

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة غرداية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



دور هيئات الرقابة الإدارية في تسيير الأموال العمومية

مذكرة مُقدّمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر اكايمي في مسار الحقوق

تخصص: اداري

تحت إشراف الأستاذ

✍ بن فردية محمد

إعداد الطالبين:

✍ بن بادة حدة

✍ زهواني راضية

السنة الجامعية

1437-1438هـ / 2016-2017م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَمَا كَانَ لِنَبِيِّ أَنْ يُغَلَّ

وَمَنْ يُغَلَّ يَأْتِ بِمَا نَلَّ يَوْمَ الْقِيَامَةِ

﴿ ثُمَّ تُوفَّىٰ كُلُّ نَفْسٍ مَّا كَسَبَتْ وَهُمْ لَا يُظْلَمُونَ

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمُ

الآية 161 سورة آل عمران

كلمة شكر

إن الحمد لله نحمده ونستعينه ونستهديه ونعوذ بالله من شرور أنفسنا وسئيات أعمالنا من يهده الله
فهو المهتد ومن يضل فلن تجد له وليا مرشدا
بأذن ذي بدئ نحمد الله ونشكره فله الحمد و الشكر مادامت السموات و الأرض ونصلي و نسلم
على أفضل خلق الله محمد صلى الله عليه وسلم
كلمة طيبة مكنون في جوهرها آيات النبل والوفاء فما أوسع شمولها إذا انبثقت من أعماق النفس
الصالفة من فم ظهور نقولها بكل صدق إلى أستاذنا الفاضل بن فردية محمد علي حسن توجيهه لنا
وعلى جميل صبره معنا .

كما نتقدم كذلك، بجزيل الشكر والتقدير والعرفان إلى الأساتذة الأفاضل اللذين قبلوا المشاركة في لجنة
مناقشة وتقييم هذه المذكرة .

واعترافا منا بالجميل و الفضل لأهل الفضل نقدم أصدق عبارات الشكر
لجميع موظفي وموظفات مكتبة كلية الحقوق والعلوم السياسية وعلى رأسهم مدير المكتبة المركزية
لجامعة غرداية

والشكر موصول إلى من سهر على تحضير وثائقنا وتلبية حاجياتنا إلى جميع موظفي وموظفات قسم
الحقوق

والشكر موصول الى من قام بنسخ المذكرة الأخ ياسين
وفي الأخير لا يسعنا إلا أن نشكر كل من ساهم في إنجاز هذا العمل من قريب او من بعيد ولو
بالكلمة أو النصيحة

إهداء

إلى من قرن الله بالإحسان إليهما بطاعته

إلى من ربياني صغيرة وشملاني بعظم عطفهما كبيرة

إلى الوالدين الكريمين

أسأل الله دوام الصحة والعافية لهما

إلى أخواتي وأخوتي الأعزاء شاكرة ومقدرة لهم تشجيعهم و مساندتهم

إلى زميلتي التي تقاسمت معي شرف هذا العمل المتألفة -راضية-

إلى كل صديقاتي وزميلاتي

إلى هؤلاء جميعا أهدي ثمرة هذا العمل

✍ بن بادة حدة

إهداء

قال الله تعالى: ﴿قُلْ أَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ﴾

إلهي لا يطيب الليل إلا بشكرك ولا يطيب النهار إلا بعطائك ولا تطيب اللحظات إلا بذكرك "الله جل جلاله" إلى من بلغ الرسالة و أدى الأمانة... ونصح الأمة... إلى نبي الرحمة ونور العالمين " سيدنا محمد صل الله عليه وسلم أهدي ثمرة جهدي إلى من ملك حبها قلبي و التي حملتني وهنا على وهن والتي نورها يضيئ دربي ودعواتها سر نجاحي والتي هي دائما عوني " أمي الحبيبة"

إلى مثلي الأعلى، إلى من علمني كيف تكون الحياة ، والذي لم يخل علي بشيء أبي العزيز والغالي أطل الله في عمرهما وحفظهما ذخرا لنا، إلى أعلى الناس على قلبي أختاي فريدة وشهرزاد، إلى اخوتي كلهم والى من تحلو بالإخاء وتميزوا بالوفاء و العطاء إلى ينابيع الصدق الصافي إلى من معهم سعدت وبرفقتهم في دروب الحياة الحلوة و السعيدة سرت إلى من كانوا معي على طريق النجاح و الخير الأخوات اللاتي لم تلدهنّ أمي: حكيمة ، نعيمة ، زبيدة إلى كل أفراد العائلة الكريمة كبيرها وصغيرها. إلى من جمعني بها هذا العمل وتقاسمنا معه حلوه ومره زميلتي البشوشة: حدة.

إلى كل من عرفتهم وحفظتهم ذاكرتي ولم تشملهم مذكرتي أهديهم هذا العمل.

ملخص

إن موضوع الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية موضوع حساس وعلى جانب كبير من الأهمية، فالرقابة هي حتمية لا بد منها لحماية الأموال العمومية من كل أشكال التعدي: كالإسراف والتبذير والتهدب والاختلاس، في وقت شكل فيه البحث عن الموارد والأموال هاجس كل الدول وبالأخص تلك الدول السائرة في طريق النمو، خصوصا مع تعاقب مختلف الأزمات الاقتصادية ضف إلى ذلك تنامي ظاهرة الفساد الإداري والمالي في هذه الدول، لدى فقد سعت دراستنا لبيان آلية الرقابة الإدارية من خلال إبراز الاستراتيجيات التي تبناها المشرع الجزائري لحماية هذه الأموال وذلك من خلال التعرف على الهيئات التي أوكل لها مهمة صون المال العام، وبيان الامتيازات و الوسائل التي أتاحتها لها للقيام بدورها بشكل متكامل، وصولا إلى تحقيق الأداء في التسيير مستندا على معايير محورية: المشروعية، الكفاءة، الاقتصاد.

LE RESUME

Le sujet sur le contrôle administratif de la gestion des biens publics ,est un sujet sensible et revêt une part d'importance considérable.

Le contrôle est une obligation inéluctable qui vise à protéger les biens publics

de toute forme de dépassements, tel que le gaspillage, la dilapidation, l'abus et le détournement, sachant que la recherche de ressources financières est devenu une hantise pour tous les pays , notamment les pays en voie de développement , cela est du aux différentes crises mais également au phénomène administratif et financier qui ronge ces pays.

Cette étude vise à démontrer les mécanismes du contrôle administratif en présentant les stratégies que le législateur algérien a adopté pour protéger ces biens , prenant en compte les instances auxquelles a été confiée la gestion du bien public , ainsi que les prérogatives et les moyens mis à leur disposition afin d'accomplir convenablement leur mission en se basant sur des critères de base qui sont : la légitimité , la compétence et l'économie.

قائمة الأشكال

الصفحة	العنوان	الرقم
57	التنظيم الهيكلي للمفتشية العامة للمالية المركزية	الشكل 1
74	تطور النظام القانوني لمجلس المحاسبة الجزائري عبر الزمن	الشكل 2
80	الهيكل التنظيمي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته	الشكل 3

مقدمة

يلعب القطاع العام دورا هاما في اقتصاديات الدول النامية باعتباره المحرك الأساسي لمشروعات التنمية لهذه الدول ويشكل ترشيد الإنفاق وحسن استخدام الموارد المتاحة أهم التحديات التي تواجه هذه الدول ،خصوصا أن القطاع العام شهد في الآونة الأخيرة أشكالا من الإسراف والتبديد للمال العام، فالمال العام يعد عصب الحياة بالنسبة لكيقونة الدولة والوسيلة التي يمكن من خلالها تحقيق التنمية في مختلف المجالات وتأمين الرفاهية بكل صورها لمختلف فئات الشعب، لذا فقد حظي بعناية وحماية خاصة نظمتها مختلف القوانين والتنظيمات التي ركزت بخصوص على كيقيات التسيير لتضمن بذلك عدم حيادها عن طريق النزاهة والعقلانية، وبالتالي الولوج إلى دوامة الإسراف والتبديد والضياع ، بل إلى أبعد من ذلك إلى الاختلاس والنهب، وأمام هذه المعطيات وجدت الدولة نفسها ملزمة بأن يكون ضمن بناءها المؤسساتي جهاز أعلى للرقابة على تسيير الأموال العمومية توكل له مهمة ضمان التسيير الحسن والاستعمال السليم والعقلاني لهذه الأموال سواء تعلق الأمر بالبحث عن مواضع الخلل التي تمس بالأموال العمومية أو تعلق الأمر بالبحث عن الأخطاء والتجاوزات المرتكبة عند تنفيذ الميزانية من طرف الأعوان المكلفين بذلك وتقرير العقوبات المقابلة لها.

والمتبع لمفهوم الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية يجدها ليست وليدة اليوم، فقد عرفت الرقابة تطبيقا لها في العصور القديمة، كما عرفت تطبيقا لها في الشريعة الإسلامية، وبالمقابل فالبحث في موضوع الرقابة الإدارية من منظور التشريع الجزائري والهيئات القائمة بذلك، بقدر ما له من أهمية بقدر ما يكتنفه من الصعوبات وهذا لكون أن الجزائر شهدت غداة الاستقلال نقسا كبيرا في النصوص التشريعية المتعلقة بتسيير الأموال العمومية وخصوصا تلك المتعلقة بالرقابة عليها، حتى ظهر قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية¹ الذي دعا إلى ضرورة وجود تسيير شفاف قائم على مبدأ كل ما هو مال عام يجب أن يخضع للرقابة ، وتدعم هذا القانون بعدة نصوص تشريعية بهذا المعنى كقانون المحاسبة العمومية والنصوص المتعلقة المفتشية العامة للمالية و مجلس المحاسبة وقانون الصفقات العمومية ، حيث هدف المشرع من خلال استحداث هذه الهيئات إلى دعم نجاعة وفعالية تنفيذ العمليات المالية وراقبتها .

وترجع دوافع تناولنا لهذا الموضوع إلى:

رغبة الطالبتين في الإسهام ولو بجزء يسير في إنارة الرأي العام حول موضوع من أهم المواضيع وأكثرها حساسية في الدولة ، وخلق جيل جديد يتبنى قضية المال العام ويجعل الدفاع عنه على رأس أولوياته.

¹- قانون رقم 84-17 المؤرخ في 08 شوال 1404 الموافق 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية ، ج ر عدد 10، 28 جويلية 1984.

الرغبة في البحث عن نجاعة أجهزة الرقابة بصفة عامة وتسليط الضوء على دورها خصوصا بعد تنامي ظاهرة تبديد ونهب الأموال العمومية الذي أحدث نزيفا في الخزينة العمومية للدولة مما يطرح علامة استفهام عن دور هذه الهيئات .

ويستمد الموضوع أهميته من أهمية الدور الرقابي الذي تلعبه هذه الهيئات إذ أن الرقابة على تسيير الأموال العمومية تعد من أهم الأسس التي يبنى عليها كيان الدولة فهو حتمية لا بد منها لحماية هذه الأموال، باعتبار أن المال يلعب دورا هاما في استقرار الدول على الصعيد الداخلي وحتى الدولي.

تهدف دراستنا إلى بيان مفهوم وأهمية الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية ، وإبراز دور الهيئات القائمة بهذه الرقابة ، مع استعراض أهم المعوقات ونقاط الضعف التي تعاني منها هذه الهيئات ضف إلى ذلك توضيح أنجع السبل لإدارة المال العام، والحث على إتباعها تحقيقا للتنمية الشاملة وإحقاقا للعدالة بشتى صورها.

ودرستنا هذه جاءت مكملة لدراسات كان لها السبق في هذا الموضوع:

الدراسة الأولى: بعنوان أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام-مذكرة لنيل شهادة الماجستير -للباحثة سامية شويخي-وقد تناول البحث الرقابة على المال العام من المنظور الحديث ومن منظور الفكر الإسلامي، مبرزاً صلاحية الأنظمة الإسلامية في مجال الرقابة على الأموال العمومية .

الدراسة الثانية: بعنوان الرقابة على الأموال العمومية دراسة مقارنة بين القانون الجزائري والقانون الموريتاني-مذكرة لنيل شهادة الماجستير -للباحث احمد ولد عبد الرحمان وقد تناولت الدراسة مدى فعالية الهيئات في المجال الرقابي ومدى توفيقها فعلا في أداء دورها في الجزائر وموريتانيا .

الدراسة الثالثة: بعنوان الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري-مذكرة لنيل شهادة الماستر-للباحثة حورية زطيطو وقد ركزت الدراسة على دور الهيئات المستقلة في حماية المال العام كمجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية و الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته .

وكأي بحث علمي فقد واجهتنا جملة من الصعوبات تمثلت :

1- قلة الكتب التي تعنى بدراسة هيئات الرقابة وفقا للقانون الجزائري مما دفعنا إلى الاعتماد بشكل

أكبر على القوانين والتنظيمات.

2- عدم التمكن من الحصول من الحصول على تقارير الرقابة الميدانية وذلك لخوف الإدارات والهيئات الرقابية من إفشاء سر هوية المؤسسات المراقبة.

وعلى هذا الأساس سنتناول في مذكرتنا هاته موضوع دور هيئات الرقابة الإدارية في تسيير الأموال العمومية من خلال الإجابة على الإشكالية الآتية :

ما مدى فاعلية هيئات الرقابة الإدارية في الحفاظ على المال العام ؟

وتتفرع من هذه الإشكالية التساؤلات الفرعية الآتية:

-ماذا نعني بالرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية؟

-ماهي الأسس القانونية التي تستند عليها الهيئات المختصة لتقرير رقابتها؟

-ماهي الآليات المتبعة من طرف هيئات الرقابة الإدارية على تسيير الأموال للمحافظة على موارد الدولة وهل حققت التكامل بينها؟

-هل حققت هذه الهيئات النتائج المرجوة منها في المجال الرقابي؟

وللإجابة على الإشكالية فقد اتبعنا في دراستنا المنهج الوصفي والمنهج التحليلي وذلك من أجل سرد مختلفة المفاهيم المتعلقة بعناصر البحث وتحليلها بشكل يساعد على توضيح وتبسيط محددات البحث.

وحتى نتمكن من ضبط الإشكالية المطروحة وسعيا منا لبلوغ التسلسل في الأفكار قسمنا بحثنا إلى فصلين عنواننا الفصل الأول: بالرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية وقسمنا هذا الفصل إلى مبحثين تطرقنا في المبحث الأول إلى مفهوم الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية من خلال بيان التعريف ، الأهداف العامة الأسس ،التفرقة بينها وبين الرقابات الأخرى ، كما تطرقنا إلى مفهوم الأموال العمومية وآليات حمايتها ، منتهين بالتطور مفهوم الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية في الفكر الغربي ،العصر الإسلامي ،المنظومة القانونية الجزائرية مبينين الأسس التي تستمد منها الرقابة مشروعيتها.

أما الفصل الثاني فكان بعنوان هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية حيث قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين عنواننا المبحث الأول بميئات الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية السابقة لتنفيذ الميزانية فتطرقنا فيه المراقب المالي ، المحاسب العمومي ، لجان الصفقات العمومية وتطرقنا في المبحث الثاني إلى الهيئات الرقابة الإدارية اللاحقة لتنفيذ الميزانية مركزين على أهمها: المفتشية العامة للمالية ،مجلس المحاسبة ،الهيئة الوطنية

للوفاية من الفساد ومكافحته مبرزين دورها والآليات المنتهجة من قبلها في سبيل تحقيق تسيير ناجع وأفضل للمالية الدولة .

الفصل الأول : الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية

الفصل الثاني : هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

الفصل الأول

الرقابة الإدارية على تسيير الأموال

العمومية

إن ازدياد الإنفاق العام وعدم القدرة على توفير موارد لتغطيته هو من أهم المشاكل التي تواجه الدول النامية ومع تعاقب مختلف الأزمات المالية وهشاشة المنظومة المالية والاقتصادية حتم على هذه الدول ضرورة إيجاد آليات وسبل جديدة لتوفير الموارد المالية أو على الأقل المحافظة على الموارد المتوفرة موازاة مع تقلص عائدات المواد الطاقوية . فظهرت الحاجة إلزامية وجود جهاز رقابي يضمن الاستعمال الحسن للمال العام .¹

والذي يصطلح عليه اسم الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية ويمكن تمييز بين أشكال متنوعة للرقابة حسب الزاوية التي ينظر منها للرقابة ولعل أهم تقسيم ذلك القائم على أساس الجهة القائمة بالرقابة : إلى رقابة إدارية ورقابة قضائية ورقابة تشريعية.²

ودراستنا هذه تركز على الرقابة الإدارية سواء تلك الممارسة من هيئات تابعة لسلطة تنفيذية أو تلك الممارسة من هيئات إدارية مستقلة عنها .

وسنحاول في هذا الفصل دراسة الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية وفق مبحثان :

المبحث الأول : مفهوم الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية .

المبحث الثاني : التطور التاريخي لمفهوم الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية .

¹ - لطفي فاروق زلاسي ، دور الرقابة المالية في تسيير وترشيد النفقات ، مذكرة ماستر ، قسم العلوم الاقتصادية ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، جامعة الوادي ، 2014/2015 ص 33 .

² - محمد خالد مهاني ، خالد الخطيب ، المالية العامة ، منشورات جامعة دمشق ، سوريا ، ب س ن ، ص 413 .

المبحث الأول : مفهوم الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية :

إن عملية الرقابة وظيفية مهمة للإدارة سواء في المجال الخاص أو في المجال العام¹ وتعتبر الرقابة على الأموال العمومية أهم سبيل لتأكد من تحقيق النشاط المالي لدولة غاياته حسبما تحدد في الموازنة العامة دون إسراف أو تغيير أو إخلال حفاظا على حسن سير الإدارة الحكومية ماليا وحفاظا على الأموال.²

وستتطرق في هذا المبحث إلى مفهوم الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية بدءا بالتعريف الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية كمطلب أول ثم التطرق إلى مفهوم الأموال العمومية وآليات حمايتها كمطلب ثاني ثم إلى أهمية الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية كمطلب ثالث .

¹- نعمات محمد احمد ابة، الرقابة الإدارية في المؤسسات الحكومية، مذكرة ماجستير في الإدارة العامة، كلية الدراسات العليا، جامعة الخرطوم، 2005، ص 8.

²- محمد خالد مهاني، خالد الخطيب، مرجع سابق، ص 413.

المطلب الأول : تعريف الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية :

سنتطرق إلى معنى الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية ،انطلاقاً من ثلاثة فروع : المقصود بالرقابة التعريف اللغوي والاصطلاحي (الفرع الأول) ،أهداف الرقابة الإدارية وأسسها (فرع ثاني) ،التمييز بين الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية وما يشابهها من الرقابات الأخرى (فرع ثالث).

الفرع الأول :المقصود بالرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية :

أولاً :التعريف اللغوي للرقابة

الرقابة من رقب ،راقب بمعنى حرسه ، الرقيب وجمع رقباء الحارس، يقال رقيب نفسه ، أي ينتقد أعماله فلا يدع سبيلاً للناس إلى لومه.¹

والرقيب : اسم من أسماء الله الحسنى ، ومعناه الحفيظ الذي لا يغفل أو الحاضر الذي لا يغيب.²

ثانياً : التعريف الاصطلاحي للرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية :

تعرف الرقابة الإدارية بصفة عامة بعدة تعاريف : فقد عرفها "الهوري" : بأنها التأكد من أن ما يتحقق أو ما تحقق فعلاً مطابق لما قرر في الخطة المعتمدة سواء بالنسبة للأهداف أو السياسات أو الإجراءات، وتتضمن عملية الرقابة ثلاثة أمور أساسية :

- التأكد من انجاز الأهداف وفق الخطة الموضوعة .

- التحقق من صحة التصرفات الإدارية التي تمت أثناء التنفيذ.

- التحقق من مشروعية الأعمال الإدارية التي تمت أثناء التنفيذ.³

¹ - لويس معلوف ، المنجد في اللغة والأدب والعلوم، الطبعة ثامنة عشر، المطبعة الكاثوليكية، لبنان، ب س ن ، ص 274.

² - سامية شويخي، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام ،مذكرة ماجستير كلية العلوم الاقتصادية جامعة تلمسان ،2010/2011، ص 41.

³ - عبد العزيز بن سعد الدغيثر، الرقابة الإدارية، 22/ 12/ 2009 ، تاريخ النسخ 15/03/2017، www.al kutubacafe.com.

وتعني الرقابة من المنظور الإداري العام أيضا : بأنها التأكد وتحقق من أن تنفيذ الأهداف المطلوب تحقيقها في العملية الإدارية تسيير سيرها صحيحا حسب الخطة والتنظيم والتوجيه المرسوم لها .¹

وقد عرفها هنري فايول Henri Fayole * بأنها التحقق من أن التنفيذ يتم طبقا للخطة المقررة .²

فالرقابة هي جزء من العمل الإداري تهدف إلى التحقق من صحة الأداء وتقويمه في حال اعوجاجه، وعليه فالرقابة على الأموال العمومية تعني التفتيش والملاحظة والمتابعة والتحقق من الاستعمال الحسن للموارد المالية، وكذلك الوثائق والحسابات، واحترام القوانين والمراسيم والتعليمات.³

وقد عرفها الدكتور محمد كوايتية بأنها تلك التي تتم من جهة مستقلة وتستهدف ضمان سلامة التصرفات والمحاسبية والإدارية، والتأكد من مشروعية النفقة واتفاقها مع الأحكام والقوانين النافذة ومقارنة نتائج التنفيذ بالخطط الموضوعة.⁴

ولقد عرفها مكتب المحاسبة العام في الولايات المتحدة الأمريكية باعتباره هيئة للرقابة الخارجية كما يلي:

- فحص العمليات المالية ومدى الالتزام بالقوانين والتشريعات .

- فحص كفاءة واقتصادية العمليات ومراجعتها.

- فحص ومراجعة نتائج البرامج .⁵

ومن التعاريف السابقة نخلص إلى هذا التعريف الذي يعتبر جامعا إلى حد ما سبق ، فالرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية أو ما يصطلح عليها بالرقابة المالية هي تلك الرقابة التي تقوم بها هيئات يتم إنشاؤها

¹ -محمود محمد معايرة ، الفساد الإداري علاجه في الشريعة الإسلامية -دراسة مقارنة مع القانون الأردني-، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع ،الأردن ،2011، ص 265.

* - هنري فايول : (1841-1925) رائد مدرسة العلمية التسييرية أو الوظيفة الإدارية .

² - سامية شويخي ، مرجع سابق، ص 42.

³ - صرامة عبد الوحيد ، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين الحكومي ، مؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة ورقلة ،2011، ص 135.

⁴ - إنصاف محمود رشيد ، رافعة إبراهيم الحمداني، عدنان سالم الأعرجي، فاعلية نظام الرقابة المالية وأثره على الفساد المالي في العراق -دراسة تطبيقية جامعة الموصل-، مجلة الجامعة الانبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 4 العدد8، 2012 ص326.

⁵ - نور العقاد، الرقابة المالية ،مذكرة ماجستير ، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، ب د س ن، ص 5.

بموجب القانون، وتهدف إلى مطابقة العمل ذي الآثار المالية للقانون. فالرقابة المالية في هذا السياق تعتبر منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، بهدف التأكد من المحافظة على الأموال العمومية ورفع كفاءة استخدامها.¹

ويمكن القول أن هذا المعنى أقرب للمفهوم الإسلامي للرقابة، لأن الرقابة المالية في مفهوم الاقتصاد الإسلامي شاملة ومتكاملة فهي :

-رقابة مالية شرعية على المال العام: وهذا يقتضي الالتزام بما جاءت به الشريعة الإسلامية من قواعد تتعلق بالمال العام إيرادا وإنفاقا والتي من شأنها المحافظة على المال العام وصيانتها من العبث والضياع، وهذا يعني أن الموارد جمعت وفق التعليمات والتوجيهات الإسلامية من جهة، ومن أن هذه الموارد استخدمت في الأغراض المخصصة لها دون إسراف أو تبذير وبأقصى منفعة من جهة أخرى .

