

إجراء التغاضي: وسيلة لتجاوز قرار الرفض النهائي لتأشيرة المراقب المالي*

أوناهي هاني⁽¹⁾

⁽¹⁾ طالب الدكتوراه، مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 06000 بجاية، الجزائر.

البريد الإلكتروني: ounahihani@gmail.com

حشلاف جعفر⁽¹⁾

⁽²⁾ طالب الدكتوراه، مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 06000 بجاية، الجزائر.

البريد الإلكتروني: hachelafdj@gmail.com

الملخص:

إن تحول دور الجماعات الإقليمية من التسيير التقليدي المعقد إلى تخويلها اختصاصات أخرى في مجال التنمية المحلية، استلزم ضرورة توفير ميزانية مخصصة لذلك، ومن أجل الحرص على سلامة إجراءات إنفاقها وشرعيتها، وتجنباً للأخطاء والتجاوزات التي قد تحصل خولّ المشرع الجزائري مهمة الرقابة عليها للمراقب المالي يباشرها بصفة قبلية، لهذا توصف بكونها وقائية تحقق أهدافها قبل حدوث الأثر المالي. يتمتع المراقب المالي بمهمة منح التأشيرة التي تأخذ طابع الإلزامية، وتعدّ دليلاً مبدئياً على صحة الالتزام بالنفقة، لتصبح فيما بعد قابلة للتنفيذ، كما يمكن له أيضاً رفض الالتزام بالنفقة عندما لا تتوافر الشروط المنصوص عليها قانوناً، ومن هنا أوجد المشرع الجزائري وسيلة قانونية للآمر بالصرف تعرف بالتغاضي، يتم من خلالها تجاوز الأمر بالصرف لقرار المراقب المالي تحت مسؤوليته. إنّ التغاضي بهذا المفهوم يجعل من قرار رفض المراقب المالي بمنح التأشيرة يتمتع بالصورية وعدم الفعالية، وكذلك مناقضة المراقب المالي لقراره من خلال منح التأشيرة على أن يتغاضى الأمر بالصرف عن رفضه تحت مسؤوليته، وهذا ما يعدّ أساساً بالنشاط الرقابي للمراقب المالي، مما يستدعي إعادة النظر في كيفية مباشرة هذا الإجراء.

الكلمات المفتاحية:

الجماعات الإقليمية، الميزانية، الالتزام بالنفقة، المراقب المالي، التأشيرة، التغاضي.

* تاريخ إرسال المقال 2019/09/02، تاريخ مراجعة المقال 2019/09/15، تاريخ قبول نشر المقال 2019/09/30.

The override procedure: a way to override the decision to definitively reject the financial controller's visa

Abstract:

The role of territorial collectivities, traditionally limited to the classic and complex management, has known an evolution in which it is given other tasks at the level of local development. This evolution needed a special budget. To make sure that this budget is both legal and legally spent, and for the sake of avoiding any of the mistakes and abuses that may happen, the Algerian legislator assigned the mission of auditing to a financial audit who does a preventive pre-inspection.

The execution of the expenditure is subject to the compulsory approval of the financial audit through a financial statement, which is considered as a primary evidence of the validity of the expenditure commitment.

The financial audit can also refuse the commitment if this later does not meet the conditions established by the law. This is what led the Algerian legislator to introduce a means allowing the authorizing officer to override, under his responsibility, the decision of the financial audit.

The override makes the refusal of the expenditure commitment, a decision made by the financial audit, fictitious and ineffective, this is what pushes him to reconsider his decision, and this is considered as a transgression of the auditing task of the financial audit, that is why it demands further reconsideration.

Key words:

Territorial collectivities, Budget, Expenditure commitment, Financial audit, Financial statement, Override.

La procédure de passer-outre : un moyen d'outrepasser la décision de rejet définitif du visa du contrôleur financier

Résumé:

L'évolution du rôle des collectivités territoriales, passé en effet d'un rôle classique de gestion à l'exercice d'autres attributions en matière de développement local, a nécessité un budget spécial. Par conséquent ce dernier est soumis à un contrôle financier exercé en amont par le contrôleur financier qui veille à la régularité et à la légalité des dépenses.

En effet, l'exécution des dépenses est subordonnée au visa du contrôleur financier qui revêt un caractère obligatoire et qui constitue en principe la preuve de la validité de l'engagement de dépenses. Celui-ci peut être refusé si les conditions prévues par la loi ne sont pas réunies. C'est ce qui a conduit le législateur algérien à introduire un moyen permettant à l'ordonnateur d'outrepasser, sous sa responsabilité, la décision du contrôleur financier : le passer-outre.

Ainsi, le passer-outre fait de la décision de refus de délivrance du visa en question une décision fictive et inefficace. Un tel moyen contraint par ailleurs le contrôleur financier à revenir sur sa décision, ce qui constitue une atteinte à la fonction de contrôle du contrôleur financier. D'où la nécessité de revoir les modalités d'exercice d'une telle procédure.

Mots clés:

Collectivités territoriales, Budget, l'engagement de dépenses, le contrôleur financier, le visa, le passer-outre.

مقدمة

تحتل الرقابة المالية القبلية على المستوى اللامركزي مكانة جد هامة في المنظومة القانونية لأية دولة، نظرا للأهداف المرجوة منها لاسيما ما تعلق بترشيد عملية الإنفاق المحلي وعدم إهدار المال العام، من خلال الحرص على سلامة الإجراءات الخاصة بالرقابة عليها خصوصا أمام التحديات التي تواجهها الجماعات الإقليمية بفعل تغير الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية المحيطة بها، والتي كانت نتيجة حتمية لظاهرة تزايد النفقات المحلية⁽¹⁾. وعليه، أُسندت مهمة الرقابة القبلية على النفقات في النظام القانوني الجزائري للمراقب المالي، الذي يُعين من طرف الوزير المكلف بالمالية⁽²⁾، فهو إذا يمثل المصلحة الرقابية على مستوى الهيئة الإقليمية، أو بعبارة أخرى يجسد الرقابة في إطار نظام عدم التركيز الإداري، واستنادا لذلك منحت له عدة اختصاصات محددة في المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها⁽³⁾، بهدف اكتشاف الانحرافات المسيرة لعملية الإنفاق قبل حدوثها وبالتالي التخفيف من حدة الفساد المالي والنهوض بالتنمية المحلية⁽⁴⁾. ترتبط رقابة المراقب المالي على النفقات التي يلتزم بها بالتأشيرة التي يمنحها للآمر بالصرف للسماح له بصرف النفقة، ولكن للمراقب المالي كامل السلطة لرفض منحها نهائيا -لأسباب

(1). **SEBASTIEN Kott**, Le contrôle des dépenses engagées, Editions/ Institut de la gestion publique et du développement économique, France, disponible sur le site:

<https://books.openedition.org/igpde/2499?lang=fr>, (consulté le: 15 septembre 2019) P, 5.

