

جامعة محمد خيضر - بسكرة -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



عنوان المذكرة :

دور الرقابة المالية في محاربة الفساد المالي

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة ماستر في الحقوق
تخصص قانون إداري

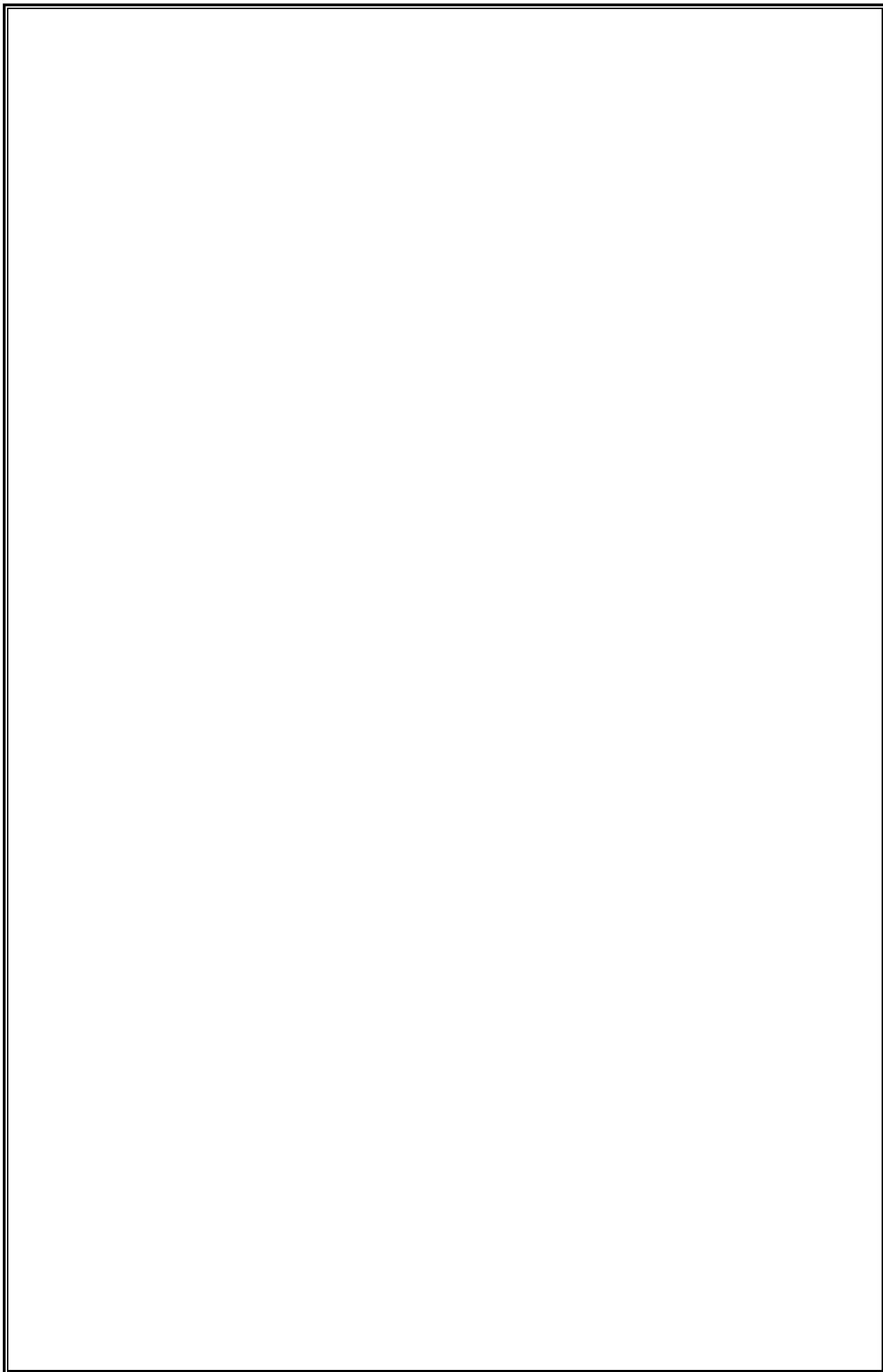
تحت إشراف الأستاذة :

بودوح مجدة شهيناز

من إعداد الطالبة :

• قريب حيزية

2018/2017



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قَالَ اجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِنِ

الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلَيْهِمُ)

الآيَةُ 55 سُورَةُ يُوسُفُ

الإهداء

إلى والدي الكريمين أطال الله في عمريهما
وأمدهما بالصحة و العافية أهدي ثمرة هذا
الجهد المتواضع



شكر و عرفان

الشكر والحمد لله أولاً

وكما قال الحبيب المصطفى:

مَنْ لَا يَشْكُرُ النَّاسَ لَا يَشْكُرُ اللَّهَ.

الشكر والتقدير والامتنان للأستاذة

بودوح ماجدة شهيناز

التي تكرمت عليّ بقبول إشرافها على مذكرتي.

أتقدم بجزيل الشكر لكل الذين جعلوا خلاصة تجربتهم المهنية في مختلف أجهزة الرقابة المالية

لولاية بسكرة وعلى رأسهم السيد المراقب المالي كتابا مفتوحا انهل منه.

وكما أتقدم إلى كل أعضاء هيئة التدريس

بجامعة محمد خيضر كلية الحقوق بالشكر والامتنان العظيم.

وأتقدم بجزيل الشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة لقبولهم مناقشة

مذكرتي وأمدهم الله بالصحة والعافية.

الصفحة	
	ملخص الدراسة
الفصلاالأول: الفصل التمهيدي	
02	أولا: الاشكالية
02	ثانيا: الفرضيات
02	ثالثا: أهمية البحث
03	رابعا: أهداف البحث
03	خامسا: متغيرات البحث ونموذجه
04	سادسا: حدود البحث ومنهجه
04	سابعا: التعريفات الإجرائية
05	ثامنا: الدراسات السابقة
05	الدراسة الأولى
05	الدراسة الثانية
06	الدراسة الثالثة
الفصل الثاني: الإطار النظري	
08	تمهيد
09	المبحث الأول: ماهية التدريب
09	المطلب الأول: مفهوم التدريب
10	المطلب الثاني: مبادئ التدريب
11	المطلب الثالث: مراحل عملية التدريب
13	المبحث الثاني: أداء العاملين
13	المطلب الأول: مفهوم الأداء وخصائصه
14	المطلب الثاني: تعريف تقييم أداء العاملين
15	المطلب الثالث: فوائد ومجالات استخدام نتائج تقييم الأداء
16	المبحث الثالث: أهمية التدريب في تحسين أداء العاملين
16	المطلب الأول: أهمية البعد المعرفي للتدريب في تحسين الأداء
17	المطلب الثاني: أهمية البعد المهاري للتدريب في تحسين أداء الأفراد
18	المطلب الثالث: أهمية البعد السلوكي للتدريب في تحسين أداء الأفراد

19	خلاصة الفصل
الفصل الثالث: الدراسة التطبيقية	
21	تمهيد
22	المبحث الأول: تقديم المؤسسة محل الدراسة
22	المطلب الأول: ماهية البلدية التعريف والصلاحيات
23	المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي لبلدية سيدي عقبة
24	المطلب الثالث: أهداف البلدية
25	المبحث الثاني: منهجية الدراسة الكيفية وإجراءاتها
25	المطلب الأول: منهج الدراسة ومقارباته
27	المطلب الثاني: عرض ومناقشة أسئلة دليل المقابلة
28	المطلب الثالث: التحليل الكيفي باستخدام المقاربة المعجمية
39	خلاصة الفصل
41	الخاتمة
43	قائمة المراجع

قائمة الجداول

الصفحة	بيان الجدول	رقم الجدول
26	خصائص عينة البحث	1، 3
29	تكرار الكلمات الأكثر كثافة في دليل المقابلة	2، 3
36	تكرار المصطلحات والمصطلحات المماثلة الأكثر كثافة في دليل المقابلة	3، 3
38	تكرار المصطلحات والمصطلحات المماثلة الممثلة لأبعاد الدراسة	3، 4

قائمة الأشكال

الصفحة	بيان الشكل	رقم الشكل
03	نموذج أهمية التدريب في تحسين أداء الأفراد	1، 1
23	الهيكل التنظيمي لبلدية	2، 2

مقدمة

انتشرت وتعددت ظاهرة الفساد في المجتمعات، وتحولت من صفة منبوذة ينتقد من يمارسها إلى عرف اجتماعي مقبول العمل به، وبات الفساد يأخذ أبعادا واسعة تتداخل فيها عوامل مختلفة يصعب التمييز بينها، وتختلف درجة شموليتها من مجتمع إلى آخر، لعل الابتعاد عن الدين والأخلاق، وقلة الوازع الديني، وانعدام القيم الأخلاقية على رأس جملة تلك العوامل.

أن الفساد لا يعتبر قضية جديدة، إلا أن زيادة حجمه واتساع دائرته وتشابك و ترابط آلياته بفعل تداعيات العولمة أصبح يهدد مسيرة التنمية، من خلال سوء تسيير الأموال المتاحة و التخفيض من كفاءة و فعالية استخدامها بالإضافة إلى التأثير سلبا على العدالة التوزيعية من جهة، وعلى قدرة أجهزة الدولة في أداء مهامها ودورها التنموي، من جهة ثانية، ويشوه النتائج المستهدفة للسياسات التنموية، ويقلل من كفاءة و فعالية ادارة الموارد والرقابة عليها وحمايتها من الهدر والتبديد و الإسراف والعبث.

وللأسف فان الجزائر ليست في موضع أفضل من باقي دول العالم التي استفحل فيها الفساد بمختلف أنواعه و مستوياته، وخاصة الفساد المالي، واختلاس الأموال العمومية وصار الفساد في الجزائر حالة مرضية معقدة تقف عقبة أمام عملية الإصلاح والتنمية والاستثمار، وهو ما دفع بالجزائر إلى التفكير في طريقة للحفاظ على المال العام وترشيده و حمايته من الفساد، فكان إنشاء وتكريس أجهزة وهيئات رقابية مهمتها مسائلة مختلف الهيئات والمؤسسات لضمان الحماية من التصرفات غير المشروعة وتبديد الأموال العمومية نتيجة حتمية لهذا المسعى.

إلا انه مع كل تلك الجهود، تبقى الجزائر تعاني من تفشي ظاهرة الفساد المالي، الأمر الذي استدعى تكاتل الجهود من اجل محاربة جرائم الفساد، من خلال تعزيز أدوات الرقابة ، وهو ما أكدته تعليمة السيد الوزير الأول، حيث جاء فيها¹ " من المهم أن يتم تعزيز

¹ تعليمة السيد الوزير الأول تحت رقم 442، مؤرخة في 25 ديسمبر 2014 ، بخصوص تدابير تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد.

أدوات رقابة الدولة ولاسيما في المجال المالي والضريبي... و يكلف السيد وزير المالية شخصيا و تحت سلطتي بالسهر على التنفيذ الصارم لأحكام الميزانية والمالية"

إن هذه الأجهزة الرقابية أوكلت لها مهام الرقابة القبلية والبعدية، لضمان شرعية التصرفات المالية، والتقليل من حدة مخاطر الفساد المالي على مختلف المستويات و المؤسسات في الدولة، و تحقيق الرشادة في استغلال الموارد المتاحة، قصد تحقيق حوكمة رشيدة في قطاع المالية العامة، بمعنى حكومة تجمع بين الفاعلية والنزاهة.

لذلك كان من الضروري سهر الدولة على مواكبة رقابة هذه الأجهزة و الهيئات، ودورها في بناء الثقة في أجهزة الدولة، وتكريس الشفافية ودرء كل أشكال الفساد، بغية الوصول إلى نظام مالي محكم.

ونظرا لأهمية ودور هيئات الرقابة المالية سواء القبلية أو البعدية في محاربة وكبح الفساد ارتأينا اختياره كموضوع لهذا البحث، بهدف التقيب وتسليط الضوء على مدى كفاءة و فعالية هذه الهيئات في التصدي للفساد المالي وحماية المال العام من التبيد وحسن استغلاله، خاصة بعد الانتشار الواسع لجرائم الاختلاس.

من خلال ما سبق تتجلى لنا ملامح إشكالية البحث:

كيف ساهمت مختلف هيئات الرقابة المالية في محاربة الفساد المالي؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية جملة من الأسئلة الفرعية:

ماذا نقصد بالفساد المالي والرقابة المالية؟

فيما تتمثل هيئات الرقابة المالية القبلية و البعدية؟

وهل نجحت فعلا هذه الهيئات في تحقيق الأهداف المرجوة منها؟

و للإجابة على الإشكالية المطروحة، وحتى نصل إلى ثمره هذا المجهود، كان لا بد من الاعتماد على المنهج الوصفي، بالاضافة إلى المنهج التحليلي، خاصة عند التطرق إلى الجوانب التطبيقية والعملية للموضوع.

لا يفوتني أن أشير إلى بعض الصعوبات التي واجهتنا بمناسبة هذا العمل، أهمها قلة الدراسات المتخصصة في الفساد المالي بصفة خاصة، والطابع القانوني البحث لموضوع المذكرة من جهة، وعدم توفر التقارير السنوية الخاصة بتدخلات مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية من جهة ثانية، على الرغم من الإشارة في أكثر من منبر إلى

ضرورة نشر التقارير للجمهور، وهو ما نعتقد انه قد يحسن من شفافية الدولة و حوكمتها، كذلك حداثة آليات مكافحة الفساد نسبيا التي تبلورت بعد صدور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته سنة 2006.

و سنقوم بمعالجة موضوعنا في إطار هذه المذكرة في فصلين يسبقهما مبحث تمهيدي و المعنون بـ "الإطار المفاهيمي للفساد المالي و الرقابة المالية". أما الفصل الأول فبعنوان " هيئات الرقابة المالية "، قمنا بتقسيمه إلى مبحثين، المبحث الأول خصصناه لـ " هيئات الرقابة المالية القبلية"، أما المبحث الثاني فخصص لـ " هيئات الرقابة المالية البعدية".

أما الفصل الثاني فيمثل الجانب التطبيقي لهذه المذكرة ، والذي خصصناه لدراسة حالة الرقابة المالية لولاية بسكرة. أما الخاتمة فقد جاءت تحمل جملة من التوصيات، التي نرى بأنها قد تساعد في تحسين الأداء الرقابي لهذه الهيئات.

في الأخير نأمل لان تكون دراستنا هذه مرجع تمهيدي يساعد الطلبة في مشوارهم العلمي.

المبحث التمهيدي

الإطار المفاهيمي للفساد المالي و الرقابة المالية

الفساد آفة من آفات المجمع المعاصر، كثر انتشارها في الآونة الأخيرة نتيجة لتراكمات عاشها المجتمع، ورغم تأثيرها على الاقتصاد والتنمية و حتى على العلاقات الاجتماعية داخل أي بلد، إلا انه لم يتم الوصول إلى تعريف دقيق للفساد رغم الجهود المبذولة في سبيل ذلك مما القى على الدولة مسؤولية كبيرة ومضاعفة بهدف تشخيص أسبابه و الوصول إلى حلول، من خلال محاولة تطبيق رقابة فعالة لإدارة المال العام وحمايته من الفساد بمختلف أشكاله .

انطلاقاً مما سبق، سوف نتطرق إلى كل من الفساد والرقابة في مبحث تمهيدي ينطوي على مطلبين، الأول بعنوان مفهوم الفساد المالي والمطلب الثاني بعنوان مفهوم الرقابة المالية.

المطلب الأول

مفهوم الفساد المالي

تعتبر ظاهرة الفساد بصفة عامة والفساد المالي بصفة خاصة، ظاهرة عالمية ذات جذور عميقة، تأخذ أبعاداً واسعة تتداخل فيها عدة عوامل مختلفة يصعب الفصل بينها والسبب في حصول الفساد هو مشكلة باطنية روحية أكثر منها خارجية، إنها مشكلة ضمير ومشكلة إيمان بالله والوطن والأمة وقلّة الالتزام الديني، هذه هي الحقيقة وهذا هو منشؤها.¹

وسنحاول تسليط الضوء على تعريف الفساد، أسبابه وأشكاله، من خلال تقسيم المطلب إلى ثلاث فروع، نتطرق في الفرع الأول إلى تعريف الفساد، لنتناول في الفرع الثاني مظاهر الفساد، أما الفرع الثالث فتحت عنوان أسباب الفساد وتتمثل أساساً في أسباب عامة وأسباب خاصة، أما الفرع الرابع فيتضمن أنواع الفساد.

¹علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، إستراتيجية محاربة الفساد الإداري والمالي، مدخل تكاملي دار الأيام للنشر والتوزيع، الأردن، 2014، ص13.

الفرع الأول: تعريف الفساد المالي

لا يزال هناك عدم اتفاق بين الباحثين على تعريف محدد وواضح ومقبول لمفهوم الفساد، على الرغم من اتفاقهم على أن الفساد ظاهرة واسعة لا تقتصر على مجتمع دون آخر، أو ثقافة دون أخرى .

انطلاقاً من هذا سنحاول التطرق إلى تعريف الفساد بصفة عامة ثم نحاول إسقاط ذلك على الفساد المالي بصفة خاصة، من خلال تقسيم الفرع إلى عنصرين، نخصص العنصر الأول لتعريف الفساد بصفة عامة، أما العنصر الثاني فنخصصه للفساد المالي.

أولاً: الفساد بصفة عامة

1) الفساد لغة:

جاء معنى فساد في معجم (مختار الصحاح) من فسد الشيء ويفسد بالضم فسادا فهو فاسد، ولا تقل انفسد، والمفسدة ضد المصلحة.¹

أما في (المعجم الوسيط) فإن الفساد يعني التلف والعطب و الاضطراب و الخلل ويعني كذلك إلحاق الضرر²

وفي معجم (اللغة العربية المعاصرة) فإن الفساد يعني الجذب، القحط و الكوارث فسد الحال أو الأمر أو الشيء، خرب، وأصابه الخلل.³

أما في معجم المصطلحات العلمية و الفنية والهندسية الجديد المصور فإن corrupt(adj.) تعني فاسد، عفن، منحل، و(ف)افسد، اتلف، فسد، تعفن و corruption (n.) تعني فسادا انحلالاً.⁴

¹الشيخ محمد بن أبي بكر الرازي، معجم مختار الصحاح، طباعة مكتبة لبنان، 1989، ص، 16.

² مجمع اللغة العربية المعجم الوسيط، مكتبة الشروق الدولية، الطبعة الرابعة ، مصر، 2004، ص، 688.

³احمد مختار عبد الحميد عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، عالم الكتب، الطبعة الأولى، مصر، 2008، ص، 3771.

⁴الخطيب احمد شفيق، معجم المصطلحات العلمية و الفنية والهندسية، الجديد المصور ، انجليزي - عربي، 2006.

أما بالنسبة لقاموس (المورد) فذكر معنى (corrupt(adj.) هو يرشو، يفسد يحرف، يفسد. مرتش فاسد (خلقيا) فاسد و corruption تعني رشوة، فساد، إفساد، تعفن فساد أخلاقي و corruptionist (n.) تعني المنغمس في الفساد السياسي أو المدافع عنه و corruptive (adj.) تعني مفسد بكسر السين، مسبب للفساد.¹

(2) الفساد في الشريعة الإسلامية:

من أهم مقاصد الشريعة الإسلامية حماية المال وصيانة العرض، ولذلك كان المساس بهما يعتبر فسادا كبيرا في الأرض، سواء في القرآن الكريم أو السنة النبوية الشريفة.

(أ) في القرآن الكريم

ذكر الفساد في كثير من الآيات للتعبير عن معان عدة، فهو الجذب أو القحط² كما في قوله تعالى "ظهر الفساد في البر و البحر بما كسبت أيدي الناس لينذقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون" سورة الروم الآية 41، أو البغي وعمل المعاصي³ كما في قوله تعالى "للذين لا يريدون علوا في الأرض ولا فسادا" سورة القصص الآية 83، أو قتل الأنفس وسلب الأموال⁴ كما في قوله تعالى "إنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون في الأرض فسادا أن يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف أو ينفوا من الأرض ذلك لهم خزي في الدنيا و لهم عذاب عظيم" سورة المائدة الآية 33.

ويلاحظ في الآية الكريمة السابقة تشديد القرآن الكريم على تحريم الفساد على نحو كلي، وان لمرتكبه الخزي في الحياة الدنيا والعذاب الشديد في الآخرة.⁵

¹ منير البعلبكي، قاموس المورد القريب، انجليزي، عربي، دار العلم للملايين، لبنان، 2005.

² جلال الدين المحلي، جلال الدين السيوطي، تفسير الجلالين، دار الهدى للطباعة والنشر، 2013، عين مليلة، الجزائر، ص، 452.

³ المرجع نفسه، ص، 440.

⁴ نخبة من العلماء، التفسير الميسر، مجمع الملك فهد لطباعة المصحف الشريف، ط4، المدينة المنورة، 2012، ص، 113

⁵ محمد خالد المهاني، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، ورقة عمل مقدمة في المنتدى العربي الثالث، المنعقد في الرياض، المملكة المغربية، مايو 2008، ص 24.

وأحيانا للدلالة على سفك الدماء وهتك الأعراض¹ في قوله تعالى "إن فرعون علا في الأرض وجعل أهلها شيعا يستضعف طائفة منهم يذبح أبناءهم ويستحيي نساءهم انه كان من المفسدين"القصص الآية 04 .

كما جاء مصطلح الفساد للدلالة على سرقة المال العام² في قوله تعالى "قالوا تالله لقد علمتم ما جئنا لنفسد في الأرض وما كنا سارقين"سورة يوسف الآية73.

كما استخدم معنى الفساد للتعبير عن القطيعة، أي قطع ما أمر به الله أن يوصل كقطع الأرحام³كقوله تعالى "ويقطعون ما أمر به الله أن يوصل ويفسدون في الأرض أولئك لهم اللعنة ولهم سوء الدار"الرعد الآية 25.

وقوله تعالى " فهل عسيتم إن توليتم إن تفسدوا في الأرض وتقطعوا أرحامكم" سورة محمد الآية 22 .⁴

ب) الفساد في السنة النبوية الشريفة:

بما أن السنة النبوية هي شارحة للقرآن، فإن مدلول الفساد فيها قد حمل نفس المعاني، التي جاء بها القرآن الكريم ومنها:

➤ تلف الشيء وذهاب نفعه⁵: لقوله صلى الله عليه وسلم: "ألا إنَّ في الجسد مضغة إذا صلحت صلح الجسد كله وا إذا فسدت فسد الجسد كله ألا وهي القلب".⁶

قوله صلى الله عليه وسلم: "إنما الأعمال كالوعاء إذا طاب أسفله طاب أعلاه وا إذا فسد أسفله فسد أعلاه".⁷

¹ جلال الدين المحلي، جلال الدين السيوطي ، مرجع سابق، ص، 430 .

² نفس المرجع ، ص، 274.

³ نخبة من العلماء، التفسير الميسر، مرجع سابق، ص، 252 .

⁴ المرجع نفسه، ص، 509 .

ألبشير علي محمد الترابي، مفهوم الفساد في ضوء نصوص القران و السنة النبوية، المؤتمر العربي لمكافحة الفساد أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، مركز الدراسات وللبحوث، الرياض، 2003، ص15.

⁶ صحيح البخاري، الحديث، قسم 1946.

⁷ محمد بن زيد القزويني، سنن بن ماجه، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي، دار الفكر، بيروت، ب ت، ن ، ج 1404 .

وقوله صلى الله عليه وسلم: " إن الإسلام بدأ غريباً وسيعود غريباً كما بدأ فطوبى للغرباء قيل من الغرباء يا رسول الله قال الذين يصلحون ما أفسد الناس ".¹

➤ **تغير الحال إلى غير صلاح:** قال صلى الله عليه وسلم: " المستمسك بسنتي عند فساد أمتي له أجر شهيد " ² وفساد الأمة هو تغييرها إلى غير صلاح.

➤ **فساد ذات البين:** قوله صلى الله عليه وسلم: " وشر الناس ثلاثة متكبر والديه يحقرهما ورجل يسعى في فساد الناس حتى يتباغضوا ويتباعدوا ".³

(3) الفساد اصطلاحاً:

أشارت دراسات عديدة إلى صعوبة وضع تعريف محدد للفساد، و لأن حالات الفساد كثيرة ومتنوعة، وان الكشف عنه يحمل دائماً جوانب عديدة ولا يسفر عادة إلا عن كشف جزء من الحقيقة.

