة 1866 تم انشاء هيئة الرقابة المالية في إنجلترا، وبموجب قانون الميزانية الصادر عام 1921 في الولايات المتحدة الأمريكية أنشئت هيئة عليا للرقابة المالية. وتوالت فيما بعد إنشاء هيئات رقابية مالية في الدول العربية في كل من سوريا ومصر ولبنان¹، أما في الجزائر شهد مجال الرقابة المالية الذي كان وليد مرحلتين اثنتين، الأولى هي مرحلة الاستعمار الفرنسي، حيث كان لوزير المالية صلاحيات تعيين المراقب المالي بمشاركة وزير الداخلية، وذلك تبعا لخضوع النظام القائم في الجزائر آنذاك للوصاية المشتركة لكل من وزير المالية ووزير الداخلية، المتمتعان بالصفة السيادية على التنظيم الإداري والمالي لكل من وزارة الداخلية ووزارة المالية².

أما في الجزائر المستقلة، فقد سار المشرع الجزائري في مجال تعيين أعضاء مكتب المراقب المالي وفق الإجراءات التي كانت سارية إبان التواجد الفرنسي، ضمن هذا المنظور سنحاول طرح الإشكالية الآتية:

- إلى أي حد يمكن للقانون وللقانون وحده، أن يحقق حماية كافية على النفقات الملتزم بها؟.
- هل الرقابة على الاموال العمومية في الجزائر حققت أهدافها؟ أم أنها تحتاج إلى آليات قانونية جديدة أكثر رداً وصرامة؟.

سنحاول معالجة هذه النقاط وفق الخطة الآتية:

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة المالية.

المطلب الثاني: الوسائل القانونية ومدى تحقيقها للحماية على النفقات العمومية.

المطلب الثالث: مدى فعالية النصوص التشريعية.

إن حماية الأموال العمومية تقتضي وسائل قانونية من خلالها تجسد الدولة حماية حقيقية لمواردها المالية وتطلع بالمهام المنوطة بها في هذا المجال، والوسيلة الأنجع في هذا المجال هي آليات الرقابة التي تمارسها الدولة على الجوانب المالية، حيث يرى الباحثون أنها متعددة من الناحية النظرية ومختلفة الأساليب من ناحية الممارسة، فهي من حيث الأنواع تنقسم إلى رقابة مالية من حيث التوقيت الزمني، ورقابة مالية من حيث الموضوع.

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة المالية.

أولاً: تعريف الرقابة المالية:

تعرف الرقابة المالية بأنها "مجموعة الإجراءات التي تمارسها أجهزة معينة من أجل المحافظة على الأموال العامة وضمان حسن تحصيلها وإنفاقها بدقة وفعالية واقتصادية وفقاً لما أقرته السلطة التشريعية بالموازنة والقوانين المالية الأخرى ووفقاً للخطط الموضوعية للجهات الخاضعة للرقابة. و الرقابة " لغة " هي " المحافظة و الانتظار" فالرقيب يعني "المحافظ أو المنتظر. أما "اصطلاحاً": فقد أوجد الباحثون تعاريف متعددة منها الرقابة المالية، وذلك تبعاً للوظيفة التي ينظر إليها من خلالها والأهداف الواجب تحقيقها والأجهزة التي تقوم بها³.

وعرّفها المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية بأنها "منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم الاقتصادية والمحاسبة والإدارية، تهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال ورفع كفاءة استخدامها".

بينما يرى آخرون بأن الرقابة هي مجموعة الإجراءات والوسائل المتبعة في مراقبة التصرفات المالية، وتقييم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة، وقياس مستوى كفاءتها وقدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعية، والتأكد من أن الأهداف المحققة هي ما كان يجب تحقيقه، وأن تلك الأهداف تحققت وفق الخطط الموضوعية وفي الإطار الزمني الموضوع لها⁴. و يعرفها البعض بأنها الإشراف والتوجيه من جانب سلطة خارجية مستقلة عن المشروع، من أجل التعرف على كيفية سير العمل في الجهة الخاضعة للرقابة والتأكد من أن الموارد المتاحة المالية والبشرية والمادية قد أُسْتُخِدِمَت وفقاً لما هو مخطط لها.

ثانياً: أنواع الرقابة المالية.