-رقابة مالية إدارية: وذلك بحسن إدارة الأموال العامة بالمتابعة والإشراف والتنبيه إلى نقاط الضعف والقصور في الأداء، وتحديد الانحرافات المالية، ثم محاولة إيجاد العلاج المناسب، واقتراح التعديلات المناسبة بما يحقق القضاء على هذه المخالفات والانحرافات المتعلقة بالمال العام.

-رقابة مالية اقتصادية: وذلك بالاستغلال الجيد والأمثل للأموال العامة.²

الفرع الثاني : الأهداف العامة للرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية وأسسها

أولا :الأهداف العامة للرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية

لقد تطورت أهداف الرقابة تبعا لتطور الدولة، فلم تعد تقتصر على التأكد من أن النشاط الحكومي يتفق مع القوانين والأنظمة والتعليمات وفي حدودها بل تجاوز ذلك للتأكد من أن النشاط الحكومي يمارس بأفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة.³

ويمكن تلخيص الأهداف التي تحققها لنا الرقابة الإدارية على المال العام فيما يلي:

¹ - صباح سعد الدين، علمي ، دور الرقابة المالية والتجارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، 2006 ص8.

<https://scholar.najah.edu>

² - بسام عوض عبد الرحيم عياصرة، الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي، الطبعة الأولى، دار الحامد لنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص30.

³ -حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية-دراسة تحليلية وتطبيقية-الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن 2010، ص22 .

- التعرف على المشكلات والعقبات وتحديد الأسباب الرئيسية للمشكلات وتقديم الحلول

- اكتشاف الأخطاء قبل استفحالها وفور وقوعها والمعالجة والتصحيح الفوري لها

- التثبت من أن المسؤوليات تؤدي بالشكل المناسب بعيدا عن الإسراف و الهدر¹

- التأكد من حسن استخدام الموارد المادية والبشرية في المنشأة ، أي أن تقوم الرقابة بتحديد ما تم تنفيذه

عن طريق تقييم الأداء واتخاذ الإجراءات العلاجية، حتى يتماشى الأداء مع الخطط الموضوعة.

- العمل على تحقيق الوفرة المادي في تكاليف عمليات التنفيذ والحد من الإسراف والصراف غير المبرر

والعمل على مطابقة المسائل المالية مع حدود القواعد المقررة².

ثانيا :أسس الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية

إن الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية -الرقابة المالية - لا تقوم بصفة عشوائية دونما حنكة أو دراية

فلا بد أن تكون للرقابة بحد ذاتها في أنماطها وهيئاتها وأساليبها رقابة أخرى ، وهذا لا يتم إلا بقواعد صارمة

تجعل من الرقابة ثابتة ومنتزعة وبالتالي تكون لها فعاليتها على المال العام ومن بين هذه القواعد مايلي:³

1-الاستقلالية والحماية: لا بد إن يتوفر للقائمين بأعمال الرقابة الاستقلال الذي يبعدهم عن الضغوط

والمؤثرات الخارجية، فضلا عن الضمانات اللازمة لتحقيق الحماية الكافية لهم لضمان أداء عملهم الرقابي

بنزاهة وإخلاص.⁴

¹-حسين احمد الطراونة وتوفيق صالح عبد الهادي ، الرقابة الإدارية-المفهوم والممارسة -الطبعة الأولى ،دار الحامد للنشر والتوزيع ،الأردن 2012،ص 25.

²- سعيد يوسف كلاب ،الرقابة المالية والإدارية ودورها في عملية التنمية ، مؤتمر بعنوان تنمية وتطوير قطاع غزة بعد الانسحاب الإسرائيلي ،كلية التجارة ،الجامعة الإسلامية المنعقد في الفترة من 13-15 فبراير 2006 ، غزة ، 2006، ص 1164.

³- داود إبراهيم، البعد الرقابي للأموال من المنظور الأخلاقي الإسلامي، ملتقى الاقتصاد الإسلامي: الواقع... ورهانات المستقبل، المركز الجامعي غرداية، 23 - 24 فيفري ، 2011 ، ص 5.

⁴-لطفني فاروق زلاسي ، مرجع سابق ،ص 45.

2-الكفاءة المهنية : إذ يجب على القائمين بالرقابة:

-أن يكونوا من ذوي الكفاءة ومن ذوي التخصص والمهارات اللازمة، لتدقيق الحسابات ومراجعة العمليات المالية.

- لا بد من تحفيز القائمين بالرقابة مما ينمي فيهم روح التأهيل والتفاني في العمل .

-لا بد وأن تكون القيادة الإدارية القائمة سليمة وإلا فسدت كل المصالح التي تعمل تحت رقابتها.
-لابد من اعتماد الأساليب العلمية والتقنيات الحديثة مما يسهل عمل القائمين بالرقابة لأداء عملهم وفق ما هو مطلوب ومخطط له¹.

3-الاتجاه السياسي للدولة :الذي يمثل مبادئ و أفكار يسعى الحاكم لتحقيقها و عدم تبني المراقب المالي لتلك المبادئ سيؤدي إلى تعثر الأنشطة الرقابية.

4-الأحكام و التشريعات النافذة :فيجب على المراقب أن يكون مطلعاً عليها و يسعى إلى توافق الرقابة معها.

5-أهداف التخطيط التنموي :فمعرفة هذه التوجهات من قبل المراقب تؤهله لأن يوجه أنشطة الرقابة بنفس تلك التوجهات.

6-مبدأ الاقتصادية و ترشيد الإنفاق : و ذلك بالتحقق من أن الوحدة تحقق أهدافها بأقل تكلفة ممكنة و أنها كذلك تتخذ القرارات الرشيدة التي تخدم في نفس الاتجاه².

الفرع الثالث : التمييز بين الرقابة الإدارية على تسيير الأموال وما يشابهها من الرقابات الأخرى

أولاً: الرقابة الإدارية والرقابة البرلمانية

تعرف الرقابة البرلمانية بأنها تلك الرقابة التي تتضمن فحص وتدقيق وتمحيص كافة الأعمال السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية الصادرة عن الدولة، وكذا كافة الأساليب والإجراءات التي يطلع عليها البرلمان

¹-داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 6.

²- سامية شويخي، مرجع سابق، ص 46.

لتحقيق أهداف النظام الرقابي . ويعرفها الأستاذ عمار عوابدي بأنها "الرقابة الخارجية المختلطة، التي تضطلع بها الهيئات البرلمانية المتخصصة دستوريا على أعمال السلطة التنفيذية حكومية وإدارة عامة، بواسطة الوسائل الرقابية المقررة في الدستور"¹

وتتعدد آليات الرقابة البرلمانية على المال العام من المصادقة على الميزانية، إلى مناقشة السياسة الخارجية إلى إمكانية استجواب الحكومة في إحدى القضايا المتعلقة بالمال العام²

وتتفق الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية مع الرقابة البرلمانية، في إن الهدف من كل منهما هو البحث عن جوانب القصور في الأجهزة الإدارية وإيجاد السبل الكفيلة لمعالجة هذا القصور، إلا أن نقاط الاختلاف يمكن أن نوجز أهمها في ما يلي :

1- من حيث الجهة التي تتولى الرقابة :

أ- تتولى الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية أجهزة من داخل الإدارة نفسها بصرف النظر عن موقعها داخل السلطة التنفيذية سواء كانت خارجية أو داخلية بالنسبة للجهاز الإداري الخاضع للرقابة، إذ قد تكون هذه الأجهزة الرقابية خارجية ذات استقلال إداري³.

ب- تتولى الرقابة البرلمانية على تسيير الأموال العمومية المجالس التشريعية في الدول فهذه المجالس لها دور أساس في مناقشة الميزانية العامة وفي وضع القوانين الأساسية المنظمة لشؤون الدولة، كما يمكن لنواب المجلس تقديم الاستجوابات والأسئلة للوزراء المختصين، وتشكيل لجان مختصة كلجنة الشؤون المالية⁴.

2- من حيث وسائل الرقابة :

أ- تتنوع وسائل الرقابة الإدارية على الأجهزة الحكومية حسب طبيعة الجهة التي تقوم بالرقابة

وتتمثل في :

-الإشراف.

-التفتيش .

¹-احمد ولد عبد الرحمان، الرقابة على الأموال العمومية -دراسة مقارنة بين الجزائر وموريتانيا -، مذكرّة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2008/2007، ص 69.

²- مرجع نفسه، ص 67.

³حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص 34.35.

⁴حسين احمد الطراونة، توفيق صالح عبد الهادي، مرجع سابق، ص 176.175.

- المتابعة .

- التقارير .

- التحريات الإدارية .

ب- أما وسائل الرقابة البرلمانية فيحددها دستور كل دولة وتمثل في الوسائل الآتية :

- السؤال .

- الاستجواب .

- لجان التحقيق البرلمانية .

- طلبات المناقشة .

- العرائض .

3- من حيث الآثار المترتبة على الرقابة :

أ- تقتصر آثار الرقابة الإدارية على التصحيح الأخطاء وتلافي أوجه القصور وإيجاد السبل الكفيلة بمنع التجاوزات وإيقاع الجزاءات التأديبية على المخطئ فعلى العموم تعتبر هذه الآثار ذات طبيعة توجيهية وإرشادية .

ب- في حين أن آثار الرقابة البرلمانية لها من الخطورة التي تؤدي¹ لتحريك مسؤولية الحكومة إذا ما عجزت عن حماية المال العام وبالتالي إسقاطها².

ثانيا : الرقابة الإدارية والرقابة القضائية

إن مبدأ الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة³ مكرس دستوريا وتكتسي الرقابة القضائية أهمية بالغة حيث إن الهيئة التي تمارس هذا النوع من الرقابة تتمتع بالحياد والاستقلال التام⁴، إذ تعد إحدى الأساليب المتاحة للأفراد على أعمال الإدارة حيث تهدف إلى :

- تقويم عمل الإدارة وإجبارها على احترام القانون ويتحقق ذلك من خلال إلغاء قرارات الإدارة المعيبة.

- حماية حقوق الأفراد وحرمانهم عن طريق إلغاء القرارات الإدارية أو التعويض عنها أو كلاهما.

¹-حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص.ص. 37.36.38.

²- احمد ولد عبد الرحمان، مرجع سابق، ص93.

³-بويكر ماضي، صور الرقابة على الإدارة المحلية، مذكرة ماستر، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2013-2014، ص43.

⁴-حسين احمد الطراونة، توفيق صالح عبد الهادي، مرجع سابق، ص 177.

ورغم اتفاق كل من الرقابتين في الهدف وهو التزام الإدارة بمبدأ المشروعية، وكذا في أن كلتا الرقابتين موجهتين إلى الإدارة العامة إلا أنهما تختلفان في النقاط الآتية :

1- من حيث الجهة التي تتولى الرقابة:

أ- تتولى الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية أجهزة من داخل الإدارة نفسها بصرف النظر عن موقعها داخل السلطة التنفيذية، سواء كانت خارجية أو داخلية بالنسبة للجهاز الإداري الخاضع للرقابة إذ قد تكون هذه الأجهزة الرقابية خارجية ذات استقلال إداري.¹

ب- الرقابة القضائية تمارس من طرف هيئة قضائية مستقلة عن الإدارة لها استقلالها وضماناتها تتمثل في محاكم إدارية مستقلة ومحيدة.²

2- من حيث مدى الرقابة

أ- للرقابة الإدارية مدى أوسع من الرقابة القضائية، إذ أنها تملك إلغاء أو سحب القرار الإداري لمخالفة القانون أو بسبب عدم الملائمة .

ب- أما الرقابة القضائية لها صلاحية فحص شرعية القرارات الإدارية فقط ، وذلك في حالات نذكر منها: سوء استعمال السلطة، تجاوز الاختصاص، التفسير الخاطئ لبعض النصوص فتقرر بذلك الإلغاء أو التعويض أو كلاهما³

المطلب الثاني : مفهوم الأموال العمومية وآليات حمايتها

تحتاج الأشخاص الإدارية المختلفة في إدارتها للمرافق العامة والمؤسسات العمومية ، إلى أموال متنوعة ، منها الثابت ومنها المنقول ، فالأموال الخاصة هي أموال تملكها الدولة أو الأشخاص الإدارية بغرض استغلالها والحصول على ما تنتجه من موارد مالية ، أما الأموال العامة فهي أموال تخصص للنفع العام أي لاستعمال الجمهور مباشرة أو لخدمة مرفق عام .

¹ -حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص. 34.35

² - مرجع نفسه، ص. 43.

³ - حسين احمد الطراونة، توفيق صالح عبد الهادي، مرجع سابق، ص. 178.179

الفرع الأول : مفهوم الأموال العمومية

حتى تتمكن الدولة من القيام بوظائفها كاملة ، لابد من توفرها على الوسائل المادية اللازمة التي تمكنها من إعمال مشاريعها على أرض الواقع، إذ لابد أن تتاح لها الأموال اللازمة لتدبير مرافقها.

- **أولا : تعريف المال العام :** هو مجموعة العقارات والمنقولات المملوكة من طرف الدولة ، والمخصصة للمنفعة العامة ، ولخدمة الجمهور العام ، والخاضعة للقانون العام .¹

وتعرف الأموال العامة بأنها أموال الأشخاص العامة بما في ذلك الدولة والمؤسسات العامة والسلطات المحلية²

وقد حدد الدستور 1996 بتعديله الأخير³ المال العام بنص المادتين 18 و20:

المادة 18: « الملكية العامة هي ملك المجموعة الوطنية . وتشمل باطن الأرض، والمناجم ، والمقالع ، والموارد الطبيعية للطاقة، والثروات المعدنية الطبيعية والحية ، في مختلف مناطق الأملاك الوطنية البحرية، والمياه، والغابات. كما تشمل النقل بالسكك الحديدية، والنقل البحري والجوي، والبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، وأملاك أخرى محددة في القانون .»

المادة 20: « الأملاك الوطنية يحددها القانون . وتتكون من الأملاك العمومية والخاصة التي تملكها كل من الدولة ، والولاية، والبلدية . يتم تسيير الأملاك الوطنية طبقا للقانون.»

كما أشار القانون الإجراءات المدنية والإدارية⁴ في المادة 688: « تعتبر أموالا للدولة العقارات والمنقولات التي تخصص بالفعل أو بمقتضى نص قانوني لمصلحة عامة ، أو الإدارة، أو مؤسسة عمومية أو هيئة لها طابع إداري، أو مؤسسة اشتراكية ، أو لوحدة مسيرة ذاتيا أو لتعاونية داخلية في نطاق الثورة الزراعية .»

¹ - أبو منصف ،مدخل للتنظيم الإداري والمالية العامة، دار المحمدية العامة، الجزائر ، ب س ن ،ص 74.

² -la blog de 3 étudiantes en l2 dedroit L'UAG de fouillole-définition des finance publiques-
www.unblog.fr،historique de navigation14/04/2016.

³قانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437هـ الموافق ل 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري ، ج ر عدد14
2016/03/07.

⁴ - قانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر 1429هـ الموافق ا 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، ج ر عدد 21،
2008/04/ 23.

- ثانيا : خصائص المال العام

تتميز الأموال العامة بعدة خصائص وهي :

- أن تكون ذات منفعة عامة : أن جميع أموال الدولة لا تخصص للمنفعة الخاصة ، بل هي في خدمة الصالح العام وبالتالي فجميع الأفراد من حقهم الاستفادة من الأموال العامة وذلك بطريقة مباشرة أو غير مباشرة .

- أن تكون ملك للدولة : أن جميع الأموال العامة سواء كانت ثابتة أو منقولة ملك للدولة أو احد أشخاص القانون العام.¹

- أن تخضع للقانون العام : إن الأموال العامة يطبق في تنظيمها وحمايتها القانون العام، وبالتالي في حالة ظهور نزاع يتعلق بالمال العام يتم عرضه على الغرفة الإدارية بمجلس القضاة، حيث يطبق عليه القانون الإداري الذي تكون فيه الدولة صاحبة السلطة.

الفرع الثاني : الحماية القانونية للأموال العمومية

يترتب على اكتساب المال صفة العمومية أن يكفل له المشرع الحماية الواجبة ، وسبب في ذلك أن المال العام مخصص للمنفعة العامة فهو يهدف إلى تحقيق النفع العام ، كما انه دون الحماية التشريعية للمال العام ستعرض المرافق العامة للتعطيل وتضعف قدرة أدائها للخدمات العامة .²

لدى فقد حرصت أغلب الدول على النص في دساتيرها على وجوب حماية ودعم ملكية هذه الأموال ، وهو ما فعلته الجزائر في دستورها الحالي، إذ نصت المادة 80 منه على انه " يجب على كل مواطن أن يحمي الملكية العامة ومصالح المجموعة الوطنية ، وتحترم ملكية الغير"³ واتبعته بقوانين عادية موضحة أوجه الحماية وطبيعتها سواء من ناحية المدنية أو الإدارية أو الجنائية.

¹ - منتديات ستار تايمز ، ابو عبد الوكيل الأموال العامة، 3 أفريل 2017. www.startimes.com

² - مقال بعنوان حماية المال العام في تشريع الجزائري ، مجلة القانون والعلوم الإدارية، 27/12/2012، تاريخ التصفح 26/03/2017 (www.droit-arab.com)

³ - قانون رقم 16-01، مرجع سابق.

أولا : الحماية المدنية والإدارية :

تمثل الحماية المقررة في القانون الإجراءات المدنية والإدارية والقوانين الأخرى المنبثقة عنه، إحدى الضمانات القانونية للأموال العمومية في مواجهة التعدي أو الغصب الذي قد يصدر من أي شخص طبيعي أو معنوي¹

نصت المادة 636 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية في فقرتها الأولى والثانية على ما يلي :

«فضلا عن الأموال التي تنص القوانين الخاصة على عدم جواز الحجز عليها، لا يجوز الحجز على الأموال الآتية : الأموال العامة المملوكة للدولة أو للجماعات الإقليمية أو للمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك».²

ونصت المادة 4 من قانون الأملاك الوطنية في فقرتها الأولى على ما يلي « الأملاك الوطنية العمومية غير قابلة للتصرف فيها ولا للتقادم ولا للحجز ويخضع تسييرها لأحكام هذا القانون مع مراعاة الأحكام التشريعية الواردة في النصوص الخاصة».³

من خلال هاتين المادتين نخلص إلى الضمانات القانونية المقررة لحماية الأموال العمومية

1- عدم جواز اكتساب المال العام بالتقادم :

ويقصد به عدم جواز اكتساب المال العام بالتقادم المكسب فلا تسري على المال العام قاعدة الحيابة في المنقول سند الملكية .

2- عدم قابلية الحجز على المال العام :

يقصد بها عدم جواز التنفيذ الجبري على أموال الإدارة وقرر هذا المبدأ لضمان سيورة المرافق العامة .

¹ - احمد ولد عبد الرحمان ، مرجع سابق ، ص 207.

² - قانون رقم 08-09، مرجع سابق .

³ - قانون رقم 08-14 المؤرخ في 17 رجب 1429هـ الموافق ل 20 يوليو 2008 يعدل ويمم قانون رقم 90-30 المؤرخ في 14 جمادى الأولى 1411هـ الموافق ل 1 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية ج ر عدد44، 2008/08/03.

3- عدم جواز التصرف في المال العام :

يهدف إلى منع التصرفات الناقلة للملكية للمال العمومي* سواء كانت هذه التصرفات مجانية أو بمقابل.¹ كما تلزم المادة الثامنة من قانون الأملاك الوطنية الهيئات العامة بإجراء جرد عام للأموال العامة قصد ضمان حمايتها واستعمالها وفقا للأغراض التي خصصت لها وهي غاية الحماية الإدارية ويتضمن هذا الجرد عنصرين لا غنى عنهما :

1- تسجيل وصفي: ويتمثل في بيان كافة مكونات الملك العام وخصائصه

2- تسجيل تقويمي: وهو إثبات القيمة النقدية للمال العام²

ثانيا : الحماية الجنائية

يحمي القانون الجنائي -العقوبات- حقوقا كثيرة وردت في أفرع القوانين الأخرى ، فغالبا ما نجد قانون العقوبات هو الذي يحدد الجزاءات التي تخالف التشريعات المختلفة ، وفي سبيل حماية المال العام فقد أقر المشرع توقيع عقوبات جنائية على المعتدي على هذه الأموال ، ولو من غير قصد.³ وصورا لاعتداء على الأموال العامة متعددة فقد تكون على شبكة التليفونات أو على الطرق العامة أو على مجاري المياه.... الخ.

وملاحظ على الحماية الجنائية أنها لا يضمها كلها تشريع واحد، وإنما تشريعات متعددة على رأسها قانون العقوبات فضلا عن كثير من المراسيم والقرارات الأخرى.

ويلاحظ كذلك أن هناك من القوانين ما يتوسع إلى حد كبير في مفهوم المال العام بحيث يمتد إلى أموال مملوكة لأشخاص القانون وغير مخصصة للمنفعة العامة. مثال ذلك في مصر القانون الصادر عام 1972 الذي قرر

*-تقابلها المادة 44 من القانون التنفيذي الفلسطيني رقم 23 سنة 2005 (لا يجوز الحجز ولا اتخاذ إجراءات تنفيذ أخرى الأموال العامة المنقولة وغير منقولة للدولة والأشخاص الاعتباريين أو الهيئات المحلية أو أموال الأوقاف المخصصة لأداء عمله).

¹ - احمد ولد عبد الرحمان ،مرجع سابق، ص 208 - 210.

² -أعمر بجياوي ، نظرية المال العام ،دار هومة للطباعة والنشر ،الجزائر، 2002، ص 114.

³ - محمد علي احمد قطب ،الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام (وفقا لأحكام القانون المدني والإداري والجنائي والتشريع الإسلامي وآراء الفقه وأحكام القضاء واثر التخصص في ذلك)، الطبعة الأولى ،ايتراك للنشر والتوزيع ،مصر، 2006، ص،83-84.

أن هذه الحماية لا تقتصر على الدولة أو القطاع العام بل تشمل كذلك بعض جمعيات وهيئات القطاع الخاص التي تساهم بنشاطها في تحقيق أهداف المجتمع.¹

الفرع الثالث : حماية المال العام في شريعة الإسلامية

قال الله تعالى : «الْمَالُ وَالْبَنُونَ زِينَةُ الْحَيَاةِ الدُّنْيَا وَالْبَاقِيَةُ الصَّالِحَةُ خَيْرٌ عِنْدَ رَبِّكَ ثَوَابًا وَخَيْرٌ

أَمَلًا». ² انطلاقا من الآية الكريمة يعتبر المال زينة الحياة الدنيا وهو محور السعادة متى أستعمل في مواضعه

المطلوبة شرعا ، ومن أكبر أسباب الشقاء إذا عدل به عن الصراط السوي ، وهو مدعاة الحضارة وال عمران كما أنه مجلبة الدمار والخسران.³

ولما كان المال العام من أكثر الأموال تعرضا للضياع والاعتداء ، لكونه مملوك لجموع الناس وليس لفرد بعينه

فقد أعطى الإسلام اهتماما خاصا لحماية المال العام ⁴ ، وأوكل مهمة ذلك للخليفة والعمال في الأمصار.

فقد كان رسول الله صلى الله عليه وسلم يمارس بنفسه إنفاق واستحصال الأموال العامة ، ⁵ وكان يبعث إلى

الأقاليم ، أمراءه على الصدقات ويوضح لهم الأحكام والمبادئ التي يلتزمون بها .⁶

وعلى نهجه صلى الله عليه وسلم سار الخلفاء الراشدون ولعلنا نجد في عهد عمر بن الخطاب أنجع الوسائل

والطرق التي انتهجها رضي الله عنه في الرقابة على عماله ومحاسبتهم نذكر منها ما يلي :

1- أحسن اختيار العمال .

2- إحصاء ثروة العمال قبل توليهم أعمال الولايات .

¹ - عبد العزيز السيد الجوهري، محاضرات في الأموال العامة دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، جامعة وهران، 1983، ص.31.32.

² - سورة الكهف، الآية 46.

³ - د. طارق محمد بن عبد الله الخويطر، المال المأخوذ ظلما دار اشبيليا للنشر وتوزيع طبعة الأولى الرياض 1999. ص 117.