ويعرف الفساد بصفة عامة بأنه "كل تصرف من شأنه أن يؤدي إلى إهدار المال العام"، وهو مفهوم قانوني واسع يتعلق بسلوكيات جانب من المسؤولين في القطاع العام سواء كانوا سياسيين أو موظفين مدنيين يحققون من خلالها الثراء لأنفسهم أو لذويهم بصورة غير قانونية وخاطئة عن طريق سوء استخدام السلطة العامة المعهودة إليهم.⁴

كما تم تعريفه بأنه سلوك قائم على استغلال المنصب العام والانحراف عن الواجبات والمهام المرتبطة به و ذلك لتحقيق مصلحة خاصة مادية أو غير مادية من خلال القيام بإجراءات أو معاملات مخالفة للقوانين المعمول بها أو لا تتوافق مع مقتضيات تحقيق الصالح العام بصرف النظر عن خضوع القائم بهذا السلوك لجزاءات قانونية

¹ جمعة الإمام احمد بن شعيب النسائي، سنن النسائي، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي، دار الفكر، بيروت، ب ، ت، ن ، ج 1 حديث رقم 355، ص 83.

² ابو قاسم بن سليمان بن احمد الطراني، المعجم الأوسط، تحقيق طارق بن عوض الله محمد وصاحبه، دار الحرمين، ب، ت، ن، ج 5، ص 315 .

³ علاء الدين علي المتقي بن حسام الدين، كنز العمال الحديث، مؤسسة الرسالة، بيروت، ب ت ، حديث رقم 43940.

⁴ فارس رشيد البياتي، الفساد المالي والإداري في المؤسسات الإنتاجية والخدمية، دار آيلة للنشر والتوزيع، الأردن 2009، ص، 47 .

ومن وجهة النظر الرقابية يعرف بأنه "ذلك الفعل المجرم قانونا و الذي يعتبر احد مظاهر سوء التسيير ويلحق بالمصلحة ويمثل اعتداء على المال العام".¹

4) تعريف الفساد على مستوى الهيئات والمنظمات العالمية

أ) تعريف صندوق النقد الدولي للفساد

يعرفه بأنه "علاقة الأيدي الطويلة المعتمدة التي تهدف إلى تحصيل الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد أو مجموعة ذات علاقة بين الأفراد".²

ب) تعريف منظمة الأمم الإفريقية للفساد

قامت بالمصادقة على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته بمابوتو بتاريخ 2003/07/11، غير أن هذه الاتفاقية لم تعرف الفساد واكتفت بتحديد صورته، وبذلك بنص المادة الأولى منها على انه يقصد بالفساد "الأعمال أو الممارسات بما فيها الجرائم ذات الصلة التي تجرمها الاتفاقية والمشار إليها في المادة 04"

وبالرجوع إلى المادة 4 نجدها اکتفت بذكر صور ومظاهر أعمال وأنشطة الفساد المختلفة.³

ج) منظمة الشفافية الدولية للفساد

تطرقت منظمة الشفافية الدولية إلى تعريف الفساد بأنه إساءة استخدام السلطة العامة لتحقيق كسب خاص، هذا التعريف ينطبق على القطاعات الثلاثة للحكومة، العام، الخاص والمجتمع المدني.⁴

¹ فارس رشيد البياتي، مرجع سابق، ص 47.

² للتعرف على موقف البنك الدولي من الفساد انظر:

united pres international. Skopje . Macedonia. 2003. P .18 Sam vaknin. Krime and corruption.

21 ماي 2018 على الساعة 16.00

³ حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمحاربة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة محمد

خيضر، بسكرة ، ص 24 .

⁴ بروش زين الدين، دهيمي جابر، مداخلة بعنوان دور آليات الحوكمة في الحد من الفساد المالي والإداري، الملتقى الوطني

حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري ، يومي 6-7 ماي 2012 ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة .

الرئيس الجزائري "عبد العزيز بوتفليقة" في خطاب ألقاه في 17/04/1999 لخص الفكرة بقوله "إن الجزائر دولة مريضة بالفساد، فهي دولة مريضة في إدارتها، مريضة بممارسة المحاباة، ومريضة بالمحسوبية والتعسف بالنفوذ، والسلطة، وعدم جدوى الطعون والتنظيمات مريضة بالامتيازات التي لا رقيب لها ولا حسيب لها، مريضة بتبذير الموارد العامة بنهبها بلا ناه ولا رادع."

5) تعريف المشرع الجزائري للفساد

جاء تعريف المشرع الجزائري في القانون 01/06 الصادر في 20 فيفري 2006 الذي انتهج فيه منهج اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، إذ عرف الفساد بالتطرق إلى صوره ومظاهره وهذا ما أكدته الفقرة - 1 - المادة 2 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته " الفساد هو كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون"² وبالرجوع إلى هذا الباب من القانون المذكور أعلاه نجده صنف جرائم الفساد إلى أربعة أصناف هي: اختلاس الممتلكات والإضرار بها، الرشوة وما في حكمها، الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية، التستر على جرائم الفساد.³

انطلاقا مما سبق التطرق إليه من تعريف للفساد لغة واصطلاحا، يمكن إعطاء تعريف للفساد المالي بصفة خاصة.

ثانيا تعريف الفساد المالي

الفساد المالي في منظور الشريعة الإسلامية يقصد به كافة المعاملات المالية والاقتصادية المخالفة لأحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية، وتؤدي إلى أكل أموال الناس بالباطل، وإلى عدم استقرار المجتمع، وإلى حياة الضنك لطبقة الفقراء والمعوزين في حكمهم⁴

¹ احمد ناصر الفيلى، الفساد مفهوم ومعايير، صحيفة الوسط البحرينية، العدد 2572، الاثنين 21/09/2009.

² القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و محاربهه الصادر بتاريخ 20/02/2006، ج ر ج ج، عدد رقم 14 لسنة 2006.

³ أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، 2007، ص 05.

⁴ حسين حسين شحاتة، الفساد المالي، أسبابه و صوره وعلاجه، مجلة الوعي الإسلامية، العدد 552، يوليو 2011، ص 27.

أما من وجهة نظر رجال القانون والاقتصاد فالفساد المالي هو مخالفة القانون بانتهاج طرق ملتوية غير قانونية لتحقيق مكاسب مالية وفي الوقت نفسه هو جلب الأموال من طرق غير مشروعة، أو إنفاقها في طرق غير مشروعة بما لا يحقق العدالة والتنمية¹ الفساد المالي هو سوء استخدام أو تحويل الأموال العامة من أجل مصلحة خاصة، أو تبادل الأموال من أجل خدمة أو تأثير معين.

كذلك يعرف بأنه الانحرافات المالية ومخالفة القواعد و الأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها، ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية.²

الفرع الثاني مظاهر الفساد المالي

تتجلى ظاهرة الفساد في مجموعة من السلوكات التي يقوم بها بعض من يتولون المناصب العامة، وعلى من التشابه والتداخل فيما بينها إلا انه يمكن إجمالها فما يلي:

أولاً: الرشوة

لغة: "الرشوة" مشتقة من "الرشاء" وهو الحبل الذي يستعان به لإخراج الماء من البئر، أو "الحجر" الذي يوضع في فم المتكلم لمنعه من النطق، وعليه تعتبر الرشوة وسيلة للوصول إلى هدف شخصي³

اصطلاحاً: الرشوة هي الحصول على أموال أو أية منافع أخرى، من أجل تنفيذ عمل أو الامتناع عن تنفيذه مخالفة للقوانين.⁴

المشعر الجزائري جرم فعل الرشوة وعاقب عليها بموجب قانون الوقاية من الفساد

¹ عصام البشير، الفساد المالي وأثره على الفرد و المجتمع، مقال على الانترنت، انظر الموقع

التالي: www.almahdara.com بتاريخ 29 افريل 2018 ، على الساعة 15:30.

² نزار الأمير تركي الغانمي، حمد جاسم محمد الخزرجي، الفساد المالي والإداري ودوره في تحجيم الاقتصاد العراقي بعد

الاحتلال الأمريكي للعراق 2003 ، المؤتمر العلمي السنوي الثالث عشر لكلية القانون، جامعة أهل البيت،العراق.

³ عامر الكبيسي، الفساد الإداري رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة، "المجلة العربية للإدارة"، مجلة 20، العدد 1 حزيران 2000 .

⁴ محمد خالد المهائبي، مرجع سابق، ص 31.

ومكافحته، وقد دمج المشرع صور الرشوة السلبية والايجابية في المادة 25 من قانون الوقاية من الفساد والخاصة برشوة الموظفين العموميين، إلى جانب استحداثه صور جديدة للرشوة لم تكن مجرمة مسبقا مثل رشوة الموظفين العموميين الأجانب و موظفي المنظمات الدولية طبقا لما جاء بالمادة 28 قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.¹

ثانيا: المحسوبة

تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جهة ينتمي اليها الشخص مثل حزب أو عائلة أو منظمة... الخ دون أن يكونوا مستحقين لها.²

ثالثا: الوساطة والمحابة

مظهر الوساطة مستمدا من مكانة الشخص الاجتماعية أو السياسية، فيصبح قادرا على توجيه قرارات الآخرين بشكل يتناسب مع مقاصده وأهدافه متجاوزا القوانين والأنظمة ليعطي الحقوق لغير أصحابها ومنح مزايا لفئات دون أخرى.

أما المحابة فهي التساهل مع الأهل و الأقارب والمعارف على حساب الأنظمة و التعليمات التي تحكم سير العمل.

واهم أسباب اللجوء إلى الوساطة والمحسوبة، هو غياب الديمقراطية و العشائرية.³

رابعا: الاختلاس والسرقه والاحتيال

هو من قبيل السطو على النقود أو أشياء أخرى ذات قيمة تعود إلى المال العام، من قبل أناس رسميين يعمدون إلى إساءة استغلال مواقع المسؤولية التي يتحملونها.⁴

¹ حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 24 .

² محمد خالد المهاني، مرجع سابق، ص 31.

³ علاء فرحان طالب، علي الحسين الحميدي العامري، مرجع سابق، ص ص 48،49.

⁴ مبارك بوعشة، الفساد أشكاله، أثاره وطرق معالجته، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية "، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، العدد 1، 2007 .

خامسا: نهب المال العام وتبديده

فنهب المال هو الحصول على أموال الدولة والتصرف بها من غير وجه حق تحت مسميات مختلفة¹

أما تبديد المال العام فيكون من خلال إضاعته، وهو من باب خيانة الأمانة، لان ذلك مال الأمة لا يجوز الإسراف و التلاعب به.

سادسا:العمولات مقابل الصفقات والعقود

وهي نسبة معينة من قيمة عقد أو صفقة تجارية يحصل عليها مقاول أو مورد أو مصدر و ذلك لتسهيل عقد الصفقة أو الظفر بها، وهكذا تصبح هذه العمولة ثمنا للخيانة والتواطؤ وإعطاء الآخرين ما لا يستحقونه.²

الفرع الثالث أسباب الفساد المالي

بعد استعراض تعريف الفساد المالي وتحديد ابرز مظاهره، سنتطرق إلى أهم الأسباب والدوافع التي تؤدي إلى تفشي ظاهرة الفساد المالي، والتي تنقسم إلى الأسباب العامة والأسباب الخاصة.

أولا: الأسباب العامة

- 1) حداثة التجربة وضعف البناء المؤسسي وعدم التوازن بين السلطات الثلاث التنفيذية التشريعية والقضائية إلى جانب ضعف أجهزة الرقابة.
- 2) ضعف دور وقلة خبرة المجالس التشريعية وعدم وجود معارضة برلمانية حقيقية، وهو ما قلل من فاعلية مسائلة المسؤولين ومحاسبة الفاسدين.
- 3) ضعف الجهاز القضائي وغياب القانون وسيادته واحترامه، شجع عناصر الفساد من التهرب من المساءلة والمحاسبة.

¹ محمد خالد المهاني، مرجع سابق، ص 31.

² محمد علي إبراهيم الخصبة، الفساد المالي والإداري و سبل مكافحته، ورقة عمل مقدمة في الملتقى العربي الثالث بعنوان آليات حماية المال العام و الحد من الفساد الإداري، المنعقد في الرباط، المملكة المغربية، مايو 2008.

(ا) غياب إرادة سياسية حقيقية لمعالجة حالات الفساد ومحاسبة الفاسدين.
 (ب) ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني والأحزاب في متابعة الأداء الحكومي، والمحاسبة الجادة للحكومة.

(ج) السيطرة الخارجية على كل القطاعات النشطة في الدولة.¹

(د) ضعف الرقابة والمسائلة حيث أن ضعف أنظمة الرقابة المالية والمساءلة، وتعدد الأجهزة القائمة بها، والأساليب التقليدية المستخدمة في الأجهزة الرقابية، يعد من أهم أسباب الفساد المالي خاصة في الجزائر.²

ثانيا: الأسباب الخاصة ومن أهمها

1) الأسباب الاقتصادية

(ا) وعلى رأسها تدني الأوضاع المعيشية في الدولة، ما يعتبر باعث أساسي على الفساد، ومن مظاهر تردي الأوضاع الاقتصادية: الفقر، الجهل، انتشار البطالة.³

(ب) غياب قواعد العمل والإجراءات المكتوبة في قطاع العمل العام والخاص وهو ما يفتح المجال لممارسة الفساد.

(ج) وجود مصالح وعلاقات تجارية مع شركاء خارجيين، واستخدام وسائل غير قانونية من قبل شركات خارجية للحصول على امتيازات واحتكارات داخل الدول.⁴

(د) السياسات المتعلقة بالضرائب والرسوم وجبايتها لها تأثير بالغ في العدالة الاجتماعية وهي التي تسبب الخلل في التوازن بين الحقوق والواجبات، فالسياسات التي تلاحق صغار التجار والمستثمرين وتجبرهم على دفع ضرائب و تتباطأ في جباية الضرائب من الأغنياء، هذه السياسة تساعد أكيد على شيوع الفساد.⁵

¹ فارس رشيد البياتي، مرجع سابق، ص 51 .

² حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 79 .

³ فارس رشيد البياتي، مرجع سابق، ص 50

⁴ محمد خالد المهايبي، مرجع سابق، ص، ص 29،30.

⁵ علاء فرحان طالب، علي الحسين الحميدي العامري، مرجع سابق، ص 42.

هـ) الأسواق السوداء والأسواق الحرة، التي تسوق فيها البضائع الثمينة والنادرة بعيدا عن تاطير الجانب القانوني و الرقابة .

و) التوزيع غير العادل للدخول والثروات ما يحدث التباين الطبقي الذي يمكن الأغنياء من السيطرة على الفقراء و إفسادهم.¹

2) الأسباب السياسية

وتنشأ من سوء اتجاهات الدولة وتخطيطها الخاطئ لمقدرات المجتمع ومن مظاهرها:

أ) الدخول في الصراعات الإقليمية والدولية.

ب) كثرة تعاقب الحكومات.

ج) حصر نظام الامتيازات على فئات معينة دون سواها.²

3) الأسباب العسكرية والأمنية

تلعب الأجهزة العسكرية دورا بارزا في حدوث الانقلابات العسكرية وتغير أنظمة الحكم فإغلب الانقلابات العسكرية في الدول النامية تضع في أولوياتها محاربة الفساد، ولكن سرعان ما يتضح فشل تلك الأجهزة عن تحقيق ذلك فيحدث انقلاب آخر وهكذا، فيشع الفساد داخل هذه الأجهزة وغيرها، ومن المبررات التي تجعل المؤسسة العسكرية تكون سببا في الفساد متجاوزة دورها في حفظ الأمن والنظام ما يلي :

أ) علاقة المؤسسة العسكرية بالقيادة السياسية وقربها من مركز اتخاذ القرار.

ب) امتلاك المؤسسة العسكرية القوة الفعلية في تنفيذ إرادتها.

ج) الغطاء السيادي لأجهزة الأمن والسلطات الخاصة التي يتمتع بها هذا القطاع قد تؤدي به إلى الانحراف.

4) السبب الأخلاقي

¹ علاء فرحان طالب، علي الحسين الحميدي العامري، مرجع سابق ، ص43 .

² فارس رشيد البياتي، مرجع سابق، ص50.

عندما تغيب الأخلاق والقيم ويضعف الوازع الديني فإن الفساد ينتشر ويعم البلاد والعباد والأدهى من ذلك إن من يغرق في الفساد، يدعي انه هو المصلح وغيره هم المفسدون، كما انه يجد من يسانده ويدافع عنه.¹

الفرع الرابع: أنواع الفساد المالي

تعددت وتتنوع أشكال الفساد وصوره بتعدد وتنوع المؤسسات والقطاعات التي ينتشر فيها الفساد من جهة، وتبعاً للزاوية التي ينظر منها إليه من جهة ثانية، ضف إلى ذلك عدم الاتفاق حول مضمون الفساد وماهيته .

والملاحظ إن أشكال الفساد وصوره في تطور مستمر، وفي تداخل وتشابك فيما بينها ما يصعب عملية الفصل و التمييز بينها، ومن ابرز أنماط الفساد التي حددها الباحثون نذكر مايلي:

أولاً: الفساد حسب الحجم

وينقسم الفساد حسب هذا المعيار إلى الفساد الصغير والفساد الكبير.

(1) الفساد الصغير

وهو الفساد الذي يمارسه صغار الموظفين الحكوميين من هلال انجاز أي معاملة مهما كانت صغيرة تلقي رشاوى أو عمولة أو المحاباة و المحسوبية ووضع اليد على المال العام² وأساسه الحاجة الاقتصادية، مثل الرشوة التي يشارك فيها مسئولين في دوائر الدولة وعادة ما تكون من اجل التعجيل في إنهاء إجراءات روتينية فظلا عن موظفي بعض الإدارات الحكومية كالضرائب والتسجيل العقاري.³

(2) الفساد الكبير

و هو الفساد الذي يقوم به كبار المسئولين كرؤساء الدول والحكومات والوزراء ومن تحت حكمهم، أما هدفه فيتمثل في تحقيق المصالح المادية أو الاجتماعية الكبيرة، ويعتبر هذا النوع من

¹ علاء فرحان طالب، علي الحسين الحميدي العامري، مرجع سابق، ص ص 43، 44 .

² نفس المرجع ، ص ص 43، 44.

³ حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 32 .

أخطر أنواع الفساد المالي و الإداري، لأنه اعم واشمل ويكلف الدولة مبالغ ضخمة حيث يرتبط بالصفقات العمومية في المقاولات وتجارة الأسلحة... الخ

يتشكل هذا النوع من الفساد من ثنائية، رأس المال والسلطة، ولذلك أطلق عليه الفقه الغربي اسم "جرائم الصفوة".¹

ثانيا: الفساد من حيث الانتشار

1) الفساد الدولي

هذا النوع من الفساد يأخذ مدى واسعا عالميا يعبر حدود الدول وحتى القارات ضمن ما يطلق بالعولمة بفتح الحدود والمعابر بين البلاد وتحت مظلة نظام الاقتصاد الحر قد يأخذ أشكالا مختلفة فقد يكون في صورة رشاوى ومدفوعات غير مشروعة في إطار التجارة والمساعدات الأجنبية وتدفقات الاستثمار بين الدول، أو في صورة مزايا تفضيلية في فرص التجارة أو التحيز لصالح اقتراحات استثمارية.²

وفي هذا الإطار ذكر تقرير منظمة الشفافية الدولية لسنة 2005 أن الشركات الأمريكية هي أكثر الشركات التي تستغل الفساد في الدول النامية للحصول على المشاريع تليها الشركات الفرنسية ثم الصينية ثم الألمانية، كما يضيف ذات التقريران عدد كبير من الموظفين السامين في أكثر من 136 دولة يتقاضون مرتبات منتظمة (رشاوى) مقابل تقديم خدمات لتلك الشركات.³

2) الفساد المحلي

ويقصد به ما ينتشر من مظاهر الفساد في البلد الواحد، ولا يرتبط بشركات أجنبية.⁴

ثالثا: الفساد من حيث نوع القطاع

¹ حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص32..

² حمد جاسم محمد، محمد عباس سلمان، ظاهرة الفساد المالي والإداري ودورها في تحجيم أداء الاقتصاد العراقي بعد العام 2003، م"جلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية"، العدد الثالث، السنة الثامنة 2016، ص 750.

³ حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص33.

⁴ علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، مرجع سابق، ص29 .

(1) فساد القطاع العام

لقد وجد قطاع الدولة لكي يبقى، وان بقائه مرهون بأدائه وفعاليتها، وتحقيق الأهداف التي وجد من أجلها أصلا لخدمة المجتمع وأفراده ولكن الشكوى كانت ومازالت من الفساد الغالب على مؤسسات الدولة، حتى من هم في السلطة يعانون من هذه الظاهرة وهذا ما يظهر في تصريحاتهم الداعية إلى الإصلاح ومحاربة الفساد.¹

(2) فساد القطاع الخاص

وهو قيام أصحاب الشركات الخاصة وعملائهم بدفع عمولات ورشاوى إلى القطاع العام من أجل الحصول على عقود العمل وتنفيذ مشاريع وذلك بإحالتها على الشركات التي تدفع عمولات للموظفين وأصحاب القرار والمسؤولين عن هذه العقود والمشاريع.²

رابعاً: الفساد حسب درجة التنظيم

ويشمل ثلاث أنواع:

(1) الفساد العرضي

وهذا التعبير يشير إلى كافة أشكال الفساد الصغيرة والعرضية التي تعبر عن سلوك فردي أكثر مما تعبر عن نظام عام للإدارة، مثل الاختلاس والمحسوبية.

(2) الفساد المنظم

هو ذلك النوع الذي ينتشر في الهيئات والإدارات والمنظمات المختلفة، من خلال إجراءات وترتيبات مسبقة، تعرف من خلالها مقدار الرشوة والية دفعها وكيفية إنهاء المعاملة، بمعنى أن يدير العمل برمته شبكة مترابطة للفساد يستفيد ويعتمد كل عنصر منها على الآخر.

(3) الفساد الشامل

¹ محمد خالد المهائني، مرجع سابق، ص 27 .

² حمد جاسم محمد، محمد عباس سلمان ، مرجع سابق ،ص،،ص 751،750

وهو نهب واسع النطاق للأموال والممتلكات الحكومية عن طريق صفقات وهمية أو تسديد أثمان سلع صورية، تحويل ممتلكات عامة إلى مصالح خاصة بدعوى المصلحة العامة، الرشاوى....¹

المطلب الثاني: مفهوم الرقابة المالية

إذا كان مفهوم الرقابة واسع يختلف باختلاف مجال استعماله، فإن مفهومه محدود في المجال المالي، حيث يركز على الفعالية و المرودية، وكان النظام الإسلامي أول من فصل بين أموال الحاكم والمال العام للدولة حماية للمال العام.²

وقد عرفها المصريون القدماء والإغريق والرومان، وعرفتها أوربا منذ سنة 1256 ممثلة في سلطة الرقابة غرفة محاسبة باريس التي أنشأها الملك "سانت لويس" لتتولى فحص الحسابات وإصدار الأحكام التي كانت لها أحيانا الصيغة الجزائية، ونتيجة للتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في العالم وتطور مفهوم الرقابة وسلطاتها واختصاصها وخاصة بعد زيادة الوعي الجماهيري وظهور الدول الحديثة التي رأت أن الحل السليم لحل المشكلات الاجتماعية والاقتصادية يكون بالاعتماد على التخطيط الاقتصادي واستغلال الموارد وترشيد الإنفاق مما يتطلب أحكام ضوابط هذا الاستغلال وتوزيعه في مجالاته الملائمة لتحقيق التنمية.³

الفرع الأول: تعريف الرقابة المالية

اجمع علماء الاقتصاد والمالية العامة وتبعهم علماء الإدارة ، على أن أي نظام إداري أو مالي لا تتوفر فيه رقابة صحيحة فعالة ومنظمة يعتبر نظاما ناقصا يفتقر إلى المقومات المتكاملة. لذلك سوف نتطرق إلى تعريف مصطلح الرقابة أولا، ثم إلى تعريف الرقابة المالية ثانيا.

أولا تعريف الرقابة

(1) الرقابة لغة:

¹ حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 26 .

² محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ص171.

³ نفس المرجع، ص ص، 172، 171 .

الرقابة لغة مصدر رقب¹ وقد وردت للدلالة على معان عديدة منها:
المحافظة، يقال: رقب الرجل وطنه، أي حرسه وحفظه وحماه²، ومنه الرقيب الذي هو اسم من
 أسمائه سبحانه وتعالى، وهو الحافظ الذي لا يغيب عليه شيء وجاء في مختار الصحاح
 (الرقيب: الحافظ المنتظر، وبابه دخل) ³قال تعالى "ان الله كان عليكم رقيباً" النساء الآية1أي:
 (حفيظاً) ⁴

الانتظار: يقال رقب الرجل ابنه إذا انتظره⁵ ومنه قوله سبحانه وتعالى "ولم ترقب قولي" طه الآية
 94، أي: (لم تنتظر قولي).⁶

المتابعة والرصد : يقال: رقب الفلكي النجم إذا رصده وتابع حركته.⁷
الإشراف: يقال: ارتقب المكان، أي: علا واشرف.⁸

ومما تقدم يتبين لنا أن الرقابة تأتي في اللغة بالمعاني الآتية: المحافظة، والحراسة،
 الانتظار، والمتابعة، والرصد، والإشراف.⁹

2) الرقابة في الشريعة الإسلامية:

عرفت الشريعة لإسلامية الرقابة بمفهومها العام بأنها "تلك الرقابة الشاملة سواء أكانت
 علوية (إلهية)، أم ذاتية، أم إدارية، (رئاسية)، أم خارجية، والتي تسعى إلى التأكد من أن

¹ انظر، المعجم الوسيط، قام بإخراجه، إبراهيم مصطفى، احمد حسن الزيات، حامد عبد القادر و محمد علي النجار، دار
 الدعوة، استانبول، تركيا، ط2، 1989، ص 363 .