هناك أنواع متعددة من الرقابة، من بينها الرقابة المالية، وهي أيضاً ينظر إليها من زوايا متعددة بحيث توجد رقابة جوهرها الزمن ومن ذلك الرقابة السابقة على التنفيذ والرقابة المعاصرة للتنفيذ ورقابة لاحقة للتنفيذ.

1- **الرقابة المالية السابقة:** هي تلك التي يكون مجالها الزمني سابق لإتخاذ الإجراءات التنفيذية المُفضية إلى صرف الأموال العامة، ولا يحق لأي جهاز تنفيذي الشروع في إنفاذ الالتزام أو دفع أي أموال مهما كان المشروع، إلا بموافقة الجهة المختصة قانوناً بالرقابة قبل صرف النفقة العمومية. وهو أمر يدرأ الأخطاء وشبهة الفساد، وهي بذلك تسمى بالرقابة المانعة أو الرقابة الوقائية، وتتعلق أساساً بموضوع الإنفاق العمومي، وليس الإيرادات العامة، ولا تكثف الرقابة السابقة بهذا فحسب، وإنما تمتد إلى فحص الوثائق والمستندات المتعلقة بكل نوع أو عملية إنفاق، مع مراعاة أن عملية الالتزام قد وافقت التشريعات واللوائح والنظام المالي القائم في الدولة.

2- **الرقابة المالية المعاصرة:** يختص بهذا النوع من الرقابة أجهزة خاصة في الدولة، وجوهر مهامها رقابة ومتابعة السلطة التنفيذية من حيث عملها المالي سواء من حيث الإيرادات أو النفقات العامة، وهو عمل يدخل في العادة في اختصاص اللجان البرلمانية المنبثقة عن السلطة التشريعية، ومن ميزات هذا النوع من الرقابة أنها مستمرة وشاملة، وكثيراً ما تكتشف الأخطاء فور وقوعها وهو أمر يساعد على تصحيح تلك الأخطاء بصورة سريعة.⁵

3- **الرقابة المالية اللاحقة:** يكون هذا النوع من الرقابة على الوثائق والمستندات والدفاتر للمحاسبية والبيانات الحسابية الختامية، وأيضاً على المؤسسات العامة، ومختلف الأنشطة الاقتصادية عند نهاية كافة العمليات الخاضعة للرقابة، وذلك من أجل متابعة جميع المخالفات التي تكون قد وقعت، وتأخذ هذه الرقابة أيضاً أشكالاً متعددة، فبالإضافة إلى المراجعة الحسابية لجميع العمليات المالية العمومية، فهي تسمى أيضاً رقابة كاشفة للمخالفات المالية، وتغطي الرقابة اللاحقة الإيرادات والنفقات العامة على العكس من الرقابة السابقة التي تتعلق فقط بالنفقات. وهنا يتجلى الاختلاف الزمني بين أنواع الرقابة سواء السابقة أم اللاحقة، أم الآنية، و من مزايا الرقابة اللاحقة أنها تكون في فترة انتهاء جميع مراحل العمليات المالية وظهور معالمها، الأمر الذي يمكنها من كشف الأخطاء والانحرافات بشكل دقيق، كما أنها تمكن من اتمام الدراسات المتعلقة بالعمليات المالية دونما تعطيل الأنشطة، وتحقق الرقابة اللاحقة أيضاً ودون تدخل اختصاصات السلطة التنفيذية من القيام بالمراجعة لما تم من قبل، وتجدر الإشارة إلى أنه من شأن هذا النوع من الرقابة تحقيق جملة من النتائج المتمثلة

في تحديد الخسائر المالية الحاصلة، ومحاسبة المتسببين في ذلك، وهو ما من شأنه أن يمنع حدوث ذلك في المستقبل.

ومن مساوئ الرقابة اللاحقة، أنها لا تحقق الحد النهائي لمنع الأخطاء والتلاعب بالأموال العامة قبل وقوعها ، ذلك لأنها تتم بعد تنفيذ العمليات المالية. كما أن المجال الزمني الذي تُبأشَرُ فيه قد لا يحدد مسؤولية المتورطين بدقة، الأمر الذي يؤدي الى صعوبة توقيع العقاب على المخالفين. أما من حيث طبيعتها فهي عملية جرد لما سبق حدوثه من عمليات مالية ليس إلا.

المطلب الثاني: الوسائل القانونية ومدى تحقيقها للحماية على النفقات العمومية.