(2). حيث يقع اختياره على موظفي وزارة المالية لتعيينهم في هذا المنصب، لكن في فرنسا يختلف الأمر تماما في كيفية تعيينه، إذ يعدّ المراقب المالي في الإدارة الفرنسية من المناصب العليا، ويُشترط في تعيينه أن يكون من قضاة مجلس المحاسبة، مراقبو الدولة، المفتشون الماليون، إدارات الإدارة المركزية في وزارة المالية، أو في صندوق الودائع والأمانات، أنظر في ذلك:

- **PAYSAN André**, Finance publique, 5^{ème} édition, Editions/ Armand Collin, Paris 1999, P, 330.

(3). مرسوم تنفيذي رقم 92-414، مؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، جريدة رسمية عدد 82، صادر في 15 نوفمبر 1992، ص، 2101، معدل ومتمم بموجب مرسوم تنفيذي رقم 09-374، مؤرخ في 16 نوفمبر 2009، جريدة رسمية عدد 67، صادر في 19 نوفمبر 2009، ص، 3.

(4). **Bourdin Joel**, Les finances communales, 3^{ème} édition, Editions/ Economica, Paris, 2001, P, 56, et Voir aussi:

PAYSAN André, Op.cit, P, 326.

محددة قانونا-، غير أن المشرع منح امتياز قانوني للأمر بالصرف يتجاوز من خلاله هذا الرفض يسمى بإجراء "التغاضي"، هذا الأخير يدفعنا لطرح الإشكالية التالية:

ما مدى فعالية الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها إذا كان الأمر بالصرف يمكنه تجاوز الرفض النهائي لتأشيرة المراقب المالي؟

للإجابة على هذه الإشكالية ينبغي أولا تسليط الضوء على تأشيرة المراقب المالي باعتبار أنّ مختلف مشاريع القرارات المتعلقة بالالتزام تخضع لها حتى يُسمح بصرفها (محور أول)، ولكن قد يُمنع الأمر بالصرف من ذلك بسبب رفض نهائي صادر عن المراقب المالي بالتأشير مما يُجيزُ له تجاوز ذلك عن طريق إجراء التغاضي (محور ثان).

المحور الأول: حتمية خضوع مشاريع قرارات الالتزام بالنفقات لتأشيرة المراقب المالي

تُعدّ التأشيرة دليلا مبدئيا على صحة الالتزام بالنفقة وشرعيتها وسلامة إجراءاتها، وهي بمثابة وسيلة قانونية هامة في يد المراقب المالي تجعل الأعمال الخاضعة للتأشير تحوز على القوة القانونية، وبالتالي السماح بتنفيذها فيما بعد أو التحويل إلى المحاسب العمومي⁽¹⁾، غير أنّ ذلك مرتبط بمجموعة من الأحكام فصل فيها المشرع في المرسوم التنفيذي 414-92، أين حدد فيه المجالات الخاضعة لتأشيرة المراقب المالي (أولا)، واشترط على المراقب المالي التأكد قبل فحصها والتأشير عليها من وجود شروط معينة (ثانيا)، مع تحميله المسؤولية بمجرد تحققه من صحتها والتأشير عليها (ثالثا).

أولا: تعدد المجالات الخاضعة لتأشيرة المراقب المالي على المستوى اللامركزي

حدّد المشرع الجزائري المجالات الخاضعة لتأشيرة المراقب المالي ضمن أحكام المرسوم التنفيذي رقم 414-92، المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها، في الفصل الثاني المعنون بـ "شروط منح التأشيرة"، والذي يدخل ضمنها مشاريع القرارات الخاصة بالحياة المهنية للموظفين (أ)، مشاريع الصفقات العمومية والملاحق (ب)، والالتزامات الخاصة بنفقات التسيير

⁽¹⁾ يزيد محمد أمين، الرقابة السابقة على النفقات الملزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجاً)، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2015، ص، 58.

والتجهيز أو الاستثمار (ج)، ويظهر جلياً قبل التفصيل في هذه المجالات أن المراقب المالي يمتد اختصاصه في منح التأشيرة لجل العمليات المالية.

أ- مشاريع القرارات الخاصة بالمسار المهني للموظفين

يتعامل المراقب المالي مع المشاريع المتعلقة بالحياة المهنية للموظفين انطلاقاً من قرار التعيين ومختلف القرارات المتعلقة بالنشاط المهني إلى غاية التقاعد أو الاستقالة أو الوفاة⁽¹⁾، ويستثنى منها مشاريع القرارات المتعلقة بالترقية⁽²⁾، بكونها تدخل ضمن الإجراءات الداخلية للإدارة المستخدمة⁽³⁾، فكل هذه المشاريع تستوجب تأشيرة المراقب المالي حتى تتحول فيما بعد إلى قرارات تحوز على القوة التنفيذية ترتب أثر قانوني⁽⁴⁾، ويتعين على المراقب المالي قبل التأشير عليها التأكد من توافر الشروط القانونية لذلك كالمنصب المالي⁽⁵⁾، حتى يترتب على الموظف التزام قانوني بينه وبين الإدارة المستخدمة بإنشاء علاقة قانونية معها كأن يتم توظيفه أول مرة، أو يتم تعديل علاقته الوظيفية الموجودة سابقاً كالترسيم⁽⁶⁾.

يدخل كذلك في نطاق رقابة المراقب المالي على المسار المهني للموظفين مراقبته للجداول الإسمية، وهي مجرد قوائم يعدّها الأمر بالصرف تضم جميع أسماء الموظفين الشاغلين لمناصب مالية والذين سبق وأن وُضعت التأشيرة على ملفات توظيفهم من طرف المراقب المالي، وتمّ التكفل بهم بتلقيهم لكافة مستحقّاتهم المالية قبل اختتام السنة المالية⁽⁷⁾، ويُشترط عرضها على

(1) بورطالة علي، المراقب المالي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2014، ص. 77.

(2) أنظر المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، السالف الذكر.

(3) بورطالة علي، المرجع السابق، ص. 79.

(4) يزيد محمد أمين، المرجع السابق، ص. 40.

(5) لمزيد من التفاصيل حول هذه الشروط القانونية راجع: حمودي محمد، "دور المراقب المالي في متابعة

المسار المهني للموظف"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 11، العدد 02، جامعة زيان عاشور، الجلفة، جوان 2018، ص. 542-546.