² نفس المرجع.

³ الشيخ محمد بن أبي بكر الرازي، مرجع سابق، ص 126 .

⁴ شادي أنور كريم الشوكي، الرقابة على المال العام في الاقتصاد الإسلامي، دار النفائس للنشر والتوزيع، الأردن 2012،
 ص13.

⁵ المعجم الوسيط، مرجع سابق، ص363.

⁶ لسان العرب لابن منظور، ج1، ص424 .

⁷ المعجم الوسيط، مرجع سابق، ص363.

⁸ لسان العرب لابن منظور، ج1، ص 425 .

⁹ شادي أنور كريم الشوكي، مرجع سابق، ص14.

الأهداف المرسومة والأعمال المراد تنفيذها قد تمت وفقا للمعايير والضوابط الشرعية الإسلامية.¹

كما عرفها الإداريين الإسلاميين بأنها "وظيفة إدارية فردية وجماعية ومهمتها متابعة النشاط الإداري وفحصه داخل المنظمة بموضوعية بهدف التقويم أو التغيير عند اللزوم، وذلك للتأكد من سلامة ومشروعية العملية الإدارية أداء ووسيلة وغاية، وتنفيذا لقول الله تعالى في وصف المؤمنين "والذين هم لأماناتهم وعهدهم راعون" المؤمنون الآية 8 واستشعارا للمسؤولية وامتنالا لقول رسول الله صلى الله عليه وسلم "كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته".²

ثانيا: تعريف الرقابة المالية

(أ) مدلول الرقابة المالية في الشريعة الإسلامية:

الرقابة على المال العام في ظل الشريعة الإسلامية هي "الرقابة على طرق الكسب وموارد المال العام وطرق التصرف فيها، أو إنفاقها ضمن قواعد ومبادئ الشريعة الإسلامية".³ كما تعرف الرقابة على المال العام في ظل الاقتصاد الإسلامي "هي عملية تقوم بها جهات معينة لمراقبة المال العام إيرادا وإنفاقا وفقا لمعايير الشريعة الإسلامية، وإدارة رشيدة وكفائية اقتصادية عالية"⁴

ب) الرقابة المالية اصطلاحا

لها عدة تعاريف نذكر منها على سبيل المثال:

"هي منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبة الإدارية".⁵

¹ شادي أنور كريم الشوكي، مرجع سابق ، ص 15 .

² المرجع نفسه، ص15.

³ عيسى أيوب الباروني، الرقابة الإسلامية في عهد الرسول والخلفاء الراشدين، منشورات الجمعية الدعوة الإسلامية العالمية، طرابلس، ليبيا، 1986، ص 11.

⁴ بسام عبد الرحيم عياصرة، الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي، دار الحامد، الأردن، ط الأولى، 2010، ص 30

⁵ عيسى أيوب الباروني، مرجع سابق، ص 11.

"جزء من العمل الإداري بحيث تهدف إلى التحقق من صحة الأداء و تقويمه في حالة اعوجاجه"¹

"هي العملية التي تستطيع الإدارة بواسطتها اكتشاف أية انحرافات عن الخطط الموضوعة تمهيدا لتحديد المسؤولية، واتخاذ الإجراءات الضرورية لتصحيحها، وتجنب الأخطاء مستقبلا"²، وبالتالي فالرقابة المالية تعني التفتيش، الملاحظة، المتابعة والتحقق من الاستعمال الحسن للإمكانيات المادية والبشرية والمالية، وكذلك الوثائق والحسابات، واحترام القوانين والمراسيم والتعليمات الموضوعة كمقاييس لعمل المسيرين، ومعاينة المخالفين. ولا تقف الرقابة المالية عند هذا الحد أي العلاج، بل تتعداه إلى الوقاية، معنى ذلك أن الهدف من الرقابة المالية ليس فقط تسليط العقوبات على المخالفين، بل تقديم النصح لتجنب الوقوع في الأخطاء مستقبلا.

الفرع الثاني: أنواع الرقابة المالية

تختلف وتتعدد أنواع الرقابة على المال العام باختلاف الزاوية التي ينظر إليها الباحث ويمكن حصرها فيما يلي:

أولاً: من حيث السلطة الذي تمارس الرقابة يمكن تقسيمها إلى³

1/ رقابة إدارية:

وهي تلك التي تمارسها أجهزة الحكومة على نفسها، وتتناول كيفية تنفيذ الميزانية وتسيير المال العام، ويتولى القيام بهذه الرقابة موظفون حكوميون، وهي رقابة سلمية هرمية لرؤساء على مرؤوسيهام أو تقوم بها أجهزة مختصة بذلك، أو قسم مالي تابع لوزارة المالية وتتناول هذه الرقابة

¹ صرامة عبد الحميد، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات و الحكومات، جامعة ورقلة، الجزائر، 8-9 مارس 2005 .

² محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع و الطباعة، عمان، ص172.

³ عبد الكريم صادق بركات، يونس احمد البطريق، حامد عبد المجيد الدراز، المالية العامة، الدار الجامعية ، بيروت، 1986 ص 141 .

عمليات الصرف والتحصيل التي يأمر بها الوزراء أو من ينوبهم، وذلك للتحقق من مطابقة أوامر الصرف للقواعد المالية المقررة في الميزانية.¹

1) رقابة سياسية:

الغاية من الرقابة على تنفيذ الميزانية هي التأكد من احترام الإجازة التي أعطها البرلمان للحكومة في تحصيل الإيرادات وصرف النفقات، وتتحقق هذه الرقابة عن طريق التزام الحكومة بتقديم حساب ختامي في نهاية السنة المالية للبرلمان تبين فيه ما تم جبايته فعلا من الإيرادات وما تم صرفه فعلا من النفقات ومدى مطابقة كل هذا لما ورد في الميزانية، كما يمكن لأي عضو من البرلمان أو مجموعة من الأعضاء من إجراء تحقيق في احدي أو مجموعة من القضايا التي ترى فيها ضرورة.²

2) رقابة قضائية:

تقوم بها أجهزة مستقلة، حيث تعتمد بعض الدول إلى إنشاء أجهزة مستقلة وتنتيط بها مهمة الرقابة على تنفيذ الميزانية ومراقبة كل التصرفات المالية، وتهدف من وراء ذلك إلى الحفاظ على المال العام، وهذه الرقابة يمارسها في الجزائر مجلس المحاسبة.³

ثانيا من حيث الزمن الذي تمارس فيه الرقابة يمكن تقسيمها إلى:⁴

1) رقابة قبلية:

تكون سابقة لعملية التنفيذ، حيث تمنع وقوع الأخطاء والتجاوزات، وتؤكد مطابقة التصرف المالي مع القوانين والأنظمة المعمول بها وبالتالي فهي رقابة وقائية.

2) رقابة أنية:

وهي الرقابة التي تتزامن مع تنفيذ الإيرادات والنفقات، وقد يكون المكلف بها جزء من الأعوان المكلفين بتنفيذ العمليات المالية، وهي رقابة داخلية.

¹ صرامة عبد الوحيد، مرجع سابق، ص 4 .

² حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995، ص 86.

³ صرامة عبد الوحيد ، مرجع سابق، ص 4.

⁴ عبد الكريم صادق بركات، وآخرون، مرجع سابق، ص 444 .

1) رقابة بعدية أو لاحقة:

هي رقابة تأتي بعد تنفيذ عمليات الميزانية، تتم من طرف هيئات قد تكون تابعة للسلطة التنفيذية أو مستقلة عنها.

ثالثا: من حيث معالجتها للأخطاء¹ حيث تصنف إلى:

1) رقابة وقائية:

هي رقابة تقي العون المنفذ من الوقوع في الأخطاء، وبالتالي تحميه من كل التصرفات المخالفة للقوانين والتنظيمات المعمول بها، والتي ينجر عنها عقوبات.

وهو الأحسن من بين أنواع الرقابة، لأنه يضمن التسيير الحسن للمال العام و الحفاظ عليها.

2) رقابة كاشفة أو عقابية:

وهي الرقابة التي تكون بعد تنفيذ الإيرادات والنفقات، فتقيم نوعية التسيير و تكشف الأخطاء، وبالتالي تسليط العقوبات على مرتكبيها، وهي ضرورية حتى لا تتكرر مثل هذه الأعمال.²

الفرع الثالث: المبادئ العامة للرقابة المالية

تتفرد الرقابة المالية بمجموعة من الأسس والمبادئ التي تميزها عن غيرها من أنواع الرقابة، ويمكن حصر هذه المبادئ في:

أولا: مبدأ الاقتصادية

النظام الرقابي الجيد والفعال، هو الذي يمكن تطبيقه بأقل تكلفة، وبالتالي لا بد من استبعاد النظام الذي يحتاج إلى تكاليف باهضة إلا إذا تعلق الأمر بالمؤسسات الكبيرة التي تتسع فيها نطاق التخطيط، وبالتالي اتساع نطاق الرقابة وعليه لتطبيق نظام رقابي فعال ينبغي إتباع احد الأسلوبين:

1) محاولة ضبط تكلفة النظام الرقابي

¹ ، عبد الكريم صادق بركات، وآخرون، مرجع سابق ، ص 445.

² عبد الكريم صادق بركات، وآخرون، مرجع سابق، ص 445.

(2) محاولة زيادة العائد من وراء النظام الرقابي¹

ثانيا: مبدأ الوضوح والبساطة

حتى يمكن القول بان النظام الرقابي ناجح لا بد من أن يكون سهل التطبيق، سواء من طرف من يطبقه أو من يطبق عليهم، ومن أمثلة النظم والأساليب الحديثة والمفيدة في الاستخدام الخرائط والرسوم والبيانات الرياضية والإحصائية، إلا أن هذه الأخيرة تفقد فعاليتها وميزتها إذا لم يتوفر الفهم الواضح لها².

ثالثا: مبدأ التكامل

لا بد من أن يتكامل النظام الرقابي مع مختلف الأنظمة الأخرى خاصة النظام التخطيطي(عمليا)، وكذلك تحديد وسائل التكامل بين التخطيط والرقابة، ولا بد أثناء عملية التخطيط من اخذ كافة العوامل المؤثرة في الاعتبار كالأهداف و الاستراتيجيات³.

رابعا: مبدأ سرعة كشف الانحرافات والإبلاغ عنها

تعني أن فعالية الرقابة و اقتصاديتها ترتبط بعامل الوقت، فكلما كان النظام الرقابي سريع في كشف الانحرافات والتبليغ عنها وتحديد أسبابها، كان نظاما فعالا والعكس صحيح، كما يجب على النظام الرقابي تحديد الإجراءات الواجب إتباعها لتصحيح الأخطاء⁴.

خامسا: مبدأ الموضوعية

بمعنى استبعاد العوامل الذاتية والشخصية أثناء ممارسة الرقابة، وذلك لإضفاء نوع من الشفافية والموضوعية وبالتالي زرع الثقة والطمأنينة. إلى جانب هذه المبادئ، لا بد كذلك من احترام مبدأ الدقة و المرونة والملائمة في العمل الرقابي.

الفرع الرابع: أهداف الرقابة المالية:

¹ إبراهيم عبد العزيز شيخا، الإدارة العامة "العملية الإدارية"، الأردن، دار النشر العربية، 1983، ص166.

² محمد فتحي، مصطلحا إداريا (إيضاح ... وبيان)، القاهرة، دار النشر الإسلامية، 2003، صص، 294، 296.

³ علي الشريف، الإدارة المعاصرة، الإسكندرية، الدار الجامعية، 2003، ص 378.

⁴ منال طلعت محمود، أساسيات في علم الإدارة، الإسكندرية، المعهد العالي للاجتماعية، 2003، ص207.

إن الهدف الأساسي من تطبيق الرقابة المالية، هو ترشيد النفقات والاستعمال الحسن للمال العام، وانطلاقاً من أهمية الجهاز الرقابي فقد ارتأينا التطرق إلى أهداف الرقابة المالية في مختلف المجالات.

أولاً الأهداف السياسية

تتمثل في التأكد من احترام رغبة البرلمان وعدم تجاوز الأولويات التي يصدرها لتنفيذ المشاريع والخدمات العامة، حيث إن رغبة البرلمان هي تعبير عن الرغبة الشعبية التي يمثلها البرلمان وبالتالي فإن احترام رغبة البرلمان هو مظهر من مظاهر احترام الإرادة العامة للشعب.¹

ثانياً الأهداف الاقتصادية

إن البرامج الإنمائية و الاقتصادية و الاجتماعية، بعد المصادقة عليها من طرف البرلمان، تشكل إطاراً للبرامج الاستثمارية، والتي من خلالها تحاول الدولة تحقيق التطور الاقتصادي للبلد، هذه البرامج تتضمن نوعية التجهيز، والمبالغ المالية المخصصة، والفترة الزمنية، وأجهزة الرقابة المالية وحدها التي تستطيع مراقبة مطابقة التنبؤات المالية مع الأهداف المسطرة، وبالتالي منع تبديد المال العام من جهة والمحافظة عليه من التلاعب والسرقة والإهمال وغيرها من أوجه سوء الاستعمال.²

ثالثاً الأهداف القانونية

تتمثل في التأكد من مطابقة التصرفات المالية للقوانين والأنظمة والتعليمات والسياسات والتوجهات ومختلف القرارات والأنشطة وحدود الصلاحيات المخولة للمسؤولين الماليين والإداريين وغير ذلك من الجوانب المالية سواء ما تعلق بالنفقات أو الإيرادات. وتركز الرقابة القانونية على مبدأ المسؤولية والمحاسبة حرصاً على سلامة التصرفات المالية ومعاقبة المسؤولين عن أية انحرافات من شأنها الإخلال بحسن سير الأداء المالي عموماً.³

¹ محمود حسين الوادي، مرجع سابق، ص 174.

² صرامة عبد الوحيد، مرجع سابق، ص 3.

³ محمود حسين الوادي، مرجع سابق، ص 174.

رابعاً الأهداف الاجتماعية

تتمثل في منع ومحاربة الفساد المالي والاجتماعي بمختلف صوره مثل الرشوة والسرقة.....هذه الأهداف الرقابية تركز على الجوانب السلوكية للأداء، وهي أقوى أنواع الرق

الفصل الأول

هيئات الرقابة المالية

تسعى الجزائر في ظل الأوضاع الراهنة وما تعانيه من نقص حاد في مواردها، إلى عقلنة وترشيد نفقاتها العامة من خلال فرض رقابة قبلية وبعدية على مالية البلديات والإدارات والمؤسسات والهيئات، من طرف أجهزة رقابية ينتظر منها أن تكون فعالة ومؤثرة على التدبير المالي، ومساهمتها في التأكد من احترام القوانين والأنظمة، وكذا حسن تدبير المال العام على الوجه المطلوب ومواجهة أي إساءة للمال العام أو إهمال له حماية للاقتصاد ككل. وتتعدد وتتوزع الأجهزة والهيئات الرقابية والمتمثلة أساسا في رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي والتي تمارس رقابة قبلية، ومجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية، إلى جانب رقابة البرلمان والمجالس المحلية التي تمارس رقابة بعدية.

ورغم أنها تستند إلى نفس المبادئ لأداء مهامها الرقابية على المال العام، فإنها تختلف من حيث النظام الأساسي، والصلاحيات المخولة لكل هيئة.

وسوف نتطرق بشيء من التفصيل لهذه الأجهزة في بحثين، المبحث الأول يتضمن هيئات الرقابة المالية القبلية، أما المبحث الثاني فيتضمن هيئات الرقابة المالية البعدية.

المبحث الأول: هيئات الرقابة المالية القبلية

الرقابة التي تمارس قبل عملية تنفيذ النفقة تكون بهدف منع وتجنب التجاوزات في الإنفاق، من خلال احترام جملة من القواعد التي تحكم عملية الرقابة لتفادي الأخطاء التي تحول دون تحقيق الأهداف المرجوة والبرامج المسطرة، وبالتالي فهي رقابة وقائية، وتقسم الرقابة السابقة إلى قسمين: رقابة المراقب المالي (المطلب الأول)، ورقابة المحاسب العمومي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: رقابة المراقب المالي

على الرغم من اعتبار الرقابة السابقة للنفقات من أنواع الرقابة القبلية، إلا إنها

تباشر عمليا عند بدء تنفيذ الميزانية، و القيام بمختلف التصرفات المالية، وأثناء مرحلة الالتزام، وتعتبر رقابة خاصة بالنفقات، فهي تهدف إلى احترام شرعية النفقات الملتزم بها.

الفرع الأول: تطور مجال رقابة المراقب المالي

اقتصر هذا النوع من الرقابة بداية على ميزانية الدولة والمؤسسات العمومية و الولايات دون البلديات التي استبعدت من مجال تطبيق الرقابة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14/11/1992 الخاص بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها.¹

ونرى بان استبعاد المشرع الجزائري للبلديات من مجال رقابة المراقب المالي فيه جانب من التقصير، حيث انه هناك بعض البلديات كبلدية وهران، بلدية حاسي مسعود، بلدية واد السمار، على سبيل المثال لا الحصر تساوي ميزانيتها تقريبا ميزانية بعض الولايات.

إلا أن المشرع الجزائري استدرك الأمر وأحسن في ذلك ، حيث اصدر المرسوم التنفيذي رقم 374/09 المؤرخ في 16/11/2009 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 414/92 سالف الذكر فقد أصبحت ميزانية البلديات مشمولة بالرقابة وهذا وفقا لنص المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 374/09 على انه يتم طبقا لنفس المادة توسيع الرقابة المسبقة ليشمل البلديات تدريجيا، وفقا لبرنامج تحد من طرف كل من وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية.

وتطبيقا لذلك صدر القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09/05/2010، يحدد برنامج تنفيذ الرقابة للنفقات التي يلتزم بهاو المطبقة على ميزانية البلديات، حيث حددت المادة الثانية منه خضوع ميزانية البلديات للرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها تدريجيا وفق البرنامج التالية:²

أولا: بالنسبة للبلديات مقر الولايات ابتداء من السنة المالية 2010 .

ثانيا: بالنسبة للبلديات مقر الدوار ابتداء من شهر ابريل من السنة المالية 2012، وكذا البلديات مقر المقاطعات الإدارية الخاضعة لسلطة ولاية المنتدبين.

¹ شيخ عبد الصديق، المداخلة 37 بعنوان رقابة الأجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية، جامعة المدية، ص ص 08،09.

² نفس المرجع.

ثالثاً: بالنسبة لكافة البلديات ابتداء من شهر افريل من السنة المالية 2013.¹ ولقد لجأت كل من وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة المالية إلى التنصيب الجزئي وعلى عدة مراحل للمراقبين الماليين لعدة أسباب، أهمها عدم توفر المناصب المالية لتعيينهم وعدم توفر العدد الكافي من المراقبين الماليين إذ يتطلب الأمر تعيين 1541 مراقبا ماليا عبر الوطن.²

ومن خلال ما تقدم نرى بأنه لضمان ترشيد النفقات العمومية وتفاذي هدر المال العام من طرف المنتخبين المحليين، كان الأجدر والأولى تكوين المنتخبين المحليين قبل تعميم عمل المراقب المالي، لأنه وانطلاقاً من معاشتنا المتواضعة لواقع العمل الرقابي للمراقب المالي، لاحظنا أن تعطيل البرامج والمشاريع التنموية، راجع أساساً إلى ضعف المستوى العلمي لدى غالبية المنتخبين المحليين، الذين وقعوا في أخطاء كبيرة وكثيرة ومتكررة في كثير من الأحيان بسبب عدم معرفتهم بالقوانين المنظمة لعمل المجالس المنتخبة فيما يخص آليات انجاز المشاريع، ولذلك كان من المفروض تعميم تكوين مشترك بين وزارتي المالية والداخلية لفائدة المنتخبين فيما يخص تسيير المال العام.

وهو ما تم تبنيه فعلاً مع الانتخابات المحلية لسنة 2017، حيث تم برمجة دورة تكوينية وطنية لفائدة المنتخبين المحليين، وهي خطوة وإن كانت متأخرة نسبياً فإنها ستساهم أكيد في الحفاظ على المال العام و حسن توظيفه و بالتالي تسريع وتيرة التنمية المحلية من جهة، و حمل البلديات على الابتعاد على تراكم مديونية ثقيلة تجد الدولة نفسها مجبرة على تحملها، وهو ما حصل في أواخر التسعينيات، إذ فاق عدد البلديات العاجزة حينها 1200 بلدية أي 80 بالمائة من مجموع البلدية، حيث قارب حجم المديونية 20 مليار دج.

أما بالنسبة للمؤسسات الاستشفائية، فإنه نتيجة للاختلافات التي مست الخريطة الصحية خاصة ما تعلق منها بالتنظيم والوسائل المادية والبشرية، أعيد النظر في هذه المنظومة التي

¹ مزيتي فاتح، رقابة المراقب المالي على الإدارة العامة، الواقع، المعوقات و الحلول، "مجلة تاريخ العلوم"، العدد الثامن، ج2، جوان 2017، ص،112.

² شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص ص، 08:09.

ظلت تستهلك ميزانيات ضخمة، وتم نتيجة ذلك استبدال القطاعات الصحية بنوعين من الهياكل وهي: المؤسسات الاستشفائية، والمؤسسات العمومية للصحة الجوارية مع حلول سنة 2007.

وتبعاً لذلك صدر القرار المؤرخ في 2010/06/05 الذي حدد رزنامة تدريجية

لتطبيق الرقابة السابقة للمراقب المالي على أربع ميزانيات للمؤسسات الصحية والموضوعة تحت وصاية وزير الصحة، ويتعلق الأمر ب:¹

ميزانية المراكز الاستشفائية الجامعية CHU

ميزانية المؤسسات الاستشفائية المتخصصة EHS

ميزانية المؤسسات العمومية للصحة الاستشفائية EPH

ميزانية المؤسسات العمومية للصحة الجوارية EPSP

حيث حدد هذا القرار رزنامة إخضاع ميزانيات هذه المؤسسات الاستشفائية بالتدرج، بدأت سنة 2010 وانتهت بالتطبيق على آخر مؤسسة سنة 2012.²

ونرى بان المشرع الجزائري أصاب حين اخضع قطاع الصحة بصفة عامة لرقابة المراقب المالي، انطلاقاً من كون قطاع الصحة في الجزائر من القطاعات الحساسة، التي تخصص له ميزانيات ضخمة على مدار السنوات الماضية، ويضم كوادروا طارات، ومع ذلك يبقى يعاني ضعف الخدمات والتكفل الصحي، وذلك راجع في اعتقادنا إلى سوء التسيير انتشار الفساد الذي وحسب التقرير العالمي للصحة والذي جاء بعنوان "العدالة و المساءلة الانخراط في الأنظمة الصحية بالشرق الأوسط وشمال إفريقيا" الصادر عن البنك العالمي سنة 2013 يلتهم 20 في المائة من ميزانية الصحة، من خلال إبرام صفقات مشبوهة أخرى بمبالغ خيالية، خاصة في مجال بناء وتأهيل الهياكل الصحية حيث يظهر الفساد من خلال التلاعب في منح العروض للمقاولين، وهنا يبرز دور المراقب المالي في إضفاء نوع من الشفافية والنزاهة في اختيار المتعاملين وذلك من خلال إعطاء التحليلات الاقتصادية والمالية للجنة أثناء منح الصفقة، كذلك تقييم العروض تقنياً أو مالياً واقتراحه لمعايير انتقاء تكون دقيقة ومتوافقة مع

¹ مزيتي فاتح، مرجع سابق، ص، 112.

² نفس المرجع، ص 112.

طبيعة العملية أو المشروع محل الدراسة ومراقبة الأسعار المقترحة وتعديلها سواء بالزيادة أو النقصان، ومنحها لمن هو أهل لها كل ذلك في إطار لجان الصفقات التي يحضرها كممثل دائم لوزير المالية، كذلك يظهر الفساد في القطاع المعني في ارتفاع قيمة الفواتير، استغلال موارد القطاع لأغراض شخصية، كل هذا ساهم المراقب المالي في كشفه من خلال بسط رقابته على كل عملية إنفاق للمال العام ومراقبة مدى مطابقتها للقوانين والأنظمة المعمول بها حماية للمال العام من الفساد.