لا شك أن عمليات الإنفاق تزداد باستمرار وذلك تبعاً لحركية المجتمع في مختلف المجالات، وهو أمر يزيد أعباء جديدة تضاف إلى أدوار الدولة المختلفة، هذا الأمر في حد ذاته يرتبط جوهرياً بشرعية الإنفاق، والتي بدورها تتطلب رقابة المراقب المالي التي تكون قبلية، ورقابة بعدية تتم ممارستها على ميزانية المؤسسات العمومية والهيئات ذات الطابع الإداري ومراكز البحث والتنمية والمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات ذات الطابع العلمي والتكنولوجي والمؤسسات العمومية الاقتصادية عندما تُكفّف بإنجاز عملية ممولة من ميزانية الدولة.⁶

وقد كانت عملية الرقابة ومنذ الاستعمار الفرنسي للجزائر تُسندُ إلى المراقب المالي، بإعتباره المكلف أساساً برقابة مدى مشروعية وشرعية الإنفاق، حيث إنه من الناحية القانونية يكون من صلاحياته الرقابة الإجبارية على مشاريع الالتزام بالنفقات والأعمال ذات الآثار المالية، وتنصبُّ مهامه الإدارية على رقابة مشاريع الالتزامات، وذلك بالنظر إلى المركز القانوني للمراقب المالي، حيث يعينه الوزير المكلف بالمالية، ومن ثم فإنه يكون خاضعاً للوزير. بحيث أن طريقة تعيينه تشكل نقطة هامة، خصوصاً من حيث استقلاليته من جهة، ومن جهة أخرى، كونه يتمتع بصلاحيات متعددة وجد مهمة، ترسم الحدود التي يلتزم بها أثناء تأديته لمهامه، فهو يمارس رقابة سابقة على النفقات الملتمزم بها، ومن أجل ذلك يعينه الوزير المكلف بالمالية طبقاً لنص المادة 04/ف1 من المرسوم التنفيذي 92-414 المعدل والمتمم، كما تنص المادة 60 من القانون 90-21 المتضمن قانون المحاسبة العمومية على أنه "يعين المكلفون بممارسة وظيفة مراقبة النفقات المستعملة من قبل الوزير المكلف بالمالية"⁷، وتبعاً لذلك فإنها تتخذ جملة من المهام يمكن بيانها فيما يلي:

أ- **مهام المراقب المالي:** هي كثيرة وأهمها، أنه يراقب الأنشطة الإدارية ذات الطابع المالي ويُسدي جميع الإرشادات سواء للمسيرين أم الأمرين بالصرف، خصوصاً وأن المراقب المالي يتمتع بمعرفة واسعة في المجال الرقابي التقني المتخصص حسب طبيعة عمله، أي رقابة النفقات الملتمزم بها، ومنشؤها المشاريع المنشئة للالتزام ومدى مطابقتها للقوانين والتشريعات المعمول بها وبالرجوع إلى

نص المادة 09 من المرسوم 92-414 المعدل والمتمم نجدها تحدد تلك العناصر من خلال صفة الأمر بالصرف أو المفوض عنه، وأيضا المطابقة التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بها، والإطار القانوني للنفقة، والذي لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تغطي غيره من المشاريع الأخرى، كما لا يمكن أن تباشر المشاريع دونما وجود اعتماد مالي مسمى لها قانونا ومطابقة مبلغ الالتزام لمتطلبات المشروع بأكملها، و على الإدارة صاحبة المشروع أن تُؤشّر على جميع وثائق ومستندات المشروع كتأشيرة لجان الصفقات، والتي تصبح إلزامية قبل الالتزام بمبالغ تلك الصفقات،⁸ وتعد هذه الالتزامات جوهرية لا يمكن مخالفتها وفق مقتضيات القانون، وهنا نكون أمام رقابة مالية من حيث الموضوع، ذلك أنها تتعلق بالتصرفات ذات الآثار المالية، أي مدى مشروعية تلك التصرفات وبالتالي تنصب رقابة المشروع على طبيعة التصرفات، ونعني بذلك المشروعية الشكلية التي تهتم بالعضو أو الهيئة التي تصدر عنها التصرفات المالية، بينما تنصب المشروعية الموضوعية على التصرفات ومضامينها، ومن ثم إذا كانت الرقابة تهدف إلى تحقيق المطابقة بين التصرفات والمواقف، وبين قاعدة موضوعية مسبقا، فإن تلك الرقابة يكون إهتمامها متعلقا بجوانب المشروعية في حد ذاتها. وبعدها شهد علم المالية والمحاسبة تطوراً وأخذَ بمبادئ مخططات الميزانيات السنوية، فإن تلك الرقابة صارت تجمع بين رقابتي المحاسبة والمشروعية.