⁴ - د. حسين حسن شحاتة، حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية، دار النشر للجامعات طبعة الأولى مصر 1999 ص 35.

⁴ - امجد نبيه عبد الفتاح لبادة، حماية المال العام وضريبة الدين، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا جامعة بنجاح فلسطين 2006، ص 6 .

⁶ - حسين حسن شحاتة، مرجع سابق، ص 58.

- 3- بث الرقباء والعيون لمراقبة الولاية.¹
- 4- إرسال مفتشين ليقوموا بالتدقيق والمراجعة على أعمال الولاية .
- 5- كان يسافر للولايات للتفتيش .
- 6- إنشاء بيت مال على هيئة دواوين :ديوان الخراج وديوان العطاء²، تبين مما سبق مدى الاهتمام الذي أولاه الإسلام للمحافظة على الأموال العامة، مجسدا في تحريم الإسلام للسرقة وقطع الطريق والغصب والخيانة والنهب والاختلاس وكل اعتداء على المال وجعل لهذه الجرائم عقوبات زاجرة ورادعة.³

¹ - حسين حسن شحاتة، مرجع سابق، ص 59.

² - طارق محمد بن عبد الله الخويطر، مرجع سابق، ص 125.

³ - علي كاظم حسين، الرقابة المالية في الإسلام، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد 22، 2009، ص 255.

المطلب الثالث : أهمية الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية .

تبرز أهمية الرقابة المالية من أهمية المحافظة على المال العام بما ينعكس على عدة نواحي:

- من الناحية الاقتصادية: يظهر في متابعة تنفيذ المشاريع والتأكد من أوجه الصرف، وفقا لما هو مخصص لتلك المشاريع .

- من الناحية القانونية : يظهر في تحديد جسامه الخطأ وتأثيره على المال العام ،ومسؤولية مرتكبي الأخطاء أو التلاعب أو الغش والاحتيال والعقوبات المفروضة على تلك الأخطاء وفق القوانين والتعليمات .

- من الناحية المالية : التأكد من جدية العمل لمنتسبي الدولة وتحصيل الإيرادات¹ وترشيد الإنفاق الحكومي العام وضع الإسراف والإنفاق غير مبرر² .

- ومن ناحية الاجتماعية: إذ يعتبر الرقابة الوسيلة الأهم في الحد من الأمراض الاجتماعية الخطيرة ،كانتشار ثقافة الفساد واستباحة المال العام³ .

وتكتسي الرقابة أهمية من حيث أنها تؤدي إلى رفع مستوى الأداء وتسهل عملية المتابعة وتمكن الموظف من معرفة وإدراك حجم ونوعية الأعباء الموكلة إليه وتمكنه من معرفة نقاط الضعف والقوة مما يمكنه من تحديد نوعية البرامج ومجالات التنمية والتدريب المناسبة .

والرقابة ضرورية للقضاء على كثير من الأخطاء والانحرافات داخل الأجهزة الإدارية للدولة ، تعرفل تحقيق مصالح المواطنين⁴ وذلك بمراعاة الاقتصاد في صرف هذه الأموال واستغلالها الحسن⁵ .

¹ - انصاف محمود رشيد ،رافعة ابراهيم حمداني ،عدنان سالم الاعرجي، مرجع سابق، ص 237.

² -رمضان صديق، الوجيز في المالية العامة وتشريع الضريبي، ب د ط، ب د ن ،القاهرة، 2009، ص 143.

³ - انصاف محمود رشيد ،رافعة ابراهيم حمداني ،عدنان سالم الاعرجي، مرجع سابق، ص 237.

⁴ - نعمات محمد احمد ابد، مرجع سابق، ص 24.

⁵ - د. محمد حلمي مراد ،مالية الدولة ، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، 1959 ، ص 118.

فأهمية الرقابة الإدارية على الأموال العمومية تتمحور حول بند أساس وهو ضبط التسيير¹ سواء تعلق الأمر بضبط إيرادات ونفقات الدولة أو تعلق الأمر بمحاسبة القائمين على أمور هذه الأموال.²

وتتجه الدراسات الحديثة إلى عدم الاقتصار على هذا البند وإنما تتعداه إلى ضرورة خلق رقابة إيجابية بناءة لا تقتصر على مجرد اكتشاف الأخطاء والانحرافات وإنما البحث عن أسبابها وكيفية تجنب وقوعها فضلاً عن القيام بالدراسات الميدانية وإجراء البحوث العلمية بقصد التوصل إلى أسباب المشكلات ونقاط الضعف في العملية الإدارية.³

¹ -وسيلة بن البشير، ظاهرة الفساد الإداري والمالي مقال صفقات العمومية، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم سياسية، جامعة مولود معمري، 2013، ص 168.

² - عوف محمود الكفراوي، مرجع سابق، ص ص 267-268.

³ - ماجد محمد سليم أبوهذاف، تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية، -دراسة تطبيقية على مؤسسات الحكومية قطاع غزة -، مذكرة ماجستير، كلية التجارة الجامعة الإسلامية غزة 2006، ص 43.

المبحث الثاني : التطور التاريخي لمفهوم الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية

لم تكن الرقابة الإدارية على الأموال العمومية أو ما يصطلح عليها بالرقابة المالية وليدة اليوم ، وإنما مرت بأزمة وعصور متعاقبة حتى وصلت إلى يومنا الحاضر ، حيث رافقت الرقابة نشوء حضارات إنسانية وتطورت بتطورها و ما ملامحها وأشكالها وتنظيماتها التي نجدها اليوم، إلا خلاصة ما توصلت إليه جهود وأفكار من سبقنا في هذا المجال .¹

ترجع نشأة الرقابة المالية إلى نشأة الدولة وملكيته للمال العام وإدارته نيابة عن الشعب ، فقد كان لدى الفراعنة في مصر رقابة تهتم بضبط المحاصيل باعتبارها أهم الأشياء التي يمكن اقتضاء الضرائب منها ، كما كان لدى أثينا منذ 300 سنة قبل الميلاد مؤسسة مختصة بالرقابة على أموال الدولة .²

كما يعتبر تشريع حمورابي بالعراق أقدم تشريع نظم شؤون المال حيث نصت المادة 6 منه على السرقة وإعدام من تمسك بيده الأشياء المسروقة .³

¹ - لطفى فاروق زلاسي، مرجع سابق، ص 35.

² - د عوف محمد كفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، الطبعة الثالثة، مركز الإسكندرية للكتاب، 2016، ص 17.

³ - سامية شويخي، مرجع سابق، ص 38.

المطلب الأول : تطور الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية في الفكر الغربي

يتضح من استعراض القانون الروماني مدى الاهتمام الذي أعطاه الرومان منذ القدم إلى أن تفعيل الدور الرقابي الذي لا يكون إلا بممارسة صلاحيات الرقابة في ظل الاستقلال ودون منح صاحب السلطة الأعلى حق الاعتراض على قرار المحتسب أو الرقيب.¹

وتعد فرنسا من أوائل الدول التي أخذت بالرقابة المالية العليا وبالرجوع إلى نشأة الرقابة في فرنسا نجد أنها ترجع إلى عام 1252م حينما أنشأ الملك سانت لويس غرف تفتيش، ومن بين الغرف التي ضمنتها: غرفة باريس وتجلت وظيفتها في فحص حسابات الملك إلا أنها كانت خاضعة بشكل كبير للملك، اعتباراً لعدم الفصل من أموال الحاكم وأموال الدولة آنذاك بعد أن صدر أمر العام 1320 يهدف إلى تبني نظام حقيقي لغرف الحسابات.²

وقد أسهم تطور الدولة وانتقالها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة في جميع نواحي الحياة وتطور السلطات وانقسامها إلى قضائية، تشريعية، تنفيذية بالإضافة إلى الكوارث والأزمات التي مرت بها عديد الدول أسهم في دفع المجتمعات إلى تطوير أجهزتها الرقابية فظهرت في انكلترا على سبيل المثال هيئة رقابية مالية سنة 1866. وانشأ أول معهد للمراقبين في أمريكا سنة 1930.³

المطلب الثاني : تطور مفهوم الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية في العصر الإسلامي

جاء الدين الإسلامي بدستور كامل للحياة في جميع نواحيها فلم يقتصر اهتمامه على النواحي الدينية بل نظم قواعد المعاملات بين الأفراد والجماعة ووضع أسس الرقابة العامة والمحاسبة للمسلم سواء كان فرداً أو أمة⁴ من خلال ما ورد في القرآن الكريم والسنة النبوية من أدلة وبراهين .

¹ - سامية شويخي، مرجع سابق، ص 40.

² - سعيد حمدي، تطور الرقابة العليا على المال العام وأصولها التاريخية، مجلة القانون والأعمال، جامعة الحسن الأول، 2016، تاريخ التصفح 27مارس 2017، www.droitertreprise.org.

³ - نور العقاد، مرجع سابق، ص 11.

⁴ - عوف محمد الكفراوي، مرجع سابق، ص 147.

الفرع الأول: الأسس الشرعية للرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية

أولاً : القرآن الكريم :

حرص القرآن الكريم على تنظيم مهام ولاية أمور المؤمنين، بشكل الذي يضمن سريان الأمور بالشكل المطلوب من خلال فرضه إلزامية الرقابة الدائمة على من هم تحت ولاية ولاية الأمور، بل قد تمتد إلى ولاية الأمور ذاتهم ليعرف بذلك مواطن الخلل فيصلحها ومواطن الصلاح فيزيدها ثابتاً وما هذه الرقابة إلا صورة من صور الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر نجدها في قوله تعالى «الَّذِينَ إِنْ مَكَّنَّاهُمْ فِي الْأَرْضِ أَقَامُوا

الصَّلَاةَ وَءَاتَوْا الزَّكَاةَ وَأَمَرُوا بِالْمَعْرُوفِ وَنَهَوْا عَنِ الْمُنْكَرِ وَلِلَّهِ عَاقِبَةُ الْأُمُورِ»¹.

ونجدها في قوله تعالى «وَقُلْ أَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عِلْمِ الْغَيْبِ

وَالشَّاهِدَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ»².

وقوله تعالى «كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ»³.

وقوله تعالى «وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ»⁴.

فقد وضعت هذه الآيات أسس الرقابة والتي تقتضي أن يراقب الفرد نفسه وأخاه المسلم ويراجع الحاكم وولي الأمر إذا جانب الصواب.⁵

¹ - سورة الحج ، الآية 41

² - سورة التوبة الآية 105.

³ - سورة ال عمران الآية 110.

⁴ - سورة التوبة الآية 71.

⁵ - عوف محمد الكفراوي، مرجع سابق ، ص 150.

ثانيا : السنة النبوية :

يعتبر محمد -صلى الله عليه وسلم - معلم البشرية لدى فقد كان يشرف على إدارة الأموال العامة بما يتفق مع شرع الله وقد حاسب كل من يتولى عملا لمصلحة المسلمين ولا يرعاه حق الرعاية ، فعن أبي حميد الساعدي قال : استعمل الرسول -صلى الله عليه وسلم - رجلا يدعى ابن اللبيبة من الأزدي على صدقات بني سليم، فلما جاء حاسبه قال : « هذا لكم وهذا أهدي لي ، فقال رسول الله صلى الله عليه وسلم ما بال الرجل نستعمله على العمل فيقول هذا لكم ، وهذا أهدي لي، فهلا جلس في بيت أبيه أو بيت أمه فينظر أيهدى إليه أم لا ، والذي نفسي بيده لا يأخذ منه شيئا إلا جاء يوم القيامة يحمله على رقبتة إن كان بعيرا له رغاء أو بقرة لها خوار » رواه البخاري .¹

الفرع الثاني : تطبيق الرقابة الإدارية على الأموال العمومية في مراحلها الأولى

أولا : في عصر الخلفاء الراشدين :

1- عهد أبو بكر الصديق : لقد سار أبو بكر الخليفة الأول لرسول -صلى الله عليه وسلم -على نهج صاحبه ، لم يغير ولم يعدل فكان -رضي الله عنه - يحاسب عماله على المستخرج والمنصرف، فلما قدم له معاذ من اليمن بعد وفاة النبي- صلى الله عليه وسلم- قال له ارفع حسابك وحاسبه على الإيرادات والمصروفات لدى فقد حرص أبو بكر على أموال المسلمين التي كانت تؤدي في عهد رسول الله -صلى الله عليه وسلم- .²

2- عهد عمر بن الخطاب : أما في عهد عمر بن الخطاب -رضي الله عنه - فقد أنشأ بيت مال المسلمين ووضعت الدواوين³ وشدت الرقابة على ولاية شؤون المسلمين .

3- عهد عثمان بن عفان رضي الله عنه : أما في عهد عثمان بن عفان -رضي الله عنه- فقد سار على نهج السلف فقد بعث العيون لكشف أحوال عماله واعتمد على أهل الثقة في اختيار معاونيه⁴ ضف إلى ذلك انه كان يتابع الخراج ويقيم أداء من يوليهم .⁵

¹ - سامية شويخي، مرجع سابق، ص 112.

² - عوف محمود كفاوي، مرجع سابق، ص 154.

³ - اعمر يحيوي، مساهمة في دراسة المالية العامة - النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة، ب د ط، دار هومة، الجزائر 2005، ص 12.

⁴ - حسين حسن شحاتة، مرجع سابق، ص 63.

⁵ - عوف محمد كفاوي، مرجع سابق، ص 197.

4- عهد علي بن أبي طالب - كرم الله وجهه- : وبصدد الرقابة في عهده رضي الله عنه يروى في الأثر أن عليا ، كتب لمالك بن الأشتر حين ولي مصر يأمره بالرقابة على العمل والعمال ، حيث قال له : « ثم تفقد أعمالهم وابعث العيون من أهل الصدق والوفاء عليهم فإن تعاهدك في السير لأموهم جذوة لهم على استعمال الأمانة والرفق بالرعية ».¹

ثانيا : في العصر الأموي :

في عهد الدولة الأموية ازداد تطور الرقابة المالية ، بسبب إنشاء الدواوين والأجهزة الرقابية وكان الولاة يدققون في اختيار العمال كنوع من أنواع الرقابة .²

ومن أهم الدواوين التي نظمت الأموال في هذا العصر :

- ديوان الخراج .

- ديوان الاستهلاك أو الإيرادات المتنوعة

ثالثا : في عصر العباسي :

بسقوط الدولة الأموية وتولي العباسيون أمر الدولة الإسلامية أحدثوا تقدما في النظم الإدارية للدولة ، فانشأ العباسيون ديوانا سموه ديوان النظر أو المكتبات والمراجعات وكان ديوان الزمام* وهو يشبه جهاز مجلس المحاسبة الآن ، من أعظم النظم التي أدخلها الخليفة المهدي^{3**} تلخصت مهمة هذه الدواوين في :

1- حفظ القوانين على الرسوم العادلة من غير زيادة على الرعية أو نقصان من حق بيت المال .

2- استفاء الحقوق ممن وجبت عليه من العاملين أو استبقائها من القابضين لها من العمال .

3- محاسبة العمال .

4- إخراج المال لما ثبت في القوانين العادلة .⁴

¹ - محمود محمد معبرة، مرجع سابق، ص 273.

² - سامية شويخي، مرجع سابق، ص 115.

* يقصد بديوان الزمام أن الدواوين تجمع لرجل يضبطها بزمام يكون له على كل ديوان ويولي على كل منها رجلا(عوف محمد الكفراوي، مرجع سابق ص 173).

** - هو عبد الله محمد بن عبد الله المنصورين محمد بن علي المهدي بالله ثالث خلفاء الدولة العباسية (ولد 127هـ/745م) في عهده فتحت اربد من الهند تويي (169هـ/785م) .

³ - سامية شويخي، مرجع سابق، ص 116.

⁴ -عوف محمود كفراوي، مرجع سابق، ص 174

المطلب الثالث: تطور الرقابة الإدارية في المنظومة التشريعية الجزائرية (الأسس القانونية):

لقد أعطيت للرقابة على المالية العمومية في الجزائر أهمية بالغة بتزويدها بمجموعة من القوانين و التنظيمات التي تهدف إلى تطبيق استراتيجيات نظام المالية العمومية.

ولقد اقتصر ميدان الرقابة بعد الاستقلال على الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بتنفيذها، والتي يمارسها المراقب المالي و المحاسب العمومي، بالإضافة إلى مديرية رقابة الدولة و قد استمر هذا الوضع إلى غاية 1980، ثم تطور مفهوم الرقابة ليشمل عدة هيئات و مؤسسات عمومية و اقتصادية بعد أن انتهجت الجزائر سياسة اقتصاد السوق سنة (1990) وسنتطرق إلى تطور الرقابة الإدارية في المنظومة التشريعية الجزائرية في ثلاثة فروع: التشريع الأساسي (فرع أول) التشريع العادي (فرع ثاني) التشريع اللائحي (فرع ثالث)

الفرع الأول: التشريع الأساسي (الدستور)

لقد أفرد المشرع الجزائري في مختلف الدساتير جملة من المواد التي تكرس مفهوم الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية لعنا نقتصر على دستور 1996 بتعديله الأخير سنة 2016 حيث أقر ما يلي :

بأن المؤسسات الدستورية و أجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي و التنفيذي مع الدستور، ومكلفة أيضا بالتحقيق في ظروف استخدام الوسائل المادية و الأموال العمومية و تسييرها.¹

كما أسس هيئة عليا للرقابة أطلق عليه اسم مجلس المحاسبة، و يتمتع هذا المجلس بالاستقلالية، و يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.²

حيث كان هدف المشرع من استحداث هذا المجلس تطوير الحكم الراشد ودعم الشفافية في تسيير الأموال العمومية .

¹-المادة 181 من القانون 01-16، مرجع سابق

²- المادة 192 ، من القانون 01-16، مرجع نفسه.

الفرع الثاني: التشريع العادي:

1- القانون رقم 80-05 المؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1400 الموافق لأول مارس سنة 1980 يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة.

حدد هذا القانون الصلاحيات المنوطة بمجلس المحاسبة، بالإضافة إلى طرق تنظيمه و تسييره والجزاءات المترتبة عن تخرياته.¹

كما حدد طبيعة الصلاحيات الموكلة له التي تتنوع بين صلاحيات قضائية وأخرى إدارية، مشيراً إلى نطاق اختصاصه، الذي ينصب على مراقبة مالية الدولة و الحزب و المؤسسات المنتخبة و المجموعات المحلية و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها.²

2- القانون 90-32 المؤرخ في 17 جمادى الأولى 1411 الموافق 04 ديسمبر سنة 1990 يتعلق بمجلس المحاسبة و سيره، المعدل و المتمم، بموجب هذا القانون تم تجريد مجلس المحاسبة من صلاحياته القضائية حيث جاء في:

حيث اعتبر مجلس المحاسبة هيئة وطنية مستقلة للرقابة المالية اللاحقة يعمل بتفويض من الدولة، طبقاً لأحكام الدستور³، كما جرد المجلس من مراقبة المؤسسات العمومية الاقتصادية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري.

3- القانون 90-21 المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق ل 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.⁴

4- الأمر رقم 95-20 مؤرخ في 19 صفر 1416، الموافق 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل و المتمم، لقد أعاد الأمر 95-20 لمجلس المحاسبة صلاحياته القضائية حيث

¹ - المادة الأولى من القانون رقم 80-05 المؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1400 الموافق 01 مارس 1980، الخاص بتنظيم مجلس المحاسبة عدد 10/1980/03/4.

² - المادة الثالثة من القانون رقم 80-05، المرجع نفسه .

³ - المادة الأولى من القانون رقم 90-32 المؤرخ في 17 جمادى الأولى 1411 الموافق ل 04 ديسمبر 1990، يتعلق بمجلس المحاسبة وسيره ، ج ر عدد 53، 1990/12/5.

⁴ - القانون رقم 90-21 المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق ل 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، ج ر عدد 35، 1990/08/15.

خصه برقابة كل الأموال العمومية مهما كان الوضع القانوني لمسيرها من خلال تقريره بان مجلس

المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة اليه¹

5- الأمر رقم 02-10 المؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق ل26 غشت سنة 2010،

المعدل و المتمم للأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر عام 1416 الموافق 17 يوليو سنة

1995، و المتعلق بمجلس المحاسبة.²

لقد وسع الأمر رقم 02-10 من صلاحيات مجلس المحاسبة من خلال تعزيز الوقاية و مكافحة جميع أشكال

الغش و الممارسات غير قانونية أو غير شرعية التي تشكل تقصير في الأخلاقيات و في واجب النزاهة أو

النظارة بالأموال و الأموال العمومية.

كما وسع من مجال الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة لتشمل تسيير الشركات و المؤسسات و الهيئات، مهما

يكن وضعها القانوني، التي تملك في 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.

6- القانون رقم 01-06 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006 المتعلق

بالوقاية من الفساد و مكافحته: حيث جاء في مادته 20 ما يلي:

" تكلف الهيئة لا سيما بالمهام الآتية:

اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون و تعكس النزاهة و الشفافية و المسؤولية في

تسيير الشؤون و الأموال العمومية".³

¹ -المادة الثالثة من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق 07 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة ج ر ع 39 ، 1995.

² -الأمر رقم 02-10 المؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق ل26 أوت 2010، المعدل و المتمم للأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر عام 1416 الموافق 17 يوليو سنة 1995، و المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر عدد 50 ، 2010/09/1.

³ -قانون رقم 01-06 ، المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق 20/02/2006 يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته ، ج ر عدد 14 2006/03/08.

الفرع الثالث : اللوائح التنظيمية

1- مرسوم تنفيذي رقم 80-53 مؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1400 الموافق ل 01 مارس سنة 1980 المتضمن إحداث مفتشية العامة للمالية:

حيث أحدث هذا المرسوم هيئة للمراقبة، توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، تسمى " المفتشية العامة للمالية".

تمثل المراقبة التي تمارسها المفتشية العامة للمالية في مهامها المراجعة أو التحقيق تناول ما يلي:

- شروط تطبيق التشريع المالي و الحسابي و الأحكام القانونية أو التنظيمية التي يكون لها انعكاس مالي مباشر.

- التسيير و الوضع الماليين في المصالح أو الهيئات التي تجرى عليها المراقبة.¹

و قد زادت أهمية الرقابة المالية في الجزائر منذ التحولات الاقتصادية التي شهدتها الدولة نهاية الثمانينات من القرن الماضي، حيث التزم النهج الاقتصادي (اقتصاد السوق) الزيادة في النفقات العمومية، قصد السيطرة على البرامج الضخمة التي ميزت الاقتصاد الوطني، كذلك سياسات تطهير المؤسسات و خصوصتها، وهي نفس الظروف التي أحدثت تغييرات في المنظومة الرقابية. فبموجب القانون 88-01 مؤرخ في 12 جانفي 1988، والمتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، أصبحت هذه الأخيرة متمتعة بالاستقلالية، وتم إخضاعها لرقابة محافظي الحسابات مما يعني تجريد مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية من مراقبة هذه المؤسسات.

2- مرسوم تنفيذي رقم 09-374 مؤرخ في 28 ذي القعدة عام 1430، الموافق ل 16 نوفمبر سنة 2009، يعدل و يتم المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413 الموافق ل 14 نوفمبر سنة 1992 و المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.²

¹ -المرسوم التنفيذي رقم 80-53 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1400 الموافق ل 01/03/1980 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية ، ج ر عدد 10، 4 /03/1980.

² -مرسوم تنفيذي رقم 09-374 مؤرخ في 28 ذي القعدة عام 1430، الموافق ل 16 نوفمبر سنة 2009، يعدل و يتم المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413 الموافق ل 14 نوفمبر سنة 1992 و المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر عدد 67، 19 /11/2009.

3- مرسوم تنفيذي 11-381 مؤرخ في 25 ذي الحجة عام 1432، الموافق 21 نوفمبر سنة 2011

يتعلق بمصالح المراقبة المالية: حيث جاء في المادة 03 أن المراقب المالي يمارس مهامه الرقابية لدى:

- الإدارة المركزية.