ونظرا للدور الفعال الذي يلعبه المراقب المالي في كبح الفساد في مختلف القطاعات وخاصة قطاع الصحة، يعمل هذا الأخير على محاولة التهرب من مراقبة المراقب المالي من خلال التستر وراء حالة الاستعجال التي تعفيه من إتباع إجراءات إبرام الصفقات وبالتالي عدم الخضوع للرقابة.

في هذا المجال يقول السيد جيلالي حجاج رئيس الجمعية الجزائرية لمكافحة الفساد "لا توجد إحصائيات دقيقة تسمح بمعرفة مدى انتشار مخاطر الفساد في الجزائر، ولكن من المعلوم أن هذا القطاع يحتوي على ميزانيات ضخمة للاستثمارات والمعدات ينخرها الفساد، ولم تسلم أي صفقة من هذا البلاء..... وكثيرا ما تستخدم ذريعة الاستعجال من أجل الاستخدام المنهجي، دون المرور بالإجراءات المعمول بها لعقد الصفقات العمومية...."¹

وللإشارة فإن المشرع الجزائري قد تفتن للتلاعبات والاختلاسات المسجلة باسم حالة الاستعجال، خاصة تلك المسجلة من طرف الجماعات المحلية و قطاع الصحة، فقام باستدراك الوضع بموجب المادة 12 من قانون الصفقات العمومية رقم 247/15² من خلال تقييد الاستعجال بشروط و إجراءات، أهم هذه الشروط هو توفر حالة الخطر الداهم الغير المتوقع، والمجسد في ارض الواقع، أما عن أهم الإجراءات فهي إصدار الأمر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الولائي) لتقرير يرسل إلى الوالي وتوضع نسخة منه مع الملف لدى المراقب

¹ حسيني محمد العيد، الوقاية من مخاطر الفساد في قطاع الصحة في الجزائر، دفاتر السياسة و القانون، د، ت، ن، ص 207 .

² انظر المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المؤرخ بتاريخ 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، ج ج ج ج عدد 50 الصادرة في 20 سبتمبر 2015 .

المالي الذي يبقى الوحيد المؤهل بتقرير حالة الاستعجال من عدمها وإرسال نسخة ثالثة من التقرير إلى وزير المالية، ثم مباشرة إجراءات الصفقة بعد زوال حالة الاستعجال.

الفرع الثاني: النظام القانوني للمراقب المالي

تمارس رقابة النفقات الملتزم بها من طرف مراقبين ماليين بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين، يتم تعيينهم بموجب قرار صادر من الوزير المكلف بالميزانية،¹ ويخضع المراقب المالي للسلطة المباشرة لوزير المالية، ونجد جهاز الرقابة المالية مركزيا على مستوى كل وزارة، ومحليا على مستوى كل ولاية وبلدية، ويمارس المراقب المالي رقابته على ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحق، والحسابات الخاصة للخزينة، وميزانية الولاية والبلدية والمؤسسات ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة.²

معنى ذلك فان المراقب المالي يمثل احد أهم أعوان الرقابة المالية القبلية، تأخذ رقابته شكل المتابعة و المطابقة، أي مدى مطابقة النفقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها وبذلك فهي رقابة شرعية وليست رقابة ملائمة.

وظيفة المراقب المالي يحكمها المرسوم التنفيذي 414/92 و المرسوم التنفيذي المعدل والمتمم له 374/ 09 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، حيث تخضع كل القرارات المتضمنة التزاما بالنفقة مسبقا ويقبل التوقيع عليها لتأشير المراقب المالي وتتمثل هذه القرارات طبقا لنص المادة 05 فيما يلي:³

أولا مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للموظفين باستثناء الترقية في الدرجة.

ثانيا مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.

¹ المادة 4 من المرسوم التنفيذي 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة المالية السابقة التي يلتزم بها ج ر ج ج العدد 82 .

² المرسوم التنفيذي رقم 09- 374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة المالية السابقة التي يلتزم بها، ج ر ج ج عدد 67 الصادرة بتاريخ 19 نوفمبر 2009 .

³ المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 09- ، مرجع سابق.

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

رابعا الالتزامات المتعلقة بنفقات التسيير والتجهيز والاستثمار.

خامسا كل التزام مدعم بسندك الطلب و الفواتير الشكلية والكشوف أو مشاريع العقد عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية.

سادسا كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانية وكذا تفويض و تعديل الاعتمادات المالية.

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

والمراقب المالي لا يعد عون محاسبي مما يعفيه من الالتزامات التي يخضع لها المحاسب العمومي، حيث تحدد مهامه ووظيفته مبدئيا المواد 58- 59- 60 من المرسوم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية ومنحت له مهمة الرقابة المسبقة لعمليات النفقات وبذلك لا يتدخل في الإيرادات، وتدرج هذه المواد ضمن الباب المتعلق بالمراقبة وليس الأعوان المحاسبين، بينما نجد المادة 10 من المرسوم التنفيذي 381/11 تحدد مهام المراقب المالي.

الفرع الثالث: مهام المراقب المالي والمراقب المالي المساعد

أولا: مهام المراقب المالي وتتمثل فيما يلي:¹

- (1) السهر على صحة توظيف النفقة بالنظر إلى التشريع المعمول به.
- (2) التحقق مسبقا من توفر الاعتمادات.
- (3) إثبات صحة النفقات بوضع التأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقة أو تعليق رفض التأشيرة.
- (4) تقديم النصائح للأمرين بالصرف في المجال المالي.

¹ انظر المادة 58 من المرسوم التنفيذي 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج رج ج عدد 35 الصادرة في 15 أوت 1990 .

5) إعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا بصحة توظيف النفقات وبالوضعية العامة للاعتمادات المفتوحة و الاعتمادات الموظفة.

ويسهر المراقب المالي على مراقبة مدى مشروعية النفقة وليس على مدى ملائمتها وبذلك لا يتحمل أخطاء التسيير التي يرتكبها الأمر بالصرف، إلا انه ملزم في كل الحالات بإرسال تقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالمالية.¹ يتضمن ما يلي:²

أ) ظروف تنفيذ النفقة العمومية.

ب) الصعوبات التي واجهته في تطبيق التشريع والتنظيم.

ج) النقائص المسجلة في تسيير المال العام.

د) لاقتراحات التي من شأنها تحسين ظروف تنفيذ النفقة العمومية.

وبناء على التقرير السنوي تعد المصالح المختصة بوزارة المالية تقريرا ملخصا عاما يتضمن كل ما تقدم به المراقب المالي.

ثانيا: مهام المراقب المالي المساعد

يتولى تحديد مهامه المراقب المالي الذي هو تحت سلطته باستثناء بعض المهام بموجب قرار، وعموما يتولى المراقب المالي المساعد المهام التالية:

1) مساعدة المراقب المالي في مهامه في حدود ما يسمح به التشريع.

2) إعداد تقرير للمراقب المالي عن نشاطه وظروف أدائه للصلاحيات المسندة إليه.

3) إنابة المراقب المالي في حالة غيابه أو حصول مانع له وفقا لشروط تحدد بموجب قرار من وزير المالية.

في المقابل نجد أن القانون منع المراقب المالي المساعد من القيام بـ:

الرفض النهائي - التقرير المفصل - الإشعار³

¹ انظر المادة 23 من المرسوم التنفيذي 374/09 مرجع سابق.

² شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص، ص 08، 09.

³ المادة 02 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2 افريل 2012 المحدد لكيفيات تحديد مهام المراقب المالي المساعد وشروط إنابة المراقب المالي، ج ر ج العدد 42 الصادرة في 21 أوت 2012.

ومن خلال تفحصنا لمهام كلا من المراقب المالي و المراقب المالي المساعد، نجد انه يلعب دورا استشاريا باعتباره مستشارا للأمر بالصرف من خلال المساهمة في تحضير الميزانية واقتراح كل ما يراه انه يساهم في التنفيذ العقلاني و الرشيد للمال العام و خاصة في مجال الصفقات العمومية.

الفرع الرابع: شروط تعيين المراقب المالي والمراقب المالي المساعد

أولاً: شروط تعيين المراقب المالي

يتم تعيين المراقب المالي بقرار من وزير المالية من بين¹

(1) رؤساء المفتشين المحليين للميزانية.

المتصرفين المستشارين الذين يثبتون خمس (5) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

(2) المفتشين المحليين المركزيين الذين يثبتون خمس (5) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون:

- خمس (05) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.

- ثماني (08) سنوات من الاقدمية بإدارة الميزانية.

(3) المفتشين المحليين الرئيسيين للميزانية الذين يثبتون سبع (07) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.

(4) المفتشين المحليين للميزانية والمتصرفين الذين يثبتون عشر (10) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.

زيادة على الشروط المذكورة أعلاه، يخصص التعيين في منصب مراقب مالي للموظفين الحائزين على الأقل على شهادة الليسانس في التعليم العالي أو شهادة معادلة لها.

ثانياً: شروط تعيين المراقب المالي المساعد

المراقب المالي المساعد يتم تعيينه بقرار من وزير المالية من بين:²

¹ انظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي 381/11 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011، يتعلق بمصالح المراقبة المالية ج رج ج، العدد 64.

² المادة 14 من المرسوم التنفيذي 381/11، مرجع سابق.

1) رؤساء المفتشين المحللين للميزانية.

المتصرفين المستشارين الذين يثبتون ثلاث (03) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

2) المفتشين المحللين المركزيين الذين يثبتون ثلاث (03) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون:

- ثلاث (03) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.

- ست (06) سنوات من الاقدمية بإدارة الميزانية.

3) المفتشين المحللين الرئيسيين للميزانية الذين يثبتون خمس (05) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.

4) المفتشين المحللين للميزانية و المتصرفين الذين يثبتون ثماني (08) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.

الفرع الخامس: مسؤولية المراقب المالي

يعتبر المراقب المالي مسؤولاً عن الأعمال التي يقوم بها، والتأثيرات التي يسلمها¹، أما عن المراقب المالي المساعد فيكون مسؤولاً عن الأعمال و التصرفات التي يقوم بها، وعن التأثيرات التي يسلمها في حدود الاختصاصات التي يفوضها إليه المراقب المالي² ويتعين عليه الاكتفاء برقابة المشروعية دون الملائمة، وبذلك فهو لا يتحمل أخطاء التسيير التي يرتكبها الأمر بالصرف³، إلى جانب تحليه بالسرية المهنية عند دراسة الملفات بمناسبة أدائه لمهامه، على أن توفر لهم الحماية من كل ضغط أو تدخل من شأنه أن يمس بأدائه لمهامه⁴.

إلا أن مسؤولية كل من المراقب المالي والمراقب المالي المساعد تسقط في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقة⁵ لتتحول المسؤولية بذلك إلى الأمر بالصرف، في حالة عدم التزامه بمذكرة

¹ المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09، مرجع سابق.

² المادة 32 من نفس المرجع.

³ المادة 23 من نفس المرجع.

⁴ المادة 34 من نفس المرجع.

⁵ المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09، مرجع سابق.

الرفض المؤقت، ويتعين على المراقب المالي في حالة الرفض النهائي إعلام الوزير المكلف بالمالية بموجب قرار معلل¹.

الفرع السادس: تقدير رقابة المراقب المالي

تعتبر رقابة المراقب المالي من أنجع أنواع واليات الرقابة المالية من خلال مساهمتها الفعالة في التسيير الجيد خاصة للمالية المحلية، كونها تقوم على رقابة النفقات بعد الالتزام بها وقبل صرفها، وما توسيع مجال الرقابة ليشمل ميزانية الجماعات المحلية إلا تأكيد على دور هذا النوع من الرقابة في ترشيد المال العام والحفاظ عليه من الفساد والتبديد أمام تزايد عدد البلديات العاجزة، وكذلك لتفادي تراكم الديون خاصة على البلديات بعد عمليات مسح الديون المتتالية.

في المقابل نجد أن الكثير من رؤساء المجالس الشعبية قد اعتبر أن توسيع مجال الرقابة المالية ليشمل ميزانية البلدية هو تدخل في التسيير المالي لهذه الأخيرة، وخطوة بيروقراطية مقننة، وهم يتساءلون عن طبيعة دور ومهام المجالس الشعبية المنتخبة في ظل هذا الوضع². ويرى رؤساء البلديات خاصة بان هذه الهيئة المستحدثة منذ سنة 2013، من أجل مراقبة صرف المال العام وحماية المسيرين من الأخطاء التسييرية، أضحت تعامل مختلف المؤسسات العمومية الخدمائية و الإدارية بمنظور واحد، إلا أن الأمر لا يجب أن يكون كذلك بالنسبة للبلدية التي تبقى على مدار السنة تحت ضغط تحقيق أغراض عمومية في إطار ترقية معيشة المواطن في ظروف تتطلب السرعة في اتخاذ القرار، وعدم التماطل في إطلاق المشاريع وبالتالي أصبحت هذه الهيئة تعاقب مسيري البلديات بدلا من حمايتهم من الأخطاء المالية. ويتهم بعض المسيرين المراقب المالي بأنه سبب في تأخير انجاز المشاريع، في حين أن السبب الرئيسي في ذلك يرجع إلى خوف المسؤولين من اتهامهم بالتورط في قضايا فساد، نتيجة الأخطاء الكبيرة في تطبيق الإجراءات القانونية المنظمة للصفقات العمومية التي يكتشفها المراقبون و العائدة أصلا إلى جهل المسؤولين بها.

¹ المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09، مرجع سابق.

² موقع شبكة الإعلام العربية www.moheet.com بتاريخ 8 جوان 2018 على الساعة 9:30.

إلا أن ما لاحظناه في الحقيقة انطلاقاً من الإحصائيات التي تقدمها وزارة المالية سنوياً، فإن الرقابة القبلية للمراقب المالي تسمح للدولة بالتأكد من أن البلدية أو المؤسسة العمومية لا تبرمج مشاريع، أو تسجل اقتناء لوازم أو تأدية خدمات أو دراسات إلا في حدود إمكانياتها المالية، وهو ما سيكفل للجماعات المحلية خاصة عدم الوقوع في أزمة المديونية ثانية.

كما سجلنا من خلال معايشتنا اليومية لعمل المراقب المالي، بأنه يقع دوماً في ضغط وقلق، بين ضغط أجال المشاريع الملزم قانوناً بدراستها وفحصها، وبين الخوف من الفساد و الوقوع في الخطأ وبالتالي التعرض للمسائلة، خاصة وأنه غير محمي قانوناً و يفترق للضمانات اللازمة لضمان حياده عند إبداء رأيه في المعاملات المالية، ضمانات من شأنها حماية المراقب المالي من التعرض للأذى و الضرر الشخصي في حال عدم انصياعهم لتأثيرات كبار المسؤولين.

كذلك من ابرز الصعوبات التي لمسناها من خلال الأداء الرقابي للمراقب المالي هي نقص تكوين وتأهيل الإطارات، ونقص الدورات التكوينية وسوء تنظيمها لموظفي القطاع من اجل رسكلة وتجديد المعارف والمعلومات، لتمكين هذا الجهاز من أداء عمله باحترافية و تماشياً مع الإستراتيجية الاقتصادية والنظم القانونية للدولة.

المطلب الثاني: رقابة المحاسب العمومي

يعتبر وجود المحاسب العمومي كجهة رقابية قبلية، احد ركائز ومقومات محاربة الفساد المالي، نظراً لاطفائه نوعاً من الشفافية والمصادقية على إنفاق المال العام¹، وطبقاً للمواد 18-22 و 33 من المرسوم 21/90 يعد محاسباً عمومياً كل شخص يعين قانوناً للقيام بالمهام التالية:

- 1) تحصيل الإيرادات و دفع النفقات.
- 2) ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم والأشياء أو المواد المكلف بها و حفظها.
- 3) تداول الأموال و السندات و القيم و

¹ عبد العالي محمدي، مداخلة بعنوان دور محافظ الحسابات في تفعيل آليات حوكمة البنوك للحد من الفساد المالي، أقيمت في الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، يومي 6 و 7 ماي 2012، ص 2 .

الممتلكات والعائدات والمواد.

4) حركة حساب الموجودات.

ويتم تعيين المحاسب العمومي من طرف وزير المالية، الذي يخضع له جميع المحاسبين العموميين مع إمكانية اعتماد بعض المحاسبين العموميين وفقا للتنظيم فالمحاسب العمومي موظف لدى الدولة إما ملحق بوزارة المالية أو لدى هيئة عمومية أخرى وبمجرد تعيينه يصبح مرخصا قانونا من طرف وزير المالية ، وهو يجيز له

التصرف في الأموال العمومية من تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.¹

ويتعين على المحاسب العمومي أن يكتتب تأمينا على مسؤوليته المالية قبل مباشرة وظيفته. وبالرغم من تعيين المحاسب العمومي واعتباره موظفا لدى وزارة المالية، فإنه يخضع لمراقبة مجلس المحاسبة وذلك تطبيقا لمبدأ الحياد والموضوعية الواجب مراعاتها في الأعمال الرقابية.² ولم يميز المرسوم 21/90 بين فئات المحاسبين العموميين وهو ما تداركه المشرع بموجب المرسوم التنفيذي 313/91 المؤرخ في 1991/09/07 الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها حيث جاء في نص المادة 9 منه على انه "يكون المحاسبون العموميون إما رئيسيين أو ثانويين ويتصرفون بصفة مخصص أو مفوض".

وحددت المادة 10 من نفس المرسوم فئة المحاسبون الرئيسيون بقولها "المحاسبون الرئيسيون هم المكلفون بتنفيذ العمليات المالية التي تجري في إطار المادة 26 من القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 غشت المذكور أعلاه".

في حين حددت المادة 11 من نفس المرسوم فئة المحاسبون الثانويون بقولها

" المحاسبون الثانويين الذين يتولون جميع عملياتهم المحاسب الرئيسي "

¹ عز الدين فواد، استخدام أدوات المحاسبة العمومية في الرقابة على تنفيذ النفقات، دراسة حالة المؤسسة الاستشفائية العمومية الشريعة ، تبسة- مذكرة ماجستير، كلية الاقتصاد تخصص محاسبة ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر، 2011 ص21.

² عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة دكتوراه علوم في علوم التسيير كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة ، 2015، 2014، ص 151.

وعليه فإن المحاسب العمومي الرئيسي، هو الشخص الذي يقدم حساباته مباشرة للتصفية والمراجعة أو للتقاضي للأجهزة المكلفة بذلك قانوناً، أما المحاسب العمومي الثانوي، هو الذي تركز عملياته وحساباته من قبل محاسب عمومي رئيسي.

يعتبر أمين خزانة الولاية محاسب عمومي رئيسي لميزانية الولاية، كذلك قابض الضرائب يعد محاسب عمومي رئيسي لميزانية البلدية، وبهذه الصفة يعد كلا منهما حساباً للتسيير عند غلق السنة المالية، ويشمل مدة تنفيذ الميزانية التي تمتد إلى غاية 31 مارس من السنة الموالية.

الفرع الأول: محاسبة المحاسب العمومي

يمارس مهام أمين الخزانة البلدي محاسب عمومي رئيسي بالنسبة لميزانية البلدية، حيث يتولى تحصيل الإيرادات وتصفية نفقات البلدية، إلى جانب متابعة تحصيل مداخيل البلدية، وكل المبالغ العائدة لها وصرف النفقات المأمور بصرفها.

أما بالنسبة للعمليات المالية للدولة، أو الولاية، أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري فهو محاسب ثانوي، ولذلك فهو ملزم بتحويل جميع هذه العمليات، إما إلى المحاسب المركزي لهذه العمليات، وإما إلى أمين خزانة الولاية، أو بواسطته إلى أمين الخزانة الرئيسية. ورغم أنه للبلدية محاسبة مستقلة، إلا أنها مجبرة على وضع أموالها في الخزانة، ولهذا فإن القابض البلدي ملزم بمسك محاسبة تخضع إلى مبادئ المحاسبة العمومية، والتي تظهر من خلالها النتائج الإجمالية المحاسبية للمصالح البلدية المعهود تسييرها لهذا المحاسب، وتسجل هذه النتائج في حساب الخزانة الذي يشمل على النفقات والإيرادات البلدية في آن واحد.

ويقوم القابض البلدي بمسك محاسبة الإيرادات والنفقات، وينجز دورياً بيانات عن الوضع المالي للبلدية، وبعد نهاية كل سنة يعد بيانا مالياً عن باقي التحصيلات، وبيانا عن باقي المدفوعات، وعند غلق السنة المالية يعد بيانا عن قائمة مداخيل البلدية التي يمكن تحصيلها.¹

¹ شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص 7 .

الفرع الثاني: العناصر التي تقوم عليها رقابة المحاسب العمومي¹

طبقا للمادة 36 من المرسوم التنفيذي 21/90 فانه على المحاسب العمومي قبل قبوله للنفقة التأكد من العناصر التالية:

أولا: مطابقة النفقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

ثانيا: التأشير على الأمر بالدفع.

ثالثا: عملية الدفع.

رابعا: حالة الرفض.

أولا: التأكد من مطابقة النفقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها

وذلك من خلال العودة إلى كافة الوثائق الثبوتية التي تبرر عملية الأمر بالدفع والتحقق منها، حيث أن المحاسب العمومي لا ينفذ أوامر الدفع الصادرة إليه من الأمر بالصرف، إلا إذا كانت متفقة مع القوانين و الأنظمة السارية المفعول.

ويمكن القول أن المحاسب العمومي يركز دوره بشكل أساسي على مدى شرعية الأمر بالدفع، ولا يتعدى دوره إلى مراقبة مدى ملائمته، ومن ثمة يمكن تحديد الأعمال و الأوامر التي يجب على المحاسب العمومي مراقبتها في العناصر التالية:

1) يدقق المحاسب العمومي في صلاحية الأمر بالصرف لكونه معتمدا قانونا لديه، وبصحة توقيعه.

2) التحقق من قانونية المستندات الملحقة بالأمر بالصرف و التي تثبت أداء الخدمة الفعلية.

3) التأكد من توفر اعتمادات مالية كافية: إن حصول المحاسب العمومي على نسخة من الميزانية المصادق عليها، إضافة إلى حصوله على محاسبة إدارية لمتابعة تنفيذ العمليات المالية، تسمحان له بتحديد مدى كفاية الأموال المتوفرة لمواجهة أي أمر بالصرف، ومن اجل قيام المحاسب بهذه المهمة عليه التثبت من وجود اعتماد مخصص للنفقة أولا، وثانيا من كفاية الاعتماد لتغطية كامل قيمة النفقة.

¹ عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 152.

4) مراعاة بعض الأحكام القانونية الخاصة بنفقات معينة كنفقات المستخدمين ونفقات الصفقات العمومية... الخ، ووجود التأشير بالضرورة لذلك من طرف أي سلطة أو هيئة إدارية أو تقنية مخولة بموجب القوانين و الأنظمة المعمول بها .

5) عدم انقضاء الدين بالسقوط الرباعي: أي سقوط حق دائني الهيئة بمرور 4 سنوات المحددة قانونا وذلك وفقا لقواعد التقادم المطبقة على ديون الهيئات العمومية و المحددة في المادة 17/84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين البلدية.

6) عدم وجود معارضة للدفع كالحجز على الحساب بمقتضى حكم قضائي، كما يجب ان يكون لعملية دفع النفقة طابع إبرائي لذمة الهيئة المعنية عن طريق الدفع للدائن نفسه او من يمثله قانونا.

ثانيا: التأشير على الأمر بالدفع

في حالة توافق الأمر بالدفع مع جميع الجوانب القانونية للعملية المالية، فان النتيجة هي قبول تسديد ذلك الأمر من طرف المحاسب العمومي، وذلك عن طريق وضع التأشير على حوالة الدفع التي تم إعدادها من طرف الأمر بالصرف، ومن ثمة فان كل معاملة مالية لم تقتنر بهذه التأشير تعتبر غير نافذة إلا في الحالات الاستثنائية التي حددها القانون.

ثالثا: عملية الدفع

يفحص المحاسب العمومي من أن الطرف المستفيد يتمتع بالصفة التي تؤهله لإبراء ذمة الهيئة الإدارية أو الجماعات المحلية.

رابعا: حالة الرفض

إن من واجبات المحاسب العمومي أن لا يقبل صرف أي أمر بالدفع يكون معيبا أو ناقصا غير مطابقا للقوانين و اللوائح الجاري العمل بها، يجب أن يكون هذا الرفض مكتوبا و مسببا وفي الأجال المحددة ، طبقا للمادة 10 من قانون المحاسبة العمومية، وقد يكون هذا الرفض مؤقتا أو رفض نهائي.¹

¹ عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 153.