ب- الالتزامات الاحتياطية : تعد "استثناء" على ما يمارسه المراقب المالي من خلال إتباعه إجراءات تتمحور أساسا حول رقابة الالتزامات وهو ما يُستقرّ من خلال نص المادة "03" من المرسوم التنفيذي 92-414 ، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات حيث "يمكن أن تحدد كفيات ملائمة للرقابة مثل إجراء الالتزامات الاحتياطية بالنسبة لبعض القطاعات أو بعض أنواع النفقات بقرار من الوزير المكلف بالمالية. وعموما يكون هناك تبسيط لإجراءات صرف بعض النفقات غير المتسمة بالضخامة، تخفيفا للعبء على المسيرين، ومقابل هذا يأشر المراقب المالي على الالتزام بصورة إجمالية وهو ما أكدته المادة "03" من القرار المؤرخ في 05 ماي 2011، والمحدد لإجراء الالتزامات الاحتياطية كما يلي: "الالتزام الاحتياطي هو إجراء يسمح للأمر بالصرف بالالتزام بالنفقة دون تبرير سابق". أي في هاته الحالة لا يحتاج المراقب المالي إلى ما يثبت صرف النفقة، لأن الالتزام في هذه الحالة كان قد خضع للتأشيرة المسبقة للمراقب المالي. وفي حالة ما إذا اكتشف المراقب المالي بعض المخالفات أو ما يثير الشكوك حول صرف النفقة العمومية، فله الحق في الامتناع عن التأشيرة وبصفة نهائية مع تسجيله ذلك الرفض، ويُرسل تقريره المفصل حول المسألة الى الوزير المكلف بالمالية".

ج- دور المراقب المالي في مجال المحاسبة العمومية: يفرض المركز القانوني للمراقب المالي إجراءات تتسم بنوع من الصرامة، وذلك نظرا لما تستوجب وظيفته من جهة، ومسؤوليته المباشرة على صرف النفقات العمومية وتنفيذ الالتزامات القانونية والمالية، ومن هنا لا بد له من لعب دور المحاسب

حتى يتسنى له التدقيق في حساب الالتزامات، ومعرفة الاتجاه والالتزام الذي تمّ صرفها فيه، ومن ثمّ فسك المراقب المالي للمحاسبة العمومية يمنحه دوراً إلى جانب المصلحة المعنية بالنفقة العمومية، ويضفي على رقابته في حد ذاتها الفاعلية اللازمة، والتسيير الحسن للمال العام، مع ضرورة اطلاع الوزير المكلف بالمالية بسير النفقات والميزانية، وفي هذا نصت المادة 27/4 من المرسوم التنفيذي 92-414 على أنه تحدد إجراءات وكيفيات ومحتوى محاسبة الالتزام بالنفقات بقرار من الوزير المكلف بالميزانية. ومن المعلوم أيضاً أن المراقب المالي هو مستشار مالي للمصالح التي يراقبها. ورقابته تلك هي رقابة إدارية، ومنح التأشير للأمر بالصرف الملتزم بالنفقة طبقاً للقوانين الجاري بها العمل، وهناك من القرارات الخاضعة لتأشير المراقب المالي وهي الجداول الاسمية التي تكون عند إقفال السنة المالية. و الجداول الأصلية التي عند بداية السنة، وأيضاً الجداول الأصلية المعدلة المعدة عند قفل السنة المالية. وأيضاً القرارات المتضمنة نفقات التسيير أو التجهيز وغيرها من القرارات المتعلقة بالنفقة على أن يكون كل التزام بالنفقة مسنداً قانوناً بسند الطلب أو الفاتورة الشكلية، ما لم يتعد المبلغ المبين في قانون الصفقات العمومية، والتي تتطلب وثائق كالفاتورة وسند الطلب وغيرها، وكل قرار وزاري يتضمن تحويل اعتمادات أو منح تفويض بالاعتماد أو إعانات مالية وهو ما أورده المواد 5-6-7 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات العمومية، وقد تترتب على المراقب المالي مسؤولية جزائية و أو من ينوبه وذلك جراء إخلال لجان الصفقات العمومية بواجب الرقابة الخارجية باعتباره أحد أعضائها.