- الولاية.

- البلدية.¹

4- مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 02 ذي الحجة عام 1436، الموافق 16 سبتمبر سنة

2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام لقد أُلزم المشرع الجزائري كل

مصلحة متعاقدة، كما أُلزم سلطتها الوصائية بإنشاء هيئة لممارسة الرقابة الداخلية على الصفقات

التي تبرمها بما يتماشى مع آليات الرقابة المقررة في القانون الصفقات العمومية (المادة 159 من

المرسوم 15-247).

كما نصت المادة 163 من المرسوم 15-247 على الرقابة الخارجية التي تمارسها مختلف اللجان

المختصة.²

¹-مرسوم تنفيذي 11-381 مؤرخ في 25 ذي الحجة عام 1432، الموافق 21 نوفمبر سنة 2011 يتعلق بمصالح المراقبة المالية، ج ر عدد 64، 2011/11/ 24.

²- مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 02 ذي الحجة عام 1436، الموافق 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، ج ر عدد 50، 2015/09/20 .

خلاصة الفصل الأول :

حاولنا من خلال هذا الفصل التعرف على مفهوم الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية حيث أنها تلك الرقابة التي تهدف إلى مطابقة العمل ذي الآثار المالية للقانون بغية المحافظة على الأموال العمومية ورفع كفاءة استخدامها، ورأينا أن الرقابة الإدارية على المال العام لها جذور تاريخية وعرفت تطبيقا لها في مختلف المجتمعات وعلى مر العصور حتى قبل الميلاد، مروراً بالعصر الإسلامي، وصولاً إلى العصر الحديث، مجسداً في مختلف التشريعات والقوانين التي نظمت هذه الآلية مستمدة مشروعيتها من الدساتير والعقائد التي حرصت على حماية المال العام وشددت العقوبة على كل مبذر ومضيع له، لما للمال من دور في استقرار الدول على الصعيدين الداخلي والدولي ، وبيننا أهم الأسس التي تقوم عليها ، كما تطرقنا إلى التمييز بينها وبين الرقابات المشابهة لها كالرقابة البرلمانية والرقابة القضائية ،موضحين في الأخير الأهمية التي تكتسبها الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية من مختلف النواحي : اقتصادية ، قانونية ، مالية ،اجتماعية .

الفصل الثاني

هيئات الرقابة الإدارية ودورها في

تسيير الأموال العمومية

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

من المبادئ الأساسية التي تحكم الدول الحديثة أن يكون ضمن بنائها المؤسساتي أجهزة للرقابة على تسيير الأموال العمومية تطلق عليها تسميات مختلفة وتأخذ أشكال وأنظمة متعددة تختلف من دولة لأخرى، والجزائر على غرار هذه الدول عملت بهذا المبدأ فقد حرصت من خلال الدساتير والتشريعات المتعاقبة على إيجاد الآليات الضابطة للنفقات والإيرادات¹ تجسدت بإنشاء أجهزة رقابية على الأموال العمومية وأضفت على بعضها صفة الاستقلالية لضمان حيادها واستقلالية رأيها .

هذه الهيئات جاءت في مجملها تهدف إلى المحافظة على المال العام من كل أشكال التبذير والإسراف والاعتداء وجاءت ضامنة لعدم حياد القائمين على هذه الأموال عن القوانين واللوائح والقواعد المالية المعمول بها² تمارس هذه الهيئات عملها وفق آليتين متكاملتين تختص بعضها بالرقابة السابقة لعملية تنفيذ الميزانية وتختص الأخرى بالرقابة اللاحقة لتنفيذ الميزانية .

وهذا ما سنتطرق له في هذا الفصل وفق مبحثين :

- المبحث الأول: هيئات الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية السابقة لتنفيذ الميزانية
- المبحث الثاني: هيئات الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية اللاحقة لتنفيذ الميزانية

¹-حورية زطيطو، مرجع سابق، ص 06.

²-ماجد محمد سليم، مرجع سابق، ص 55.

المبحث الأول: هيئات الرقابة الإدارية السابقة لتنفيذ الميزانية

إن الرقابة السابقة لتنفيذ الميزانية تسمى كذلك بالرقابة القبليّة، وفي هذا النوع من الرقابة يتم تقييم التصرفات المالية قبل حدوثها فعلا، وبالتالي فهي رقابة ذات طابع وقائي.

إن هذه الرقابة لا تختلف عن غيرها من الصور الأخرى للرقابة على النشاط الإداري، حيث تحتوي على عدة جوانب تتميز بها عن غيرها من الصور المتعددة للرقابة. فالإدارة العامة هي التي تهدف إلى الحماية المالية العامة إيرادا وإنفاقا. و الرقابة المالية العامة لها أهمية بالغة، فأى إساءة للمال العام أو إهمال له يؤدي إلى نتائج سيئة فتطور الدولة أدى إلى زيادة نفقاتها، ولما كانت ندرة الموارد المالية و الاقتصادية تعتبر من أهم المشاكل التي واجهت معظم البلدان خاصة الدول النامية، فلا بد من القيام بعملية المراقبة لاستخدام هذه الموارد والإمكانات حتى تتمكن من تخصيصها و توزيعها توزيعا عادلا من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي¹.

وقد أخذ المشرع الجزائري بهذه الرقابة من خلال رقابة المراقب المالي وهذا ما سنتناوله بالدراسة في هذا المبحث وفق ثلاث مطالب: المراقب المالي (المطلب الأول)، المحاسب العمومي (المطلب الثاني) بالإضافة إلى لجان الصفقات العمومية (المطلب الثالث).

¹ -زهية بركان وكريمة رجي، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية-مراقبة ميزانية الجماعات المحلية-،دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب البليدة، ب س ن، ص 8.

المطلب الأول: المراقب المالي

إن النفقات المتزايدة قد تصبح عرضة للتلاعب والتبذير والإسراف الناتج عن سوء تسييرها أثناء إنفاقها، وبالتالي قد يصبح اقتصاد الدولة في خطر محقق قد يؤدي إفلاسها وبالتالي إلى انهيارها، مما ألزم هذه الأخيرة على وضع أجهزة متنوعة ومتخصصة في الرقابة المالية، دعمها المشرع بوضع قوانين تنظمها لحماية الأموال العامة وترشيدها إنفاقها.

وعليه الرقابة المالية هي التأكد من حسن تسيير وتوجيه النفقة بكل شفافية ونزاهة، إلا أنه تختلف أنواعها وتباين صورها، إذ أنها يمكن أن تكون في شكل رقابة قبلية ورقابة بعدية ورقابة آنية أي أثناء التنفيذ من خلال أجهزة رقابية مختصة مهمتها في مراقبة النفقات العمومية، ومن بين هذه الأجهزة الرقابية يوجد جهاز يتخصص في الرقابة القبالية يتمثل في المراقب المالي.¹

مراقب النفقات العمومية، المدعو: المراقب المالي، هو مكلف باسم وزير المالية على حراسة الأموال العمومية وضمان مشروعية استخدام اعتمادات الميزانية الموضوعة تحت تصرف الأمر بالصرف تحاشيا للالتزام بنفقات غير مشروعة وإلغاء أثرها.²

المراقب المالي هو عون من الأعوان المكلفين بالرقابة القبالية على تنفيذ النفقات العمومية ويعين بقرار وزاري من طرف الوزير المكلف بالميزانية.³

ويخضع المراقب المالي للسلطة المباشرة لوزير المالية، وذلك وفق تنظيم إداري تمثله الأجهزة التالية على التوالي:

المديرية العامة للموازنة، ثم المديرية الجهوية للموازنة، وأخيرا المراقبة المالية بالولاية.

ويوجد جهاز المراقب المالي مركزيا على مستوى كل وزارة، ومحليا على مستوى كل ولاية وبلدية، وذلك أن رقابة النفقات التي يلتزم بها تطبق على ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقة، وعلى الحسابات الخاصة للخزينة وميزانيات الولايات وميزانيات البلديات وميزانيات المؤسسات العمومية ذات

¹ أمينة ركاب، رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة، العدد 1 مارس 2016، ص 63 تاريخ التصفح kadhanews.com/index.php/2017/04/15.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، كريم جودي، وجيز في مراقبة النفقات الإلزامية، ديسمبر 2007، ص 3.

³ بن ناصر عائشة، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية - دراسة حالة المراقبة المالية لولاية بسكرة -، قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013، ص 46.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

الطابع الإداري، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة¹

إن وظيفة المراقب المالي محددة بموجب المرسوم التنفيذي 92-414 والمرسوم التنفيذي المعدل والمتمم له 09-374، حيث يقوم المراقب المالي بتأشير القرارات، والوثائق التي تتضمن التزامات بنفقات عمومية من طرف الأمر بالصرف، والمجالات التي يحددها المرسومان السابقان الذكر.

فحسب المادة 05 فإن القرارات المتضمنة التزاما بالنفقات والمبينة فيما يلي تخضع مسبقا قبل التوقيع عليها إلى تأشيرة المراقب المالي وهي²:

1- مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة.

2- مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.

3- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية.

4- تخضع لتأشيرة المراقب المالي أيضا الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار.

5- كل التزام مدعم بسندات الطلب والفواتير الشكلية والكشوف أو مشاريع العقد عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية.

6- كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانياته وكذا تفويض وتعديل الإعتمادات المالية.

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

الفرع الأول: النظام القانوني للمراقب المالي:

القانون لا يعتبر المراقب المالي وكأنه عون محاسبي، وهذا يجعله غير خاضع للمسؤوليات التي يخضع لها المحاسب العمومي. فالمواد 58-59-60 من القانون 21/90 المتعلق بالحاسبة العمومية تنظم بصفة مبدئية وظيفة المراقب المالي وأعطت له مهمة المراقبة المسبقة لعمليات النفقات فهو لا يتدخل في الإيرادات، وهذه المواد

¹ المرسوم التنفيذي رقم 09-374، مرجع سابق.

² المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مرجع سابق.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

تدخل في الباب الثالث الخاص بالمراقبة وليس في باب الأعوان المحاسبين، فالمادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 381-11 تحدد مهام المراقب المالي.

يمارس المراقب المالي مهامه الرقابية لدى الإدارة المركزية والولاية والبلدية، فيراقب كل من ميزانيات المؤسسات التالية:¹

ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة أو الميزانيات الملحققة، على الحسابات الخاصة بالخزينة ميزانيات الولايات وميزانيات البلديات وميزانيات المؤسسات العمومية ذات طابع إداري وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والتكنولوجي و المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري و المؤسسات العمومية الاقتصادية، عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة من ميزانية الدولة.²

والمراكز الإستشفائية الجامعية، المؤسسات الاستشفائية المتخصصة... إلخ، والموضوعة تحت وصاية الوزير المكلف بالصحة.

يخضع أيضا لتأشيرة المراقب المالي :

كل التزام مدعم بسندات الطلب والفاتورات الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود، عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية،

- كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانية وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية،

- كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحققة وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاتورات نهائية.³

الفرع الثاني: مهام المراقب المالي والعناصر الخاضعة لرقابته :

أولا: مهام المراقب المالي

حسب المادة 23: " يتكفل المراقب المالي، زيادة على الاختصاصات التي تسند له في إطار

الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، بالمهام الآتية:

-مسك سجلات تدوين التأشيريات ومذكرات الرفض.

-مسك محاسبة التعداد الميزانياتي.

¹ المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 381-11، مرجع سابق.

² المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 374-09، مرجع سابق

³ المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 374-09، مرجع سابق

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

- مسك محاسبة الالتزامات بالنفقات،

- تقديم نصائح للآمر بالصرف في المجال المالي."

"المادة 27 : يهدف مسك محاسبة الالتزامات بالنفقات، المنصوص عليها في المادة 23 أعلاه،

إلى تحديد في كل وقت:

- مبلغ الالتزام بالنفقات المنفذة،

- مبلغ الأرصدة المتوفرة.

تحدد إجراءات وكيفيات ومحتوى محاسبة الالتزام بالنفقات بقرار من الوزير المكلف

بالميزانية."

تتمثل مهام المراقب المالي في ما يلي:¹

1- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به.

2- التحقق مسبقا من توفر الإعتمادات.

3- إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليل رفض التأشيرة.

4- تقديم النصائح للآمر بالصرف في المجال المالي.

5- إعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا، بصحة توظيف النفقات وبالوضعية العامة للإعتمادات المفتوحة

والنفقات الموظفة.

ومن الوظائف المرتبطة بممارسة الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، أن يرسل المراقب المالي، إلى الوزير المكلف

بالميزانية، الوضعيات الدورية قصد إعلام المصالح المختصة بتطور الالتزام بالنفقات وبالتعداد الميزانياتي²، كما

يرسل المراقب المالي، في نهاية كل سنة مالية إلى الوزير المكلف بالميزانية تقريرا مفصلا على سبيل العرض³.

تعد المصالح المختصة للوزارة المكلفة بالميزانية، على أساس التقارير السنوية المنصوص عليها تقريرا ملخصا

عاما⁴.

¹ المادة 58 من القانون رقم 90-21، مرجع سابق.

² المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، مرجع سابق.

³ المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، مرجع سابق.

⁴ المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، مرجع سابق.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

حيث تتمثل في الحرص على تطبيق التشريع و التنظيم المتعلق بالنفقات العمومية، ويكلف بهذه الصفة على وجه الخصوص.¹

لا يأخذ المراقب المالي بعين الاعتبار في تقييمه ، خلال ممارسة مهامه، ملائمة الالتزام بالنفقات التي يعرضها عليه الأمر بالصرف، بهذه الصفة لا يتحمل المراقب المالي مسؤولية أخطاء التسيير التي يقوم بها الأمر بالصرف، غير أنه يجب عليه أن يرسل ، في كل الحالات ، تقريراً مفصلاً إلى الوزير المكلف بالميزانية.²

كما يحدد المراقب المالي مهام المراقب المالي المساعد الموضوع تحت سلطته، باستثناء بعض المهام وفقاً لكيفيات تحدد بموجب قرار، وذلك في ما يخص الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية، ويكلف المراقب المالي المساعد بما يلي:

- مساعدة المراقب المالي في ممارسة مهامه، في حدود ما يسمح له القانون ،
- إعداد تقرير للمراقب المالي عن نشاطه وظروف ممارسة الصلاحيات المسندة إليه،
- إنابة المراقب المالي في حالة غيابه أو حصول مانع له حسب الشروط والكيفيات التي تحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية.

كما يمارس المراقب المالي المساعد، بالإضافة إلى المهام المكلف بها قانوناً، مهام يحددها له المراقب المالي بموجب مقرر، بعد مصادقة المدير العام للميزانية عندما يتعلق الأمر بمصالح الرقابة المالية لدى الولاية أو البلدية. غير أنه لا يمكن للمراقب المالي المساعد القيام بـ : الرفض النهائي - الإشعار - التقرير المفصل.³

وفي ما يخص مسؤولية المراقب المالي فإن هذا الأخير يعتبر مسؤولاً عن الأعمال والتصرفات التي يقوم بها ، وعن التأشيرات* التي يمنحها ومذكرات الرفض التي يبلغها.

أما بالنسبة للمراقب المالي المساعد فيكون مسؤولاً عن الأعمال والتصرفات التي يقوم بها ، وعن التأشيرات التي يسلمها وهذا في حدود الاختصاصات التي يفوضها إليه المراقب المالي.

ويتعين عليه الاكتفاء برقابة المشروعية ، دون رقابة ملائمة الالتزام بالنفقات التي يعرضها عليه الأمر بالصرف، وبذلك فهو لا يتحمل مسؤولية أخطاء التسيير التي يقوم بها الأمر بالصرف ، وكذلك عليه الالتزام بالسرية المهني

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

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

³ ناصر ياسين ، المراقب المالي في التشريع الجزائري ، مذكرة ماستر ، قسم الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، 2014، ص 67.

*- تأشيرة المراقب المالي : هي ذلك الختم الذي يصنعه المراقب المالي على بطاقة الالتزام بعد فحصها والتأكد من تطابق النفقة مع التشريع المعمول به، وتعتبر هذه التأشيرة كأداة في يد المراقب المالي يستعملها لإتمام مهمته التي يسهر على تنفيذها وهي الرقابة القبليّة على النفقة الملتمزم بها

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

عند دراسة الملفات والقرارات بمناسبة أدائه لمهامه على أن توفر له الحماية أثناء ممارستهم لمهامهم من كل ضغط أو تدخل من شأنه أن يضر بأدائه لمهامه.¹

ثانيا :العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي

لقد بينت المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 العناصر التي تخضع لرقابة المراقب المالي، وهي محددة على سبيل الحصر وتتمثل فيما يلي:

- صفة القانونية للأمر بالصرف: وهنا يتم التأكد من ما إذا كان الأمر بالصرف الذي ينفذ عملية الالتزام بالنفقة مؤهلا قانونا للقيام بهذه العملية، ويتم ذلك من خلال الرجوع إلى الدفعة الخاصة بالهيئة المنفذة للعملية والإمضاء الموجود في أسفل بطاقة الالتزام الذي يبين اسم ولقب الأمر بالصرف وصفته، وقد عرفته المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية² بأنه كل شخص مؤهل قانونا للقيام بتنفيذ عمليات الالتزام بالنفقة أو التصفية أو توجيه أمر بالدفع .

- المطابقة التامة لبطاقة الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها: حيث أن تشكيلات بطاقة الالتزام تحدد بقرار من وزير المالية وذلك فيما يتعلق بالبيانات المذكورة فيها، وذلك استنادا إلى المادة 8 من المرسوم التنفيذي 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها.

- توفر الاعتمادات والمناصب المالية: وذلك بالرجوع لمدونة الميزانية الخاصة بالقطاع المعني، حيث انه عند بداية كل سنة مالية يتم إعداد مدونة الميزانية التي يتم فيها توزيع الاعتمادات حسب الأبواب والمواد ويصادق عليها من طرف المديرية العامة للميزانية، وتتخذ المدونة شكل قرار وزاري مشترك بين وزير القطاع المعني ووزير المالية.

وعليه لمعرفة وجود الاعتمادات الخاصة بعملية مالية يكفي الرجوع إلى مدونة الميزانية في البداية، وذلك بمقارنة مبلغ الالتزام بالنفقة مع المبلغ الإجمالي الخاص بكل عملية حيث يتم في بطاقة الالتزام تسجيل الرصيد المتبقي الذي يكون المرجع الرئيسي للعملية اللاحقة.

¹قرباتي عبد الرزاق، الرقابة المالية وأثرها على أداء الهيئات المحلية في الجزائر، مذكرة Master، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية 2015، ص 47.

²القانون رقم 90-21، مرجع سابق.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

ومن ثم الاعتماد المالي هو الرخصة القانونية التي تسمح للأعوان المكلفين بالتنفيذ القيام بالعمليات الموكولة إليهم، لذا فعلى الأمر بالصرف عند التزامه بالنفقة أن يستند إلى ذلك الاعتماد المالي المفتوح في حدود الميزانية المخصصة لذات الغرض¹.

- التخصيص القانوني للنفقة: لا يكفي وجود الاعتماد بل لابد على الأمر بالصرف أن يلتزم بوجهة النفقة، أي أن يتأكد من أن يغطي كل اعتماد مفتوح نفقة معينة، وبأن لا يغطي اعتماد ما نفقة غير مخصصة له.

- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثائق الملحقة: وتتمثل الوثائق الملحقة في وثائق الإثبات المختلفة التي يرفقها الأمر بالصرف مع بطاقة الالتزام ويقدمها للمراقب المالي، ونذكر على سبيل المثال: قرار تعيين موظف، فاتورة شكلية، فاتورة نهائية، عقد صفقة...

ويقوم المراقب المالي في هذه العملية بمراقبة المبالغ المذكورة في وثيقة الالتزام والتأكد من مدى مطابقتها للمبالغ المذكورة في الوثائق الملحقة، فمثلا إذا تعلق الالتزام بالنفقة خاصة بمستخدم من مستخدمي لإدارة غير مركزية وتم تحديد مبلغ المرتب الشهري ب: 15.000 دج يقوم المراقب المالي بالتأكد من مطابقة هذا المبلغ المحدد في بطاقة الالتزام.

- وجود التأشيرات والآراء المسبقة: أي التأكد من وجود التأشيرات والترخيصات والآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة قانونا لهذا الغرض إذا ما نص القانون على إلزاميتها، ويتعلق هذا بخصوص الصفقات العمومية التي يتطلب تنفيذها التأشيرة المسبقة للجنة الصفقات العمومية وفي حالة عدم وجود التأشيرة لا يمكن تنفيذ الصفقة.

وعليه فإن منح أو عدم منح التأشيرة يكون بعد المرور بمختلف العناصر السابقة الذكر، وذلك بالتأكد منها واحدة بعد أخرى.

والملاحظ هنا أن المراقب المالي له وظيفة مزدوجة فهو عضو في لجنة الصفقات التي تختص بالتأشير أو عدم التأشير على قبول الصفقة، كما أنه في ذات الوقت يراقب النفقات الملتزم بها ويؤشر عليها.

يتحمل المراقبون الماليون و معاونيهم عند الاقتضاء مسؤولية شخصية ، عن التأشيرات التي يمنحونها ، و عن الرفض التعسفي أو غير المؤسس للتأشيرات ، حيث تعتبر مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية

¹ - أمينة ركاب، مرجع سابق، ص65.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

و المالية الرفض الغير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط التقنية.¹

الفرع الثالث: آثار رقابة المراقب المالي:

إن عملية الرقابة الممارسة من طرف المراقب المالي يمكن أن يترتب عليها:

أ- تأشيرة المراقب المالي:

فالتأشيرة هي الفعل الذي بموجبه يضع المراقب المالي ختمه وإمضاءه على الوثائق المتضمنة الالتزام بالنفقات ليؤكد صحتها، وهي المهمة الأساسية لعمل المراقب المالي.

وبعد التأكد من صحة الوثائق والالتزامات ، تمنح تأشيرة المراقب المالي بالكيفية التالية :

- وضع ختم وإمضاء المراقب المالي على بطاقة الالتزام.
- وضع الختم على الوثائق الثبوتية.
- منح رقم وتاريخ طبقا لسجل موضوع لذلك لدى مكتب التحليل والتلخيص.
- تسجيل في سجل خاص محتوى التأشيرة.
- التسجيل المحاسبي لبطاقة الالتزام المؤشرة.²

ب - الرفض:

الرفض: هو الإجراء المكتوب الذي يعبر بموجبه المراقب المالي رفضه قبول الالتزام، ويرسل المراقب المالي مذكرة الرفض إلى الأمرين بالصرف متضمنة كل من الملاحظات والمراجع التي أستند عليها هذا الرفض.

وكل التزام غير قانوني أو غير مطابق للتنظيم يكون موضوع رفض مؤقت أو نهائي حسب الحالة حيث:

✓ الرفض المؤقت: يبلغ الرفض المؤقت في الحالات التالية:³

اقترح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح.

انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة.

نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة.

¹ -المادة 89 من الأمر 95-20، مرجع سابق.

² بن ناصر عائشة، مرجع سابق، ص 73.

³ المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مرجع سابق.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

ففي هذه الحالات يستطيع الأمر بالصرف عند إبلاغه بالرفض، تصحيح أو إكمال النقائص، حتى يتحصل الالتزام على تأشيرة، على عكس الرفض النهائي.

✓ الرفض النهائي: يعلل الرفض النهائي بما يلي:¹

عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

عدم توفر الإعتمادات أو المناصب المالية.

عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.

يبلغ المراقب المالي مذكرات الرفض النهائي إلى الأمرين بالصرف، مع إرسال نسخة للمديرية العامة للميزانية مع تقرير مفصل لذلك.

ومذكرة الرفض (مؤقت/ نهائي) تسجل كذلك في سجل خاص بالرفض لدى مكتب التحليل والتلخيص

بالمراقبة المالية، ويعطى لها رقم وتاريخ طبقا لهذا السجل.