الفرع الثالث:نتيجة رقابة المحاسب العمومي

ونكون أمام حالتين:

الحالة الأولى: إذا كان ملف الالتزام مطابقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها، فإن المحاسب العمومي يقوم بإتمام المرحلة الأخيرة من عملية الدفع وذلك بتسديد المبلغ المشار إليه في حوالة الدفع أو أمر الدفع وبالتالي تكون المراحل الخاصة بتنفيذ النفقة قد انتهت.

الحالة الثانية : عدم مطابقة ملف الالتزام، في هذه الحالة يقوم المحاسب العمومي برفض إجراء عملية الدفع للنفقة الملتزم بها، حيث يقوم بإعلام الأمر بالصرف بقرار رفض صرف النفقة الملتزم بها مع تبرير الرفض.¹

ويكون الأمر بالصرف في هذه الحالة أمام احد الاجرائين:

أولاً: يقوم بتصحيح الأخطاء المشار إليها في مذكرة الرفض ثم يعيد الملف محل الالتزام للمحاسب العمومي لتتم عملية الدفع.

ثانياً:في حالة عدم إمكانية تصحيح الأخطاء فإن القانون خول للأمر بالصرف، كونه الساهر على السير الحسن للمرافق العامة وتلبية للمصالح العامة، وسيلة أخرى تمكنه من تمرير الأمر بالصرف رغم رفض المحاسب العمومي، وذلك من خلال إجراء التسخير .

ويمكن تعريف التسخير بأنه إعطاء الأمر بالصرف أمر كتابي للمحاسب العمومي بإصدار أمر بصرف النفقة تحت مسؤوليته.²

ويرجع التسخير لفكرة استمرارية المرفق، الذي يلتزم به الأمر بالصرف، ولا بد من توفر شروط شكلية لصحة التسخير تتمثل في:

- (1) يجب أن يكون التسخير مكتوباً، لإعفاء المحاسب العمومي من المسؤولية.
- (2) يجب أن يضم التسخير فكرة المحاسب مسخر ليدفع.
- (3) يجب أن يحتوي التسخير على أسباب لجوء الأمر بالصرف إليه.
- (4) يجب أن يكون فيه أمر بالتسخير بالنسبة لكل عملية وليس تسخير إجمالي.¹

وقد حدد المرسوم 21/90 السالف الذكر الحالات التي لا يمكن معها للأمر بالصرف من

إجراء التسخير وتتمثل في:

(1) عدم توفر الاعتمادات والمناصب المالية.

(2) عدم توفر الأموال في الخزينة.

(3) انعدام إثبات انجاز الخدمة.

(4) غياب التأشيرات الواجبة قانونا.

الفرع الرابع: مسؤولية المحاسب العمومي

تقوم المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسبين العموميين على جميع العمليات الموكلة إليهم²،

وتطبق على جميع عمليات القسم الذي يديرونه من تاريخ تنصيبهم فيه إلى غاية انتهاء مهامهم، ولا

يمكن إقحام هذه المسؤولية بسبب تسيير أسلافه، إلا في العمليات التي يتكفل بها بعد التحقق دون

تحفظ أو اعتراض منه عند تسلمه المصلحة³.

وتكون المسؤولية المالية عندما يثبت نقص الأموال والقيم⁴، وشخصية عند ارتكاب مخالفات في

تنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 35 و 36 من المرسوم 21/90⁵، وتقوم مسؤولية المحاسبين

العموميين ماليا وشخصيا عن مسك المحاسبة و المحافظة على سندات الإثبات ووثائق المحاسبة

وعن جميع العمليات المبينة في المادة 35 و 36 من نفس القانون⁶.

غير انه لا يكون المحاسبون العموميون مسؤولين عن الأخطاء المرتكبة بشأن وعاء الحقوق،

والأخطاء المرتكبة عند تصفية الحقوق التي يتولون تحصيلها⁷، كما تنتفي مسؤوليتهم إذا امتثلوا

¹ www.mouwazaf-dz.com يوم 2018/04/22 على الساعة 22:22.

² المادة 38 من المرسوم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مرجع سابق.

³ المادة 41 من المرسوم 21/90 نفس المرجع.

⁴ المادة 42 من المرسوم 21/90 نفس المرجع .

⁵ المادة 43 من المرسوم 21/90 نفس المرجع.

⁶ المادة 45 من المرسوم 21/90 نفس المرجع.

⁷ المادة 44 من المرسوم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مرجع سابق.

للتسخير وتبرا ذمتهم¹، وعليهم إرسال تقرير إلى وزير المالية خلا 15 يوما التي تلي عملية التسخير².

ويتم إقحام المسؤولية المالية والشخصية للمحاسب العمومي من طرف وزير المالية و مجلس المحاسبة³.

الفرع الخامس: تقدير رقابة المحاسب العمومي

تتميز رقابة المحاسب العمومي بأنها رقابة من النوع الشكلي والبيروقراطي، فهي مجرد أداة مراقبة مشروعية العمليات الحسابية والتأكد من مدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات بعيدة عن الرقابة الحديثة الشفافة التي تستجيب لأهداف تسيير مستقل يتوافق مع متطلبات الديمقراطية الحديثة ويدفع إلى تحمل المسؤولية، لذلك أصبح من الضروري البحث عن نظام بديل للمحاسبة العمومية ، يأخذ بعين الاعتبار متطلبات النوعية .

المبحث الثاني: هيئات الرقابة المالية البعيدة

تباشر الرقابة المالية اللاحقة بعد تنفيذ التصرفات المالية واتخاذ القرار بصرف النفقة وتحصيل الإيراد، ويمارس هذا النوع من الرقابة من طرف مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية.

المطلب الأول: رقابة مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة دستورية مستقلة، نصت عليها مختلف الدساتير الجزائرية، انطلاقا من دستور 1976 من خلال نص المادة 190، مروراً بالمادة 160 من دستور 1989 وأخيراً نص المادة 170 من دستور 1996 بقولها "يؤسس مجلس المحاسبة يكلف بالرقابة البعيدة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية و المرافق العمومية"⁴ تم صدور القانون 05/80 بتاريخ 1980/03/01 و المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، وبموجب هذا القانون تم منح مجلس المحاسبة اختصاصات إدارية وقضائية

¹ المادة 48 من المرسوم 21/90 مرجع، سابق.

² المادة 2 و 3 من المرسوم التنفيذي رقم 314/91 المؤرخ في 1991/9/7 ، يتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف المحاسبون العموميون.

³ المادة 1/46 من المرسوم 21/90 ، مرجع سابق.

⁴ المادة 170 من دستور 1996، ج ر ج ، عدد76 لسنة 1996.

لممارسة رقابة شاملة على الجماعات الإقليمية والمرافق العمومية والمؤسسات التي تدير الأموال العمومية أو تستفيد منها مهما كان مركزها القانوني¹، ليتقلص مجال المراقبة بصور القانون 32/90 بتاريخ 1990/12/4 المتعلق بمجلس المحاسبة وسييره، فتم استبعاد المؤسسات الاقتصادية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من مجال عمل مجلس المحاسبة ، كما تم بموجب هذا القانون تجريده من صلاحياته القضائية.

ليتم في الأخير تنظيم سير مجلس المحاسبة طبقا للأمر 20/95 الصادر بتاريخ 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ويعتبر هذا الأمر النص الأساسي الساري المفعول حيث يحدد صلاحياته وطرق تنظيمه وسييره والنتائج المترتبة عن عملية الرقابة التي يباشرها² هذا الأخير وسع كذلك من مجال عمل مجلس المحاسبة، وأصبحت تمتد رقابته إلى كل الأموال العمومية بغض النظر عن الوضع القانوني لمسيرها هذه الأموال أو المستفيدين منها وتحول إلى هيئة رقابية وقضائية في أن واحد، لأنه بإمكانه تسليط العقوبات متى ثبت لديه وجود مخالفات³، وتشمل مجالات تدخله مايلي: المالية، السلطات العمومية والمؤسسات الوطنية التعليم والتكوين، الصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية، الفلاحة والري، المنشآت القاعدية والنقل الصناعات والمواصلات، التجارة والبنوك و التأمينات.

وتجسيدا لتعليمية رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد و التي نصت على ضرورة تنشيط دور مجلس المحاسبة في مجال مكافحة الفساد تدخل المشرع الجزائري سنة 2010، وعدل قانون مجلس المحاسبة بموجب الأمر 02/10 وقد قام المشرع الجزائري بتفعيل دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد، من خلال توسيع صلاحياته الرقابية ومجال تدخله.⁴

¹ المادة 3 من القانون 05/80 بتاريخ 1980/03/01 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ج ر ج، عدد 20، 1980،

² المادة 3 من الأمر رقم 20/95 بتاريخ 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة.

³ المادة 3 من الأمر رقم 20/95 مرجع سابق.

⁴ حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 542 .

الفرع الأول:صلاحيات مجلس المحاسبة

يمارس مجلس المحاسبة في الجزائر صلاحيات عديدة في مجال الرقابة اللاحقة على المال العام، طبقا لما ورد في الأمر 20/95 السابق الذكر في المواد من 69 إلى 82. أولاً الصلاحيات القضائية¹

من خلالها يتأكد مجلس المحاسبة من مدى احترام الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول في مجال تقديم الحسابات، ومراجعة حسابات المحاسبين العموميين، ومراقبة الانضباط الميزانياتي و المالي، كما يطبق الجزاء على المخالفات و الأخطاء.

1) مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر أحكاما بشأنها، حيث ان المحاسب العمومي ملزم قانونا² بتقديم حساب التسيير الملخص لكافة أعماله السنوية لمجلس المحاسبة.

ويهتم مجلس المحاسبة بمراجعة حسابات المحاسبين العموميين، والحكم على مدى صحتها و شرعية العمليات المالية و تطابقها مع الأحكام التشريعية المطبقة عليها، دون الاهتمام بأشخاص المحاسبين.

2) رقابة الانضباط الميزاني والمالي

يتولى مجلس المحاسبة عند مراقبة تسيير مصالح الدولة، والهيئات العمومية المختلفة والجماعات المحلية التأكد من احترام قواعد الانضباط الميزاني، فإذا عاين المجلس مخالفات لهذه القواعد، فإنه يقوم بتحويل المسؤولية المترتبة عن تلك الأخطاء للجهات المعنية، ومن ثمة الحكم على مرتكبي تلك المخالفات بغرامات في حالة ثبوت مسؤوليتهم.³

ثانيا الصلاحيات الإدارية

1) حق الاطلاع وسلطة التحري

¹ عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 142.

² تنص المادة 55 من القانون 313/91 "يعد المحاسبون العموميون للجماعات الإقليمية عند غلق السنة المالية حساب للتسيير يشمل فترة تنفيذ الميزانية التي تمتد حتى 31 مارس من السنة الموالية."

³ عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 142.

يقوم مجلس المحاسبة بالاطلاع على كافة الوثائق التي من شأنها أن تسهل عملية الرقابة، وتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته، وإجراء التحريات الضرورية من أجل الاطلاع على المسائل المنجزة، بالاتصال بجميع الإدارات والمؤسسات التي لها علاقة بالرقابة كما يحق لقضاة مجلس المحاسبة الدخول إلى جميع المحلات و الأماكن التي تشملها أملاك الجماعات العمومية، أو أي هيئة خاضعة لرقابة المجلس، إذا تطلبت عملية التحري ذلك¹ كما يمكن لمجلس المحاسبة أن يطلب من السلطات السلمية لأجهزة الرقابة الأخرى المؤهلة لرقابة الهيئات الخاضعة لرقابته الاطلاع على المعلومات أو الوثائق أو التقارير التي تعدها عن حسابات هذه الهيئات وتسييرها.² وفي المقابل إذا لاحظت أي سلطة أو هيئات الرقابة والتفتيش أثناء عملية رقابة على إحدى الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، وجود مخالفات أو وقائع تدخل ضمن اختصاص رقابة هذا الأخير، يتعين عليها إرسال تقرير أو محضر تدقيق بذلك إلى مجلس المحاسبة، والذي بإمكانه تحريك الإجراءات القضائية الخاصة بإقحام مسؤولية الأعوان المتابعين³.

1) رقابة نوعية التسيير

يسمىها الفقه بالرقابة على الأداء، يمارسها مجلس المحاسبة بهدف المساهمة في تطوير الأداء و التسيير و تقييمه لزيادة فعاليته.⁴

يراقب مجلس المحاسبة نوعية التسيير لمختلف الهيئات والمرافق والجماعات المحلية الخاضعة لرقابته، و ذلك من خلال مراقبة حسن استعمالها للموارد والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية و النجاعة .

كما تشمل رقابة نوعية التسيير تقييم قواعد تنظيم وعمل الهيئات الخاضعة لرقابة المجلس، والتأكد من وجود آليات وإجراءات رقابية داخلية موثوقة، كما يراقب المجلس في هذا الإطار شروط منح واستعمال الإعانات و المساعدات المالية، التي منحتها الدولة والجماعات

¹ شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص21 .

² المادة 57 من الأمر 20/95، مرجع سابق.

³ المادة 14 من الأمر رقم 02/10 المتمم للأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر ج ج ، عدد 2010، ص56.

⁴ حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص551 .

المحلية و الهيئات الخاضعة لرقابته، والتأكد من مدى مطابقة استعمالها لتلك المساعدات والإعانات مع الأهداف و الغايات التي منحت من اجلها.¹

1) رقابة التدقيق²

يسمىها الفقه بالرقابة المالية والمحاسبية، تهدف إلى المحافظة على الإيرادات والموجودات التي تتحقق من خلال التدقيق في حسابات الهيئات العمومية، والتأكد من سلامة الأرقام و البيانات الواردة في الميزانية و الحسابات الختامية للمؤسسات وهو ما أكدته المادة 02 من قانون مجلس المحاسبة، وعليه فانه على مجلس المحاسبة القيام بالتدقيق في شروط استعمال الموارد و الوسائل المادية والأموال العمومية للهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه وذلك بموجب نص المادة 06 من قانون مجلس المحاسبة.

بالرجوع إلى نص المادة 07 من قانون مجلس المحاسبة نجد أنها تحدد مجموع الهيئات والمصالح الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، وهي تتمثل في مصالح الدولة والجماعات الإقليمية، والمؤسسات والهيئات والمرافق العمومية التي تخضع لقواعد المحاسبة، اضافة إلى المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي و كذلك الهيئات و المؤسسات التي تزاول نشاطا صناعيا، تجاريا أو ماليا و التي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية.

ولقد توسع مجال مراقبة مجلس المحاسبة ليشمل رقابة تسيير المؤسسات والشركات التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الشركات أو الهيئات الأخرى بصورة مشتركة أو فردية مساهمة بأغلبية في رأس المال أو سلطة قرار مهيمنة، وهذا بموجب الأمر 02 / 10.

المادة 09 من قانون مجلس المحاسبة وسعت نطاق رقابة المجلس ليشمل تسيير الأموال العمومية في المؤسسات والشركات والهيئات التي تملك الدولة أو المؤسسات أو الشركات أو الهيئات الأخرى جزء من رأس مالها.³

¹ عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 143 .

² حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 543 .

³ نفس المرجع ، ص 544 .

يتولى أيضا مجلس المحاسبة عملا بنص المادة 10 من قانون مجلس المحاسبة رقابة الهيئات التي تتولى تسيير نظام التأمينات والحماية الاجتماعية.¹ المادة 12 أكدت على تولي مجلس المحاسبة الرقابة على استعمال الموارد الخاصة بالهيئات التي تلجا إلى التبرعات لدعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والثقافية و التربوية.²

1)مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

من بين أهم اختصاصات مجلس المحاسبة مراجعة حسابات المحاسبين العموميين وإصدار أحكامه بشأنها³، حيث يدقق في صحة العمليات التي يقوم بها المحاسبين العموميين ومدى مطابقتها مع الأحكام والتشريعات المعمول بها⁴، عن طريق المقرر المكلف بحسابات التسيير، أو بمساعدة قضاة أو مساعدين تقنيين⁵، ويقرر مجلس المحاسبة مدى مسؤولية المحاسب العمومي أو الوكلاء أو الأعوان الموضوعين تحت سلطة رقابة المحاسب العمومي الشخصية أو المالية، في حالات السرقة أو ضياع الأموال أو المواد،ويمكن لهذا الأخير أن يحتج على ذلك بعامل القوة القاهرة، أو أن يثبت بأنه لم يرتكب أي خطأ أو إهمال في ممارسة وظيفته⁶، وفي حالة عدم تسجيل أي مخالفة بصدد التسيير على مسؤولية المحاسب العمومي، يمنحه مجلس المحاسبة الإبراء بقرار نهائي، أو يضعه في حالة مدين، إذا سجل على ذمته نقص مبلغ ما، أو صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة، أو إيراد غير محصل.⁷ كما يراجع مجلس المحاسبة، حسابات الأشخاص الذين يصرح بأنهم محاسبون فعليون، وهم كل شخص يقبض إيرادا ويدفع نفقة، أو يحوز أو يتداول أموالا أو قيما، تعود أو تسند إلى هيئة أو مصلحة خاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، دون أن تكون لهذا الشخص صفة المحاسب العمومي

¹ المادة 10 من قانون مجلس المحاسبة

² المادة 12 من قانون مجلس المحاسبة

³ المادة 74 من الأمر رقم 20/95 مرجع سابق.

⁴ المادة 75 من الأمر 20/95، نفس المرجع.

⁵ المادة 77 من الأمر 20/95 نفس المرجع.

⁶ المادة 82 من الأمر 20/95 نفس المرجع.

⁷ المادة 83 من الأمر 20/95 نفس المرجع.

بالمعنى القانوني، ويصدر بحقهم أحكاما حسب نفس الشروط والجزاءات المقررة لحسابات المحاسب العمومي.¹

الفرع الثاني: نتائج مراقبة مجلس المحاسبة

إذا تأكد لمجلس المحاسبة وجود مخالفات يمكن أن تمس بمصالح الخزينة العمومية أو بأموال الهيئات الخاضعة لرقابته، فإنه يطلع فوراً مسؤولي المصالح المعنية أو سلطاتها السلمية والوصية أو أي سلطة أخرى مؤهلة من أجل اتخاذ الإجراءات الضرورية لضمان حسن تسيير الأموال العمومية.²

وإذا لوحظ أثناء ممارسة الرقابة وقوع مخالفات خطيرة يمكن أن ترتب المسؤولية الجزائية، يتعين عليه إرسال الملف إلى النائب العام المختص إقليمياً لمباشرة المتابعة القضائية، ويتم اطلاع وزير العدل بذلك، ويختص مجلس المحاسبة بوضع المحاسبين العموميين في حالة مدين إذا سجل على ذمتهم نقص مبلغ أو صرف نفقة غير قانونية، أو غير مبرر، أو إيراد غير محصل، ويمكنه إبراء ذمتهم وفق ما ينص عليه القانون، والتنظيم المعمول بهما.

غير أن قرارات مجلس المحاسبة غير نهائية ويمكن مراجعتها من نفس الغرفة أو الفرع الذي أصدرها، كما يمكن استئنافها أمام كل الغرف مجتمعة التي تصدر بدورها قرارات قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة الذي يصدر قرارات نهائية.³

يتعين على مجلس المحاسبة إعداد تقرير سنوي وإرساله إلى رئيس الجمهورية، وإلى الهيئة التشريعية يبين فيه الملاحظات والتقييمات الناجمة عن تحرياته، ويقدم الاقتراحات والتوصيات الضرورية كما يمكن أن يضمنه اقتراحات بشأن تحسين النصوص السارية في مجال استعمال المال العام.⁴

¹ المادة 86 من الأمر 20/95 نفس المرجع.

² المادة 88 من الأمر 20/95 نفس المرجع.

³ المادة 102 إلى 110 من الأمر 20/95، نفس المرجع.

⁴ المادة 16 من من نفس المرجع.

الفرع الثالث: تقييم مراقبة مجلس المحاسبة

على الرغم من إن هذا النوع من الرقابة ليس بفعالية الرقابة القبلية (رقابة المراقب المالي و المحاسب العمومي) كونها لا تظهر إلا بعد صرف النفقة، إلا أن فعاليتها ونجاعتها تظهر على المدى البعيد لأنها رقابة لاكتفي فقط بالمشروعية وإنما تتعداها إلى الملائمة وهو ما يساعد أكيد على تحسين تسيير المال العام، من خلال اطلاعها على كافة الوثائق التي من شأنها تسهيل عملية الرقابة، إلى جانب قيامها بكافة التحريات الضرورية للاطلاع على الأعمال المنجزة من خلال الاتصال بالجماعات والهيئات التي لها علاقة بالرقابة.

وقد أعلن رئيس مجلس المحاسبة سنة 2018¹ عن إنشاء لجنة للتكفل بمراقبة تنفيذ توصيات المجلس من طرف المؤسسات التي وجهت لها هذه التوصيات، كما ستنقل هذه اللجنة إلى المؤسسات التي وجهت لها التوصيات لمتابعة مدى تطبيقها لهذه التوصيات، وهذا يدخل في إطار التحولات التي يعيشها المجلس من اجل تحسين مهنة الرقابة.

وفي نفس السياق أشار رئيس المجلس عن مشروع توأمة بين الجهاز الرقابي الجزائري ونظيره الأوربي الذي بدا في يناير 2016 مدته 28 شهرا، ويتمحور هذا المشروع في إطار برنامج دعم الحكامة الاقتصادية و السياسية للجزائر و المسمى "سرينغ" حول أربع نقاط أساسية وهي التنظيم والوسائل والنشاطات التحكيمية، وكمراقبة ميزانية الدولة ومراقبة التسيير و التقييم، حيث تتم الاستعانة بخبراء يأتون إلى الجزائر بهدف المساعدة في الارتقاء بالمجلس إلى المستوى العالمي من حيث مهنة الرقابة، كما تزود مجلس المحاسبة بدلائل منهجية مطابقة للمقاييس و متجانسة، وكذا بإجراءات مبسطة و محينة، ووسائل مراقبة لجودة الأداء و التسيير و كذا وسائل إعلام آلي و تواصل حديثة.

ويقوم المجلس حسب نفس المصدر(رئيس المجلس) بحوالي 1000 عملية رقابية سنوية ، من بينها عمليات مراجعة الحسابات (700) عملية، وهو عدد لم يتم بلوغه سابقا و 300 عملية رقابة لنوعية التسيير، مما يسمح بإعداد التقرير السنوي الذي توجه نسخة منه إلى رئيس الجمهورية ، و أخرى للوزير الأول، ثم لرئيسي غرفتي البرلمان.

¹ www.eco-algeria.com يوم 03 ماي 2018 على الساعة 17:20 .

كما تمت الإشارة إلى ضرورة نشر تقرير مجلس المحاسبة للجمهور، مما سيحسن من شفافية الدولة وحومتها، وذلك بقوله "وصلنا إلى مرحلة أين أصبح نشر التقرير السنوي لمجلس المحاسبة ضروريا باعتباره مقياس و معيار لتقويم الحوكمة للدولة." .
وقد اعتمدنا في دراستنا هذه على التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2014 كنموذج لتوضيح الدراسة.

رسم مجلس المحاسبة الجزائري، صورة سوداوية حول الطريقة التي سيرت بها ميزانية الدولة لسنة 2014، حيث كشف التقرير الذي حول إلى البرلمان، عن ضياع عشرات مليارات الدولارات من مستحقات الدولة لدى رجال أعمال وتجار في شكل تهرب ضريبي، فضلا عن تجاوزات بالجملة في إنفاق الميزانية ، ووجود تقصير في أداء العديد من الوزارات.
وكشف التقرير عن عجز الحكومة في تحصيل ما يقارب 110 مليارات دولار من الضرائب التي ظلت محل تهرب ضريبي بنهاية عام 2014 .

وقد بلغ التحصيل الضريبي بلغ عام 2014 ما يقارب 1264 مليار دينار(11 مليار دولار) وهو ما يعادل 11 بالمائة من المستحقات الضريبية.
كما لفت مجلس المحاسبة في تقريره إلى انخفاض التحصيل الجمركي بحدود 8.52 بالمائة قبل سنتين، بعدما تراجع من 404 مليار دينار (4مليار دولار) سنة 2013 إلى 369 مليار دينار (3.3 مليار دولار) في 2014.

وفي مجال الإنفاق العام عدد مجلس المحاسبة الجزائري، بعد مراجعته لحصيلة الحكومة لسنة 2014 ، أكثر من 100 خرق للقانون في مجال تحويل الاقطاعات من الخزينة العامة، واستشهد على ذلك في التقرير ب"تحويل ما يعادل مائة مليار دينار (90 مليون دولار) في الرابع من نوفمبر 2014 لصالح رئاسة الحكومة دون تقديم أية وثائق"

وبالطريقة ذاتها تم تحويل نحو 10 ملايين دولار إلى الوزارة المنتدبة المكلفة بإصلاح المرافق العامة و التي تم إلغاؤها دون تقديم حصيلة حول وجهة الأموال.
وجه آخر من أوجه التعدي وخرق القانون حسب المؤسسة المالية الدستورية، حيث حمل التقرير المؤسسات الاقتصادية عدم تسديدها لما يقارب عشرة مليارات دولار من القروض الاقتصادية، حيث لم يتعد حجم التعويض 1.4 بالمائة.