ويبقى دور المراقب المالي محورياً من حيث الإقراء وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية، خصوصاً تلك المبادر بها من طرف المديرية العامة للميزانية ومالها من آثار، سواء على ميزانية الدولة أم ميزانيات الجماعات المحلية والهيئات العمومية، ومن واجبه أيضاً إسداء النصائح خصوصاً في مجال ترشيد النفقات وكيفيات صرفها، وفق التشريع والتنظيم المعمول بهما، مع تقديم النصح للأمر بالصرف من حيث علم المالية وذلك ما أقرته النصوص المختلفة من القانون 90-21 في المادة 58/4 والمادة 23/4 من المرسوم 92-414 والمادة 10/12 من المرسوم التنفيذي 11-381 المتعلق بمصالح المراقبة المالية.

"تقديم نصائح للأمرين بالصرف على المستوى المالي قصد ضمان نجاعة النفقات العمومية وفعاليتها". أما آجال تنفيذ الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها فقد نصت المادة 14 من المرسوم 92-414 على أنه "يجب أن تدرس وتفحص ملفات الالتزام التي يقدمها الأمر بالصرف والخاضعة للرقابة السابقة في آجل أقصاه 10 أيام. وطبقاً لنص المادة "15"، فإن الآجال المنصوص عليها في المادة 14 تسري بدءاً من تاريخ استلام مصالح الرقابة المالية لاستمارة الالتزام.

أما ما تعلق بالرفض الصريح والمعلل فإنه يترتب عليه إيقاف سريان الآجال المذكورة، أي آجال "10" أيام.

ثانياً: تأشيرة المراقب المالي.

تشكل تأشيرة المراقب المالي وسيلة إجبارية لتدخل المراقب المالي قبل صرف النفقة العمومية، ذلك لأنها تمكنه من سلطة التدخل للرقابة، ملتصقا من تدخله ذلك مدى خضوع عملية صرف النفقة لقواعد الشرعية، وإستعمال المشرع الجزائري مصطلح التأشيرة دلالة على استخدام النفقة وفقا لروح القانون والتصرف القانوني، ومن ثم تحوز النفقة القوة القانونية وتصبح قابلة للدفع، غير أنه يمكن للمراقب المالي الرفض، ولكن لا يكون رفضه مطلقا، وإنما هي مرحلة من أجل تصحيح الأخطاء التي يمكن أن يقع فيها الأمر بالصرف، وطبقا لنص المادة "11" من المرسوم 92-414 فان الحالات التي يكون فيها الرفض مؤقتا هي:

- اقتراح التزام مشوب بالمخالفة لتنظيم قابلة للتصحيح.

- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة.

- نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة.

ومن هنا يكون للأمر بالصرف رخصة زمنية لتدارك الأخطاء التي وقع فيها وتصحيحها، أما بالنسبة للأخطاء والتجاوزات التي لا يمكن استدراكها وتصحيحها، أو في حالة الرفض المؤقت لمرتين فإن الرفض يصبح نهائيا، وموضوعه غير قابل للتصحيح، وهي حالة نصت عليها المادة "12" من المرسوم 92-414 والمتمثلة فيما يلي:

- عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

- عدم توافر الاعتمادات أو المناصب المالية.

- عدم التزام الأمر بالصرف بالملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.

وطبقاً لنص المادة "13/ف3" لا يجب أن يكون الرفض المؤقت المبلغ من طرف المراقب المالي للأمر بالصرف مكررا.

ولقد ألزم المشرع المراقب المالي على ضرورة معاينة جميع الأسباب التي أدت إلى الرفض، ومهما كانت طبيعته مؤقتة أو نهائية، ومن خلال المادة "13" من ذات المرسوم "يطلع المراقب المالي في النص الأصلي في الحالات المنصوص عليها في المادتين 11 و 12 على كل أسباب الرفض، غير أن المشرع من خلال التعديل الذي مس المرسوم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات بواسطة المرسوم 09-374 أكد أن الأسباب الموجبة للرفض، لا بد من الاطلاع عليها مرة واحدة، وذلك من خلال تعديل المادة "13" تفاديا لركود الملفات المتعلقة بالالتزامات و صرف نفقاتها.