(6) بورطالة علي، المرجع السابق، ص. 79.

(7) المرجع نفسه، ص. 80.

المراقب المالي نهاية كل سنة مالية بجداول مستقلة مكونة من فصول مالية مع ذكر كل موظف بلقبه واسمه ورتبته ورقم وتاريخ تأشيرة المراقب المالي لكل موظف على حدى، لغرض تأكده من أن هذه الجداول تحمل هذه البيانات ومدى مواصلتهم في شغلهم لمناصبهم خلال تلك السنة على عاتق ميزانية نفس المؤسسة المستخدمة، وهذا بهدف بقاء الموظفين المسجلين في هذه الجداول يتلقون رواتبهم طوال الفترة التي تلي نهاية السنة المالية والتي يتوقف فيها نشاط المراقب المالي⁽¹⁾.
قد تطرأ عند بداية السنة المالية بعد تنفيذ الميزانية تغيرات جديدة في وضعية الموظفين كالاستقالة مثلا، فينبغي على الأمر بالصرف حينها تحرير جداول أصلية بهدف الحصول على تأشيرة المراقب المالي، وهو إجراء ضروري باعتبارها تحمل معلومات ومستجدات جديدة كحذف اسم موظف أو إضافة اسم موظف جديد... الخ، وهذه الحالات من المحتمل وقوعها لأكثر من مرة حسب المستجدات الوظيفية في بداية السنة المالية (أي عند فتح الاعتمادات)، وفي حالة حدوث أي تعديلات خلال السنة المالية يمكن الاستعانة بالجداول الأصلية المعدلة⁽²⁾.

ب- مشاريع الصفقات العمومية والملاحق

تختلف رقابة المراقب المالي على مشاريع الصفقات العمومية والملاحق عن الرقابة على المجالات التي أسلفنا ذكرها سبقا، ذلك أن الصفقات العمومية والملاحق تخضع مسبقا لرقابة اللجان الخارجية للصفقات العمومية، وينبغي التنويه إلى أن المراقب المالي عضو بهذه اللجان، التي تختص بالتأشير على مشاريع الصفقات العمومية والملاحق⁽³⁾، بالإضافة إلى كونه يراقب النفقات الملتزم بها ويؤشر عليها، ويبدأ دوره في هذا الصدد بانتهاء مهمة لجان الصفقات⁽⁴⁾، وتعد وتعد تأشيرة هذه اللجان إجبارية على المراقب المالي، وينبغي عليه منح تأشيرته أيضا ولا مجال له

(1) - المرجع نفسه، ص، 80.

(2) - المرجع نفسه، ص، 81.

(3) - أنظر المادة 10 (المطلة 4) من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، مؤرخ في 21 نوفمبر 2011، يتعلق بمصالح المراقبة المالية، جريدة رسمية عدد 64، صادر في 27 نوفمبر 2011، ص، 19.

(4) - صادقي عباس، الرقابة القبلية على صفقات الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص القانون الإداري المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2017، ص، 126.

لرفض ذلك إلا في حالة وجود مخالفات تشريعية⁽¹⁾، وهذا ما يجعل من دوره ثانويا في هذا المجال ويحد من فعالية الرقابة التي يباشرها على مشاريع الصفقات العمومية والملاحق. أخضع المشرع الجزائري كذلك لتأشيرة المراقب المالي على كل التزام مدعم بسند طلب والفاتورات الشككية والكشوف ومشاريع العقود عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية⁽²⁾.

تجدر الإشارة إلى أنّ مشاريع الملاحق لم يتم إخضاعها للرقابة السابقة للمراقب المالي إلا بعد إصدار المرسوم التنفيذي رقم 374-09، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 414-92، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ويعتبر ذلك بمثابة نقطة إيجابية تُحسب للمشرع الجزائري⁽³⁾، لكون أن ملاحق الصفقات العمومية تعد بمثابة المجال الخصب لتبديد المال العام⁽⁴⁾.

ج-الالتزامات الخاصة بنفقات التسيير والتجيز أو الاستثمار

تعدّ هذه الالتزامات من المجالات الخاضعة كذلك لتأشيرة المراقب المالي على المستوى اللامركزي⁽⁵⁾، فبالنسبة لنفقات التسيير فهي جد ضرورية باعتبارها تسمح للجماعات الإقليمية بتسيير مصالحها، وهي متشعبة ومتعددة، بحيث يمكن تقسيمها إلى صنفين منها النفقات السوسيو-اقتصادية التي يدخل في نطاقها النفقات الاجتماعية التي تهدف إلى تحسين الخدمات الصحية، الرياضية، الثقافية، والترفيهية... الخ، والنفقات المتعلقة بالتدخل الاقتصادي

(1) - أنظر المادة 196 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، جريدة رسمية عدد 50، صادر في 20 سبتمبر 2015، ص 3.

(2) - أنظر المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 414-92، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، السالف الذكر.

(3) - أنظر المادة 5 من القانون نفسه.

(4) - جلاب علاوة، نظام الرقابة على الصفقات العمومية قبل تنفيذها في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون، تخصص الهيئات العمومية والحوكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص 21.

(5) - أنظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 414-92، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، السالف الذكر.

للجماعات الإقليمية التي تسعى من خلالها إلى تحقيق التنمية المحلية، أما الصنف الثاني يشمل النفقات الإدارية والتقنية الموجهة للجماعات الإقليمية كالنفقات الموجهة لأجور الموظفين ومصاريف الصيانة⁽¹⁾.

أما نفقات التجهيز والاستثمار فهي تهدف إلى تكوين رؤوس أموال وتنمية ملكية الجماعات الإقليمية، ويدخل في نطاقها نفقات التجهيز العمومي، نفقات المساهمة في رأس المال بعنوان الاستثمار، تسديد رأس مال القروض، ونفقات إعادة تهيئة المنشآت⁽²⁾.

سعيًا للتسيير العقلاني للمالية المحلية وترشيد عملية الإنفاق خصوصًا، فإن كل الالتزامات المتعلقة بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار ينبغي أيضًا إخضاعها لتأشيرة المراقب المالي، حيث ينصب دور هذا الأخير في فحص مدى شرعية هذه الالتزامات وتأكدّه من توفر كل الشروط القانونية الواردة في المادة 09 من المرسوم التنفيذي 414-92 المعدل والمتمم⁽³⁾ (التي سنتطرق إليها لاحقًا)، حتى يضع تأشيرته على بطاقة الالتزام وعلى الوثائق الثبوتية عند الاقتضاء.