في ميزانية التجهيز الخاصة بالوزارات لم يستبعد المجلس تضخيم في الفواتير .
من هذا التقرير نلاحظ كيف يمارس سوء التسيير و العبث بالمال العام، في وقت كانت فيه الدولة تتبع سياسة التقشف، وتم تسقيف الميزانيات .
وعلى الرغم من دسترة محاربة الفساد ومنح صلاحيات أوسع لمجلس المحاسبة لمراقبة المال العام ، مازال الفساد ينخر البلاد بدليل أكثر من 1700 قضية فساد في المحاكم وتقارير سنوية تقضح العديد من الوزارات¹ مما يعني أن المشكل ليس في الصلاحيات وإنما في احترام الصلاحيات، ليبقى مجلس المحاسبة هيئة رقابية دون محاسبة وتقارير سنوية بوجود تجاوزات وغياب العقوبات.

المطلب الثاني: رقابة المفتشية العامة للمالية

حرصا منه على المحافظة على التوازنات الاقتصادية والمالية داخل الدولة و محاربة كل أشكال الفساد وتبديد المال العام، عمل المشرع الجزائري على إحداث المفتشية العامة للمالية كهيئة رقابية تسهر على التنفيذ السليم للعمليات المالية، حيث قسمنا المطلب إلى ثلاث فروع، الأول يتضمن إنشاء المفتشية العامة للمالية، أما الثاني فيتناول صلاحيات المفتشية العامة للمالية، والثالث فيحدد رقابة المفتشية العامة للمالية.

الفرع الأول إنشاء المفتشية العامة للمالية

المفتشية العامة للمالية تمثل هيئة إدارية للرقابة اللاحقة على المال العام، تابعة للإدارة المركزية لوزارة المالية²، انشأت بموجب المرسوم 53/80³ المؤرخ في 01/03/1980 الذي الغي بالمرسوم التنفيذي رقم 78/92 المؤرخ في 22/02/1992 المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية، والذي الغي بدوره بموجب المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المؤرخ في

¹ تقرير فاطمة الزهراء حمادي، المال العمومي تحت مجهر مجلس المحاسبة صلاحيات أوسع لهيئة دون صلاحيات EchorouknewsTV، بتاريخ 10 فيفري 2016.

² زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة الدكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 244.

³ المرسوم الرئاسي رقم 53/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية، ج ر ج ، عدد 10،

2008/09/06 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، حيث حددت الفقرة الأولى من المادة الثانية منه هدف ومجال تطبيق تدخلات المفتشية العامة للمالية بنصها على انه " تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية، وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية." تخضع لسلطة الوزير المكلف بالمالية، تنصب رقابتها على التسيير المالي والمحاسبي لمختلف مصالح الدولة و الجماعات المحلية والمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري، إلى جانب صناديق الضمان الاجتماعي وكذا الهيئات ذات الصبغة الثقافية والاجتماعية التي تستفيد من مساعدات مالية من طرف الدولة أو الجماعات المحلية أو هيئة عمومية، وهذا ما نصت عليه صراحة المادة الأولى والثانية من المرسوم 53/80 السالف الذكر.

تحدد عمليات الرقابة رقابة المفتشية العامة للمالية، في برنامج سنوي يعرض على وزير المالية خلال الشهرين الأولين من كل سنة حسب الأهداف المحددة، وتبعا لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات والمؤسسات المؤهلة.¹

الفرع الثاني: صلاحيات المفتشية العامة للمالية

تقوم المفتشية العامة للمالية بدور هام في مجال محاربة الفساد، من خلال مهامها الرقابية المحددة في المادتين 2 و3 من المرسوم التنفيذي 272/08 ، ويمكن إجمال الصلاحيات الرقابية فيما يلي:

أولا: الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي

وترتكز هذه الرقابة على العناصر التالية:

(1) شروط تطبيق التشريع المالي و المحاسبي، والأحكام التشريعية والتنظيمية التي سيكون لها اثر مالي مباشر.

(2) التسيير المالي في المصالح و الهيئات المعنية التي تجري عليها الرقابة.

(3) صحة المحاسبة وانتظامها و سلامتها.

¹ لم تحدد المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 هذه الهيئات والمؤسسات رغم اهميتها في تحريك رقابة المفتشية العامة للمالية.

4) شروط استعمال وتسيير الاعتمادات و الوسائل، الموضوعة تحت تصرف المصالح و الهيئات

5) سير الرقابة الداخلية لتلك المصالح و الهيئات.

ثانيا: التقويم الاقتصادي و المالي

وقد يشمل إجراء تقويم اقتصادي ومالي في نشاط شامل أو قطاع معين، وبهذه الصفة تتولى المفتشية العامة للمالية ما يلي:

1) الدراسات و التحاليل المالية و الاقتصادية لتقدير فعالية التسيير و نجاعته.

2) الدراسات المقارنة لأصناف ومقاييس التسيير على المستوى الداخلي والخارجي.

3) التحاليل المقارنة لهياكل مقاييس التسيير في مجموعات قطاعية

ثالثا: القواعد العامة لتنفيذ الرقابة

للمواد 16-18-8-7-6 و 21 من المرسوم 78-92 السابق الإشارة إليه فيما يلي:¹

1) تجري رقابة المفتشية بناء على الوثائق او في عين المكان، بعد إشعار أو بصفة مباغثة.

2) تتجزز المفتشية في مصالحها الأشغال التحضيرية و التحليلية المرتبطة بتدخلاتها.

3) تضبط مهام القيام بالدراسات و الخبرات التي تسند إلى المفتشية .

4) تقدم آراء واقتراحات لاتخاذ التدابير خاصة فينا يخص الاجراءات المطلوب استخدامها في مجال الفعالية والنجاعة.²

5) التدقيق أو انجاز الدراسات أو التحقيقات أو الخبرات ذات الطابع الاقتصادي والمالي والمحاسبي.

6) كما يمكن للمفتشية العامة للمالية تقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية والنتائج المترتبة عنها، في إطار ذلك تتولى ما يلي:

أ) القيام بالدراسات والتحليلات المالية و الاقتصادية من اجل تقدير فعالية وفاعلية إدارة وتسيير الموارد المالية و الوسائل العمومية الأخرى.

¹ عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 143 .

² نفس المرجع، ص، 143 .

ب) إجراء دراسات مقارنة وتطورية لمجموعة من القطاعات أو ما بين القطاعات. ثامنا تقييم تطبيق الأحكام التشريعية و التنظيمية، المتعلقة بالتنظيم الهيكلي من ناحية تناسقها و تكييفها مع الأهداف المحددة.

ج) تحديد مستوى الانجازات مقارنة مع الأهداف المحددة، والتعرف على نقائص التسيير وعوائقه، و تحليل أسباب ذلك.¹

الفرع الثالث: مجال رقابة المفتشية العامة للمالية

تكون عمليات رقابة المفتشية العامة للمالية على الوثائق في عين المكان، وتكون إما بطريقة فجائية بالنسبة للفحوصات والتحقيقات، وإما عن طريق التبليغ المسبق بالنسبة للدراسات والتقييمات أو الخبرات.²

ويتعين على مسؤولي المصالح، أو الهيئات المعنية بعملية الرقابة، ضمان شروط العمل الضرورية لوحدات المفتشية العامة للمالية، وذلك بالقيام بما يلي:

أولا السماح لوحدات المفتشية العامة للمالية بالدخول إلى جميع المجالات التي تستعملها أو تشغلها الهيئات والمصالح المعنية بالرقابة.³

ثانيا تقديم الأموال والقيم التي بحوزتهم، وإطلاعهم على كل الدفاتر، أو الوثائق، أو التبريرات، أو المستندات المطلوبة.

ثالثا الإجابة على طلبات المعلومات المقدمة.

رابعا إبقاء المحادثين في مناصبهم طول مدة المهمة.

لتسهيل عمل المفتشية العامة للمالية، لا يمكن لمسؤولي المصالح أو الهيئات الخاضعة للرقابة أو الأعوان الموضوعين تحت سلطتهم التملص من الواجبات المذكورة أعلاه والتحجج باحترام التدرج السلمي، أو السر المهني، أو الطابع السري للمستندات الواجب فحصها، أو العمليات الواجب مراقبتها.⁴

¹ شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص 17.

² المادة 14 من المرسوم 272/08، مرجع سابق.

³ المادة 15 من نفس المرجع.

⁴ المادة 17 من نفس المرجع.

وفي إطار عمليات التحقيق(الرقابة على التسيير المالي و المحاسبي)، يمكن لوحدها المفشية العامة للمالية أن تطلب من مسؤولي المصالح أو الهيئات الخاضعة للرقابة أو الأعوان الموضوعين تحت سلطتهم، الاطلاع على كل المستندات و المعلومات المتعلقة بموضوع الرقابة¹.

وبالرجوع إلى نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 فإننا نجد أنها قد حددت مجموع المصالح أو الهيئات الخاضعة لرقابة المفتشية العامة للمالية وهي كما يلي:

1) تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي و المحاسبي لمصالح الدولة و الجماعات الإقليمية، والهيئات والمؤسسات والأجهزة الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، كما تمارس أيضا على :

2) المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

3) هيئات النظام الاجتماعي التابعة للنظام العام والإجباري، وكذا الهيئات ذات الطابع الاجتماعي و الثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية.

4) كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني.

كما قام المشرع بموجب المرسوم التنفيذي رقم 96/09 المؤرخ في 2009/02/22 بإخضاع المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي لرقابة المفتشية العامة للمالية.

الفرع الرابع: تقييم تدخلات المفتشية العامة للمالية

رغم أن المشرع الجزائري أعطى للمفتشية العامة للمالية اختصاصات معتبرة تسمح لها بالتدخل وتفتيش الهيئات الخاضعة لرقابتها ومراجعة حساباتها بكل حرية، إلا أن نتائج تدخلاتها لا ترتقي إلى مستوى الاختصاصات الممنوحة لها، لعل ذلك راجع إلى النقص الكبير في التأهيل، حيث انه وبإلقاء نظرة على جملة النصوص التي تحكم أسلاك المفتشية العامة للمالية، نجد أن المشرع حصر الاختصاصات التي يمكنها الالتحاق بالمفتشية في اختصاص المالية و الاقتصاد والعلوم القانونية والإدارية، وبالتالي نسجل غياب كلي للأسلاك التقنية، التي تبقى المفتشية في أمس الحاجة إليه بالنظر إلى طبيعة بعض مجالات تدخلها التي تتطلب نوعا من

¹ المادة 18 من المرسوم التنفيذي 272/08، مرجع سابق.

التقنية كتنقيح السياسات الخاصة بالانجازات الكبرى مثل الموارد المائية، السدود الكبرى، الطريق
السيار شرق غرب، السكك الحديدية... الخ ، ولذلك بات لزاما على المشرع توسيع و مزج دائرة
الاختصاصات ليساهم في إعطاء قوة وفعالية ونوعية في أداء المفتشية العامة للمالية.
كما أن التقارير التي تعدها سواء الدورية أو السنوية تبقى مجرد ملاحظات ونتائج فقط،
ولا يمكن أن تكون ملزمة للهيئات المعنية بالرقابة.

إن قيمة وفعالية الرقابة تقاس بما تنتهي إليه من قرارات تنفيذية، في حالة ملاحظة وتقرير
تجاوزات أو مخالفات، وهو ما تفتقر إليه رقابة المفتشية العامة للمالية، حيث انه وفي حالة
معاينة تغييرات أو تأخيرات هامة في محاسبة الهيئة المراقبة، يقوم مسؤولو الوحدات العملية
للمفتشية العامة للمالية بطلب تحسين هذه المحاسبة و إعادة ترتيبها من المسيرين المعنيين.
ونظرا كون المفتشية العامة للمالية ليس لها أي سلطة لاتخاذ إجراءات ردية، عند اكتشافها
لتجاوزات، و إنما تكتفي بكتابة التقارير و إرسالها إلى وزير المالية، الذي يبقى الوحيد المخول
باتخاذ أي إجراءات أو تدابير ردية يراها مناسبة، ما يجعل المفتشية العامة للمالية مجرد هيئة
استشارية.

كذلك ما يؤخذ على المفتشية العامة للمالية هو التناقض الكبير في صلاحيات المفتشية
بين النظري والواقع، فعلى الرغم من ان مجال تدخل المفتشية العامة يحدده وجود المال، إلا انه
واقعا هناك العديد من المؤسسات المالية التي تخرج عن نطاق رقابة المفتشية منها:

- 1) رئاسة الجمهورية.
 - 2) وزارة الدفاع الوطني.
 - 3) بعض المؤسسات الاقتصادية مثل شركة سوناطراك.¹
- وخروج هذه المؤسسات التي تعتبر أكثر المؤسسات توظيفا للمال العام، من رقابة المفتشية
المالية ، يفتح الباب على مصراعيه أمام جرائم الاختلاس والتبديد و الفساد.
مع ذلك لا يمكن تجاهل دور في محاربة الفساد، حيث حققت في بعض القضايا مثل:

¹ شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة ماجستير
تخصص تسيير المالية العامة، جامعة محمد بلكايد، تلمسان، الجزائر، 2011، ص 59 .

أ) تصدير الغاز الى تونس دون رقابة جمركية و دون ترخيص بالتصدير .
 ب) حققت في ملف ميزانيات المهرجانات الثقافية الجزائرية التي نظمتها وزارة الثقافة والملاحظ انه وبالرغم من تعدد تنوع الهيئات والهيكل الرقابية، فان الفساد باق و يتمدد نظرا لغياب الاندماج والتنسيق بين المؤسسات الرقابية .

المطلب الثالث: الرقابة البرلمانية

يمارس السلطة التشريعية والرقابة البرلمانية في الجزائر برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.
 يرخص البرلمان للحكومة تنفيذ النفقات والإيرادات العامة للدولة في إطار قوانين المالية، وعليه فان المنطق يقضي أن يمارس البرلمان رقابة تهدف إلى¹:
 أولا التحقق من أن ممارسة المؤسسات الوطنية وتنفيذ القرارات مطابقان للتشريع والتنظيم المعمول بهما، والقرارات والتعليمات الصادرة عن الدولة.
 ثانيا التأكد من التسيير السليم للاقتصاد الوطني وبصفة عامة من صيانة وتنمية الثروة الوطنية في جو يسوده النظام، الوضوح والمنطق.
 ثالثا السهر على إزالة التلاعب بأموال الدولة واختلاسها، وكذلك المساس بالثروة الاقتصادية للأمة.

وحتى يتمكن البرلمان من ممارسة دوره الرقابي بشكل فعال على النشاط الحكومي في مختلف المجالات بما فيها المجال المالي، لابد من توفر جملة من الآليات تتمثل في²:

أولا الاستماع والاستجواب

وذلك من خلال قيام لجان البرلمان بغرفتيه الاستماع إلى أي وزير، كما يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة

ثانيا السؤال

¹ جمال لعامرة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص، 122 .

² سامية شويخي، مرجع سابق، ص 73 .

لأعضاء البرلمان الحق في توجيه أي سؤال كتابيا أو شفويا لأي وزير عن أي قضية أو موضوع خاصة تلك المتعلقة بتنفيذ الميزانية.¹

ثالثا مناقشة بيان السياسة العامة

تلتزم الحكومة بتقديم بيانا عن السياسة تعقبه مناقشة لعمل وأداء الحكومة، لمعرفة مدى تنفيذ برنامج الحكومة، الذي سبق وان وافق عليه البرلمان عند تقديمه من طرف الحكومة بعد تعيينها.²

رابعا لجان التحقيق

عملا بنص المادة 164 من الدستور فانه يمكن للبرلمان بغرفتيه وفي إطار صلاحياته إنشاء لجان تحقيق في أي مسألة ذات صلة بالمصلحة العامة. وتطبيق نظام الرقابة المالية على المال العام في الدولة له مبرراته أهمها المبرر السياسي و المبرر المالي.

أولا: المبرر السياسي

هو التدقيق في مدى احترام إرادة البرلمان من طرف السلطة التنفيذية، لمنع هذه الأخيرة من تجاوز سلطاتها.

ثانيا: المبرر المالي

لابد من رقابة التخصيص والاستغلال الفعلي للموارد وذلك لمنع الإسراف وتبذير وتبديد وسوء استعمال المال العام ، من خلال تطبيق الرقابة على كل من ينفذ النفقة و يحصل الإيراد ويبرم الصفقات.³

¹ المادة 134 من نفس المرجع .

² المادة 84 من دستور 1996 .

³ محاضرات الأستاذ بوشامة حول التدقيق في المحاسبة العمومية التي يلقيها بالمدرسة الوطنية للإدارة على طلبة الاقتصاد والمالية سنة 2006 .

خلاصة الفصل

تعتبر الرقابة على المال العام خير عون للدولة في متابعة تنفيذ خططها و الكشف عن أي انحراف و معالجته، والوصول إلى أحسن استخدام للمال العام والموارد المتاحة، كل ذلك يتحقق بوجود أجهزة رقابية تتمتع بالاستقلال المالي، القانوني، الوظيفي والإداري للوصول إلى رقابة شاملة ومتكاملة و فعالة، تتسم بالنزاهة، الشفافية و النجاعة في تطبيق رقابتها على المال العام.

هذه المهام الرقابية منها ما يسبق الالتزام بالنفقة، حيث يمارس كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي الرقابة السابقة المتعلقة بالمشروعية، ومنها ما يكون بعد الالتزام بها وبتولاها كل من مجلس المحاسبة بصفته أعلى هيئة رقابية في البلاد، تتسم بطابعها الإلزامي والدوري، من جهة أخرى تتدخل المفتشية العامة للمالية بشكل غير دوري وفق البرنامج السنوي المحدد لها.

أما الرقابة البرلمانية والتي تعتبر رقابة ذات طابع سياسي بالدرجة الأولى، فإن المناقشات تنصب على الملاحظات واستنتاجات أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ومختلف الكتل الحزبية المشكلة للمجلس، الأمر الذي يحد من فعاليتها ويجعلها مرهونة إلى حد كبير بفعالية أعضاء المجلس.

الفصل الثاني دراسة حالة الرقابة المالية لولاية بسكرة

في سبيل الاهتمام أكثر بصحة وصرامة تسيير المال العام وحمايته من الضياع والإسراف عملت الدولة الجزائرية على تأسيس هيئات رقابية على مستوى كامل التراب الوطني، تسهر على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة.

من بين هذه الهيئات الرقابية مصلحة الرقابة المالية لولاية بسكرة، التي ستكون موضوع دراستنا في بحثين، الأول بعنوان ماهية الرقابة المالية لولاية بسكرة ، أما المبحث الثاني فتحت عنوان رقابة نفقات التسيير ونفقات التجهيز لولاية بسكرة .

المبحث الأول

ماهية الرقابة المالية لولاية بسكرة

بهدف الاطلاع أكثر على الدور الرقابي الذي تلعبه مصلحة الرقابة المالية لولاية بسكرة، في سبيل ترشيد النفقات وحماية المال من كل أشكال الفساد المالي، سنتناول دراسة المصلحة في اربع مطالب، المطلب الأول بعنوان نبذة عن نشأة مصلحة الرقابة المالية لولاية بسكرة، أما الثاني فبعنوان الهيكل التنظيمي للرقابة المالية لولاية بسكرة،و المطلب الثالث بعنوان مجال تدخل الرقابة المالية لولاية بسكرة،واخيرا المطلب الرابع بعنوان صلاحيات الرقابة المالية لولاية بسكرة.

المطلب الأول نبذة عن نشأة مصلحة الرقابة المالية لولاية بسكرة

تعتبر الرقابة المالية لولاية بسكرة، جهاز إداري ومالي تابع لوزارة المالية، يتولى الرقابة السابقة للنفقات العمومية، تجسدت فعليا بولاية بسكرة سنة 1992.

تم إنشاء المديرية الفرعية للرقابة المالية بولاية بسكرة بموجب المرسوم الرئاسي الصادر في 02 جويلية 1974 الذي تضمن إعادة تقسيم الولايات والدوائر، وفي 1992 تم إنشاء الرقابة المالية لولاية بسكرة، حيث قبل ذلك كانت بسكرة تابعة لولاية باتنة فيما يخص عمليات الرقابة المالية، إلا انه ولبعد المسافة من جهة وقلة وسائل الاتصال من جهة ثانية إلى جانب

كثرة الملفات وتراكم القضايا ونقص الموظفين ما يصعب من عملية الرقابة تم إنشاء المديرية
الفرعية للرقابة المالية بولاية بسكرة.¹
المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي للرقابة المالية – بسكرة –

الهيكل التنظيمي يحدده المرسوم التنفيذي رقم 381/11 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011
المتعلق بمصالح المراقبة المالية، وعليه يكون الهيكل التنظيمي كما سيأتي بيانه

¹.المرسوم التنفيذي رقم 381/ 11 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية،

قبل التطرق إلى عمل مصلحة الرقابة المالية لولاية بسكرة، لابد من الإشارة إلى مجال تدخل الرقابة المالية ، وهو ما سوف نتطرق إليه في المطلب الثالث.

المطلب الثالث: مجال تدخل مراقبة النفقات الإلزامية¹

عملا بالمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 بتاريخ 14/11/1992، المتعلق بالمراقبة السابقة للنفقات الإلزامية، فإن المراقبة السابقة للنفقات تطبق على:

ميزانيات هيئات وإدارات الدولة

ميزانية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

ميزانية الولاية

الحسابات الخاصة للخزينة

ميزانيات هيئات وإدارات الدولة

هي أجزاء من الميزانية العامة للدولة التي تبين لمدة سنة مدنية (شمسية) اعتمادات الميزانية الضرورية لتسيير هيئات وإدارات الدولة مثل ميزانيات رئاسة الجمهورية، والوزارة الأولى والوزارات والمصالح اللامركزية.

ميزانية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

هي أجزاء من الميزانية العامة للدولة التي تبين إيرادات ونفقات المؤسسة.

يفرق بين نوعين من المؤسسات العمومية :

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- مؤسسات ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني.

ميزانية الولاية

ميزانية الولاية هي حالة تقدير إيرادات ونفقات الولاية، وهي كذلك تصرف بالترخيص، يسمح بتسيير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار.

¹ وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، الصادر عن المديرية العامة للميزانية، وزارة المالية، الجمهورية ديسمبر 2007، ص109.

الحسابات الخاصة للخزينة

هي حسابات مفتوحة في كتابات الخزينة لتدوين عمليات إيرادات وعمليات نفقات الدولة، المنجزة تنفيذا لقانون المالية لكن خارج الميزانية¹ مثلا الصندوق الوطني للبحث العلمي و التنمية التكنولوجية.

الحسابات الخاصة للخزينة تشكل تجاوزا عن قاعدة وحدة الميزانية.

المطلب الرابع: صلاحيات الرقابة المالية لولاية بسكرة²

نلاحظ من خلال الهيكل التنظيمي السابق الذكر، بان الرقابة المالية لولاية بسكرة تتكون من عدة مكاتب لكل منها صلاحياته، يأتي على رأسها مكتب المراقب المالي ثم يليه مكتب المراقب المالي المساعد، سنحاول التطرق إلى ابرز مهام وصلاحيات كل مكتب على حدى.

الفرع الأول: مكتب المراقب المالي

يتولى المراقب المالي الولائي (المراقب المالي الولائي لولاية بسكرة) باعتباره المسؤول الأول والمباشر على تسيير المصلحة ما يلي:
أولا: السهر على حسن تنظيم وتسيير المصلحة (مصلحة المراقبة المالية) والإشراف المباشر على إدارتها.

ثانيا: السهر على مراقبة النفقات الخاصة بحسابات الميزانية.

ثالثا: تمثيل وزير المالية في لجان الصفقات الولائية ومجلس التوجيه للإدارات والمؤسسات العمومية.

رابعا: إعداد التقارير السنوية عن سير العمل وإرسالها إلى الوزير المكلف بالمالية.

خامسا: إعداد الوضعيات المالية الشهرية والدورية وإرسالها إلى المديرية الجهوية للميزانية لولاية ورقلة.

¹ الحسابات خارج الميزانية هي الحسابات التي لم ندرج في الميزانية عن قصد ، انظر وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، مرجع

سابق، ص، 86.

² المرسوم التنفيذي رقم 381/11 ، مرجع سابق.