- أما إذا كان رفض المراقب المالي للتأشير على النفقة نهائياً، فإنه يمكن للأمر بالصرف أن يتغاضى عن ذلك وتحت مسؤوليته بمقرر معطل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية وهذا ما نصت عليه المادة "18"⁹ من المرسوم رقم 92-414. ويتم إرسال ملف موضوع التغاضي مباشرة وحسب كل حالة إلي الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، ولا يمكن أن تحصل حالة التغاضي في حالة الرفض النهائي و يعلن عنه وفقاً لنص المادة 19 من ذات المرسوم بالنظر لما يلي:

- صفة الأمر بالصرف.

- عدم توافر الاعتمادات أو انعدامها.

- انعدام التأشير أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.

- انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام.

- التخصيص غير القانوني للالتزام بهدف إخفاء إما تجاوز للاعتمادات وإما تعديلاً لها أو تجاوز لمساعدات مالية في الميزانية¹⁰.

غير أنه لا بد من التساؤل عن مسألة التغاضي ورفض التأشير، بين كل من الأمر بالصرف والمراقب المالي، ففي حالة ما إذا امتنع المراقب المالي عن التأشير امتناعاً نهائياً أي هي حالة توقف المشروع، ومن ثم تتولد حالة الانسداد وتفادياً لهاته الحالة، فإن الأمر بالصرف يخوله القانون اللجوء إلى حالة التغاضي مع تحمل مسؤوليته كاملة في صرف النفقة وإبلاغ الوزير بذلك الحالة بتقرير دقيق، ويظهر من خلال ذلك امتيازات السلطة العامة وإتمام متطلبات المصلحة العامة.

المطلب الثالث: مدى فعالية النصوص القانونية.

أولاً: لقد نص المؤسس الدستوري في دستور 2016 المعدل والمتمم في المادة 192 "يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة".

يساهم مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية، ووفق هذا فإن مجلس المحاسبة له صلاحيات قضائية ويتشكل في إطار غرف ذات اختصاص وطني، وغرف ذات اختصاص إقليمي وهي بذاتها تنقسم إلى فروع وغرفة الانضباط في المجال المالي وتمارس الغرف ذات الاختصاص الوطني وغرفة الانضباط صلاحيات قضائية¹¹، بينما الغرف ذات الاختصاص المحلي فوظيفتها الرقابة البعدية للمصالح العمومية التابعة لاختصاصها من حيث المسائل المالية، ومن ثم ليست لها صلاحيات قضائية، كما هي الحال بالنسبة للغرف ذات الاختصاص الوطني وعددها ثمانية غرف، وهي:

1- المالية.

1- السلطة العمومية والمؤسسات الوطنية.

2- الصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية.

3- التعليم والتكوين.

4- الفلاحة والري.

5- المنشآت القاعدية.

6- التجارة والبنوك.

7- الصناعات والمواصلات.

أما الغرف الإقليمية فهي تسعة تمارس مهامها وفق التوزيع الإقليمي،

1- عنابة.

2- قسنطينة.

3- تيزي وزو.

4- البليدة.

5- الجزائر.

6- وهران.

7- تلمسان.

8- ورقلة.

9- بشار.

وهي تراقب الفروع التابعة للغرفة الإقليمية، الجماعات المحلية التي تدخل في إطار اختصاص كل منها وكافة المرافق والهيئات العمومية التابعة لتلك الجماعات أو التي تتلقى مساعدات هي مسجلة بإسمها¹².

- آليات سير مجلس المحاسبة:

يمارس مجلس المحاسبة رقابته على أساس الوثائق المقدمة أو في عين المكان أو عن طريق التبليغ أو بطريقة فجائية طبقا للمادة "14".