ثانياً: اقتراح منح تأشيرة المراقب المالي بشروط محددة

اشترط المشرع الجزائري على المراقب المالي قبل وضع تأشيرته وجوب تأكده من توافر بعض الشروط المحددة حصراً في أحكام المادة 09 من المرسوم التنفيذي 414-92، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، والمتمثلة في الصفة القانونية للأمر بالصرف (أ)، المطابقة التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بها (ب)، توفر الاعتمادات والمناصب المالية (ج)، التخصيص القانوني للنفقة (د)، مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثائق المرفقة (هـ)، ووجود التأشيرات والآراء المسبقة من طرف السلطات الإدارية المؤهلة قانوناً لذلك (و).

⁽¹⁾ - برازة وهيبية، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017، ص، 321.

⁽²⁾ - أنظر المادة 198 من القانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37، صادر في 3 جويلية 2011، ص، 4.

⁽³⁾ - أنظر المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 414-92، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، السالف الذكر.

أ- الصفة القانونية للأمر بالصرف: وذلك من خلال التأكد من كونه مؤهلاً بصفة قانونية للقيام بتنفيذ عملية الالتزام بالنفقة، وذلك لن يتم إلا من خلال تحقق المراقب المالي من وجود الدفعة الخاصة بالهيئة المنفذة للعملية، وكذا توفر مجموعة من المعلومات ببطاقة الالتزام الخاصة بالأمر بالصرف، المتمثلة في لقبه، اسمه، صفته، توقيعه، بالإضافة إلى مبلغ العملية مشار إليه بالحروف والأرقام⁽¹⁾.

ب- المطابقة التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بها: بغض النظر عن تقييم مدى ملائمة النفقة التي تبقى من مهام الأمر بالصرف، يقوم المراقب المالي في هذه الحالة بمراقبة مدى صحة وقانونية النفقة الملتزم بها من طرف الأمر بالصرف⁽²⁾، بالتأكد من عدم مخالفة البيانات والشكليات الواردة في بطاقة الالتزام لتلك المحددة من قبل وزير المالية بموجب قرار، وهذا استناداً لأحكام المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها⁽³⁾.

ج- توفر الاعتمادات والمناصب المالية: التي ترتبط بالرخصة القانونية التي تسمح للأعوان المكلفين بتنفيذ النفقة، وهذا ما يسمح للأمر بالصرف الاستناد إلى الاعتماد المالي المفتوح في حدود الميزانية المخصصة لذلك الغرض، أو بعبارة أخرى تجنب الاعتمادات والديون غير المستحقة⁽⁴⁾.

د- التخصيص القانوني للنفقة: ينبغي تأكد المراقب المالي من تغطية كل اعتماد مفتوح نفقة معينة، وعدم تغطية اعتماد ما نفقة غير مخصصة له، بعبارة أخرى يمنع هذا المبدأ تثقيل نفقة ما على اعتمادات مفتوحة لتغطية صنف آخر من النفقات⁽⁵⁾.

(1) - عوالي بلال وزريق كمال، "مجال تدخل المراقب المالي لدى البلديات لمراقبة الصنف العمومية في ظل المرسوم الرئاسي 15-247 يتضمن تنظيم الصنفات العمومية وتفويضات المرفق العام"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 02، العدد الاقتصادي 34 (02)، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2018، ص، 520.

(2) - سكوتي خالد، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2018، ص، 68.

(3) - حيث تنص هذه المادة على ما يلي: "يترتب عن أشكال الالتزامات، المبينة في المواد 5 و6 و7 أعلاه، إعداد الأمر بالصرف لاستمارة الالتزام الملائمة، بحدود نوعها الوزير المكلف بالميزانية.

ترفق استمارة الالتزام هذه بجميع الأوراق الثبوتية للنفقات".

(4) - يزيد محمد أمين، المرجع السابق، ص، 26.

(5) - بورطالة علي، المرجع السابق، ص، 18.

هـ- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثائق المرفقة: وتتمثل هذه الأخيرة في مختلف وثائق الإثبات المختلفة (كقرار تعيين موظف، أو صفقة عمومية...الخ) التي يرفقها الأمر بالصرف مع بطاقة الالتزام ويمنحها للمراقب المالي الذي يتأكد من مدى مطابقة المبالغ المذكورة في بطاقة الالتزام مع الواردة في هذه الوثائق المرفقة⁽¹⁾.

و- ضرورة وجود التأشيرات والآراء المسبقة من طرف السلطات الإدارية المؤهلة قانوناً لذلك: يتعلق ذلك بالالتزام بالنفقات الخاصة بالصفقات العمومية الخاضعة لتأشيرات لجان الصفقات العمومية المختصة، التي ينبغي على المراقب المالي التأكد من وجودها بكونها إلزامية له كما سلف ذكره سابقاً⁽²⁾.

تتوج رقابة المراقب المالي على النفقات الملزمة بها بوضع التأشيرة على بطاقة الالتزام والوثائق الثبوتية⁽³⁾، وهذا بعد الفحص والتأكد من استيفاء الشروط السالفة الذكر في أجل أقصاه عشرة (10) أيام⁽⁴⁾، أمّا إذا تبين للمراقب المالي أنّ الالتزامات غير قانونية، فيتعين عليه رفض منح

⁽¹⁾ ركاب أمينة، رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة، العدد الأول، مركز جيل البحث العلمي، طرابلس، لبنان، مارس 2016، ص. 65-66، مقال منشور على الموقع الإلكتروني التالي:

<http://jilrcmagazines.com/wpcontent/uploads/2014/01/%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%A9%D8%AC%D9%8A%D9%84%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%A8%D8%AD%D8%A7%D8%AB%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86%D9%8A%D8%A9%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B9%D9%85%D9%82%D8%A9%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%AF%D8%AF-11.pdf>

(تم الاطلاع عليه يوم: 13 سبتمبر 2019).

⁽²⁾ أنظر المادة 196 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، السالف الذكر.

⁽³⁾ أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، السالف الذكر.

⁽⁴⁾ تنص المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، السالف الذكر على ما يلي: "يجب أن تدرس وتفحص ملفات الالتزام التي يقدمها الأمر بالصرف، والخاضعة للرقابة السابقة، في أجل أقصاه عشرة (10) أيام".

* تنويه: ألزم المشرع الجزائري في هذه المادة المراقب المالي في دراسة وفحص ملفات الالتزام في أجل عشرة (10) أيام، لكن تثير هذه المادة إشكالا لا يُعرف كيفية مواجهته وهو ماذا لو لم يوضح المراقب المالي عن رأيه سواء بقبوله منحه للتأشيرة أو رفضه طيلة هذه المدة ؟، يُعتبر ذلك موافقة على منح التأشيرة أم رفضه لذلك؟.