ج- التغاضي:

ففي حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات، يمكن للأمر بالصرف أن يتغاضى عن ذلك وتحت مسؤوليته بمقرر معلل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية، ويرسل هذا الملف الذي يكون موضوع التغاضي فورا إلى الوزير المعني أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني حسب الحالة. ويرسل الالتزام مرفقا بمقرر التغاضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان مع الإشارة إلى رقم التغاضي وتاريخه، ويرسل المراقب المالي بدوره نسخة من ملف الالتزام موضوع التغاضي إلى الوزير المكلف بالميزانية قصد الإعلام، ويقوم الوزير بدوره في جميع الحالات بإرسال نسخة إلى المؤسسات المختصة في الرقابة².

لا يجوز حصول التغاضي في حالة الرفض النهائي وفق ما يلي:

- 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.

¹ المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414. مرجع سابق

² أنظر المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مرجع نفسه.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

المطلب الثاني: المحاسب العمومي

الفرع الأول: تعريف المحاسب العمومي وأصنافه

يقصد بالمحاسب العمومي الشخص المعين بمقتضى قرار وزاري صادر عن الوزير المكلف، ووفق نص المادة 33 من قانون 21-90 حيث تنص أنه¹: " يعد محاسبا عموميا بالمالية ، في مفهوم هذه الأحكام كل شخص يعين قانونا للقيام فضلا عن العمليات المشار إليها في المادتين 18 و 22 بالعمليات التالية: تحصيل الإيرادات و دفع النفقات.

ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها و حفظها. تداول الأموال و السندات و القيم و الممتلكات و العائدات و المواد. حركة الحسابات الموجودة.

أي أن المحاسب العمومي هو الذي يشتغل في مؤسسة عمومية ويسمى محاسبا أو رئيس مصلحة المحاسبة أو مقتصد، ويتم تعيينه من طرف وزير المالية وتخضع أساسا لسلطته إلا أنه في بعض الأحيان يتم اعتماد بعض المحاسبين العموميين وفقا للتنظيم، أي أن المحاسب العمومي تكون له صفة الموظف العمومي فهو موظف لدى الدولة إما ملحق بوزارة المالية أو لدى هيئة عمومية أخرى، وبمجرد تعيينه يصبح مرخصا قانونيا من طرف وزير المالية وهذا الترخيص يجيز له التصرف في الأموال العمومية من تحصيل الإيرادات أو دفع النفقات.²

واجبات المحاسب العمومي:

يتعين على المحاسب العمومي مايلي:

- متابعة الحسابات

- المحافظة على الوثائق المبررة للنفقات والإيرادات وكذلك الوثائق المحاسبية، فبالنسبة للإيرادات يتكفل بجميع السندات الخاصة بالتحصيل فهو غير مطالب بالتحصيل الحقيقي ولكن ببذل مجهوده في ذلك وعليه أن يتأكد من صحة القرارات الملغية لبعض الإيرادات أما بخصوص النفقات فيجب المحاسب العمومي أن يتحقق من صحة الإنفاق وذلك عملا بالنقاط الثمانية التي جاءت بها المادة (36 من القانون 21/90) التي سنذكرها بتفصيل في نهاية الفصل في مرحلة دفع النفقات المالية . هذا في ما يتعلق بميزانية الدولة ، أما

¹المادة 33 من القانون 21-90، مرجع سابق.

²عائشة بن ناصر، مرجع سابق، ص 15.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

الميزانيات الأخرى فيجب على المحاسب أن يتحقق من وجود المخزون المالي الكافي ، ويوجد فرق بينها وبين الاعتمادات ، فهذه الأخيرة مخصصة لقسم معين في باب معين ، والمخزون غير مخصص . كما أن المحاسب العمومي بعد تأكده من النقاط السابقة ملزم بدفع النفقات أو تحصيل الإيرادات في آجالها القانوني أصناف المحاسبين العموميين: المحاسب العمومي معنيا كان أو معتمدا من قبل الوزير المكلف بالمالية يكون إما محاسبا رئيسيا أو ثانويا.

أ- المحاسب العمومي الرئيسي : هو الشخص المكلف بمراقبة وتنفيذ جميع العمليات المالية التي تجرى في الجهة الإدارية التي يتواجد على مستواها، ويتصرف بصفته محاسبا مخصصا، بحيث يقيد بصفة نهائية في كتابته الحسابية كل العمليات المأمور بدفعها من صندوقه التي يحاسب عنها أمام مجلس المحاسبة .
وحسب ما ورد في المادة 10 من أحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-313¹، فالمحاسبون العموميون هم المكلفون بتنفيذ العمليات المالية التي تجرى في إطار المادة 26 من قانون رقم 90-21.

ويتصف بصفة المحاسب العمومي الرئيسي التابع للدولة كل من :

العون المحاسبي المركزي .

أمين الخزينة المركزي

أمين الخزينة في الولاية .

العون المحاسب بالنسبة لميزانيات ملحقة.

ب/ المحاسب العمومي الثانوي : هو ذلك الشخص الذي يتولى القيام برقابة وتنفيذ العمليات المالية في وحدة من وحدات الجهة الإدارية التي يشرف عليها كليا محاسبا رئيسيا، ويتصرف بصفته محاسبا عموميا مساعدا عند قيامه بتلك العمليات المالية لحساب المحاسب العمومي الرئيسي .

يتصف بصفة المحاسب العمومي الثانوي كل من :

أمين الخزينة في البلدية .

أمناء خزائن القطاعات الصحية والمراكز الاستشفائية الجامعية.

قابضو الضرائب .

¹المرسوم التنفيذي 91-313 مؤرخ في 07 سبتمبر سنة 1991، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفية تأمها ومحتواها، ج ر العدد 43، 1991.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

قابضو أملاك الدولة .

قابضوا الجمارك .

محافظو الرهون .

المحاسب العمومي كيفما كانت طريقة تأهيله والصنف الذي ينتمي إليه فهو يلتزم بالتزامات خاصة ويتحمل مسؤولية المهام الملقاة على عاتقه.

الفرع الثاني: رقابة المحاسب العمومي :

إضافة إلى دوره في تنفيذ النفقات و الإيرادات العامة ، يؤدي المحاسب العمومي دورا رقابيا مهما^{1*} ، يتمثل هذا الدور الرقابي في مراقبة أعمال الأمرين بالصرف والتدقيق في شرعية الوثائق التي صادقوا عليها، وتكون رقابة المحاسب العمومي موائية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على الأمر بالصرف ويمكن أن نتعرف على هذه المجالات من خلال المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية² وهي تتمثل في:

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.

- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.

- شرعية عمليات تصفية النفقات.

- توفر الإعتمادات.

- أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة.

- الطابع الإبرائي للدفع.

- تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها خاصة ما يتعلق بتأشيرة المراقب المالي.

- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي أي التحقق من صلاحية الدفع.

إذن يجب التأكد من العناصر السابقة حتى يتسنى للمحاسب العمومي قبل مباشرة إجراءات الدفع أن يتأكد من أن الأمر بالدفع الموجه إليه يكتسي الطابع الشرعي وأن المبلغ المستحق مسجل في الفصل والبند الذي بشأنه تجري عملية الدفع، أما إذا رأى فيه مخالفة لها ، رفض قبول الصرف لتلك النفقة، إلا أن القانون حول

*- تعتبر رقابة المحاسب العمومي رقابة ملدى شرعية الأمر بالصرف ولا يتعدى دوره إلى مراقبة مدى ملائمة ذلك، لأن مراقبة الملائمة ترجع إلى

السلطة الوصية على الأمر بالصرف

²-المادة 36 من القانون رقم 90-21، مرجع سابق.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

للأمر بالصرف كونه الساهر على السير الحسن للمرافق العامة وتلبية للمصالح وسيلة أخرى تمكنه من تمرير الأمر بالصرف رغم رفض المحاسب العمومي وهذا ما يعرف بـ"التسخير المكتوب".

وهذا ما أكدته المادة 47 من القانون 90-21 وأيضاً المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 314/91 بقولها¹ أن: (يمكن للأمر بالصرف إذا ما قام المحاسب العمومي بإيقاف عملية دفع أن يطلب منه كتابياً وتحت مسؤوليته دفعها).

وبالتالي إذا امتثل المحاسب العمومي لأمر التسخير هذا فستبرأ ذمته من أي مسؤولية مالية أو شخصية، والملاحظ أنه حتى وإن كان هناك أمر بالتسخير فتبقى للمحاسب العمومي سلطة رفض صرف النفقة ورفض الامتثال للأمر بالصرف² ولكن عليه أن يبرر هذا الرفض بأحد الأسباب التالية:

- عدم وجود الإعتمادات المالية المخصصة للنفقة الملتزم بها من قبل الدائن المستحق للنفقة.
- عدم توفر أموال للخرينة - ماعدا بالنسبة للدولة - لتسديد هذه النفقات.
- انعدام إثبات أداء الخدمة.
- طابع النفقة غير إبرائي أي الشخص المعني بالدفع هنا هو غير الدائن الحقيقي.
- انعدام تأشيرة المراقب المالي أو تأشيرة الصفقات عند الضرورة.³

وكوجهة نظر فإن تفعيل نظام الرقابة الداخلية كفيل بتقليص تدخل أطراف خارجية من أجل الرقابة وكذا ضبط أفضل لتسيير المال العام.

المطلب الثالث: لجان الصفقات العمومية:

خصص المشرع الجزائري المواد 156 إلى 202 م المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتعلق بالصفقات العمومية، و تفويضات المرفق العام لموضوع الرقابة على الصفقات العمومية، حيث نظم الرقابة الداخلية بموجب المواد 156 إلى 162، في حين خصص المواد 163 إلى 190 للرقابة القبلية الخارجية، ووضع أحكام مشتركة لعمليات الرقابة بصرف النظر عن طبيعتها في المواد 191 إلى 202 من هذا القانون، و بالرجوع إلى هذه الأحكام القانونية المتعلقة بالرقابة على الصفقات العمومية، يظهر بما لا يدع مجالاً للشك أن

¹ المرسوم التنفيذي 91-314 مؤرخ في 07 سبتمبر سنة 1991، يتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، ج ر العدد 43، 1991.

² المادة 48 من القانون 90-21، مرجع سابق.

³ شويخي سامية، مرجع سابق، ص 60.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

المشروع الجزائري أراد أن يحقق ثلاث أهداف أساسية من خلال ما جاء به التنظيم الجديد تتمثل في إعادة هيكلة اللجان المكلفة بالرقابة بما يضمن النجاعة و الفعالية و التخفيف من حدة بيروقراطية إجراءات الرقابة و سد بعض الثغرات القانونية التي عرفها القانون الملغى الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 10-236 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 المعدل و المتمم¹.

تخضع الصفقات التي تبرمها المصالح المتعاقدة للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ، وقبل تنفيذها و بعده.

لذا فهي تخضع لرقابة خارجية، و رقابة وصائية، إذ تتمثل هذه الأخيرة (الرقابة الوصائية) في التحقق من مطابقة الصفقات التي تبرمها المصلحة المتعاقدة لأهداف الفعالية و الاقتصاد، والتأكد من كون العملية التي هي موضوع الصفقة تدخل فعلا في إطار البرامج و الأسبقيات المرسومة للقطاع.²

في حين تهدف الرقابة الخارجية إلى التحقق من مطابقة إلتزام المصلحة المتعاقدة للعمل المبرمج بكيفية نظامية.

وتمارس الرقابة الخارجية هيئات محددة تشكيلتها و اختصاصاتها بموجب قانون الصفقات العمومية.

الفرع الأول: رقابة لجان الصفقات العمومية:

نشأ لدى كل مصلحة لجنة تكلف بالرقابة القبلية للصفقات العمومية " تختص لجنة الصفقات بتقديم مساعدتها في مجال تحضير الصفقات العمومية و إتمام تراتيبها، ودراسة دفاتر الشروط و الصفقات و الملاحق و معالجة الطعون التي يقدمها المتعهدون، حسب الشروط المحددة في المادة 82 من هذا المرسوم"³، و قد قسمها قانون الصفقات العمومية إلى :

اللجنة الجهوية للصفقات المادة 171.

لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية و الهيكل غير المركز المؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري

المادة 172.

¹ حمزة حضري، الرقابة على الصفقات العمومية القانون الجديد، يوم دراسي بعنوان التنظيم الجديد للصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، جامعة مسيلة، 24/02/2016 ص2.

² الفقرة الأولى من نص المادة 164، المرسوم الرئاسي 15-274، مرجع سابق.

³ المادة 169 من المرسوم 15-247، مرجع نفسه.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

اللجنة الولائية للصفقات المادة 173.

اللجنة البلدية للصفقات المادة 174.

لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية و الهيكل غير المركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري
المادة 175.

إذا حدد التنظيم القانوني للصفقات العمومية تشكيلها و اختصاصاتها بدقة بحيث تقدم هذه اللجان مساعدتها
في مجال تحضير الصفقات العمومية، و إتمام تراتيبيها، كما تقدم رأيها حول كل طعن يقدمه متعهد يحنج على
اختيار المصلحة المتعاقدة¹.

هذا و تتوج الرقابة التي تمارسها لجنة صفقات المصلحة المتعاقدة بمقرر منح التأشيرة أو رفضها خلال أجل أقصاه
عشرون (20) يوما، ابتداء من تاريخ إيداع الملف كاملا لدى كتابة هذه اللجنة. و يسير أجل دراسة الطعون
بموجب أحكام المادة 82 من هذا المرسوم².

الفرع الثاني: اللجنة القطاعية للصفقات العمومية:

إذ نصت المادة 179 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية على أنه تحدث لدى كل
دائرة و زاوية لجنة قطاعية للصفقات، تكون مختصة في حدود المستويات المحددة في المادة 184 أدناه.
إذ تتمثل صلاحيات اللجنة القطاعية للصفقات فيما يلي:

- مراقبة صحة إجراءات إبرام الصفقات العمومية.
- مساعدة المصالح المتعاقدة التابعة لها في مجال تحضير الصفقات العمومية و إتمام تراتيبيها.
- المساهمة في تحسين ظروف مراقبة صحة إجراءات إبرام الصفقات العمومية³.

وبما أن الصفقات العمومية هي نفقة من النفقات العمومية، فإنها تخضع وجوبا لرقابة واسعة بهدف مطابقة
الصفقة للأهداف المتوخاة من وراء إبرامها و مطابقتها للقوانين و الأنظمة المعمول بها، فحماية المال العام

¹سهام بن دعاس، مدى فعالية قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام، ملتقى حول دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام
المنعقد بتاريخ 20/05/2013، جامعة المدية، ص8.

²المادة 178 من المرسوم 15-247. مرجع سابق .

³المادة 180 من المرسوم الرئاسي 15-247. مرجع سابق

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

من التزيف الذي تسببه الصفقات المشبوهة هو أول تدبير يجب اتخاذه إذا ما أرادت الدولة الوصول إلى المحافظة عليه¹

وتتمثل آليات ممارسة الرقابة الداخلية استناداً للمرسوم الرئاسي رقم 15-247 في لجتين :

- لجنة فتح الأظرفة.

- لجنة تقييم العروض.²

¹وليد ونيسي، دور وفعالية الصفقات العمومية في حماية الأموال،-دراسة حالة الخزينة العمومية بالوادي-،مذكرة ماستر، قسم العلوم الاقتصادية كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير، جامعة حمه لخضر الوادي،2014/2015، ص39.

²-المواد من 160 إلى 162 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247،مرجع سابق .

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

المبحث الثاني: هيئات الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية اللاحقة لتنفيذ الميزانية :

إن الرقابة الإدارية اللاحقة لتنفيذ الميزانية تسمى كذلك بالرقابة البعدية و في هذا النوع من الرقابة لا يتم تقويم التصرفات المالية إلا بعد حدوثها فعلا، و بتالي فهي رقابة ذات طابع تقويمي و تصحيحي تركز على إبداء الرأي في صحة التصرفات المالية¹.

وقد أخذ المشرع الجزائري بهذه الرقابة من خلال رقابة المفتشية العامة للمالية و هذا ما سنتناوله بالدراسة في المطلب الأول ورقابة مجلس المحاسبة باعتباره الهيئة المستقلة العليا على الأموال العمومية و هذا ما سنتطرق له في المطلب الثاني بالإضافة إلى مطلب ثالث يشير إلى دور الهيئة الوطنية المكلفة بمكافحة الفساد في الحفاظ على الأموال العمومية و التي استحدثت سنة 2006.

تم هذه الرقابة من طرف هيئات قد تكون تابعة للسلطة التنفيذية أو المستقلة عنها².

¹ انصاف محمود رشيد و رافعة إبراهيم الحمداني، عدنان سالم الاعرجي، مرجع سابق، ص 329.

² صرامة عبد الوحيد، مرجع سابق، ص 138.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

المطلب الأول: المفتشية العامة للمالية:

الفرع الأول: النشأة و التنظيم:

نشأت المفتشية العامة للمالية بسبب الزيادة الكبيرة للنفقات العمومية نتيجة التطور المتواصل لنشاطات الدولة في مختلف المجالات ففي سنة 1980 أنشأت هذه المؤسسة الرقابية في الجزائر بموجب المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 1980/03/01 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية¹ و التي تنص في مادته الأولى "تحدث هيئة المراقبة توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية تسمى المفتشية العامة للمالية يدير المفتشية العامة للمالية رئيس المفتشية العامة للمالية الذي يعين بموجب مرسوم رئاسي و يساعده مديران للدراسات.

نظم المفتشية العامة للمالية: هياكل مركزية و هياكل جهوية².

أولاً: الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية و تتضمن ما يلي:

- 1- هياكل عملية للرقابة و التدقيق و التقييم يديرها مراقبون عامون للمالية*
- 2- وحدات عملية يديرها مديرو بعثات**
- 3- هياكل دراسات و تقييس و إدارة و تسيير تتشكل مما يأتي³
 - مديرية البرنامج و التحليل و التلخيص
 - مديرية المناهج و تقييس و الإعلام الآلي
 - مديرية إدارة الوسائل

¹ لطفي فاروق زلاسي، مرجع سابق، ص60.

² عبد اللطيف لونيسي، الرقابة على مالية البلدية، مذكرة ماستر، قسم الحقوق كلية الحقوق و العلوم سياسية، جامعة بسكرة 2012/2013، ص120.

* المراقبون العامون فهم موظفون تابعون لوزارة المالية غير أن تعيينهم يتم على مستوى مختلف الوزارات و ذلك للقيام بعمليات الرقابة على تنفيذ الميزانية على مستوى كل وزارة - أنظر - زبطو حورية، مرجع سابق ص95.

** - يعد مدير البعثة وظيفة عليا يستند في تنظيمها و دفع راتبها إلى وظيفة مدير و إدارة مركزية - أنظر - زبطو حورية، مرجع سابق ص96

³ المادة (3) من مرسوم التنفيذي رقم 273/08 المؤرخ في 2008/09/6 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية العامة للمالية جريدة رسمية عدد 50 سنة 2008.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

ثانيا: الهياكل الجهوية للمفتشية العامة المالية:

تتكون المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية الموضوعية تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية* من مديريات جهوية يبلغ عددها عشرة (10) مديريات. يشرف عليها مدير جهوي معين بموجب قرار من طرف وزير المالية يتولى تنسيق مهام المفتشية المسندة إليه و يقرر التوزيع الأمثل للمهام و كذا تمارس السلطة السلمية على مستخدمي المديرية الجهوية، و تعد تقارير فورية على عملها¹. و لكل مفتشية جهوية اختصاص أو نطاق إقليمي تعمل ضمن حدوده فمثلا، المديرية الجهوية للأغواط اختصاصها الإقليمي يشمل 3 ولايات و هي الأغواط، الجلفة، غرداية².

*- بالمقارنة مع التشريع الفرنسي فإن رئيس المفتشية العامة للمالية يسمى رئيس مصلحة يعين بموجب مرسوم رئاسي من بين المفتشين العاملين.

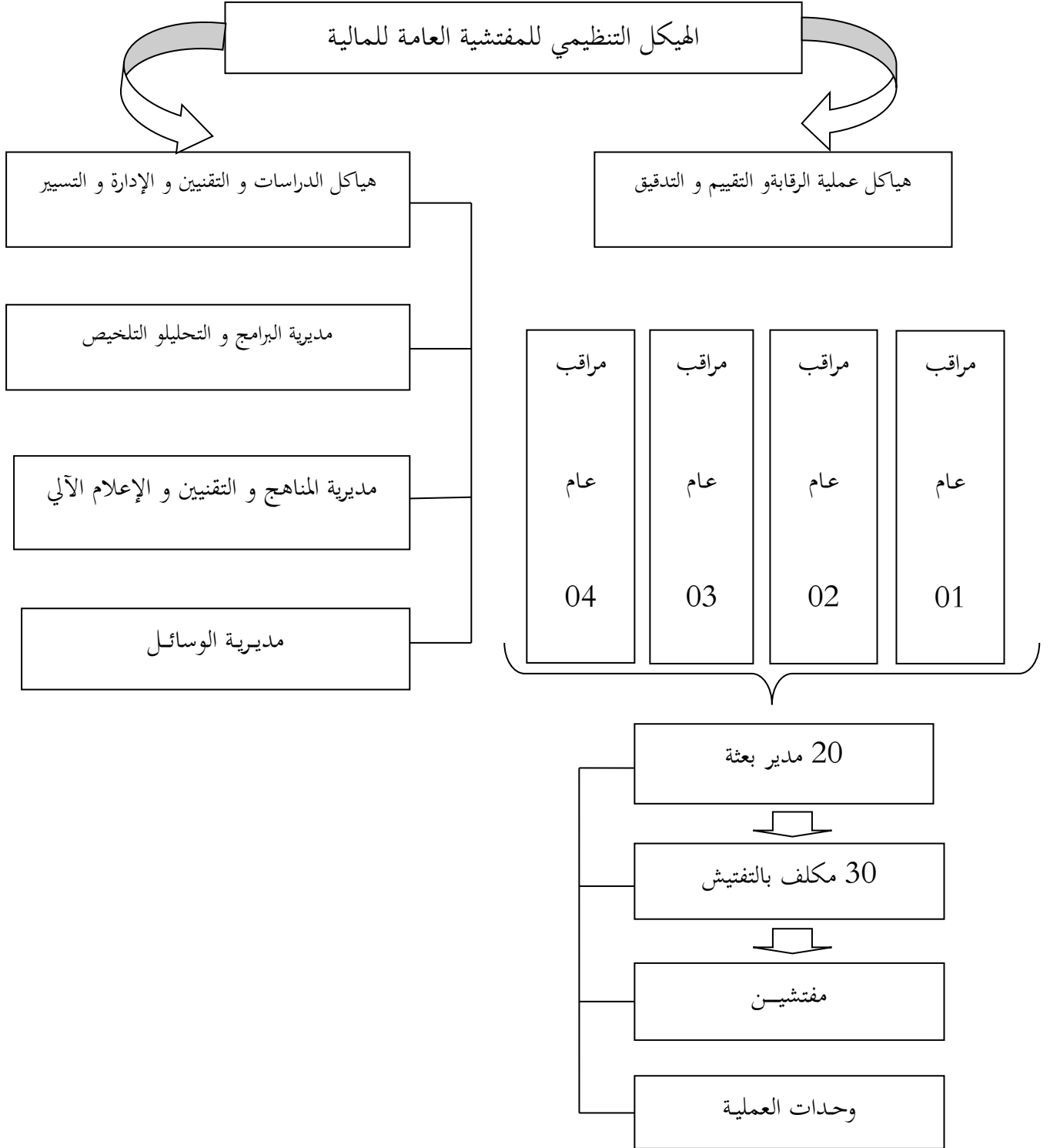
¹ حورية زطيطو، مرجع سابق، ص 98.