صلاحيات مجلس المحاسبة:

من المعلوم أن قضاة مجلس المحاسبة لهم سلطة التحري، وحق الاطلاع، وهو حقٌ منحه المشرع لقضاة مجلس المحاسبة، من أجل أداء مهامهم على الوجه الأكمل، خاصة وأن مجال عملهم يقتضي التدقيق في المجال المالي والمحاسبي، كما أن له صلاحيات في الاستماع إلى أي موظف تابع للمصلحة الخاضعة للرقابة، غير أن قضاة مجلس المحاسبة قد يصطدمون أحيانا وأثناء التحقيق، بالتزامات قانونية للموظفين والأعوان العموميين، بحجة طاعة الرئيس لمرؤوسه والسر المهني، وهو ما قد يدفع العون العمومي إلى الاحتجاج بها أمام القاضي، وهي حالة تؤدي إلى العمل الرقابي، وبناء على هذا وتقاديا لهكذا إشكالات، فإن المشرع قد رفع الحرج عن الأعوان والموظفين العموميين أمام ما يتطلبه عمل قضاة

مجلس المحاسبة، وأوجب عليهم الاحترام والاستجابة لقضاة مجلس المحاسبة عند إجراء آليات الرقابة على مصالحتهم، وإعفاهم من مقتضيات واجب التحفظ أو السر المهني¹³.

ثانياً: دور المفتشية العامة للمالية في مجال الرقابة.

لقد تم إنشاء المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980¹⁴. وتم تحديثه تبعاً في سنة 1992 و 2008، حيث أن المرسوم التنفيذي رقم 92-32¹⁵ يتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، أما المرسوم التنفيذي رقم 92-33¹⁶ مهامه تحديد المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية ويقوم أيضاً بضبط اختصاصاتها، وتتشكل المفتشية العامة للمالية من هياكل مركزية للرقابة والتقويم وجوهر اختصاصها ممارسة الرقابة على نشاط الإدارات والمصالح المركزية وهي تمتد عبر التراب الوطني في شكل هياكل محلية دورها رقابة المصالح المحلية.

صلاحيات المفتشية العامة للمالية: هناك صلاحيات متعددة للمفتشية العامة للمالية والتمثلة في ما يلي: الرقابة على التسيير المالي والمحاسبة للمصالح التابعة للدولة، والجماعات الإقليمية والهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، وهيئات الضمان الاجتماعي وجميع الهيئات التابعة للدولة، والتي تتلقى منها مساعدات مالية والهيئات العمومية، وتتجسد مهام المفتشية العامة للمالية في الرقابة، التقويم، التدقيق، التحقيق والإطلاع على سير الرقابة الداخلية ومدى فعالية مصالحت التدقيق الداخلي، ومراقبة تطبيق شروط التشريعات المالية والمحاسبية، وتسيير الأموال، وإبرام الصفقات العمومية وتنفيذها، وشروط تعبئة الموارد، وتسيير الميزانية ومراقبة مجالات صرف المساعدات التي تقدمها الدولة والجماعات الإقليمية.

مجال التفتيش و نتائجه:

يقتضي انجاز المهام وفق مقتضيات التنظيم وحسن الانجاز، الحق في الاطلاع على جميع العمليات المالية التي يجريها المسيرين والمحاسبون، وأيضاً الحق في استجواب أي مسؤول أو عون في الإداء بشهادته و تقديم الأموال والقيم التي بحوزته، وتقديم كل وثيقة كدليل إثبات، وهو ما أكدته المادة "7" من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 وبيان وإجابةً للمفتشين الماليين، وليس لأي عون أو مسؤول في المصلحة الامتناع عن الحديث للمفتشين في مجال عمله بداعي المحافظة على السر المهني، أو إخفاء أي وثيقة بحجة سرية الوثائق، وفي حال مواجهة المفتشين بسلوك امتناع وإخفاء حقائق، يحق لهم تحرير محاضر في أجل ثمانية أيام بعد أن يكونوا قدّموا إعدارات لأعلى سلطة في السلم الإداري أو السلطة الوصية باعتبارها السلطة المالكة لحق التأديب¹⁷.

بينما في حال التسيير، فإنه لا يحق للمفتشين التدخل في مجال التسيير ولا مراجعة الحسابات التي تكون قد تمت تصفيتها من قبل. وفي نهاية عمل المفتشية العامة للمالية، فإنها تقدم تقريراً يتضمن جميع ما قامت به من معاينات، وما سجلت من ملاحظات حول مدى فعالية الهيئة المراقبة في مجال قطاعها

المالي ومدى امتثالها للقوانين والتنظيمات الجاري بها العمل في هذا المجال بالضبط. وتبلغ المفتشية تقريرها ذلك لمصالح المراقبة التي عليها الإجابة على التقرير في غضون شهرين كأقصى حد، أما التقرير النهائي الذي يُبلِّغ للسلطة الوصية، فإن المفتشية هي المختصة بإعداده، إلا أن هناك من يرى بأن الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية قد لا يكون دقيقا وذلك من خلال إمتناع بعض الهيئات عن رقابتها واقتصارها فقط على إعداد تقارير لا تحمل أي جزاءات، وأيضا افتقارها إلى آليات التنسيق مع هيئات رقابية أخرى لتوحيد جهودها، من أجل تحقيق حماية بالغة الأهمية للأموال العمومية¹⁸.