ومع التطور الذي شهدته مصالح الرقابة المالية، و وصلها بشبكة الإعلام الآلي وتوسع مجال رقابتها، أصبح لزاما على المراقب المالي إعداد وضعيات مالية أسبوعية عن وضعيات المشاريع التنموية التي تم التأشير عليها من طرف المراقب المالي، وأخرى شهرية عن عدد التأشيريات وعدد مذكرات الرفض، ووضعيات كل ثلاثة أشهر عن وضعيات النفقات الخاصة بالمؤسسات والإدارات العمومية الخاضعة للرقابة لمقارنة عدد الملفات الموضوعة على مستوى مصالح الرقابة المالية وتلك الملتزم بها للوقوف على نسبة وتطور الإنفاق من جهة ، وعلى مدى نجاعة وفعالية الرقابة من جهة ثانية .

سادسا:السهر على احترام القوانين والتنظيمات الخاصة بتسيير النفقات العامة.

سابعا:تقديم إرشادات ونصائح للأمرين بالصرف على المستوى المالي قصد ضمان نجاعة وفعالية النفقة.

ثامنا:المساهمة في الأعمال التحضيرية للميزانية المعهودة إليه و ضمان تسييرها.

تاسعا: إمضاء مذكرات الرفض المؤقت و النهائي.

كذلك يتولى المراقب المالي مسك تعداد المستخدمين، مسك سجلات تدوين التأشير و الرفض.

الفرع الثاني: مكتب المراقب المالي المساعد

تضم الرقابة المالية لولاية بسكرة 03 مكاتب للمراقبين الماليين المساعدين، تم تعيين واحد منهم في سنة 2016، والمراقب المالي المساعد مسؤول في حدود ما يفوض إليه المراقب المالي من مهام إلى جانب مسؤوليته على التأشيريات التي يمنحها، وعلى العموم يتولى المراقب المالي المساعد :

أولاً:القيام وتحت سلطة المراقب المالي بفحص الملفات وعمليات الالتزام

ثانياً:يمثل المراقب المالي في لجان الصفقات

ثالثاً:إعداد تقرير للمراقب المالي عن ظروف ممارسة صلاحياته.

رابعاً: إنابة المراقب المالي عند غيابه أو حدوث مانع له.

الفرع الثالث: مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل و التشخيص¹

يتفرع عن هذا المكتب عدة مكاتب، منها ما يختص بدراسة نفقات التسيير، وأخرى للإعلام الآلي ومكاتب خاصة بتحصيل وتجميع المعطيات، يتولى هذه المهام موظفين من الأسلاك التقنية والأسلاك الإدارية، ومن ابرز مهامه:

أولاً: دراسة وفحص قرارات التعيين والترسيم، وكل ما يتعلق بالحياة المهنية للموظفين والتأشير عليها.

ثانياً: فحص ودراسة الالتزامات الخاصة بالتسيير لكل المؤسسات والإدارات العمومية والحسابات الخاصة بالخرينة.

ثالثاً: فحص الجداول الاسمية التي تعد عند قفل السنة المالية و التأشير عليها.

رابعاً: دراسة وفحص مرتبات الموظفين والتأشير عليها.

خامساً: فحص الكشوفات الأولية في بداية السنة المالية و الكشوفات التكميلية والتعديلية خلال السنة المالية.

سادساً: إعداد تقرير دوري كل ثلاثة (03) أشهر، أو ستة (06) أشهر يتضمن إحصاء لعدد التأشيريات و مذكرات الرفض، وكذا ظروف تنفيذ الميزانية وإرساله إلى الوزير المكلف بالميزانية و الأمر بالصرف المعني في أن واحد.

الفرع الرابع: مكتب عمليات التجهيز والصفقات العمومية²

الوظيفة الأساسية لهذا المكتب تتمثل في دراسة و فحص ومراقبة ميزانية التجهيز وكذلك مشاريع الصفقات العمومية والملاحق، التي تبرم قبل اي شروع في تنفيذ الخدمات.³

دراسة وفحص مشاريع و ملفات الالتزام بالنفقة سواء كان الالتزام في شكل سند طلب

¹ المرسوم التنفيذي رقم 381/11 ، مرجع سابق.

² وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، مرجع سابق،

³ المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 ، مرجع سابق .

أو عقد، أو مشروع صفقة عمومية، يقدمها الأمر بالصرف للخضوع للرقابة السابقة في أجل أقصاه 10 أيام، وقد يتم تمديد المدة إلى 20 يوماً إذا تطلبت دراسة الملف أو مشروع الالتزام ذلك.

المبحث الثاني: رقابة نفقات التسيير ونفقات التجهيز لولاية بسكرة.¹

ان المستندات التي لها اثر في توليد الالتزام بالنفقة، تخضع لتأشيرة المراقب المالي بعد توقيعها، وهي على الخصوص:

- مستندات تتعلق بتسيير الموارد البشرية
- القوائم الاسمية
- القوائم الأصلية للأجور
- مقررات الإعانة
- تفويض الاعتمادات
- مقررات إلحاق الاعتمادات
- حركة الاعتمادات
- نفقات التسيير
- نفقات التجهيز والاستثمار

وسوف نتطرق إلى شرح كل عنصر مما سبق على حدى في أوانه أما عن الرقابة المالية لولاية بسكرة فإنها تتولى دراسة وفحص ميزانيات المديریات.

تمارس الرقابة المالية لولاية بسكرة نفقات التسيير على ميزانيات :

الجماعات المحلية (الولاية والبلديات).

المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

العمليات خارج الميزانية.

الحسابات الخاصة بالميزانية.

¹ وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، مرجع سابق.

المصالح الخارجية.

أما فيما يتعلق بالرقابة على نفقات التجهيز، فإنها تمارس على:

نفقات التجهيز العمومي

التجهيز العمومي و التجهيز غير الممركز

ولقد رتاينا أن تكون ميزانية مديرية الصحة لولاية بسكرة كنموذج تطبيقي نبين من خلاله مختلف

مراحل وإجراءات الرقابة القبلية.

المطلب الأول: رقابة نفقات التسيير¹

تضمن هذه النفقات تغطية التكاليف العادية الضرورية لتسيير المصالح العمومية.

الفرع الأول: القواعد الخاصة بتسيير الاعتمادات

إن تسيير اعتمادات الميزانية، يمكن أن يكون محلا للعمليات التالية:

أولاً) تفويض اعتمادات التسيير: هو تصرف يقوم من خلاله الأمر بالصرف الرئيسي بوضع

تحت تصرف الأمر بالصرف الثانوي، الاعتمادات الضرورية لتسيير المصالح.

في إطار العمل بإجراء تفويض اعتمادات التسيير، فإن الأمر بالصرف الرئيسي، يحول إلى

المراقب المالي المعين لديه، أمر تفويض الاعتمادات ومستخرج أمر تفويض الاعتمادات مع

إرفاق بطاقة الالتزام للتأشير عليها.

ثانياً) إلغاء الاعتمادات: هي عملية يتم من خلالها إلغاء اعتماد مسجلة في الميزانية ، إما لكونها

لن تستخدم، وإما لفوات الفترة التي كان يجب استخدامها أثناءها

ثالثاً) تأجيل الاعتمادات: بمعنى انه إذا وجد اعتمادا لم يستخدم، يمكن تزويده للنشاط المقبل

و بنفس العنوان.

رابعا) إصلاح الاعتمادات: الهدف من هذا الإجراء هو ضبط الاعتمادات.

¹ وجزر مراقبة النفقات الإلزامية، مرجع سابق، ص 79

الفرع الثاني: تعديلات اعتمادات الميزانية

إن اعتمادات الميزانية يمكن أن تكون محل تعديلات، هذه الحركة تعد في الأصل تجاوزا لمبدأ تخصيص الاعتمادات.

إن تدخل التعديلات يكون حسب الأحوال، إما عن طريق قرار وزاري مشترك أو مقرر. اعتمادات الميزانية المفتوحة بعنوان نفقات التسيير يمكن تعديلها أثناء النشاط عن طريق مرسوم تحويل، أو عن طريق دفع اعتمادات بناء على تقرير وزير المالية.

أولاً) التحويلات:

تعدل التحويلات تحديد أو تعيين المصلحة المسؤولة عن تنفيذ النفقة، دون تعديل طبيعة هذه النفقة.

فالاعتمادات تبقى مسجلة في نفس الباب لكنها تستخدم من طرف وزارة أخرى غير التي كانت متوقعة.

التعديل يكون خلال السنة المالية بموجب مرسوم تحويل بناء على تقرير وزير المالية.

ثانياً) النقل

النقل يعدل طبيعة النفقة إذا تعلق بميزانية نفس الوزارة.

النقل لا يكون إلا بين أبواب ميزانية نفس الوزارة.

إجراء عملية النقل يخضع للشروط التالية:

1) التعديل يتم بموجب مرسوم نقل الاعتمادات بناء على تقرير وزير المالية

2) حركة الاعتمادات من باب إلى باب تتحقق عن طريق مرسوم تنفيذي.

ثالثاً) حركة الاعتمادات من مادة إلى مادة

يمكن للأمر بالصرف إجراء حركة الاعتمادات من مادة إلى مادة في نفس الباب بموجب مقرر.

تتمثل نفقات التسيير فيما يلي:

نفقات المستخدمين و التي تشمل أجور الموظفين والمنح والعلاوات.¹
تسيير الموارد البشرية و يتمحور حول ملفات الموظفين و كل ما يتعلق بحياة الموظف
ومسيرته المهنية من تعيين و ترسيم وتقاعد وترقية في الرتبة... الخ ، حيث أن الترقية في
الدرجة تبقى من صلاحيات الأمر بالصرف، و بالتالي لا تخضع للرقابة على مستوى المراقب
المالي.²

تسيير المصالح ويشمل صيانة المباني البيداغوجية، التأمين، لوازم المكتب، اقتناء المستلزمات
الطبية، حضيرة السيارات، التغذية... الخ.

وانطلاقا من هذا التقسيم تتم عملية الرقابة كما يلي:

أولا: تقوم مديرية الصحة عند بداية كل سنة مالية بإرسال مجموعة من الوثائق الثبوتية ممضية
من طرف الأمرين بالصرف إلى المراقبة المالية لولاية بسكرة .

وثائق الإثبات هي وثائق بواسطتها يثبت الأمرين بالصرف مشروعية عملياتهم التي ترفق
مع عملياتهم، هذه الوثائق أو أوراق الإثبات ، تتغير حسب طبيعة العملية، وهي التي تقضي بها
القوانين والتنظيمات.

فالمراقب المالي يقوم بمراجعة مشروعية أوراق الإثبات، دون ان تكون له الصفة في تقدير
ملائمة التدابير التي تتعلق بهذه الأوراق.³

هذه الوثائق عبارة عن:

1) مستخرج أمر بالتفويض

حيث تقوم وزارة الصحة وإصلاح المستشفيات بتقسيم الاعتمادات الخاصة بها المبينة في
ميزانية الدولة والمؤشرة من طرف وزارة المالية على المصالح الخارجية لها وتبويبها.

¹وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، مرجع سابق، ص 81.

² انظر المادة 5 من المرسوم التنفيذي 414/92 المؤرخ في 14/11/1992 يتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم
بها.

³وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، مرجع سابق، ص 137 .

(2) حالة المناصب المالية

حيث تقوم وزارة الصحة وإصلاح المستشفيات بإرسال حالة المناصب المالية، وهو عبارة عن مقرر يتضمن عدد المناصب المالية المفتوحة بعنوان سنة 2018، والموزعة على المصالح اللامركزية التابعة لوزارة الصحة.

(3) وثيقة الميزانية

وهو في الحقيقة وثيقتين الميزانية ومدونة الميزانية، فأما الميزانية فتمثل الجانب المالي، مقسمة إلى فصول كل فصل منها يحدد حجم الاعتمادات المالية الممنوحة من طرف الأمر بالصرف الرئيسي المتمثل في وزير الصحة، ومقسمة إلى مواد من طرف الأمر بالصرف الثانوي وهو مدير الصحة.

ومدونة الميزانية والتي تمثل الجانب القانوني، تحدد الطبيعة القانونية مقسمة إلى فصول ومواد.

ثانيا: بعد إيداع الوثائق الثبوتية السابقة الذكر (الميزانية+المدونة +مستخرج أمر بالتفويض) لدى مصالح الرقابة المالية، يقوم العون المكلف بالرقابة بدراسة وفحص مشروعيتها من خلال التأكد من مطابقة الميزانية مع المدونة والتأكد من تقسيم الاعتمادات الممنوحة وان الميزانية متوازنة بمعنى أن مجموع النفقات يساوي مجموع الإيرادات عندها يتم منح التأشيرة للميزانية والوثائق المرفقة وتسجل في سجل خاص بالتأشيرة.

ثالثا: بعد منح المراقب المالي التأشيرة للميزانية، تقوم وزارة الصحة بصرف اعتماداتها المالية من خلال إرسالها في شكل مشاريع إلى الرقابة المالية لولاية بسكرة للفحص والتدقيق.

الفرع الأول: رقابة نفقات المستخدمين

تتمثل نفقات المستخدمين في أجور الموظفين المرسمين والمتعاقدين + المنح والتعويضات المختلفة بما فيها المنح العائلية+ التكاليف الاجتماعية(الضمان الاجتماعي، التقاعد المسبق والتأمين على البطالة)... الخ

أولا:لصرف الاعتماد المالي الخاص بأجور الموظفين المرسمين والمتربصين، تقوم مديرية الصحة في البداية بإرسال الأخذ بالحساب الخاص بالأجور في شكل مشروع مرفق بالوثائق

الثبوتية الخاصة به، والأخذ بالحساب يمثل أول بطاقة التزام للتكفل بالاعتمادات المالية الممنوحة حيث تحتوي كل بطاقة التزام مادة واحدة.

ثانياً يقوم العون المكلف بالرقابة بدراسة وفحص الالتزام و التأكد من مشروعيته، من خلال التدقيق في العناصر التالية: موضوع بطاقة الالتزام والذي هو أجور الموظفين المرسمين والمتريصين + التأكد من رقم البطاقة والذي هو 01 وتاريخ بطاقة الالتزام والذي يجب أن يكون السنة الحالية + التأكد من إمضاء الأمر بالصرف الثانوي وهو مدير الصحة وكذلك التأكد من أن المبلغ الملتزم به مطابق للمبلغ المحدد في الميزانية في مادة أجور الموظفين.

ثالثاً: بعد فحص و تأكد العون المكلف بالرقابة من بطاقة الالتزام رقم 01 التي تمثل الأخذ بالحساب لأجور الموظفين المرسمين والمتريصين ومنحها تأشيرة المراقب المالي، يتم فتح حساب للالتزام بأجور الموظفين، ليتم بعدها التكفل بالالتزام بأجور الموظفين وصرفها وذلك بعد المرور بالإجراءات التالية:

1) قيام مديرية الصحة بإعداد بطاقة الالتزام رقم 02 محددة التاريخ والموضوع ومبلغ الالتزام وتحتوي على مكان لتأشيرة المراقب المالي، هذه البطاقة توضع لدى مصالح الرقابة المالية مرفقة بالوثائق الثبوتية التالية:

أ) مصفوفة الأجور الأصلية أو قائمة الأجور الأصلية وهي وثيقة محاسبة تؤسس عند بداية كل سنة من طرف الأمر بالصرف ، تعبر عن الوضعية الاسمية للتعدادات البشرية ، كما تحتوي على الرواتب المناسبة وكذلك التعويضات والمنح الممنوحة للموظفين.¹

قائمة الأجور الأصلية تتضمن 05 صفحات:²

الصفحة الأولى وهي الواجهة تتضمن مدة الالتزام أو تاريخ الالتزام الذي يكون 12 شهرا من 01/01 إلى 12/31 كذلك صفة الأمر بالصرف+حوصلة لمجموع الأبواب الملتزم بها+طريقة الدفع ومكان لتأشيرة المراقب المالي.

¹ وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، مرجع سابق، ص 138 .

² التعليم رقم 10 بتاريخ 9 ماي 1995 المحددة لكيفيات تأسيس كشوف الأجور الأصلية والمكملة المنشور رقم 69 بتاريخ 24 جانفي 1967 المتعلق بمراقبة نفقات المستخدمين - تأسيس كشوف اسمية.

الصفحة الثانية تضمن أسماء الموظفين، رتبهم، الأجر القاعدي، الخبرة المهنية وأي تعويض يدخل في الأجر مثل الزيادة الاستدلالية لشاغلي المناصب العليا. الصفحة الثالثة خاصة بالمنح والعلاوات. الصفحة الرابعة تشمل المنح العائلية. الصفحة الخامسة عبارة عن حوصلة عامة لمجموع الصفحات. ب) بطاقة التزام رقم 02 خاصة بكل تعويض أو منحة . ج) بطاقة التزام خاصة بالضمان الاجتماعي. 2) المراقبة السابقة لكشف الأجور تتجزأ بالرجوع إلى القوائم الاسمية لأجور المستخدمين الذين يشغلون مناصب مالية حقيقية.

للإشارة فإن القائمة الاسمية هي قائمة يعدها الامر بالصرف، عند نهاية كل سنة مالية (بتاريخ 12/31) تتضمن الإشارة إلى اسم، لقب، رتبة، والوظيفة التي يشغلها الموظف أو العون .

بعدها يقوم العون المكلف بالرقابة من حساب و التأكد من الأجر القاعدي وحساب الخبرة + التأكد من طبيعة المنح والتعويضات ومن مجموعها ومطابقة المجاميع لتلك المبالغ المحددة في الواجهة بعدها يقوم المراقب المالي بالتأشير على مشروع أجور موظفي مديرية الصحة وبهذا يتم صرف الاعتماد.

ينبغي الإشارة إلى انع على الأمر بالصرف إعداد كشف الأجور الأصلي طبقا للاعتمادات المفتوحة في الميزانية، أما عن مدة الالتزام فهي تؤسس لمدة 12 شهرا وذلك مهما كان مبلغ الاعتماد المفتوح.

إذا كان مبلغ الاعتماد لا يغطي 12 شهرا كاملة ، فإنه يتم الالتزام بالمدة التي يكفي الاعتماد المالي لتغطيتها ، على ان يتم الالتزام بالباقي عند توفر الاعتمادات المالية.¹

¹ وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، مرجع سابق، ص 139 .

الفرع الثاني: مراقبة تسيير الموارد البشرية

بمعنى دراسة ملفات الموظفين وكل ما يخص مسارهم الوظيفي في مديرية الصحة، سواء تعلق الأمر بالتعيين أو الترسيم أو الانتداب أو الاستيداع ، تقاعد ...الخ وكل ذلك يرسل لمصالح الرقابة المالية في شكل مشاريع.

فلدينا مشروع مقرر ترسيم ، حيث استلمت الرقابة المالية لولاية بسكرة ملف ترسيم X في سلك شبه الطبيين رتبة ممرض للصحة العمومية.
الملف المعني يحتوي على :

قرار تعيين المعني المؤشر عليه من طرف المراقب المالي

محضر اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء مجتمعة بهدف دراسة ملفات الترسيم مصادق عليه الأمر بالصرف الثانوي وممضي من طرف جميع أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء مجتمعة من اجل الترسيم

محضر نجاح المعني في التكوين الخاص بمدة التربص مصادق عليه من طرف الأمر بالصرف مشروع قرار الترسيم.

بعد فحص و تأكد عون الرقابة المالية من صحة وسلامة الملف ومشروعيته يؤشر عليه المراقب المالي، ويكون ساري المفعول ابتداء من تاريخ إمضاء الأمر بالصرف الثانوي عليه(مدير الصحة) ليتحول من مشروع مقرر إلى مقرر ترسيم.

للإشارة هناك بعض الأسلاك التي تشترط الخضوع المتربص للتكوين لمدة معينة والنجاح فيه حتى يتم الترسيم.¹

¹ التعليم رقم 17 الصادرة بتاريخ 12 جويلية 2009 عن المديرية العامة للوظيفة العمومية تتضمن تحيين القرارات

التنظيمية المتعلقة بتسيير الموارد البشرية في الإدارات والمؤسسات العمومية.

الفرع الثالث: تسيير المصالح

تمارس الرقابة في تسيير المصالح على سندات الطلب الخاصة بشراء واقتناء المستلزمات و فواتير الهاتف والانترنت والماء، أما الكهرباء فقد أصبح محل صفقة طلبات. ومن بين سندات الطلب الخاصة بمديرية الصحة، سند طلب يتضمن تزويد مستشفى 80 سرير بزريبة الوادي بـ لوحات توجيه¹، و لتسديد مبلغ سند الطلب، قامت مديرية بإرساله إلى الرقابة المالية لولاية بسكرة من اجل التكفل بالنفقة مرفق بالوثائق التالية:

بطاقة التزام محدد فيها موضوع العملية شراء لوازم مكتب.

سند طلب مرقم ومؤرخ ومصادق عليه من طرف الأمر بالصرف يتضمن جميع اللوازم محل النفقة والسعر الوحدوي و الكمية ومدة التنفيذ او التسليم .

يتولى عون الرقابة المالية مراقبة مشروعية النفقة من خلال التركيز على تطابق اللوازم موضوع سند الطلب مع الإسناد القانوني للنفقة، كذلك مراقبة عقلانية الأسعار والتأكد من أن مدة التنفيذ أو التسليم يكون داخل الآجال القانونية، التأكد من إمضاء وختم الأمر بالصرف الثانوي، وأخيرا حساب المجموع و التأكد من قيمة الرسم على القيمة المضافة. (19).

كذلك يقوم العون من التأكد من المعلومات الخاصة بالمتعامل المتعاقد المذكورة في سند الطلب خاصة الاسم سواء كان شخص طبيعي أو معنوي(اسم المؤسسة) + رقم السجل التجاري + كشف الحساب البنكي.

وبعد التأكد من كل ما سبق الإشارة إليه يقوم المراقب المالي بمنح تأشيرته لتتمكن مديرية الصحة من تسديد مبلغ السند.

المطلب الثاني: رقابة نفقات التجهيز.²

إن نفقات التجهيز تتشكل من النفقات غير القابلة للتعويض والتي هي على عاتق الدولة، في إطار تنفيذ البرنامج السنوي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

¹ انظر الملحق رقم 02

²مقابلة مع مفتش محل رئيسي للميزانية بالرقابة المالية لولاية بسكرة بتاريخ 2018/04/03 على الساعة 10:30.

إن نفقات التجهيز و الاستثمار التي على عاتق الدولة، هي تتجسد في ثلاث عناوين

1) استثمارات منفذة من طرف الدولة

2) إعانات الاستثمار المقبولة من طرف الدولة

3) نفقات أخرى في شكل رأس مال.

هذه النفقات تدون في الميزانية العامة للدولة في صورة رخص البرنامج، وتنفذ عبر اعتمادات الدفع.

إن توزيع رخص البرامج واعتمادات الدفع بين القطاعات توضح في وثيقة الحالة "ج" الملحقة بقانون المالية.

أولا رخص البرنامج تشكل الحد الأعلى للنفقات المسموح بها للآمرين بالصرف للالتزام بها في تنفيذ برامج التجهيز العمومي.

رخص البرنامج تدعى كذلك اعتمادات الالتزام وكذلك رخص الالتزام.

استهلاك رخص البرنامج يتطلب قبل الالتزام، تبليغ وزير المالية للمسؤولين المختصين لرخصة برنامج موزعة حسب قطاعات فرعية تبعا لمدونة الاستثمارات العمومية.

هذا التبليغ يترجم مقرر وزير المالية بترخيص الالتزام بنفقة التجهيز، فيسمى هذا التبليغ "مقرر البرنامج".

إن مقرر البرنامج بعد مرحلة النضج يؤدي إلى إعداد مقررات تفريد وتسمى كذلك مقررات تسجيل.

مقررات التفريد تتخذ بحسب الأحوال ، من طرف:

- الوزير

- الوالي

- وزير المالية

ثانيا اعتمادات الدفع تمثل التزويدات السنوية المحتمل الأمر بصرفها أو دفعها لتسديد التزامات مبرمة في إطار رخص برامج ملائمة.

حتى يمكن تسوية نفقة التجهيز يجب على الأمر بالصرف أن يوفر اعتمادا من طبيعة أخرى كحصول حتمية لرخصة البرنامج يدعى اعتماد الدفع.

ثالثا البرامج البرنامج يدل على مجموعة من الوسائل تسمح ببلوغ أو تحقيق غرض محدد. يوجد أربع أصناف كبرى للبرامج:

(1) برامج قطاعية ممرضة (مركزية)

(2) برامج قطاعية غير ممرضة (لا مركزية).

(3) برامج تابعة للمخططات البلدية للتنمية

(4) البرنامج التكميلي لدعم التزايد.

(1) برامج قطاعية ممرضة (مركزية) تخص التجهيزات العمومية المركزية للإدارات المركزية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والهيئات ذات الاستقلال المالي والإدارات المتخصصة.