² عبد اللطيف لونيبي، مرجع سابق، ص 122.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

التنظيم الهيكلي للمفتشية العامة للمالية المركزية :

الشكل رقم 01 : الشكل الهيكلي للمفتشية العامة للمالية المركزية¹



¹ -حورية زطيطو، مرجع سابق، ص 101.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

الولاية	المكلف بالتفتيش	الولاية	المكلف بالتفتيش
الأغواط	4	تلمسان	6
تيزي وزو	6	سطيف	6
سيدي بلعباس	6	عنابة	6
قسنطينة	8	مستغانم	6
ورقلة	4	وهران	8

الجدول رقم 01: عدد المكلفين بالتفتيش لكل مفتشية جهوية¹

المديرية الجهوية	الإختصاص الإقليمي لها
الأغواط	الأغواط - الجلفة - غرداية
ورقلة	ورقلة - تمنراست - أدرار - إليزي - الوادي
تلمسان	تلمسان - النعامة - بشار - تندوف
سطيف	سطيف - برج بوعرييج - المسيلة - بسكرة
تيزي وزو	تيزي وزو - البويرة - بومرداس - بجاية
عنابة	عنابة - الطارف - سكيكدة - سوق اهراس - قلمة - تبسة
قسنطينة	قسنطينة - ميله - أم البواقي - خنشلة - باتنة - جيجل
مستغانم	مستغانم - تسيمسلت - الشلف - عين الدفلى
وهران	وهران - معسكر - غليزان - تيارت
سيدي بلعباس	سيدي بلعباس - سعيدة - عين تموشنت - البيض

الجدول 02 : الاختصاص الإقليمي لكل مفتشية جهوية²

¹ -المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 6 رمضان 1429هـ الموافق ل06 سبتمبر 2008، يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، ج ر عدد 50، 2008/09/07.

² - حورية زطيطو، مرجع سابق، ص 100.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

الفرع الثاني: المفتشية العامة للمالية كجهاز رقابي على تسيير الأموال العمومية:

نظم المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المؤرخ في 6 رمضان 1429 الموافق ل 6 ديسمبر 2008 صلاحيات المفتشية العامة للمالية: محددًا كذلك: نطاق اختصاص المفتشية العامة للمالية و أوجه الرقابة التي تمارسها ضف إلى ذلك كيفية تنفيذها مبينا في الأخير نتائج هدة الرقابة.

أولا : نطاق اختصاص المفتشية العامة للمالية:

نصت المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 272 /08 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية على ما يلي: " تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي و المحاسبي لمصالح الدول و الجماعات الإقليمية و كذا الهيئات و الأجهزة و المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية و تمارس الرقابة أيضا على:

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري.
 - هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام و الإجباري و كذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي و الثقافي و التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية.
 - كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني¹.
- و نصت مادة 3 من نفس المرسوم على ما يلي:

تراقب المفتشية العامة للمالية استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات أو الجمعيات مهما كانت أنظمتها قانونية.

بمناسبة حملات تضامنية و التي تطلب الهيئة العمومية خصوصا من أجل دعم القضايا الإنسانية و الاجتماعية و العلمية و التربوية و الثقافية و الرياضية.

يمكن أيضا أن تمارس رقابتها على كل شخص معنوي آخر يستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية بصفة تساهمية أو في شكل إعانة أو قرض أو تسبيق أو ضمان.

¹المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المؤرخ في 6 رمضان عام 1429 هـ الموافق ل 6 سبتمبر سنة 2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية
جر العدد 50 ، 2008 /09/07.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

- وبما أن المال العام هو ذلك المال الذي تمتلكه الدولة أو احد أشخاص القانون العام والمخصص للمنفعة العامة بقانون أو بقرار أو بالفعل¹. فإن الفقرة 1 من نص مادة 2 من المرسوم رقم 08/272 تشير صراحة إلى اختصاص المفتشية العامة للمالية في الرقابة على أموال هذه الهيئات.
- ثانيا: أوجه الرقابة الممارسة من طرف المفتشية العامة للمالية على الأموال العمومية.
- نستطيع أن نقسم مهام المفتشية العامة في مجال الرقابة على الأموال العمومية إلى مهام تقليدية و أخرى حديثة.

1- المهام التقليدية تلك التي كانت معتمدة في ظل النظام الاشتراكي.

- أ- الرقابة و التفتيش على التسيير المالي و المحاسبي² و تعتبر مراقبة التسيير المهمة الأصلية للمفتشية العامة للمالية و هي تهدف إلى التأكد من:
- كيفية تسيير الأموال العمومية و مدى فعاليته ووضعيته الهيئات الخاضعة للرقابة³.
- تنفيذ القوانين و الأنظمة المالية.
- مراقبة حفظ الأموال العمومية و ضبط حساباتها و مدى توفر الوثائق و سندات المحاسبة و الفواتير.
- مراقبة الموظفين المكلفين بتنفيذ الميزانية و بإدارة الأموال العمومية⁴.
- مستوى الإنجازات مع الأهداف
- إبرام الصفقات و الطلبات العمومية و تنفيذها⁵.
- ب- الدراسة و الخبرة:
- ج- و تتمثل في القيام بتحليل مالية و اقتصادية بمقارنة أصناف التسيير على الصعيد الداخلي و الخارجي بحيث يمكننا إعطاء الحلول الممكنة لإخراج المؤسسات من الصعوبات التي تتخبط فيها و

¹ محمد علي احمد قطب ، مرجع سابق، ص2.

² زطيوط حورية، مرجع سابق، ص102.

³ سامية شويخي ، مرجع سابق، ص68.

⁴ رشيد بوكساني، نسيمة اوكيل، اجهزة الرقابة المالية على أنشطة الحكومة ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية المؤتمر العربي الأول بعنوان التطوير و الإصلاح الإداري من أجل رفع كفاءة الأداء المؤسسي و مواجهة الفساد، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية 26،28 أكتوبر 2008 نشر 2014/12/13، تاريخ التصفح 2017/03/30. [http:// Masson. Blogspot. Com.](http://Masson.Blogspot.Com)

⁵ زطيوط حورية، مرجع سابق، ص 03.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

قد تصل إلى حد تقديم اقتراحات من شأنها تحسين فعالية و نجاعة المؤسسات العمومية. و هذا ما نصت عليه المادة 10 و المادة 14 من المرسوم رقم 272/08.

2- المهام الحديثة في ظل اقتصاد السوق :

بدخول الجزائر لاقتصاد السوق كان من الضروري تطوير مهام المفتشية العامة للمالية على النحو الآتي:

أ- مهمة التقييم:

حددها المادة 4 من المرسوم 272/08 وهي :

- تقييم أداء أنظمة الميزانية.

- التقييم الاقتصادي و المالي لنشاط شامل، قطاعي أو فروعى أو لكيان اقتصادي¹

- تقييم السياسات العمومية:

و هي تبحث حول مدى تحقيق الميزانية للأهداف الاقتصادية و المالية و الاجتماعية المسطرة و يتم ذلك من خلال إنجاز دراسات و تحاليل مالية اقتصادية لتعديد فعالية التسيير و نجاعته² و عدم الاقتصار عن النظرة الكلاسيكية للرقابة القائمة على التأكد من سلامة المستندات المحاسبية و مشروعيتها³.

ب- التدقيق في القروض الدولية: في هذا الإطار تقوم المفتشية العامة للمالية بالرقابة على القروض

الدولية التي يمنحها البنك الإفريقي للتنمية و هي تهدف من خلال هذا إلى ضمان استعمال

الاعتمادات المخصصة و المتابعة الصارمة و الدقيقة و المنظمة للأرصدة الموجهة للمشروع⁴.

الفرع الثالث: كفاءات الرقابة و نتائجها:

من أجل تسهيل تدخلاتها و إعطائها فعالية أكثر فإن المفتشية العامة للمالية تخضع لإجراءات واضحة و

مضبوطة يجب احترامها و هي تشمل ما يلي:

¹ مرسوم تنفيذي رقم 272/08، مرجع سابق.

² زطيطو حورية، مرجع سابق، ص 105.

³ سامية شويخي، مرجع سابق، ص 62.

⁴ زطيطو حورية، مرجع سابق، ص 106.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

أولاً: البرنامج السنوي لتدخل المفتشية العامة للمالية

تحضر المهمة التفتيشية بطريقة منتظمة بناء على البرنامج السنوي بعد من طرف مديرية المناهج و التحليل و التلخيص بالتعاون مع هياكل الأخرى و يضبط بموجب قرار من وزير المالية حسب الأهداف المحددة و تبعا لطلبات أعضاء الحكومة و المؤسسات المؤهلة. آليات¹.

غير أنه يمكن القيام بعمليات الرقابة² خارج البرنامج بطلب من السلطات (المادة 13 من المرسوم رقم 272/08) أو أنا تعلق الأمر بقضايا مستعجلة أو تسخير من القضاء.

ثانياً: سير مهمة التفتيش:

وهي تشمل الانطلاق في الأعمال التمهيدية المتمثلة في التعرف على الهيئة التي تخضع للرقابة من خلال النصوص التأسيسية المتعلقة بها و الوثائق و الأرشيف الذي تملكه المفتشية العامة للمالية عنها، ثم يتم الاتصال بالهيئة من أجل القيام بالمهمة الاستطلاعية التي يمكن أن تكون فجائية³.

يتم إنجاز عمليات الرقابة من خلال الفحص و المراجعة على الوثائق و في عين المكان و هذا من ناحيتين. من ناحية الشكل: التأكد من وجود الوثائق المالية و محاسبية الميزانية، حساب الإداري، سجلات الجرد و مدى مطابقتها للقوانين و تنظيمات المعمول بها⁴

من ناحية المضمون: يقوم المفتشون بفحص الصندوق و مراقبة الأموال و القيم و مقارنتها مع العمليات المسجلة و معاينة الوثائق الثبوتية مثل الفواتير حيث يتم تحضير محضر يتضمن كل الملاحظات المسجلة يقوم بإمضائه كل من المفتش و المحاسب العمومي.

ثم تنقل الرقابة إلى المسيرين من خلال التحقيق في المحاسبة المادية و العمليات المسجلة و الوثائق الثبوتية المرافقة لها و مدى تطابقها⁵.

¹ لطفى فاروق زلاسي، مرجع سابق، ص 56.

² حورية زطيطو، مرجع سابق، ص 110.

³ سامية شويخي، مرجع سابق، ص 70.71.

⁴ لطفى فاروق، زلاسي، مرجع سابق، ص 57.

⁵ سامية شويخي، مرجع سابق، ص 67.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

و في حال أكد المفتشون وجود اختلاسات أو مخالفات خطيرة تمس بالسير المادي للهيئة الخاضعة للرقابة يبلغ رئيس المهمة الذي يعلم فوراً رئيس المفتشية العامة للمالية¹.

1- تحرير التقرير: بعد انتهاء عملية التفتيش يعد تقرير يسجل فيه المفتشون ملاحظاتهم و معاينتهم التي جمعوها، و يحتوي هذا التقرير أيضا على تدابير من شأنها تحسين تنظيم و تسيير و نتائج الهيئات موضوع الرقابة و يجب على الهيئات محل الرقابة الإجابة على التقرير في مدة أقصاها شهرين مع إمكانية تمديد هذه الفترة من طرف الوزير² المكلف بالمالية.

و تعد المفتشية العامة للمالية تقرير سنويا يرفع إلى الوزير المكلف بالمالية و يتضمن حصيلة نشاطها و ملخص ملاحظاتها.

أما فيما يتعلق نتائج الرقابة فإن ذلك يعود إلى سلطة الوزير المكلف بالمالية الذي يقرر ما يجب أن يتخذ من إجراءات أو تدابير بشأن تقارير المفتشية.³

من خلال ما تقدم حول دراستنا للمفتشية العامة للمالية كجهاز رقابي، نلاحظ محدودية الصلاحيات الموكلة لرئيس المفتشية العامة للمالية خصوصا، أن هذه الهيئة توضع تحت سلطة المباشرة لوزير المالية، مما يؤثر بشكل كبير على استقلاليتها.

¹ لطفي فاروق زلاسي، مرجع سابق ص 57.

² زروقي مليكة: أساليب مكافحة الفساد في الإدارة المحلية، مذكرة ماستر، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ورقلة 2013، ص 27.

³ رشيد بوكساني ونسيمة اوكيل، مرجع سابق، ص 3..

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

المطلب الثاني: مجلس المحاسبة:

يعد مجلس المحاسبة الهيئة العليا للرقابة البعدية* على الأموال العمومية من خلال الفحص البعدي لشرعية وانتظام الحسابات بمعنى الإدارة المالية السليمة بما يتفق مع الاستخدام السليم للأموال¹ و قد خوله القانون كل الصلاحيات للقيام بمهامه في مجال التحريات و المعاينات² بهدف التأكد من سلامة و صيانة المال العام و المحافظة عليه و الثبوت من استخدامه في المجالات المخصصة له³ و نظرا لهذا الدور الذي يلعبه فقد أعطى له المشرع طبيعة قانونية خاصة تميزه عن باقي المؤسسات من حيث تمتعه بالاستقلال الضروري.

- تزويده بسلطات و صلاحيات الواسعة للقيام برقابة بعدية فعالة على تسيير الأموال العمومية.

- إصداره للأحكام الجزائية⁴

و سنحاول التعرض إلى دور مجلس المحاسبة بوصفه هيئة رقابية عليا على الأموال العمومية من خلال التطرق إلى نشأة مجلس المحاسبة و تنظيمه، فرع أول ثم دور الرقابي الذي يلعبه فرع ثاني ثم كفاءات و نتائج عمله فرع ثالث.

الفرع الأول: نشأة و تنظيم مجلس المحاسبة:

أولا: النشأة

تعود نشأة و تنظيم مجلس المحاسبة كجهاز يتولى الرقابة على الأموال العمومية إلى دستور 1976 حيث نص على استخدامه صراحة بنص المادة 190 منه و جسد فعليا بعد مرور 4 سنوات القانون رقم

* - لدى نجدهينتمي إلى المنظمة العملية للأجهزة العليا للرقابة المالية (الانتوساي، untosoi) l'organisation internationale des institutions sepérieures de contrôle. و ينتمي كذلك إلى المخطط التنفيذي للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية و

المحاسبة (أرابوساي) و ينتمي كذلك إلى منظمة الإفريقية للأجهزة العليا للرقابة و المحاسبة (أفوساي). (شويجي سامية، مرجع سابق، ص84)

¹Luxembourg،Ministère de la fonction publique et de la réforme administrative، Institut national d'administration publique، RYMOD BUSCH،cour finances publique، 26mai2016p39.

²زطيطو حورية، مرجع سابق، ص7.

³ محمود محمد معابرة، مرجع سابق، ص34.

⁴ . شويجي سامية، مرجع سابق، ص84

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

105/80¹ و قد عرف المجلس المحاسبة تطورات ارتبطت بمختلف التحولات التي عرفتها البلاد في المجالات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية مجلس م ص 6 هذه الظروف أنتجت أنظمة قانونية متميزة عن بعضها البعض

انعكست على مكانة و دور مجلس المحاسبة وقد أشارت المادة 170 من الدستور 1996 بتعديله الأخير إلى تأسيس مجلس المحاسبة يكلف بالرقابة البعدية على الأموال و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية وقد حدد الأمر 20/95 قواعد سير عمله حيث وسع من مجال اختصاصه و أعاد له اختصاصاته القضائية بعد أن جرد منها بموجب القانون السابق رقم 32/90.

إلى حين صدور الأمر رقم 02/10 المعدل له الذي جاء استجابة لتعليمه رئيس الجمهورية المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد و التي نصت على ضرورة تنشيط دور مجلس المحاسبة في هذا المجال من خلال توسيع صلاحياته الرقابية² بإضافة إلى تمتعه بالاستقلالية الكاملة.

ثانيا: التنظيم:

يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلال في تسيير و يزود بالموارد البشرية و الوسائل المالية و المادية الضرورية لعمله و تطوير نشاطاته و يخضع لقواعد المحاسبة العمومية³. يتولى رئاسة المجلس رئيس يعينه رئيس الجمهورية و يساعده في ذلك نائب للرئيس و يضم هيكله التنظيمي ما يلي:

1-الغرف: ثمانية غرف وطنية* و تسع غرف إقليمية.

أ- الغرف الوطنية: تتولى الغرف ذات الاختصاص الوطني رقابة الحسابات و تسيير المالي للوزارات و رقابة الهيئات و المرافق العمومية مهما كان نوعها التابعة لوزارة ما أو تلك التي تتلقى الإعانات المسجلة في حسابها و كذا رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية⁴.

¹ نوار أجموج، مجلس المحاسبة، -نظامه و دوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية- مذكرة ماستر، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة 2007/2006، ص13.

² حورية زطيطو، مرجع سابق ص9.

³ المادة 28 من القانون رقم 95-20، مرجع سابق.

*-عدد الغرف ذات الاختصاص الوطني بالنسبة للمشرع الفرنسي هي 7 غرف،(حورية زطيطو، مرجع سابق، ص18)

⁴ سامية شويخي، مرجع سابق، ص86.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

ب- الغرفة الإقليمية: تتولى الغرفة الإقليمية رقابة مالية الجماعات الإقليمية (الولاية البلدية) التابعة لمجال اختصاصها الإقليمي كما يمكنها أن تراقب حسابات تسيير الهيئات العمومية التي تتلقى إعانات من الجماعات الإقليمية التابعة لمجال اختصاصها الإقليمي كما يمكنها أن تراقب حسابات تسيير الهيئات العمومية التي تتلقى إعانات من الجماعات الإقليمية¹

ج- غرفة الانضباط في إطار تسيير الميزانية و المالية : تختص هذه الغرفة بالنظر بالقضايا التي تتعلق أساسا بالتصرفات المالية التي تشكل غرما لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية².

د- النظارة العامة : لمجلس المحاسبة نظارة عامة تتولى دور النيابة العامة فيه، يشرف عليها ناظر عام و يساعده ناظر، و تتمثل مهمتها في متابعة الصلاحيات القضائية لمجلى المحاسبة و السهر على تطبيق السليم للقوانين و التنظيمات المعمول بها داخل المؤسسة³.

هـ- كتابة الضبط الرئيسي: يشمل مجلس المحاسبة على كتابة ضبط يرأسها كاتب ضبط رئيسي لاستلام و تسجيل قضايا المجلس من جهة و تحضير جلسات مجلس المحاسبة المجتمع في تشكيلة كل الغرف المجتمعة من جهة أخرى و من مهامها الأساسية تلقيها الموازنات و الوثائق الثبوتية التي يتم إيداعها من الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين⁴.

و- لجنة البرامج والتقارير: تضطلع هذه اللجنة بالتحضير و التصديق على البرنامج السنوي لنشاط المجلس. كما تشرف على التقرير السنوي التعليمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية، كما تعمل تقديم اقتراحات لتحسين نتائج أعمال المجلس⁵.

المصالح الإدارية و التقنية: يشتمل مجلس المحاسبة على أجهزة تدعيم مختلفة تعمل على توفير الظروف الملائمة لقضاة المجلس، قسم تقنيات التحليل و الرقابة، قسم الدراسات و معالجة المعلومات، مديرية الإدارة و الوسائل ديون المجلس⁶.

¹- الهادي منصوري، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2014/2015، ص18

² نوار أمجوج، مرجع سابق، ص31.

³ سامية شويخي، مرجع سابق، ص87.

⁴ حورية زطيطو، مرجع سابق، ص19.

⁵ الهادي منصوري، مرجع سابق، ص22.

⁶ نوار أمجوج، مرجع سابق، ص35.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

الفرع الثاني: الدور الرقابي لمجلس المحاسبة:

نظم الأمر رقم 20/95 مؤرخ في 19 صفر عام 1416 هـ الموافق لـ 17 يوليو سنة 1995، معدل و المهتم بالأمر رقم 10.02 مؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق لـ 26 غشت 2010 صلاحيات المجلس المحاسبة و طرق تنظيمه و سيره، و الجزاءات المترتبة على تحرياته على النحو التالي:

أولاً: نطاق اختصاصه:

1- من حيث الأشخاص :

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية للأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية بهذه الصفة يدقق في شروط استعمال و تسيير الموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه و يتأكد من مطابقتها عملياتها المالية و المحاسبية للقوانين و التنظيمات المعمول بها¹.

2- من حيث الزمان:

انطلاقاً من نص المادة 2 من الأمر رقم 20/95 المعدل و المتمم بالأمر 02/10 فمجلس المحاسبة يعتبر مؤسسة عليا للرقابة البعدية للأموال العمومية و عليه مجلس المحاسبة لا يمكنه رقابته قبل أو أثناء مرحلة تنفيذ الميزانية و إنما يتدخل بعد انقضاء السنة المالية بإلزام الهيئات العمومية لتقديم حساباتها لرقابتها بصفة دورية منتظمة².

ثانياً: أوجه الرقابة الممارسة من طرف مجلس المحاسبة على الأموال العمومية:

تنص المادة 6 من الأمر رقم 20/95 المعدل و المهتم بالأمر 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة على ما يلي:

" يكلف مجلس المحاسبة في ممارسته صلاحيات الإدارية المخولة إياه، برقابة حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته، للموارد الأموال و القيم و الوسائل المادية العمومية و تقييم نوعية تسييرها من حيث الفعالية و الأداء و الاقتصاد و يوحى في نهاية تحرياته و تحقيقاته بكل الإجراءات التي يراها ملائمة من أجل تحسين ذلك"³.

¹ المادة 2 من الأمر رقم 20/95 المعدل و المتمم بالأمر 02/10، مرجع سابق

² نوار أمجوج، مرجع سابق، ص 78.

³ الأمر رقم 20/95 المعدل و المتمم بالأمر 10-02، مرجع سابق

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

وقبل التطرق إلى هذه الصلاحيات نشير إلى أن تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة وضع الفقهاء القانون الجزائري في اختلاف حول ما إذا كان هيئة قضائية أو هيئة إدارية و ذلك بالرجوع إلى نص مادة 170 من الدستور 1996 المعدل و متمم التي اكتفت بتصنيفه كهيئة عليا للرقابة المالية و على ذلك سارت التشريعات العادية رغم أنها أخضعت تنظيمه و سيره لتنظيم القضائي و اعترفت له بنوعين من الصلاحيات¹ في مجال الرقابة على الأموال العمومية صلاحيات إدارية نصت عليها المادة 6/1 و صلاحيات قضائية نصت عليها المادة 6/2 من الامر رقم 95-20 المعدل و المتمم بالمر رقم 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة .

1. الصلاحيات الإدارية:

في إطار القيام بهذه الصلاحيات تقوم مجلس المحاسبة من التحقق من تنفيذ الجيد للميزانية فهو يراقب المشروعية و فعالية التسيير .

1-1 رقابة التسيير: و تتمثل رقابة نوعية التسيير في تقييم شروط استعمال الموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية و تسييرها على مستوى الفعالية و النجاعة و الاقتصاد بالرجوع إلى المهام و الأهداف و الوسائل المستعملة² و يسمى هذا النوع من الرقابة رقابة الأداء أي تقويم الفعالية و النجاعة و الاقتصاد فهي تسيير هيئة أو مؤسسة أو مرفق عمومي³ . و تعني:

- بالفعالية: قياس مدى تحقيق الأهداف المسطرة.
- النجاعة: تكون في الأداء و يقصد بها الاستعمال الأحسن و الأمثل للموارد و الوسائل.
- الاقتصاد: يكون في تسيير و هو تحقيق الأهداف المسطرة بأقل تكلفة ممكنة من الموارد و الوسائل العمومية⁴ معاً.

2-1 تقييم المشاريع و البرامج و السياسات العمومية: حيث يشارك مجلس المحاسبة على الصعيد الاقتصادي و المالي في تقييم فعالية النشاطات و المخططات و البرامج و الإجراءات المتخذة من طرف السلطات

¹ وسيلة بن بشير، مرجع سابق، ص 189.

² سامية شويخي، مرجع سابق، ص 92.

³ حورية زطيطو، مرجع سابق، ص 34.

⁴ الهادي منصور: مرجع سابق، ص 49.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

العمومية بغرض تحقيق أهداف ذات منفعة وطنية و التي تقوم بها صفة مباشرة أو غير مباشرة
مؤسسات الدولة أو المرافق العمومية الخاضعة لرقابته¹.