التأشيرة إما بصفة مؤقتة أو نهائية⁽¹⁾، ولا يحق للمراقب المالي رفض التأشير دون تعليل (في الأجل المذكور أعلاه) وإلا عُدّ ذلك تعسفا في استعمال سلطته⁽²⁾.

ثالثا: بحث مستويات مسؤولية المراقب المالي عند منح التأشيرة

يعدّ المراقب المالي مسؤولا عن كل التجاوزات التي يرتكبها عند رقابته على النفقات التي يلتزم بها، وهذا أمر منطقي بالنظر للدور المهم الحساس الذي يباشره لهذا وجب ترسيخ نوع من الصرامة لتحقيق الفعالية على دوره الرقابي، وعليه قد تكون مسؤولية المراقب المالي إما شخصية (أ)، أو إدارية (ب)، أو حتى جنائية (ج).

أ- المسؤولية الشخصية للمراقب المالي

تطرق المشرع الجزائري لهذه المسؤولية في المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414⁽³⁾، حيث نصت على ما يلي: "يكون المراقب المالي مسؤولا شخصيا عن سير مجموع المصالح الخاضعة لسلطته وعلى التأشيرات التي يمنحها ومذكرات الرفض التي يُبلغها".

نشير إلى أنّ هذه المادة تم تعديلها وتتميمها سنة 2009، أين كيّف المشرع الجزائري بصفة صريحة هذه المسؤولية بأنها "شخصية"، ليزيل بذلك الغموض الذي كان واردا في السابق، كما تطرق هذا التعديل إلى تحميل المراقب المالي أيضا المسؤولية عن مذكرات الرفض التي يبلغها ليتلائم ذلك مع ما نصت عليه المادة 88 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم، التي حددت على سبيل الحصر الحالات المخالفة لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية والتي يمكن لمجلس المحاسبة أن يعاقب عليها، وبهمنّا في هذا المقام الحالات

(1) - أنظر على التوالي المادتين 11 و 12 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، السالف الذكر.

(2) - يزيد محمد أمين، المرجع السابق، ص، 58.

(3) - المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، السالف الذكر.

المتعلقة بالرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية⁽¹⁾.

ينتقل عبء المسؤولية الشخصية للمراقب المالي المساعد في حدود الاختصاصات المفوضة له من طرف المراقب المالي والمتعلقة بذات الاختصاص، أي الأعمال التي يباشرها والتأشيرات التي يُسلمها بعنوان الرقابة المسبقة⁽²⁾.

ب- المسؤولية الإدارية للمراقب المالي

يقع على عاتق المراقب المالي هذا النوع من المسؤولية بكونه موظفا وليس بصفته عوناً محاسبياً، وعليه فمن أبرز المخالفات التي ينبغي على المراقب المالي تجنبها حتى لا يتحمل مسؤوليته الإدارية نجد تلك التي تُصنّف كأخطاء من الدرجة الثالثة من أهمها التحويل غير القانوني للوثائق الإدارية، إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه، إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية... الخ، وأخرى صنفها المشرع كأخطاء من الدرجة الرابعة كإتلافه لوثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة، الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مربح آخر... الخ⁽³⁾.

(1) تنص المادة 88 (المطلة 7) من الأمر رقم 20-95، مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 39، ص 3، صادر في 23 جويلية 1995، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 02-10، مؤرخ في 26 أوت 2010، جريدة رسمية عدد 50، صادر في 1 سبتمبر 2010، ص 4، على ما يلي: "تعتبر مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، الأخطاء أو المخالفات الآتي ذكرها عندما تكون خرقاً صريحاً للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتلحق ضرراً بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية.

يمكن المجلس في هذا الإطار أن يعاقب على: 7... الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية".

(2) أنظر المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، السالف الذكر.

(3) أنظر المواد 48، 49، 180 و181 من الأمر رقم 03-06، مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية عدد 46، صادر في 15 جويلية 2006، ص 3.

ج- المسؤولية الجنائية للمراقب المالي

يتحمل المراقب المالي المسؤولية الجنائية أو الجزائية بسبب قيامه بفعل مجرم قانوناً أو امتناعه عن القيام بفعل ملزم به قانوناً في إطار أداء دوره الرقابي لاسيما عند التأشير، وعليه تضمن القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم، عدة جرائم تستوجب المسؤولية الجزائية للمراقب المالي بكونه موظفاً، وباعتبار أنّ موضوع بحثنا لا يسمح للتطرق بالتفصيل لها، ارتأينا أن نشير فقط إلى أهمها وتتمثل في الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية، الرشوة في مجال الصفقات العمومية، استغلال النفوذ، إساءة استغلال الوظيفة، وعدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات... الخ⁽¹⁾.

المحور الثاني: إشكالية أعمال التغاضي بعد الرفض النهائي لتأشيرة المراقب المالي

يُعرف إجراء التغاضي "Passer outre" بأنه: "الإجراء القانوني الذي يقوم به الأمر بالصرف وبموجبه لا يوقف الرفض النهائي للمراقب المالي مسار صرف النفقة، على أن يتحمل الأمر بالصرف المسؤولية الكاملة"⁽²⁾.

وعليه، يمكن القول أنّ إجراء التغاضي الذي يقدمه الأمر بالصرف للمراقب المالي للتأشير على النفقة تحت مسؤوليته يشبه إلى حد بعيد التسخير الذي يقوم به الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي لصرف النفقة تحت نفقته⁽³⁾.

بالعودة إلى تعريف إجراء التغاضي فإن الأمر بالصرف ملزم بتلقي رفض نهائي من المراقب المالي حتى يُسمح له باللجوء إلى التغاضي (أولاً)، على أن يتبع عدة إجراءات محددة لمزاولة (ثانياً)، لكن من المحتمل أن يترتب عن ذلك وجود سلبيات (ثالثاً).

⁽¹⁾ - أنظر على التوالي المواد 26، 27، 32، 33، و36 من قانون رقم 01-06، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية عدد 14، صادر في 08 مارس 2006، ص، 4، متمم بالأمر رقم 05-10، مؤرخ في 26 أوت 2010، جريدة رسمية عدد 50، مؤرخ في أول سبتمبر 2010، ص، 16، ومعدل ومتمم بموجب قانون رقم 11-15، مؤرخ في 2 أوت 2011، جريدة رسمية عدد 44، صادر في 10 أوت 2011، ص، 4.