خاتمة.

إن الغاية المتوخاة من هذه الدراسة تتمثل في محاولة إبراز أهمية الرقابة بصورها المختلفة على الأموال العمومية وآليات الرقابة لم تكن مقصورة على دولة معينة أو مجتمع معين، وإنما قد شهدتها مختلف الدول خصوصا بعد أن اتسع دور الدولة وتحميلها مسؤولية المحافظة على أموال مواطنيها والأموال العمومية وإستثمارها في المشاريع التنموية المهمة في حياة المجتمع. إن فرض آليات الرقابة على النفقات الملتزم بها، تقتضي ضرورة إتباع الإجراءات القانونية التي تكفل الحماية للقائمين عليها من جهة، ومن جهة أخرى تحديد مسؤوليات المسؤولين والمأمورين قانونا بصرفها وفق آليات التنمية المستدامة ونظير الاحتياج، خصوصا في عصرنا الحالي الذي يشهد فيه العالم ضائقات مالية واقتصادية من حين لآخر. ويقع على عاتق المشرع الجزائري على غرار مشرعي العالم وضع رزمة قانونية من أجل تحقيق الرقابة المالية لنتائجها الملموسة، مع العلم أن الوضع في الجزائر ما يزال في حاجة إلى المزيد من الرقابة الصارمة، والأدوات القانونية الرادعة التي من شأنها قطع الطريق على صور الفساد المتشعبة وعلى المفسدين وفق أساليب الردع العام.

1. محمد رسول العمري: الرقابة المالية العليا - دراسة مقارنة - ط1 - منشورات الحلبي الحقوقية - 2005 - بيروت لبنان - ص139 وما يليها.
2. المرسوم 1413-50 المؤرخ في 13 نوفمبر 1950 المتضمن تنظيم الإدارة العمومية المتعلقة بالنظام المالي في الجزائر.
3. مختار الصحاح - ص 225 . نقلا عن محمد رسول العمري. : الرقابة المالية العليا - دراسة مقارنة - ص 19.
4. محمد رسول العمري: المرجع السابق. ص 19 - 20
5. الدكتور عادل أحمد حشيش : أساسيات المالية العامة ، دار النهضة العربية ، بيروت، 1992 ؟، ص328.
6. المادة 2 مكرر من المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلقة بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009.
7. يزيد محمد أمين: الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر - ص11/10.
8. يزيد محمد أمين: المرجع السابق، نقلا عن شلالي رضا: تنفيذ النفقات العمومية ، مذكرة ماجستير كلية الحقوق ، بن عكنون جامعة الجزائر ، 2001-2002، ص 26/27.
9. يزيد محمد أمين: المرجع السابق - ص 58 - 61 وما يليها.
10. بلعروسي أحمد التيجاني: قانون المحاسبة العمومية - دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع - الجزائر - 2011 - ص 80.
11. يلس شاوش بشير: المالية العامة - المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري - ديوان المطبوعات الجامعية - 2013 - ص 304.
12. يلس شاوش بشير: المرجع السابق - ص 305 - 306.
13. يلس شاوش بشير: المرجع السابق - ص 308.
14. المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980 - ج ر ع 10 لسنة 1980.

15. المرسوم التنفيذي رقم 92-32 المؤرخ في 20 يناير 1992 المتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية – ج ر ع 06 لسنة 1992.
16. المرسوم التنفيذي رقم 92-33 المؤرخ في 20 يناير 1992 المتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية.
17. يلس شاوش بشير: المرجع السابق – ص 300 – 301.
18. بودالي محمد: نظم الرقابة المالية والإدارية على الصفقات العمومية – الملتقى الدولي حول الوقاية من الفساد ومكافحته في الصفقات العمومية – يومي 24 و 25 أبريل 2013 – كلية الحقوق والعلوم السياسية – جامعة سيدي بلعباس – الجزائر – ص 11.