الصلاحيات القضائية:

1-2 صلاحية مراقبة حسابات المحاسبين العموميين: تتم عملية التدقيق الحسابات من خلال التحقق أولاً
من أنها تتضمن كل عمليات المنفذة خلال السنة المالية ثم يتم فحص تلك العمليات بالرجوع إلى سندات
الأبيات و ذلك لتأكد من شرعيتها و صحتها المالية (من الناحيتين القانونية و الميزانية).²

1.2 صلاحية رقابة الانضباط في مجال الميزانية و المالية: إذا تشكلت مخالفة أو فطه صريح للقواعد المتعلقة
بقواعد ضبط الميزانية و ألحقت ضرراً بالخزينة العمومية للدولة أو الهيئة عمومية فهنا مجلس المحاسبة
الاختصاص في تحميل أي مسير أو عون تابع للهيئة أو مرفق عمومي الخطأ المرتكب و من هنا فنجلس أن
يعاقب عن هذه الأخطاء و المخالفات بغرامات يصدرها في حق مرتكبيها و هذا ما أكدته نص مادة 89
من الأمر 20/95.³

الفرع الثالث: كفاءات العمل و نتائجه:

أولاً: كفاءات العمل: انطلاقاً من نص المادة 14 من الأمر رقم 20/95 المعدل و المتمم بالأمر 02/20 و
التي تنص على:

"يمارس مجلس المحاسبة الرقابة على أساس الوثائق المقدمة أو في عين المكان أو بعد التبليغ و تتمتع بهذا الصدد
بحق الإطلاع و بصلاحيات التحري المنصوص عليها في الأمر"⁴.

يتضح من خلال هذه المادة أن هناك طرق و كفاءات لقيام المجلس بمهمته الرقابية نوردها فيما يلي:

¹ سامية شويخي، مرجع سابق، ص 93.

² سامية شويخي، مرجع سابق، ص 91.

³ لطفي فاروق زلاسي، مرجع سابق، ص 61.

⁴ وسيلة بن بشير، مرجع سابق، ص 191.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

1- استلام الحسابات: يتعين على الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة أن ترسل إليه كل الحسابات و الوثائق الضرورية لممارسة المهام المخولة له.¹ نص المادة 46 كما نصت المادة 1/60 يتعين على محاسب عمومي أن يودع حسابه عن التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة" و جاء نص مادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 56/96 جامعا بينهما بالنص على أنه " يجب على الأمرين بالصرف الرئيسيين و الثانويين و على المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة و الجماعات الإقليمية، ومختلف المؤسسات و الهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة أن يودعوا حساباتهم لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يوليو من السنة الموالية للميزانية المقفلة.

2- الإطلاع و التحري:

لحق المجلس المحاسبة أن يطلب الإطلاع على كل الوثائق التي من شأنها تسهيل رقابة العمليات المالية و المحاسبية أو اللازمة لتقييم تسيير المصالح أو الهيئات الخاضعة لرقابته.²

كما يقوم بفحص سجلات الدفاتر و مسندات و جداول و بيانات التحصيل و الصرف و كشف وقائع الاختلاس و الإهمال و حالات الفساد المادي.

و باعتباره أن الصفقات من أبرز مظاهر صرف المال العمومي فقد خول القانون مجلس المحاسبة جملة من الأطر لمراقبتها تتمثل في البحث في مدى ملائمة النفقة و طريقة تمويل الصفقة و البحث عن صيغ إبرام الصفقة تحديد الحاجة التي من أجلها تم إبرام الصفقة و التحقق من مدى تنفيذ مشروع الصفقة بهدف الكشف عن جرائم الاختلاس و تبذير الأموال.³

ثانيا: النتائج:

إن تنوع الصلاحيات القضائية و الإدارية لمجلس المحاسبة تقابلها تنوع في النتائج المترتبة عن تدخلاته التي يمكن أن نجعلها في ما يلي:

1- نتائج مترتبة عن مراجعة الحسابات:

¹ سامية شويخي، مرجع سابق، ص 91.

² وسيلة بن بشر، مرجع سابق، ص 192.

³ مرجع نفسه، ص 192.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

1-1 إبراء ذمته المحاسب و هذا في حال سلامة و صحته جميع العمليات المالية المسجلة بموجب قرار نهائي ذو طبيعة قضائية.

2-1 وضع المحاسب العمومي في حالة مدين، إذا تبين من عمليات المراجعة وجود أخطاء في حسابات التسيير و لم يتم المحاسب بتسديد مبلغ النقص من حسابه الخاص.¹

2- نتائج المترتبة عن رقابة نوعية تسيير: تتمحور حول و تقديم التوصيات و التوجيهات للهيئات المعنية ذلك من أجل تصحيح الوضع و تحسين مردودية تلك الهيئات بواسطة مذكرات التقييم التي تصدر عقب كل مراقبة.

و قد تستعمل وسائل قانونية أخرى أكثر فعالية و خصوصا في حال تسجيل مخالفات و هي:

1.2 رسالة رئيس الغرفة: تحتوي على النقائص المتعلقة بجوانب التنظيم و السير الداخلي و التي تلحق ضررا بالخزينة العمومية و بأموال الهيئات الخاضعة للرقابة بهدف اتخاذ التدابير اللازمة²

2.2 المذكرة الإستعجالية: تستعمل في حالات التي تستعمل فيها رسالة رئيس الغرفة لكنها توجه مباشرة إلى وزراء المعنيين و ليس للهيئات الخاضعة للرقابة.

3.2 المذكرة المبدئية: و هي تلك الرسالة التي يطلع فيها رئيس المجلس السلطات المعنية بالنقائص التي يكتشفها على مستوى النصوص الميسرة لشروط استعمال و تسيير و مراقبة أموال الهيئات العمومية³ وهذا ما أقرته مادة 26 من الأمر 20/95.

4.2 التقرير المفصل:

يستعمل مجلس المحاسبة التقرير المفصل في حالتين أساسيتين:

أ- الحالة الأولى: إذا تم الكشف عن وقائع ذات وصف جزائي حسب قانون العقوبات قصد إحالته على الهيئات القضائية المختصة.

¹ زطيطو حورية، مرجع سابق، ص 43.

² الهادي منصوري، مرجع سابق، ص 51.

³ زطيطو حورية، مرجع سابق، ص 26.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

ب- الحالة الثانية: إذا تم الكشف عن مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية حسب المادتين 91/88 من الأمر 20/95 المعدل و المتمم بالأمر 102/10¹

5.2 التقرير السنوي: و هو من أهم الوسائل التي يستعملها مجلس المحاسبة في نشاطه و قد نص على استعماله بموجب المادة 16 من الأمر 95-20 المعدل و المتمم بالأمر 10.02.

يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرسله إلى رئيس الجمهورية الرئيسية و يبين التقرير السنوي المعايينات و الملاحظات و التقييمات الرئيسية الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة مرفقة بالتوصيات و كذلك ردود المسؤولين و الممثلين القانونيين و السلطات الوصية المعنية المرتبطة بذلك.

ينتشر هذا التقرير كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. و ترسل نسخ منه لرئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة².

3- النتائج المترتبة عن رقابة الانضباط في تسيير الميزانية و المالية:

تتضمن القرارات التي تصدرها غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية على غرامات مالية ضد الأعوان الذين تبت إرتكابهم لأخطاء و مخالفات تشكل خرقا للقواعد الانضباط المالي على أن لا تتجاوز هذه الغرامة المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني و يضاعف مبلغ الغرامة إذا تبت أن الأخطاء المرتكبة تهدف إلى تحقيق مكاسب مالية أو عينية شخصية على حساب الدولة أو الهيئة العمومية التي يعمل لصالحها³. (ن ص المادة 89 من الأمر السالف الذكر)

و أشارت مادة 92 من الأمر 20/95 المعدل و متمم بالأمر 10.02 أن هذه الغرامات لا تتعارض مع تطبيق العقوبات الجزائية و التعويضات المدنية⁴.

وكخلاصة لما تقدم يقوم الجهاز الأعلى للرقابة المالية في الدولة بعملية المراجعة والمراقبة استنادا إلى معيارين رئيسيين: الأول: المشروعية والنظامية فيتأكد من مطابقة للقانون والموازنة واللوائح الإدارية والثاني: الكفاءة

¹ الهادي منصوري ، مرجع سابق، ص142.

² عبد اللطيف لونيبي، مرجع سابق ، ص163.

³ -الهادي منصوري، مرجع سابق، ص152

⁴ -الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم بالأمر 02/10، مرجع سابق

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

والفعالية والاقتصادية فيتحقق العلاقة بين التكاليف والعوائد من ورائها ويمتد نطاق هذه الرقابة ليشمل تقويم أداء السياسات العامة وتقييم نظم تقنية المعلومات المستخدمة في الجهات الخاضعة للرقابة¹

إلا أننا نشدد على ضرورة أن يكون هناك تواكب بين الواقع وبين نتائج عمل مجلس المحاسبة، حيث أن التقارير الصادرة عنه، لا تعبر بشكل موضوعي عن حجم الفساد المالي والإداري الحاصل على أرض الواقع، وما حجب هذه التقارير وعدم نشرها إلا دليل على ذلك.

ضف إلى ذلك خضوع مجلس المحاسبة للرقابة من قبل جهات خارجية وبالأخص تلك التابعة لسلطة التنفيذية على غرار المراقب المالي يحد نوعاً ما من استقلالية المجلس ويؤثر على وثيرة إنجاز أعماله.

¹- سيد تركي، دور الجهاز في تفعيل الاداء الحكومي والبرلماني، مجلة الرقابة الشاملة للجهاز المركزي للحسابات، مجلد الاعداد من 197-1982014، ص 40.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

الشكل 2: تطور النظام القانوني لمجلس المحاسبة الجزائري عبر الزمن



1

¹ - سامية شويخي، مرجع سابق، ص 86

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

المطلب الثالث: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته:

و إذا كانت بعض الأخطاء و المتسببة في تبديد المال العام تكون دون قصد فإن الحجم الأكبر من هذا التبديد يكون بقصد حيث تستخدم فيه المناصب العامة لتحقيق أغراض و مصالح شخصية بطرق غير مشروعة و هذا ما يصطلح عليه في القانون بالفساد الإداري حيث أضحى مشكلة عابرة للحدود و ظاهرة دولية مست كل المجتمعات لدى فقد أجمعت المنظمات و الهيئات الدولية و الإقليمية و كذا منظمات المجتمع المدني على ضرورة مقاومته و تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أهم التي اعتمدها الجمعية العامة في 2003/10/13 أهم اتفاقية في هذا الإطار و التي تهدف إلى الوقاية من جرائم الفساد كما أولت أهمية كبيرة إلى مواجهة الفساد في القطاع العام و الخاص على حد سواء ووضعت الآليات لاستيراد الأموال المهربة إلى الخارج¹.

و على الصعيد الوطني فقد انضمت الجزائر إلى العديد من الاتفاقيات الدولية و العربية المتعلقة بمكافحة الفساد* و اتخذت على إثرها سلسلة من التدابير و الإجراءات و على رأسها إصدار قانون رقم 06.01 و الذي ينص على إنشاء جهاز من نوع خاص هو الهيئة الوطنية** للوقاية من الفساد و مكافحته².

وستتناول دراسة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته ضمن فرعين: الفرع الأول(النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته) و الفرع الثاني(مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته في مجال الحفاظ على المال العام)

¹ حاجة عبد العالي: الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر ، أطروحة دكتوراه قسم الحقوق كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013/2012، ص39.

*-المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 29 صفر 1425هـ الموافق ل 19 افريل 2004 يتضمن التصديق بتنحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك في 31 أكتوبر 2003 ، ج ر، العدد26، 2004

** - الجدير بالذكر انه ليس هذه هي الوحيدة التي اناط لها المشرع مهمة تتبع الفساد وتخفيف منابعه ، فقد سبقها في ذلك المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، الذي أنشأ سنة1996والذي تم حله نظرا لفشله نفي مكافحة هذه الآفة سنة2000² زطيطو حورية، مرجع سابق، ص84.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

الفرع الأول: النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:

أولا : الطبيعة القانونية:

انطلاقا من نص المادة 18 من قانون الوقاية من الفساد و مكافحته و التي تنص على:

" الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي توضع لدى رئيس الجمهورية"¹

هذه المادة عددت مجموعة من الخصائص التي تحدد لنا الطبيعة القانونية للهيئة و التي يمكن لإجمالها فيما يلي :

1- الهيئة سلطة إدارية مستقلة:

تعد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته فئة قانونية جديدة في المنظومة القانونية بوصفها سلطة إدارية مستقلة هذا التنظيم الجديد يثير تساؤلين :

الأول: في إدماجها في البيئة المؤسساتية الجزائرية التي لم يألف بعد فكرة السلطة الإدارية المستقلة عن الهرم الإداري الكلاسيكي (المركزية و اللامركزية).

الثاني: إفلاتها من الرقابة السلطة السلمية و الوصاية الإدارية² فهي مستقلة عن الحكومة و لا تخضع لرقابتها (الرقابة الرئاسية و الوصاية)³.

2- تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي:

منح المشرع الجزائري للهيئة للوقاية من الفساد و مكافحته الشخصية المعنوية و هذا للقيام بمهامها على أكمل وجه و الشيء الملاحظ أنه بالرغم من أن الاستقلال المالي هو أحد الآثار المترتبة على شخصية المعنوية بالإضافة إلى أهلية التقاضي و باقي الآثار الأخرى، إلا أنه نص على الاستقلال المالي إلى جانب الشخصية المعنوية و إذا دل هذا فإنما يدل على رغبة المشرع في تأكيد على الاستقلالية المالية لهذه الهيئة و ضمان ذلك.⁴

¹ /1 قانون رقم 06/01، مرجع سابق.

² أمينة بويحيى، الرقابة الإدارية و دورها في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مذكرة ماستر قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014/2015، ص50.

³ رشيد بوسعيد، تطوير الأداء المؤسساتي لآليات مكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة ماستر، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014، ص63.

⁴ أمينة بويحيى، مرجع سابق، ص50.

3- تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية :

يعني أنها ليست مستقلة بل خاضعة لرئيس التنفيذية الأمر الذي يدل على أن المشرع قد وقع في تناقض عندما أضفى الاستقلالية على الهيئة من جهة و جعلها تابعة لرئيس الجمهورية من جهة أخرى¹

ثانيا: تشكل الهيئة من رئيس و ستة (6) أعضاء يعينون بموجب مرسوم لمدة خمس (5) سنوات قابلة للتجديد مرة (1) واحدة.

وتنهي مهامهم حسب الأشكال نفسها²

ونصت المادة 7 على تزود الهيئة بأمانة توضع تحت سلطة أمين عام يعين بموجب مرسوم رئاسي³.

تتكون الهيئة من :

- مجلس اليقظة و التقييم.
- مديرية الوقاية و التحسيس.
- مديرية التحليل و التحقيقات.⁴
- وقد أضاف المرسوم رقم 12-64 المعدل والمتمم للمرسوم 06-413 قسما آخر سمي بقسم معالجة التصريحات بالامتلاكات وذلك لأهمية هذه الآلية في مكافحة الفساد وبالتالي كشف جريمة الإثراء غير المشروع⁵.

الفرع الثاني: مهام الهيئة الوطنية للرقابة من الفساد و مكافحته في مجال الحفاظ على المال العام:

أنشئت الهيئة الوطنية للرقابة من الفساد و مكافحته بقصد

-دعم التدابير الرامية الى الوقاية من الفساد ومكافحته

¹ أمينة برحيجي، مرجع سابق، ص51.

² المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 06/413 مؤرخ في أول ذي القعدة عام1427هـ الموافق ل 22 نوفمبر 2006، يحدد التشكيلة الهيئة الوطنية للرقابة من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كفاءات سيرها، ج ر عدد74، 2006.

³ المرسوم الرئاسي رقم 06.413. مرجع سابق

⁴ المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم06.413. مرجع سابق .

⁵ -أمينة برحيجي، مرجع سابق، ص55

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

- تعزيز النزاهة و المسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص

- تعزيز ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية من اجل الوقاية من الفساد ومكافحته بما في ذلك استرداد

الموجودات¹

تتلخص مهام الهيئة الوطنية للرقابة من الفساد و مكافحته في باب المحافظة على المال العام في:

- اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون و تعكس النزاهة و الشفافية و المسؤولية

في تسيير الشؤون و الأموال العمومية.

- تلقي تصريحات بالملكيات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية و دراسة و استغلال المعلومات الواردة

فيها و السهر على حفظها.²

- القيام أو العمل على القيام بتقييم أنظمة الرقابة الداخلية و أعمالها الموجودة بغرض تحديد مدى هشاشتها

بالنسبة لممارسات الفساد.

- يمكن للهيئة في إطار ممارسة مهامها أن تطلب من الإدارات و المؤسسات التابعة للقطاع العام و الخاص أو

من كل شخص طبيعي أو معنوي آخر أية وثائق أو معلومات تراها مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد.³

- كما أن القانون نص صراحة بأنه يتعين على الهيئة عندما تتوصل إلى وقائع ذات وصف جزائي أن تحول

الملف إلى الوزير العدل الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء.

- كما ألزم القانون الهيئة بتقديم تقرير سنوي عن أنشطتها إلى رئيس الجمهورية و تزويد الجمهورية

بالمعلومات الموثقة عن إدارتها و تنظيمها.⁴

وكتقييم لدور الهيئة في الوقاية من الفساد ومكافحته فان الشيء الملاحظ حول اختصاصات الهيئة أن أغلبها

ذات طابع استشاري ولا سيما ما نصت عليه المادة 22 من القانون رقم 06-01 التي تقضي أنه يتعين

على الهيئة عندما تتوصل إلى وقائع ذات وصف جزائي، أن تحول الملف إلى وزير العدل والذي يخطر النائب

¹ - المادة 01 من القانون رقم 06-01، مرجع سابق

² - حسين فريجة، المجتمع الدولي ومكافحة الفساد، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد 05، ب س ن، ص 46

³ أمينة بويحيى، مرجع سابق، ص 57.

⁴ رشيد بوسعيد، مرجع سابق، ص 63.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

العام لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء ، مما يعني أنه لا يحق للهيئة النظر في هذه الوقائع ولا يحق لها إحالة الملف مباشرة إلى القضاء .

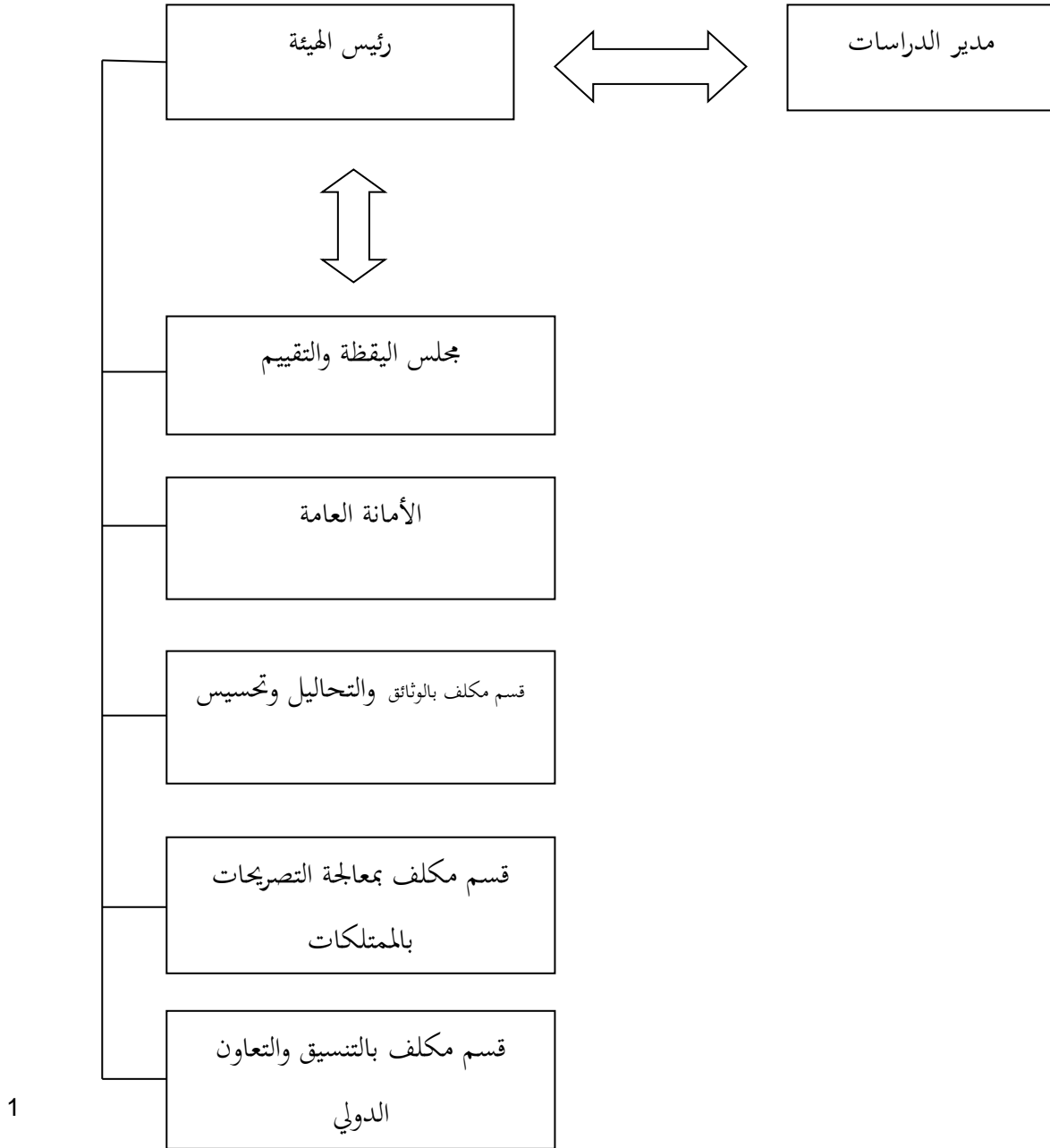
وكوجهة نظر، نرى أن الأمر الذي زاد من إضعاف دور هذه الهيئة في الرقابة نص المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المعدل والمتمم بالمرسوم 12-64 في مجال معالجة التصريحات بالملكيات الخاصة بالموظفين العموميين حيث استثنى المشرع ذوو المناصب القيادية والسياسية في البلاد من التصريح أمامها نذكر منهم رئيس الجمهورية، أعضاء البرلمان، رئيس المجلس الدستوري وأعضائه ، رئيس الحكومة وأعضائها... الخ وإنما تصريحهم يكون أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، لدى على المشرع أن يتدارك هذا الأمر بعدم حرمان الهيئة من تلقي تصريحات بالنسبة لأصحاب هذه المناصب ،لأن حقيقة الأمر تشير في كثير من الأحيان أن جرائم الفساد وتبذير المال العام ، تتم على المستوى الأعلى، بلجوء إلى استغلال النفوذ والمناصب للحصول على فوائد ومنافع وتحقيق مآرب على حساب المصلحة العامة.

ضف إلى ذلك على المشرع أن يحذف عبارة -عند الاقتضاء- من نص المادة 22 من قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته لأنها تشير صراحة إلى أن نتائج عمل الهيئة غير قابلة للأخذ بها أو لا يأخذ بها أصلا.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

و قد عدل الهيكل التنظيمي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته على النحو الآتي:

الشكل 3: الهيكل التنظيمي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته بموجب المرسوم الرئاسي 12-64



¹-حورية زطيطو، مرجع سابق، ص 72.

الفصل الثاني: هيئات الرقابة الإدارية ودورها في تسيير الأموال العمومية

خلاصة الفصل الثاني:

حاولنا من خلال هذا الفصل التعرف على أجهزة الرقابة في التشريع الجزائري، من خلال الرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات التي يقوم بها المراقب المالي ورقابة مصالح المحاسب العمومي، بالإضافة إلى رقابة لجان الصفقات العمومية، من أجل تفادي الوقوع في الأخطاء، كما أنها تهدف إلى التحقق من التزام المنفذين بالقوانين والتنظيمات وامتثالهم لقواعد التسيير السليم ومحافظة أموالهم على الأموال الموضوعة تحت تصرفهم.