⁽²⁾ - يزيد محمد أمين، المرجع السابق، ص، 64.

⁽³⁾ - سكوتي خالد، المرجع السابق، ص، 75.

أولاً: حتمية الرفض النهائي المبرر لمنح تأشيرة المراقب المالي لإعمال إجراء التفاوضي لا يُعتبر الرفض النهائي للمراقب المالي بوضع تأشيرته على بطاقة الالتزام كافياً لمباشرة الأمر بالصرف إجراء التفاوضي إنما ينبغي العودة إلى أسباب هذا الرفض، فهناك من الأسباب التي تجيز للأمر بالصرف اللجوء إلى التفاوضي (أ)، وهناك أسباب أخرى تجعل من مباشرة هذا الإجراء أمراً مستحيلاً (ب).

أ- حصر أسباب الرفض النهائي الممكنة لإجراء التفاوضي

أجاز المشرع الجزائري للأمر بالصرف بإجراء التفاوضي تحت مسؤوليته نيابة عن المراقب المالي في حالة الرفض النهائي من هذا الأخير حول الالتزامات الواردة في أحكام المادتين 6 و 7 من المرسوم التنفيذي 92-414 إذا كانت محل رفض نهائي، ولقد حدد المشرع أسبابه في مضمون المادة 12 من نفس المرسوم، والمتمثلة في:

- عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها،

- عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية،

- عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت⁽¹⁾.

بالقراءة المتأنية لهذه الحالات، فإن أسباب الرفض النهائي موضوعية، خلافاً لحالات الرفض المؤقت لمنح التأشيرة⁽²⁾، التي تعد بمثابة مخالفات شكلية وغير جوهرية، يُعطى من خلالها للأمر بالصرف فرصة تعديل وتصحيح الأخطاء الواردة، على أن يقوم بإعادة بطاقة الالتزام

(1) - هذه الحالات محصورة في المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، السالف الذكر.

(2) - يدخل ضمن حالات الرفض المؤقت لمنح تأشيرة المراقب المالي تلك التي حصرها المشرع الجزائري في أحكام المادة 11 من المرسوم نفسه والمتمثلة في:

- اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح،

- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة،

- نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة.

والوثائق الثبوتية محل التصحيح للمراقب المالي وفحصها من جديد والتأكد من عدم وجود مخالفات ليقوم في الأخير بمنح التأشيرة⁽¹⁾.

كما نشير أيضا إلى أن المشرع الجزائري ألزم المراقب المالي بتعليل كل أسباب الرفض للآمر بالصرف بتبيان كل الملاحظات المستنتجة التي أدت إلى رفضه التأشير، إضافة إلى ذكره كل مراجع النصوص المعتمدة في رفضه لمنح التأشيرة، وتعد هذه المذكرات بمثابة سند هام للآمر بالصرف للاعتماد عليها مستقبلا أثناء الالتزام، ويتعين على المراقب المالي القيام بالتبليغ بواسطة نسخة من الملف محل الرفض النهائي مع إرفاق ذلك بتقرير مفصل لوزير المالية، ليقوم هذا الأخير بإعادة النظر في الرفض النهائي الصادر عن المراقب المالي، وذلك في حالة اعتباره أن أسباب رفضه النهائي غير مؤسسة قانونا⁽²⁾.

يُثار الاستفهام في هذا الصدد عن امكانية اعتبار وزير المالية أن أسباب رفض المراقب المالي لمنح التأشيرة أنها مؤسسة قانونا، هذا يجعلنا نتساءل أيضا عن موقف الأمر بالصرف من ذلك، بعبارة أخرى ما هو الإجراء القانوني الذي سيقوم الأمر بالصرف مباشرة بهدف الالتزام بالنفقة أمام الرفض النهائي للمراقب المالي؟⁽³⁾، هنا بإمكان الأمر بالصرف اللجوء إلى التغاضي "Passer outre" لتجاوز الرفض النهائي الصادر عن المراقب المالي⁽⁴⁾.

(1) - بورطالة علي، المرجع السابق، ص، ص، 113-114.

(2) - أنظر المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، السالف الذكر.

(3) - بورطالة علي، المرجع السابق، ص، 121.

(4) - تنص المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، السالف الذكر، على ما يلي: "يمكن الأمر بالصرف، في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات المنصوص عليها في المادتين 6 و 7 من هذا المرسوم، أن يتغاضى عن ذلك وتحت مسؤوليته بمقرر معلل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية.

يرسل الملف الذي يكون موضوع التغاضي مباشرة حسب كل حالة، إلى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي".

ب- حصر أسباب الرفض النهائي المستحيلة لحصول التفاوضي

يعتبر إجراء التفاوضي أخطر من الرفض النهائي من حيث النتائج المترتبة منه، ذلك أنّ تخويل ممارسته للأمر بالصرف قد تجعله يتحمل مسؤولية جسيمة، لذلك يستحيل على الأمر بالصرف باللجوء إلى هذا الإجراء في بعض الحالات المحددة حصراً، أوردتها المادة 19 من في المرسوم التنفيذي 92-414⁽¹⁾، والتي تنص على ما يلي:

"لا يمكن حصول التفاوضي، المنصوص عليه في المادة 18 أعلاه في حالة رفض نهائي يُعلن عنه بالنظر لما يأتي:

- 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.
- يتضح من هذه المادة أنّ استحالة إجراء التفاوضي في هذه الحالات يعود إلى كون هذه الأخيرة منصوص عليها قانوناً، وتدخل في نطاق القواعد المالية التي لا تحتاج إلى تفسير، ولا ينبغي على الأمر بالصرف مخالفتها أو حتى القياس عليها⁽²⁾.

ثانياً: الإجراءات المتبعة لاتخاذ مقرر التفاوضي

علاوة عن اشتراط المشرع الجزائري صدور مذكرة رفض نهائي لمباشرة إجراء التفاوضي من قبل الأمر بالصرف، فإن هذا الأخير رفقة المراقب المالي ملزمان أيضاً باتباع إجراءات وتدابير أخرى منصوص عليها في المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ولعلّ السبب من الالتزام بهذه الإجراءات يعود لكون أنّ إجراء التفاوضي يتسم بنوع من

(1) - المادة 19 من من المرسوم نفسه.

(2) - بورطالة علي، المرجع السابق، ص، 122.

الخصوصية، لذلك ينبغي على الأمر بالصرف - بكونه المطالب بهذا الإجراء- تقديم مقرر التغاضي للمراقب المالي (أ)، ليقوم هذا الأخير بعدها بوضع تأشيرة الأخذ بالحسبان عليه (ب).

أ- وجوب تقديم الأمر بالصرف مقرر التغاضي للمراقب المالي

لا يمكن للأمر بالصرف مطالبة المراقب المالي باللجوء إلى التغاضي إلا عند وجود مذكرة رفض نهائية -كما أسلفنا ذكره سلفا- وبتحقق هذا الشرط ومحاولة من الأمر بالصرف في إعطاء المشروعية للنفقة التي تم اعتبارها مخالفة للقوانين⁽¹⁾، يشرع في اتخاذ مقرر التغاضي على أن يتضمن أسباب مبررة لمباشرة هذا الإجراء وتحمل مسؤوليته الكاملة لوحده في ذلك وإرساله إلى المراقب المالي، كما يُلزم الأمر بالصرف كذلك إعلام الوزير المكلف بالميزانية بمقرر التغاضي، وفي الوقت نفسه يقوم بإرسال الملف الذي يكون موضوعه التغاضي حسب كل حالة إلى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني⁽²⁾.

تجدر الإشارة إلى أنّ المشرع الجزائري لم يكن في السابق يُلزم الأمر بالصرف بإرسال الملف الذي يكون موضوعه التغاضي إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي إذا اقتضى الأمر ذلك، إلا بعد تعديل وتتميم المرسوم التنفيذي 92-414 سنة 2009، بموجب المرسوم التنفيذي 09-374، أين أخضع ميزانية البلدية لرقابة المراقب المالي⁽³⁾.

نُلفت عناية القارئ الكريم، أنه بالعودة إلى أحكام المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، لم يحدد المشرع الجزائري فيه نموذجا موحدًا لمقرر التغاضي، غير أنّ هذا الأخير يُفترض أن يحتوي على مجموعة من البيانات المهمة كموضوع التغاضي، رقمه، تسمية الأمر بالصرف، السنة المالية... الخ، بهدف تسهيل الاطلاع عليه من مختلف الأطراف.

(1) - يزيد محمد أمين، المرجع السابق، ص، 71.

(2) - أنظر المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها،

السالف الذكر.

(3) - أنظر المادة 2 من المرسوم نفسه.

ب- حصول مقرر التغاضي على تأشيرة الأخذ بالحسبان

يختص المراقب المالي بوضع تأشيرة الأخذ بالحسبان (بمجرد تسلم المراقب المالي لمقرر التغاضي من قبل الأمر بالصرف) مع اشارته إلى رقم التغاضي وتاريخه⁽¹⁾، وتوصف هذه التأشيرة بأنها من نوع خاص وغير عادية، لكونها تجعل المراقب المالي يبرئ نفسه عن أية مسؤولية تترتب عن هذا الإجراء وتحملها كاملةً للأمر بالصرف⁽²⁾.

رغم أن المراقب المالي لا يتحمل المسؤولية في حالة مباشرة إجراء التغاضي إلا قبول مباشرة هذا الإجراء مقترن بوضع تأشيرته، هذا ما يدفعنا للتساؤل عن سبب إصدار المراقب المالي لتأشيرة الأخذ بالحسبان لقبول التغاضي رغم عدم تحميله لتبعاته؟، إنَّ العلة من ذلك تكمن في بقائه دوماً بدراية تامة بالمبالغ المتعلقة الإنفاق الملتزم بها والرصيد المتبقي في البطاقات المحاسبية بذلك⁽³⁾.

ينبغي على المراقب المالي بعد تأشيرة الأخذ بالحسبان، إرسال نسخة من ملف الالتزام الذي كان موضوع التغاضي، إلى الوزير المكلف بالميزانية مع إرفاقها بتقرير مفصل⁽⁴⁾، الذي يُفترض أنه على علم بملف التغاضي باعتبار أن الأمر بالصرف قد سبق وأن أعلمه بذلك سلفاً بمقرر⁽⁵⁾، ليقوم الوزير المكلف بالميزانية بدوره بإرسال نسخة من ذلك الملف إلى المؤسسات المتخصصة في رقابة النفقات العمومية⁽⁶⁾، وما ينبغي التنويه إليه أن المشرع الجزائري لم يحدد بالضبط هذه المؤسسات المتخصصة، ومن دون شك يدخل مجلس المحاسبة في نطاق هذه المؤسسات بالدرجة الأولى⁽⁷⁾.

(1) - أنظر المادة 20 من المرسوم نفسه.

(2) - بورطالة علي، المرجع السابق، ص، 123.

(3) - صادقي عباس، المرجع السابق، ص، 131.

(4) - أنظر المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، السالف الذكر.

(5) - سبق الإشارة إلى ذلك (أنظر المادة 2/18 من من المرسوم نفسه).

(6) - أنظر المادة 22 من المرسوم نفسه.

(7) - يزيد محمد أمين، المرجع السابق، ص، 71.

ثالثا: في الآثار السلبية المحتملة من لجوء الأمر بالصرف للتغاضي

يرى البعض أنّ إجراء التغاضي يساهم في تفادي تعطيل المشاريع التنموية ولجوء الأمر بالصرف إليه سيُجَنَّب حالة الانسداد التي قد تعرفها الالتزامات العالقة بينه وبين المراقب المالي، ولكن في حقيقة الأمر قد يترتب عن ممارسة هذا الإجراء نتائج في غاية الخطورة تتجلى في إمكانية تأثيره سلبا على التسيير العقلاني للمالية المحلية(أ)، بالإضافة إلى كونه قد يؤدي إلى الحد من فعالية الرقابة الممارسة من طرف المراقب المالي (ب).

أ- إمكانية تأثير إجراء التغاضي في التسيير العقلاني للمالية المحلية

إنّ منح المشرع الجزائري للأمر بالصرف إمكانية لجوئه لأسوب التغاضي كحل استثنائي بادعاء تحقيق المصلحة العامة وعدم تعطيل عجلة التنمية المحلية، لا ينبغي أن يكون ذريعة لمخالفة القواعد القانونية أيا كانت مكانتها ضمن تدرج القواعد القانونية، إذ أنّ هذا الإجراء لا يضمن في حقيقة الأمر ترشيد الإنفاق المحلي.