وكذلك الرقابة البعدية أو اللاحقة التي تهدف أساسا إلى تقويم و تصحيح تنفيذ النفقات و إبداء الرأي في صحة التصرفات المالية. رقابة المفتشية العامة للمالية ورقابة مجلس الحاسبة باعتباره الهيئة المستقلة العليا على الأموال العمومية و الهيئة الوطنية المكلفة بمكافحة الفساد في الحفاظ على الأموال العمومية.

حيث أوكلت مهمة الرقابة الإدارية لهيئات إدارية منحها القانون الاستقلال الذاتي ليضمن بذلك موضوعية وشفافية نتائج عملها وكضمانة لعدم تأثير وتدخّل السلطة التنفيذية في الصلاحيات الموكلة لها.

كما منحها المشرع صلاحيات وزودها بوسائل كفيلة بان تقوم بمهمتها على أحسن وجه.

إلا أن الملاحظ وجود ثغرة بين النصوص التشريعية المنظمة لها والتي كرست مبدأ المحافظة على المال العام وبين الواقع الذي لا يفتأ بمفاجئتنا كل مرة بفضائح مالية متعددة.

خاتمة

ختاما لهذه الدراسة يجب القول أن التحقق من مشروعية تنفيذ النفقات العمومية من المهام الأساسية للرقابة على تسيير الأموال العمومية، وهذه الضرورة يجب أن تتأقلم مع الآليات والأنظمة الحديثة، حيث أن العامل الأساسي لنمو واستقرار الأموال العمومية هو التسيير العمومي، لذلك كان من الضروري أن تتجه آليات الرقابة نحو الاستعمال العقلاني للموارد العمومية من جهة ومساهمة هذه الآليات الرقابية في فعالية وكفاءة التسيير العمومي من جهة أخرى، لاسيما وأن الدولة تخصص سنويا مبالغ معتبرة وضخمة ، وفي غياب الضبط القانوني والرقابة الصارمة ينفتح باب الاستغلال السيئ والاختلاس والتبديد على مصراعيه ، لذا وجب على المشرع تدارك هذه الثغرات في أقرب الآجال ، حيث تكون هيئات الرقابة الإدارية من و سائل الحفاظ على المال العام لا تضييعه وإساءة استعماله أن لم نقل اختلاسه ونهبه ، وكخلاصة لبحثنا في مايلي نورد أهم النتائج والتوصيات المتوصل لها :

أولا النتائج:

- 1- إن الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية هي أحد أهم مقومات الدول الحديثة فهي ضرورة ملحة لحماية المال العام ، وضمنان عدم حياد تسييره عن طريق النزاهة والعقلانية.
- 2- إن الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية تستمد أهميتها من أهمية الأموال العمومية ، لأن هذه الأخيرة وسيلة محورية وأساسية في ديمومة الدولة واستقرارها على الصعيدين الداخلي والدولي.
- 3- إن الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية كمفهوم عام عرفت تطبيقات لها منذ القدم كما عرفت تأصيلا لها في العصر الإسلامي وصولا إلى الدساتير الداخلية لكل دولة.
- 4- أن المشرع الجزائري في إطار محاولته حماية المال العام اوجد مجموعة من الآليات من خلال إنشائه لهيئات إدارية ، تتنوع أساليب رقابتها بين رقابة سابقة لتنفيذ الميزانية وأخرى لاحقة لتنفيذها.
- 5- إن الرقابة الإدارية السابقة لتنفيذ الميزانية تسمى كذلك بالرقابة القبليية وفي هذا النوع من الرقابة يتم تقييم التصرفات المالية قبل حدوثها فعلا ، وبالتالي فهي رقابة ذات طابع وقائي.
- 6- إن الرقابة الإدارية اللاحقة لتنفيذ الميزانية تسمى كذلك بالرقابة البعدية و في هذا النوع من الرقابة لا يتم تقويم التصرفات المالية إلا بعد حدوثها فعلا و وبالتالي فهي رقابة ذات طابع تقويمي وتصحيحي.

7- تلعب المفتشية العامة للمالية دورا بالغ الأهمية في مجال المراقبة والتقييم، وكذا الدراسات والتحليل من خلال تمتعها بصلاحيات تتبع المال العام أينما وجد ولو في القطاع الخاص، إلا أن وضعها تحت السلطة المباشرة لوزير المالية يحد ويضعف من صلاحياتها ويؤثر على استقلاليتها .

8- التقارير التي يعدها مجلس المحاسبة تعتبر أهم الوسائل لممارسة الرقابة الإدارية، إلا أنها لا تلقى الصدى المطلوب من طرف السلطة التنفيذية وتفتقر إلى الشفافية لعدم نشرها في الجريدة الرسمية.

9- الصلاحيات الممنوحة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ذات طابع وقائي أكثر منه جانبي ردعي يتجلى ذلك من خلال تجريدها من عدة آليات فاعلة في مجال الرقابة : كتصريح ذوو المناصب العليا في الدولة أمامها، وكذلك تجريدها من صلاحية إحالة ملف القضايا المكتشفة مباشرة للقضاء واشتراط تحويل الملفات إلى وزير العدل حافظ الأختام الذي يخطر النيابة العامة لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء.

10- رغم مختلف النقائص إلا أن المشرع الجزائري منح لهذه الهيئات صلاحيات واسعة وأتاح لها إمكانيات كفيلة بأن تقوم بدورها على أحسن وجه، أقلها إعداد تقارير موضوعية، إلا أن الملاحظ وجود ثغرة بين القوانين التي أنشأت هذه الهيئات والدور الذي أنيط بها من جهة والواقع من جهة ثانية ، الذي لا يزال يفاجئنا كل مرة بفضائح مالية تستنزف الخزينة العمومية.

ثانيا :التوصيات

1- التأكيد على ضرورة استقلالية الهيئات القائمة بالرقابة على تسيير الأموال العمومية من شتى النواحي :إداريا ماليا ،وظيفيا وتوفير كل الضمانات لتحقيق ذلك .

2- الدعوة إلى إيجاد آلية للتنسيق بين الهيئات الفاعلة في مجال الرقابة وبالأخص بين المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة وتنصيب على ذلك قانونيا .

3- ضرورة اعتماد إلزامية الاقتراحات والتوصيات المقدمة من طرف الهيئات المختصة بالرقابة ، والأخذ بها من طرف الجهات المراقبة.

4- أن يلتزم نظام الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية بالإرشاد والتوجيه البناء ولا يقتصر دوره على اكتشاف الأخطاء.

5- أن يتم اختيار القائمين بعملية الرقابة داخل الهيئات المكلفة بذلك، وفق شروط الكفاءة والأمانة.

6- على المفتشية العامة للمالية الاعتماد على قاعدة الفجائية في التفتيش وتغيير أساليب وخطط التدخل بتلك الأساليب الحديثة التي أثبت نجاحها في مجال الرقابة الإدارية.

4- النص كذلك على نشر تقارير الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على غرار نظيرتها في فرنسا.

5- منح الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته حق إحالة ملف القضايا المكتشفة مباشرة إلى القضاء دون تحويلها إلى وزير العدل الذي يعتبر من ضمن المشمولين برقابة الهيئة.

6- ضرورة تسليط أشد العقوبات على أولئك المضيعين للأموال العمومية وتصنيف فعل أولئك المتعمدين وخصوصا من ذوي المناصب العليا ضمن جرائم الخيانة العظمى المستوجبة للإعدام .

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع :

أولاً: المصادر

1- القرآن الكريم

2- لويس معلوف ، المنجد في اللغة والأدب والعلوم، طبعة ثامنة عشر المطبعة الكاثوليكية، بيروت ،لبنان، ب س ن.

ثانياً : القوانين

*الدساتير

1- قانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437هـ الموافق ل 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري ، ج ر عدد 14، 2016/03/07.

*: القوانين والأوامر :

1- القانون رقم 80-05 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1400هـ الموافق 01/03/1980 الخاص بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ج ر عدد 10، 1980/03/04.

2- القانون رقم 90-21 المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، ج ر عدد 35، 1990 /08/15.

3- الأمر 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة ج ر عدد 39، 1995/07/23.

4- قانون رقم 06/01 ، المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق 20/02/2006 ، المتعلق بالوقاية من الفساد مكافحته ، ج ر العدد 14، 2006/03/08.

5- قانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر 1429هـ الموافق ا 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، ج ر العدد 23، 2008/04/21.

قائمة المصادر والمراجع

6- قانون رقم 08-14 المؤرخ في 17 رجب 1429 هـ الموافق ل 20 يوليو 2008 يعدل ويجم قانون رقم 90-30 المؤرخ في 14 جمادى الأولى 1411 هـ الموافق ل 1 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية ج ر العدد 44، 2008/08/03.

10- الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 16 رمضان 1438 الموافق 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 95/20 المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر العدد 50، 2010.

* المراسيم التنظيمية :

1- المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1413 الموافق ل 14 نوفمبر 1992 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر 82، 1992/11/15.

2- المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 29 صفر 1425 هـ الموافق ل 19 افريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك في 31 أكتوبر 2003، ج ر العدد 26، 2004/04/25.

3- المرسوم الرئاسي رقم 06/413 مؤرخ في أول ذي القعدة عام 1427 هـ الموافق ل 22 نوفمبر 2006، يحدد التشكيلة الهيئة الوطنية للرقابة من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كفاءات سيرها، ج ر عدد 74، 2006/11/22.

4- مرسوم رئاسي رقم 12-64 مؤرخ في 14 ربيع الاول 1433 الموافق 07 فبراير 2012، . يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 01 ذي القعدة 1427 الموافق 22 نوفمبر سنة 2006 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد تنظيمها وكفاءات سيرها، ج ر عدد 15، 2012/02/08.

5- مرسوم التنفيذي رقم 08/273 المؤرخ في 06 رمضان 1429 الموافق 06/09/2008 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج ر، عدد 50، 2008/09/07.

6- المرسوم التنفيذي رقم 08/272 المؤرخ في 6 رمضان عام 1429 هـ الموافق ل 6 سبتمبر سنة 2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، جريدة رسمية العدد 50، 2008/09/07.

7- المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 28 ذي القعدة 1430 الموافق ل 16 نوفمبر 2009، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1413 الموافق ل 12 نوفمبر 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر عدد 19، 2009/11/67.

قائمة المصادر والمراجع

- 8- المرسوم التنفيذي رقم 11- 381 المؤرخ في 25 دي الحجة 1432هـ الموافق ل 21 نوفمبر 2011، يتعلق بمصالح المراقبة المالية ، ج ر عدد 64، 2011 /11/24.
 - 9- المرسوم الرئاسي 15-274 المؤرخ في سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ، ج ر ج ج /عدد 50، 2015 /09/20.
- ثالثا: الكتب والمؤلفات :
- 1- أبو منصف، مدخل للتنظيم الإداري والمالية العامة، دار المحمدية العامة الجزائر، ب س ن.
 - 2- أعمر يجياوي ، نظرية المال العام ، ب د ط، دار هومة للطباعة والنشر ،الجزائر، 2002.
 - 3- أعمر يجياوي ،مساهمة في دراسة المالية العامة - النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة-، ب د ط، دار هومة، الجزائر، 2005.
 - 4- بسام عوض عبد الرحيم عياصرة، الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي، الطبعة الأولى ،دار الحامد لنشر والتوزيع،الأردن،.2010
 - 5- حسين شحاتة، حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية، دار النشر للجامعات، طبعة الأولى، مصر 1999.
 - 6- حسين احمد الطراونة وتوفيق صالح عبد الهادي ، الرقابة الإدارية-المفهوم والممارسة -، الطبعة الأولى ،دار الحامد للنشر والتوزيع ،الأردن ،2012.
 - 7- حمدي سليمان القبيلات ،الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية-دراسة تحليلية وتطبيقية-، الطبعة الثانية ،دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن ، 2010 .
 - 9- رمضان صديق، الوجيز في المالية العامة وتشريع الضريبي ، ب د ط، ب د ن ،القاهرة ،2009.
 - 10- طارق محمد بن عبد الله الخويطر، المال المأخوذ ظلما ،دار اشبيليا للنشر وتوزيع، طبعة الأولى، الرياض،1999.
 - 11- عبد العزيز السيد الجوهري، محاضرات في الأموال العامة -دراسة مقارنة-،ديوان المطبوعات الجامعية، وهران،1983.

قائمة المصادر والمراجع

- 12- عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، دراسات في الاقتصاد الإسلامي، الطبعة الثالثة، مركز الإسكندرية للكتاب، مصر، 2016.
- 13- محمد حلمي مراد، مالية الدولة، دار النهضة، القاهرة، مصر، 1959.
- 14- محمد خالد مهاني، خالد الخطيب، المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، سوريا، ب س ن .
- 15- محمد علي احمد قطب، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام (وفقاً لأحكام القانون المدني والإداري والجنائي والتشريع الإسلامي وآراء الفقه وأحكام القضاء واثـر الخصخصة في ذلك)، الطبعة الأولى، ايتراك للنشر والتوزيع، مصر، 2006.
- 16- محمد معاينة، الفساد الإداري علاجه في الشريعة الإسلامية -دراسة مقارنة مع القانون الأردني - الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.

رابعاً: المذكرات

* أطروحات الدكتوراه

- 1- حـاجة عبد العالـي: الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه قسم الحقوق كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013/2012.

* رسائل الماجستير

- 1- احمد ولد عبد الرحمان، الرقابة على الأموال العمومية (دراسة مقارنة بين الجزائر وموريتانيا) مذكرة ماجستير كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان (2008/2007)
- 2- امجد نبيه عبد الفتاح لبيد، حماية المال العام وضريبة الدين، مذكرة ماجستير كلية الدراسات العليا جامعة نجاح فلسطين 2006
- 3- سامية شويخي، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة ماجستير كلية العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان 2011/2010 .

قائمة المصادر والمراجع

4- ماجد محمد سليم أبو هذاف ،تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية-دراسة تطبيقية على مؤسسات الحكومية قطاع غزة -مذكرة ماجستير ، كلية التجارة الجامعة الإسلامية، غزة، 2006.

5-نعيمات محمد احمد ،الرقابة الإدارية في المؤسسات الحكومية، مذكرة ماستر في الإدارة العامة ،كلية الدراسات العليا ،جامعة الخرطوم ، 2005.

6-نور العقاد، الرقابة المالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، ب د س ن.

7-وسيلة بن البشير ،ظاهرة الفساد الإداري والمالي في مجال الصفقات العمومية ،مذكرة ماجستير،قسم الحقوق ،كلية الحقوق والعلوم سياسية جامعة مولود معمري، 2013.

*مذكرات الماستر

1-أمينة بوح يحيى، الرقابة الإدارية و دورها في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مذكرة ماستر، قسم الحقوق كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015/2014.

2-بوبكر ماضي، صور الرقابة على الإدارة المحلية، مذكرة ماستر ،قسم الحقوق،كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة ،2013-2014 .

3-حورية زطيطو ،الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري ، مذكر ماستر ،قسم الحقوق ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ،بسكرة 2013-2014

4-رشيد بوسعيد، تطوير الأداء المؤسساتي لآليات مكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة ماستر قسم العلوم السياسية كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2014.ص.63

5-زروقي مليكة، أساليب مكافحة الفساد في الإدارة المحلية، مذكرة ماستر ،قسم الحقوق ،كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ورقلة 2013.

6-عبد اللطيف لونسى، الرقابة على مالية البلدية، مذكرة ماستر، قسم الحقوق ،كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2012/2013.

7-عائشة بن ناصر، الرقابة المالية على النفقات العمومية-دراسة حالة المراقبة المالية لولاية بسكرة-،مذكرة ماستر ،قسم العلوم الاقتصادية ،كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر ،بسكرة 2013.

قائمة المصادر والمراجع

- 8-قرباتي عبد الرزاق، الرقابة المالية وأثرها على أداء الهيئات المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر، قسم الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة غرداية ،2015.
- 9-لطفي فاروق زلاسي ، دور الرقابة المالية في تسيير وترشيد النفقات ، مذكرة ماستر ،قسم علوم اقتصادية كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الوادي ،2014/2015 .
- 10-ناصر ياسين ، المراقب المالي في التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة ماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بسكرة ،2014.
- 11-نوار أمجوج، مجلس المحاسبة -نظامه و دوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية- مذكرة ماستر ،قسم الحقوق ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة منتوري قسنطينة، 2006/2007.
- 12-الهادي منصور، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، قسم الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بسكرة، 2014/2015.
- 13-وليد ونيسي، دور الصفقات العمومية في حماية الاموال العمومية -دراسة حالة الخزينة العمومية بالوادي - مذكرة ماستر، قسم العلوم الاقتصادية ،كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير، جامعة حمه لخضر الوادي،2014/2015.

خامسا :المجلات والدوريات :

- 1- انصاف محمود رشيد ،رافعة إبراهيم حمداني ،عدنان سالم الأعرجي ، فاعلية نظام الرقابة المالية وأثره على الفساد المالي في العراق -دراسة تطبيقية على جامعة الموصل ،مجلة جامعة الأنبار، المجلد 4، العدد 8، 2012.
- 2-أمينة ركاب ، رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية ، مركز جيل الأبحاث العلمي، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة ،العدد 1 ، مارس 2016.
- 3-حسين فريجة ،المجتمع الدولي ومكافحة الفساد ،مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد 5، ب س ن.
- 4-سيد تركي ،دور الجهاز في تفعيل الأداء الحكومي والبرلماني ،مجلة الرقابة الشاملة للجهاز المركزي للحسابات ،مجلد الأعداد من 197-198، 2014.

5-علي كاظم حسين، الرقابة المالية في الإسلام، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد 22
2009.

سادسا: الملتقيات والمؤتمرات والأيام الدراسية :

- 1- حمزة خضري، الرقابة على الصفقات العمومية القانون الجديد، يوم دراسي بعنوان التنظيم الجديد للصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، جامعة مسيلة، 2016/02/24
- 2- داود إبراهيم، البعد الرقابي للأموال من المنظور الأخلاقي الإسلامي، ملتقى الاقتصاد الإسلامي: الواقع... ورهانات المستقبل، المركز الجامعي، غرداية، 23 - 24 فيفري 2011.
- 3- رشيد بوكساني، نسيم أوكيل، أجهزة الرقابة المالية على أنشطة الحكومة أجهزة الرقابة المالية على أنشطة الحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية المؤتمر العربي الأول، و التطوير و الإصلاح الإداري من أجل رفع كفاءة الأداء المؤسس و مواجهة الفساد، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية 28، 26 أكتوبر 2008.
- 4- زهية بركان و، كريمة ربحي، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية)، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب البليدة، ب س ن.
- 5- سعيد يوسف كلاب، الرقابة المالية والإدارية ودورها في عملية التنمية، مؤتمر بعنوان تنمية وتطوير قطاع غزة بعد الانسحاب الإسرائيلي، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية المنعقد في الفترة من 13-15 فبراير 2006، غزة، 2006
- 6- سهام بن دعاس، مدى فعالية قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام، ملتقى حول دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام، جامعة المدية، المنعقد بتاريخ 2013/05/20
- 7- صرامة عبد الوحيد، مداخلة بعنوان الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين الحكومي، مؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة ورقلة 2011.

قائمة المصادر والمراجع

سابعاً : المواقع الالكترونية

- 1- سعيد حمدي، مقال بعنوان تطور الرقابة العليا على المال العام وأصولها التاريخية، مجلة القانون والأعمال، تاريخ التصفح 27 مارس www.droitertreprise.org جامعة الحسن الأول مارس 2016 -1- 2017
- 2- صباح سعد الدين، علمي ، دور الرقابة المالية والتجارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، 2006 <https://scholar.najah.edu>
- 3- عبد العزيز بن سعد الدغيثر، الإدارية، 2009/12/22، التصفح 2017/03/15 www.al-kutubacafe.com.
- 4- مقال بعنوان حماية المال العام في تشريع الجزائري - مجلة القانون والعلوم الإدارية، 2012/12/27- تاريخ التصفح 2017/03/26 (www.droit-arab.com)
- 5- منتديات ستار تايمز - أبو عبد الوكيل الأموال العامة تاريخ التصفح 2017/04/03 www.startimes.com

ثامناً : الوثائق الحكومية

- 1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،وزارة المالية ،كريم جودي ،الوجيز في مراقبة النفقات الإلزامية الجزائر ،2007.

تاسعاً :المراجع باللغة الأجنبية

Première:documents du gouvernement

1-Luxembourg,Ministère de la fonction publique et de la réforme administrative. ،Institut national d'administration publique ،RYMOD BUSCH.cour finances publique، 26mai.2016

deuxième:site Web

2-la blog de 3 étudiantes en l2 dedroit L'UAG de fouillole-définition des finance publiques- www.unblog.fr.historique de navigation1/04/2016.

الملاحق

	الشكر
	إهداء
	قائمة المختصرات
	قائمة الاشكال
	قائمة الجداول
	ملخص الدراسة
	مقدمة
5	الفصل الأول
7	المبحث الأول : مفهوم الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية
8	المطلب الأول : تعريف الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية
8	الفرع الأول : المقصود بالرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية
10	الفرع الثاني : الأهداف العامة للرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية وأسسها
12	الفرع الثالث : التمييز بين الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية وما يشابهها من الرقابات الأخرى
15	المطلب الثاني : مفهوم الأموال العمومية واليات حمايتها
16	الفرع الأول : مفهوم الأموال العمومية
17	الفرع الثاني : الحماية القانونية للأموال العمومية
20	الفرع الثالث : حماية المال العام في شريعة الإسلامية
22	المطلب الثالث : أهمية الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية
24	المبحث الثاني : التطور التاريخي لمفهوم الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية
25	المطلب الأول : تطور الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية في الفكر الغربي
25	المطلب الثاني : تطور مفهوم الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية في العصر الإسلامي
26	الفرع الأول : الأسس الشرعية للرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية
27	الفرع الثاني : تطبيق الرقابة الإدارية على الأموال العمومية في مراحلها الأولى

29	المطلب الثالث: تطور الرقابة الإدارية في المنظومة التشريعية الجزائرية (الأسس القانونية)
29	الفرع الأول: التشريع الأساسي (الدستور)
30	الفرع الثاني: التشريع العادي
32	الفرع الثالث : اللوائح التنظيمية
34	خلاصة الفصل الأول
36	الفصل الثاني
37	المبحث الأول: هيئات الرقابة الإدارية السابقة
38	المطلب الأول: المراقب المالي
39	الفرع الأول : النظام القانوني للمراقب المالي
40	الفرع الثاني : مهام المراقب المالي والعناصر الخاضعة لرقابته
45	الفرع الثالث : آثار رقابة المراقب المالي
47	المطلب الثاني: المحاسب العمومي
47	الفرع الأول : تعريف المحاسب العمومي وأصنافه
49	الفرع الثاني : رقابة المحاسب العمومي
50	المطلب الثالث: لجان الصفقات العمومية
51	الفرع الأول: رقابة لجان الصفقات العمومية
52	الفرع الثاني رقابة اللجنة القطاعية للصفقات
54	المبحث الثاني: هيئات الرقابة الإدارية على تسيير الاموال لعمومية اللاحقة لتنفيذ الميزانية
55	المطلب الأول: المفتشية العامة للمالية
55	الفرع الأول: النشأة و التنظيم:
59	الفرع الثاني: المفتشية العامة للمالية كجهاز رقابي على تسيير الأموال العمومية
61	الفرع الثالث: كفاءات الرقابة و نتائجها
64	المطلب الثاني: مجلس المحاسبة
64	الفرع الأول: نشأة و تنظيم مجلس المحاسبة
67	الفرع الثاني: الدور الرقابي لمجلس المحاسبة
69	الفرع الثالث: كفاءات العمل و نتائجه
75	المطلب الثالث: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته

الفهرس

76	الفرع الأول: النظام القانوني للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد
77	الفرع الثاني: مهام الهيئة الوطنية للرقابة من الفساد و مكافحته في مجال الحفاظ على المال العام
81	خلاصة الفصل الثاني
83	الخاتمة
87	قائمة المصادر والمراجع
	الملاحق