تمّ إخضاع ميزانيات البلديات سنة 2009 للرقابة القبلية للمراقبين الماليين⁽¹⁾، وهي خطوة إيجابية وإجراء جد جوهري، باعتبار أنّ البلدية الأقرب لتجسيد حاجيات المواطنين وتسيير شؤونهم⁽²⁾، حيث ترتب عن ذلك اكتشافهم لحقائق مذهلة تتعلق أساسا في ضعف مستوى أغلبية مسؤولي البلديات في تقنيات المحاسبة العمومية، وعدم تحكمهم في النصوص القانونية الخاصة بسلامة وشرعية الإنفاق⁽³⁾، هذا ما قد جعل معظم المشاريع المتعلقة بالالتزام بالنفقات تُقابل بالرفض من طرف المراقب المالي للتأشير عليها بصفة نهائية، مما يجعل الأمرين بالصرف قد يقررون تجاوز هذا الرفض عن طريق التغاضي لصرف النفقات تحت مسؤوليتهم الكاملة، وحسب اعتقادنا فرغم تقييد هذا الإجراء بشروط محددة لممارسته إلا أنّه سيزيد من إمكانية

(1) - أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها،

السالف الذكر.

(2) - RAHMANI Chérif, les finances des communes Algériennes, 4^{ème} édition, Editions/ Casbah, 2002, Alger, 2002, P, 13.

(3) - موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراية تحليلية ونقدية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015، ص، 156.

ضعف التسيير المالي المحلي بسبب السياسة المنتهجة من قبل أغلب الأمرين بالصرف، فبدلاً من أن يقوموا بالتكوين في مجال المحاسبة العمومية وكذا اطلاعهم المستمر على النصوص القانونية المرتبطة بذلك لتقديم مشاريع للالتزام بالنفقات للمراقب المالي من دون أخطاء وتسهيل مهمته، والمساهمة في ترشيد الإنفاق المحلي، يسعون في غالبية الأحيان لإجراء التغاضي بحجة عدم تعطيل المشاريع التنموية.

إنّ من أهم الأسباب التي دفعت بالمشروع الجزائري إلى إخضاع البلديات للرقابة السابقة للمراقب المالي هو عجز ميزانياتها بسبب ظاهرة تجاوز الاعتمادات، ولكن رغم ذلك بإمكان إيجاد ثغرة أخرى من قبل الأمر بالصرف للتملص والتهرب من رقابة المراقب المالي عن طريق تجاوز رفضه (التغاضي) هذا ما يسمح المجال لتبلور ظاهرة الفساد على المستوى المحلي.

ب- إمكانية تأثير إجراء التغاضي على فعالية رقابة المراقب المالي

يتّسم قرار الرفض النهائي بمنح التأشيرة من طرف المراقب المالي بالصورية، باعتبار أن تجاوزه عن طريق إجراء التغاضي من الأمر بالصرف يعد بمثابة تشكيك في فعالية ذلك القرار وتقليل من جدية المراقب المالي ومساس بمصداقية نشاطه الرقابي الهادف إلى ترشيد الإنفاق المحلي والحفاظ على المال العام⁽¹⁾، فمن غير المعقول تجاوز قرار يُرفض فيه نهائياً منح التأشيرة بسبب أخطاء واردة من الأمر بالصرف كسوء التخصيص الميزاني للنفقة مثلاً⁽²⁾، رغم أنّ جواز ذلك ولهذا يوصف هذا الإجراء بكونه امتياز قانوني في يد الأمر بالصرف⁽³⁾.

فضلاً عن ذلك، إنّ تغاضي الأمر بالصرف عن قرار الرفض النهائي للمراقب المالي يجعل هذا الأخير يتناقض مع قراره بإمكانية منحه لتأشيرة الأخذ بالحسبان⁽⁴⁾، وزيادة عن تجاوز قرار رفضه

(1) - قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017، ص، 140.

(2) - يزيد محمد أمين، المرجع السابق، ص، 70.

(3) - تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص، 173.

(4) - قادري نسيم، المرجع السابق، ص، 141.

بمنحه للتأشيرة فقد كُلف بإرسال نسخة من ملف الالتزام محل التغاضي للوزير المكلف بالميزانية⁽¹⁾.

خاتمة

يُستنتج مما سبق أنّ التأشيرة وسيلة قانونية جد هامة يستعملها المراقب المالي لجعل مشاريع القرارات المتضمنة التزاما بالنفقات تكتسب القوة القانونية بعد الفحص الدقيق والتأكد من توافر شروط منحها، وبالتالي السماح بالتنفيذ الصحيح والسليم لعملية الإنفاق من طرف الأمر بالصرف، لكن قد يُمنع هذا الأخير من ذلك بصفة نهائية بسبب وجود تجاوزات واختلالات غير قابلة للتصحيح أو الاستدراك في المشاريع التي يقدمها للمراقب المالي.

رغم ذلك يمكن للأمر بالصرف وتحت مسؤوليته اللجوء إلى التغاضي لتجاوز هذا الرفض النهائي، ولكن ممارسة هذا الأسلوب مقترن بشروط وإجراءات قانونية يتعين اتباعها لإعطاء الشرعية لمشروع الالتزام بالنفقة الذي رُفِضَ التأشير عليه نهائياً عليه من قبل المراقب المالي، مما يدفعنا إلى التأكيد على أنّ إجراء التغاضي يعد بمثابة امتياز قانوني للأمر بالصرف يحد من فعالية الرقابة القبلية للمراقب المالي هذا ما يسمح بوجود تسيير لاعقلاني للنفقات، مما يفسح المجال لتفشي ظاهرة الفساد المالي.

تستدعي خطورة هذا الإجراء وما قد يحمله من سلبيات القيام بإصلاحات شاملة في هذا الشأن من خلال إعادة النظر في الأحكام المنظمة للرقابة السابقة لنفقات التي يلتزم بها، وعلى هذا الأساس يمكن أن نقترح الحلول التالية:

- جعل قرارات المراقب المالي نهائية وغير قابلة للتجاوز.
- اشتراط الرفض المؤقت للتأشيرة لإجراء التغاضي.
- تكليف الأمر بالصرف بالقيام بكل الإجراءات المتعلقة بالتغاضي منفردا (استبعاد المراقب المالي) حتى يتحرى الدقة ويحرص على تقديم المشاريع المتضمنة التزام بالنفقة من دون أخطاء جسيمة.

⁽¹⁾ - أنظر المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، السالف الذكر.

- إشراك المراقب المالي في إعداد الميزانية المحلية لتجنب الأمر بالصرف من الوقوع في أخطاء.
- الاستناد إلى مبدأ تخصص المراقب المالي من خلال تكوينهم (كأن يكون هناك مراقب مالي مختص في الرقابة على الالتزامات المتعلقة بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار وآخر مختص في مشاريع الصفقات العمومية والملاحق...الخ).
- عصرنة الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها عن طريق الاعتماد على الإدارة الإلكترونية بهدف إضفاء الشفافية وتسريع إجراءات الرقابة.