ابتداء لاستعمال البرامج القطاعية المركزية، لابد أن تكون محلا لما يلي:

- التسجيل بعنوان "ميزانية التجهيز"

- التبليغ من طرف وزير المالية.

- التفريد من طرف المسؤولين المختصين.

إن برامج ومشاريع التجهيزات الممرضة، لكي تسجل يجب أن تلبى متطلبات النمو (النضج).

إن إعداد برنامج ما يتطلب دراسات مسبقة أو ما يسمى "بالتعريف"، أي التعريف بالبرنامج أو المشروع.

دراسة التعريف ترمي من جهة إلى تعيين الاحتياجات و الشروط الواجب توفرها في المشاريع، ومن جهة أخرى فهي ترمي إلى تحديد المميزات الوظيفية المناسبة.

2) برامج قطاعية غير ممرضة (لا مركزية) تخص برامج التجهيز المسجلة بإشراف من الوالي، حيث رخصة البرنامج تكون موزعة على شكل قطاعات فرعية ضمن مدونة الاستثمارات¹ العمومية و مسببة بمقرر برنامج وزير المالية.

تشغيل البرنامج القطاعي اللا ممرز مشترك بما يلي:

- تبليغ مقرر البرنامج إلى الوالي

- تفريد المشروع من طرف الوالي

3) المخططات البلدية للتنمية تتمحور حول أنشطة ذات أولوية في التنمية مثل التزود بمياه الشرب، الطرقات... الخ.

برامج التجهيزات التابعة للمخططات البلدية للتنمية لا تخضع لإجراءات النضج و التفريد . المخططات البلدية للتنمية تؤسس من طرف المصالح الولائية المختصة، بعد إبداء رأي المصالح التقنية المحلية المعنية، لتكن في النهاية موضوعا لرخص برنامج "إجمالية". برامج التجهيزات التابعة للمخططات البلدية للتنمية تبلغ من طرف الوالي لرئيس المجلس الشعبي البلدي لدخولها حيز العمل.

4) البرنامج التكميلي لدعم التزايد هذا البرنامج يتميز بما يلي:

- هذا البرنامج يجمع في نفس الوقت برامج قطاعية ممرضة (مركزية) و برامج قطاعية غير ممرضة (لا مركزية)، و المخططات البلدية للتنمية.

- برنامج يعمل يوضع من طرف الأمر بالصرف، الذي يحدد فيه الأهداف المتوخاة و كذلك مراحل الانجاز.

وعليه يقوم كل وزير بتوزيع رخصة البرنامج حسب كل قطاع وقطاع فرعي وتوزيعها إلى المديرية والمصالح المختصة، وإرسال نسخة من مقرر البرنامج إلى مديرية البرمجة لإعداد

¹ مدونة الاستثمارات العمومية هي ترتيب منهجي لعمليات الاستثمار العمومي، حيث ترتب الاستثمار إلى أربع مستويات : القطاع - القطاع الفرعي - الباب - المادة، ارجع الى وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، مرجع سابق، ص 57 .

تفريد العملية، حيث يقوم بتجزئة المبلغ الخاص بالمديرية على جميع العمليات التي تقوم بانجازها، ليصبح لكل عملية المبلغ الخاص بها.

وعليه سيكون محور دراستنا عملية مسجلة بعنوان **اقتناء تجهيزات لمقر مديرية الصحة و السكان لولاية بسكرة¹**، حيث تحصلت الرقابة المالية على مقرر تسجيل مرفق ببطاقة التزام تحمل رقم 01

حيث يقوم عون الرقابة المالية من التأكد من مطابقة الرقم الثابت و الرقم التحليلي الموجود على مقرر التسجيل مع الموجود على بطاقة الالتزام المرفقة. التأكد من مطابقة اسم العملية مع الوثيقتين.

كلفة العملية وتقسيمها، التأكد من المجموع ومقرنته مع مقرر تسجيل العملية. التاريخ ومقر الانجاز+إمضاء الوالي أو بتفويض منه.

بعد التأكد من كل هذه العناصر تفتح العملية بتأشيرة من المراقب المالي.

الفرع الأول: الرقابة على مشروع صفقة

كبداية ينبغي الإشارة إلى أن الصفقة العمومية هي عقود مكتوبة، تبرم قصد القيام بأشغال أو اقتناء لوازم أو إجراء دراسات أو تقديم خدمات.

وتكون المصلحة المتعاقدة ملزمة بإبرام صفقة متى كان مبلغ الالتزام او تحديد الحاجات يساوي أو يتجاوز 12000000.00 دج بالنسبة للأشغال واللوازم و يساوي أو يتجاوز 6000000.00 دج بالنسبة للدراسات والخدمات.²

تختص اللجنة الولائية للصفقات بممارسة الرقابة الخارجية القبلية للصفقة العمومية، هذه اللجنة ملزمة عند ممارسة رقابتها على الصفقة وعدم تسجيل أي تحفظات بالتأشير عليها وهذه التأشيرة ملزمة للمراقب المالي كونه عضو في لجنة الصفقات.

و تتشكل لجنة الصفقات الولائية لولاية بسكرة من:³

¹ انظر الملحق رقم 3

² المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 ، مرجع سابق.

³ المرسوم الرئاسي 2417/15 ، مرجع سابق

- والي ولاية بسكرة أو ممثل عنه وهو الأمين العام رئيس اللجنة.
 - ثلاث ممثلين عن المجلس الشعبي الولائي.
 - ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية (المراقب المالي).
 - مدير الري للولاية.
 - مدير مديرية البرمجة وإعداد الميزانية للولاية.
 - مدير الأشغال العمومية للولاية.
 - مدير التجارة للولاية.
 - مدير السكن والتجهيزات العمومية.
 - مدير المصلحة التقنية المعنية بالخدمة.
- مديرية الصحة لولاية بسكرة أبرمت صفقة اشغال تتضمن انجاز مقر لحقن الدم بسكرة¹ تحصلت على تأشيرة اللجنة الولائية للصفقات، بعد ذلك تم وضعها على مستوى مصالح الرقابة المالية لمراقبتها و التأشير عليها مرفقة بالوثائق التالية:
- بطاقة الالتزام مرقمة وفق الترقيم التسلسلي ومؤرخة وتتضمن إمضاء و ختم الأمر بالصرف الثانوي.
- بطاقة تحليلية للصفقة²
- رخصة البرنامج
- مقرر لجنة الصفقات مؤشر عليه من طرف رئيس لجنة الصفقات الولائية.
- نسختين من مشروع الصفقة مرفقة بالوثائق التعاقدية التي تتمثل في رسالة التعهد³+ التصريح بالنزاهة⁺ التصريح بالاكنتاب⁴+ الكشف الكمي و الكيفي و جدول الأسعار الوحدوي، دفاتر الشروط لكل من العرض المالي و التقني و الأحكام التعاقدية.

¹ انظر الملحق رقم 4.

² انظر الملحق رقم 5 .

³ انظر الملحق رقم 6.

⁴ انظر الملحق رقم 8.

مقرر التفريد ممضي من طرف الوالي
تقرير تقديمي¹ مصادق عليه من طرف الأمر بالصرف يحتوي المعلومات الخاصة
بالصفقة.

بعد التأكد من توفر كافة العناصر السابقة، يقوم موظف الرقابة المالية بفحص مشروعية
مضمون الصفقة، من خلال التركيز على:

أولاً: التأكد من صفة الأمر بالصرف وهو مدير الصحة

ثانياً: التأكد من توفر تأشيرة لجنة الصفقات على جميع صفحات الصفقة.

ثالثاً: التأكد من توفر الاعتمادات المالية.

رابعاً: التأكد من مطابقة المبلغ الإجمالي في بطاقة الالتزام مع مبلغ الصفقة، كذلك التأكد من
صفة الأمر بالصرف (مدبر مديرية الصحة).

خامساً: إعادة حساب جدول الأسعار الوحدوي والكشف الكمي والكيفي.

وبعد التأكد من صحة ما سبق يقوم المراقب المالي بالتأشير على بطاقة الالتزام وكذلك

الوثائق المرفقة لتدخل الصفقة حيز التنفيذ، وتمنح مديرية الصحة للمتعاقد الأمر ببدء

الأشغال فيقوم المتعاقد ببدء عملية التمويل وفق الشروط وفي الآجال المتفق عليها

في النصوص التعاقدية.²

المطلب الثالث: نتيجة الرقابة السابقة للنفقات

بعد القيام بعملية الرقابة يجد المراقب المالي نفسه أمام حالتين:

أولاً: حالة مطابقة العملية للقوانين والتنظيمات المعمول بها

ثانياً: حالة عدم مطابقة العملية للقوانين والتنظيمات

وهو ما تأكده المادة 10 من المرسوم 414/92 الخاص بالنفقات الملتزم بها.

وفي الحالة الأولى عند مطابقة الالتزام للنصوص القانونية ينتهي بتأشيرة على بطاقة الالتزام،

¹ انظر الملحق رقم 09.

² المرسوم التنفيذي رقم 414/92، مرجع سابق.

أما في الحالة الثانية فإن الالتزام يكون محل رفض سواء مؤقت أو نهائي، وفي الحالة الأخيرة يمكن للأمر بالصرف التغاضي و تجاوز الرفض النهائي تحت مسؤوليته.

الفرع الأول: تأشيرة المراقب المالي

تأشيرة المراقب المالي دليل على سلامة ومشروعية النفقة، حيث بعد التأكد من صحة الوثائق الثبوتية توضح تأشيرة المراقب المال على بطاقة الالتزام، وضح ختم المصلحة على الوثائق الثبوتية، منح بطاقة الالتزام رقم تسلسلي طبقا لسجل مخصص للتأشيرة.

الفرع الثاني: رفض المراقب المالي

كل التزام غير قانوني ومخالف للقوانين والتنظيمات يكون محل رفض المراقب المالي، الرفض أما مؤقت أو نهائي.

أولا: الرفض المؤقت¹

حددت المادة 11 من المرسوم 414/92 حالات الرفض المؤقت كما يلي:

- 1) حالة اقتراح الالتزام بنفقة يكون مشوب بمخالفات للتنظيم يمكن تصحيحها.
- 2) عدم كفاية أو انعدام الوثائق الثبوتية.
- 3) نسيان احد البيانات الهامة في الوثائق المرفقة مع الالتزام.

وعليه فإن تخلف احد هذه البيانات التي تعد غير جوهرية وإنما هي إجراءات شكلية تسمح للأمر بالصرف بتصحيحها سببا في الرفض المؤقت لمنح التأشيرة.²

ثانيا : الرفض النهائي³

حددها المادة 12 من نفس المرسوم على النحو التالي:

- 1) عدم تطابق الالتزام مع القوانين والتنظيمات سارية المفعول
- 2) عدم توفر الاعتمادات اللازمة أو الناصب المالية.
- 3) عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المسجلة بمذكرة الرفض المؤقتة.

¹ انظر الملحق رقم 10

² المادة 11 من المرسوم 414/92، مرجع سابق.

³ المادة 12 من نفس المرجع.

الفرع الثالث: التفاوض¹

بالرجوع إلى نص المادة 12 من المرسوم 414/92 فإن الأمر بالصرف يمكنه اللجوء إلى هذا الإجراء في حالة الرفض النهائي متغاضيا أو متجاوزا بذلك رأي المراقب المالي وتحت مسؤوليته².

ويقوم الأمر بالصرف بالتفاوض بقرار معلن يبلغه إلى وزير المالية.

ولا يمكن للأمر بالصرف اللجوء إلى التفاوض في حالات الرفض النهائي التالية:

(1) عدم توفر الصفة القانونية في الأمر بالصرف التي تؤهله.

(2) عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية

(3) غياب التأشيرات و الآراء المسبقة المنصوص عليها قانونا.

(4) غياب الوثائق الثبوتية الخاصة بالالتزام.

(5) التخصيص غير القانوني للنفقة.

والالتزام الذي كان محل تفاوضي يرسل إلى المراقب المالي للتأشير عليه وإرسال نسخة إلى وزير المالية.

¹ انظر الملحق رقم 11

² المادة 19 من نفس المرجع.

خلاصة الفصل

من خلال الدراسة التطبيقية التي قمنا بها لمصلحة الرقابة المالية لولاية بسكرة، تم من خلالها التعرف الهيكل التنظيمي للمصلحة من جهة، و الوقوف على كيفية ممارسة المراقب المالي للرقابة على صرفوا نفاق المال العام من جهة ثانية، وبالتالي قيامه بتسيير و ترشيد المال العام وحمايته من التبيد، من خلال إبداء رأيه القانوني سواء بالتأشيرة على النفقة متى كانت مشروعة أو رفضها في حالة العكس.

ويمكن للأمر بالصرف الاتجاه نحو صرف النفقة على مسؤوليته، من خلال اللجوء إلى إجراء التغاضي، الذي يبقى إجراء استثنائي له شروطه.

خاتمة

تعتبر قضية إدارة المال العام ومواجهة الفساد المالي، ومراقبة أداء الأجهزة الحكومية من القضايا الملحة التي تحتاج إلى اهتمام بالغ، سواء من ناحية التشخيص وكشف مكامن الخلل، أو من ناحية بحث الحلول لمعالجتها، فقضية مراقبة المال العام وحمايته و ترشيده وتعظيم مردوده من المسائل الجوهرية التي لا بد من التفكير بها دوما لارتباطه بمصلحة المجتمع.

وانطلاقاً من ذلك كان الهدف من هذا البحث الوقوف على واقع الرقابة المالية ودورها في محاربة الفساد المالي، وتحليل وتشخيص لظاهرة الفساد المالي من خلال تعريفها، وتحديد أسبابها و أنواعها ومظاهرها وأثارها، كذلك التركيز على الأجهزة الرقابية ودورها في محاربة الفساد، من خلال الوقوف على الصلاحيات المخولة لها، والتعرف على التشريعات المنظمة لها، بالإضافة إلى تقييم وتقدير الدور الرقابي لهذه الأجهزة خاصة في الوقت الحالي الذي يشهد انتشار واسع للفساد المالي في مختلف الهيئات والمؤسسات العمومية الإدارية والاقتصادية على حد سواء.

ولقد تم التوصل إلى جملة من النتائج والتوصيات من خلال هذا البحث، سوف نقوم باستعراضها كما يلي:

بالنسبة للمبحث التمهيدي تم التوصل إلى النتائج التالية:

- 1) الفساد لغة ضد الصلاح وهو الخروج عن الاعتدال.
- 2) بالنسبة للفظ الفساد في الشريعة الإسلامية، القرآن الكريم حرم الفساد بجميع أنواعه، والله سبحانه وتعالى جعل كل المعاصي في الأرض فساداً، وان السنة النبوية الشريفة جاءت حاملة لنفس معاني القرآن الكريم.
- 3) لم يتم الإجماع على التعريف الاصطلاحي للفساد، ذلك راجع لاختلاف الاتجاهات الفقهية من جهة، و عمومية هذا اللفظ وسعة استخدامه في مختلف المجالات، سياسية اقتصادية، إدارية... الخ.
- 4) للفساد صور وأشكال متنوعة، متداخلة ومتشابكة يصعب التمييز بينها.
- 5) مفهوم الرقابة المالية لا يمثل وظيفة محددة، وانما هي عبارة عن نشاط متشعب ومتكامل.

- (6) تتعدد وتتوسع أوجه الرقابة المالية بتنوع الزاوية التي ينظر إليها الباحث.
- (7) وجود جملة من الأسس و المبادئ العامة التي تقوم عليها الرقابة المالية، والتي تميزها عن غيرها من أنواع الرقابة.
- (8) الحقيقة من وراء تكريس الرقابة المالية هو تحقيق جملة من الأهداف السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية و القانونية.

بالنسبة للفصل الأول تم التوصل إلى النتائج التالية

- (1) تتعدد وتتوسع الهيئات الرقابية بين هيئات تمارس رقابة قبلية و تتمثل في المراقب المالي والمحاسب العمومي، هيئات تمارس رقابة بعدية تتمثل في مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية.
- (2) يتضح من خلال التشريع المالي الجزائري المتعلق بالرقابة على المال العام، كثرة النصوص القانونية التنظيمية، وكان حقيقة المشكل تتمحور حول كم النصوص، التي تعددت وتتنوع وتعدلت من حين لآخر دون العمل بها وتجسيدها في ارض الواقع.
- (3) توسعت مهام هيئات الرقابة المالية في الجزائر ولكن على حساب إمكانياتها المادية والبشرية، ما يؤثر أكيد على فعاليتها في حماية المال العام من التبيد.
- (4) يهدف مجلس المحاسبة بصفته أعلى هيئة رقابية في البلاد إلى ممارسة الرقابة اللاحقة (البعدية) للحفاظ على المال العام، إلا انه لا يوجد له أي صدى واقعي، لعل ذلك راجع إلى عدم اكتراث السلطات العليا بالتقارير التي يعدها مجلس المحاسبة والتي تبين حجم الفساد الذي تتخبط فيه البلاد، بدءا من السلطة العليا و الوزارات الخ، كذلك عدم تمتع أعضائه بالاستقلالية الوظيفية، وعدم وجود ضمانات قانونية تمكن قضاة المجلس من تأدية وظيفتهم على الوجه المطلوب.
- (5) فقدان المفتشية العامة للمالية لسلطة الردع، وهو ما يفقد رقابتها الفعالية والنجاعة المطلوبة.

بالنسبة للفصل الثاني تم التوصل إلى النتائج التالية

- (1) محدودية الدور الذي تقوم به الرقابة المالية و المتمثل في الكشف عن المخالفات والتحقق من شرعية الالتزامات.

2) عدم خضوع بعض العمليات الى رقابة المراقب المالي، ما يجعل الباب مفتوح أمام تضخيم في المبالغ وبالتالي تبديد المال العام.

3) عدم تجاوب بعض المؤسسات الحكومية مع توصيات أجهزة الرقابة المالية، مما يعيق عملها ويحد من فعاليتها.

انطلاقاً من جملة هذه النتائج المتوصل إليها، ارتأينا اقتراح جملة من التوصيات:

1) إعادة النظر في القوانين المتعلقة بالرقابة المالية، لتتماشى مع التطور الحاصل في البلاد.

2) العمل على إزالة التداخل بين عمل الأجهزة الرقابية (مجلس المحاسبة مع المفتشية العامة للمالية والمراقب المالي مع المحاسب العمومي).

3) العمل على تفعيل الدور الرقابي لكل من مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، من خلال تعديل القوانين التنظيمية التي تحكمهما.

قائمة المصادر و المراجع

اولا: قائمة المصادر

القران الكريم

II معاجم اللغة والقواميس

- (1) الشيخ محمد بن أبي بكر الرازي، معجم مختار الصحاح، طباعة مكتبة لبنان، 1989.
- (2) مجمع اللغة العربية المعجم الوسيط، مكتبة الشروق الدولية، الطبعة 4، مص، 2004.
- (3) احمد مختار عبد الحميد عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، عالم الكتب، الطبعة الأولى، مصر، 2008.
- (4) منير البعلبكي، قاموس المورد القريب، انجليزي، عربي، دار العلم للملايين، لبنان، 2005.
- (5) جلال الدين المحلي، جلال الدين السيوطي، تفسير الجلالين، دار الهدى للطباعة والنشر، 2013، عين مليلة، الجزائر.
- (6) نخبة من العلماء، التفسير الميسر، مجمع الملك فهد لطباعة المصحف الشريف، ط4، المدينة المنورة، 2012 .
- (7) الخطيب احمد شفيق، معجم المصطلحات العلمية و الفنية والهندسية، الجديد المصور، انجليزي عربي، 2006.
- (8) ابو قاسم بن سليمان بن احمد الطراني، المعجم الأوسط، تحقيق طارق بن عوض الله محمد وصاحبه، دار الحرمين، بدون نشر، ج5.
- (9) انظر المعجم الوسيط قام بإخراجه، إبراهيم مصطفى، احمد حسن الزيات، حامد عبد القادر و محمد علي النجار، دار الدعوة، استانبول، تركيا، ط2، 1989، ص 363 .
- (10) لسان العرب لابن منظور، ج1، ص424.

III القوانين

(ا) التشريع الأساسي

- (1) المرسوم الرئاسي رقم: 438/96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 المتضمن دستور الجزائر، ج ر ج ج، عدد 76 لسنة 1996.

(ب) القوانين العادية

- 1) المرسوم التنفيذي 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة المالية السابقة التي يلتزم بها، ج ر ج ج العدد 82.
- 2) المرسوم التنفيذي رقم 374 /09 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة المالية السابقة التي يلتزم بها، ج ر ج ج عدد 67 الصادرة بتاريخ 19 نوفمبر 2009.
- 3) المرسوم التنفيذي 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر ج ج عدد 35 الصادرة في 15 أوت 1990 .
- 4) المرسوم التنفيذي 381/11 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011، يتعلق بمصالح المراقبة المالية، ج ر ج ج، العدد 64.
- 5) المرسوم التنفيذي رقم 314/91 المؤرخ في 19/9/1991 ، يتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف المحاسبون العموميون.
- 6) القانون 05/80 بتاريخ 1980/03/01 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ج ر ج ج، عدد 20، 1980.

ج) الأوامر

- 1) القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و محاربه الصادر بتاريخ 20/02/2006، ج ر ج ج، عدد رقم 14 لسنة 2006.
- د) المراسيم الرئاسية:
- 1) المرسوم الرئاسي رقم 53/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية، ج ر ج ج، عدد 10، لسنة 1980.
 - 2) المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المؤرخ بتاريخ 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر ج ج عدد 50 الصادرة في 20 سبتمبر 2015 .

ثانيا: المراجع باللغة العربية

أولا: الكتب

- 1) محمد خالد المهاني، ورقة عمل مقدمة في الملتقى العربي الثالث، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، المنعقد في الرباط، المملكة المغربية، مايو 2008.

- (2) البشير علي محمد الترابي، مفهوم الفساد في ضوء نصوص القرآن و السنة النبوية، المؤتمر العربي لمكافحة الفساد أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، مركز الدراسات و البحوث الرياض، 2003.
- (3) صحيح البخاري، الحديث، قسم 1946.
- (4) محمد بن زيد القزويني، سنن بن ماجه، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي، دار الفكر بيروت، ب ت، ج 1404.
- (5) جمعة الإمام احمد بن شعيب النسائي، سنن النسائي، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي دار الفكر، بيروت، ب ت، ج 1، ص 83.
- (6) علاء الدين علي المتقي بن حسام الدين، كنز العمال الحديث، مؤسسة الرسالة، بيروت ب ت، حديث رقم 43940.
- (7) انظر فارس رشيد البياتي، الفساد المالي والإداري في المؤسسات الإنتاجية والخدمية دار آيلة للنشر والتوزيع، الأردن.
- (8) أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي الخاص، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر 2007.
- (8) حسين حسين شحاتة، الفساد المالي، أسبابه و صورته وعلاجه، مجلة الوعي الإسلامية العدد 552، يوليو 2011،
- (9) محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ص 171.
- (10) شادي أنور كريم الشوكي، الرقابة على المال العام في الاقتصاد الإسلامي، دار النفائس للنشر والتوزيع، الأردن 2012.
- (11) عيسى أيوب الباروني، الرقابة الإسلامية في عهد الرسول والخلفاء الراشدين، منشورات الجمعية الدعوة الإسلامية العالمية، طرابلس، ليبيا، 1986.
- (12) بسام عبد الرحيم عياصرة، الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي، دار الحامد، الأردن، ط 2010، 1 .
- (13) محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان.

- 14) عبد الكريم صادق بركات، يونس احمد البطريق، حامد عبد المجيد الدراز، **المالية العامة**، الدار الجامعية بيروت، 1986، ص 141 .
- 15) حسين مصطفى حسين، **المالية العامة**، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995، ص 86.
- 16) إبراهيم عبد العزيز شيخا، **الإدارة العامة "العملية الإدارية"**، الأردن، دار النشر العربية، 1983.
- 17) محمد فتحي، **مصطلحا إداريا (إيضاح ... وبيان)**، القاهرة، دار النشر الإسلامية، 2003، ص، ص، 294، 296.
- 18) علي الشريف، **الإدارة المعاصرة**، الإسكندرية، الدار الجامعية، 2003.
- 19) منال طلعت محمود، **أساسيات في علم الإدارة**، الإسكندرية، المعهد العالي للاجتماعية، 2003.

III الرسائل العلمية

أولا رسائل الدكتوراه

- 1) حاحة عبد العالي، **الآليات القانونية لمحاربة الفساد الإداري في الجزائر**، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون عام، جامعة محمد خيضر، بسكرة.
- 2) القادر موفق، **الرقابة المالية على البلدية في الجزائر دراسة تحليلية ونقدية**، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في علوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2014، 2015.
- 3) زيوش رحمة، **الميزانية العامة للدولة في الجزائر**، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
- ثانيا، رسائل الماجستير:**

- 1) عز الدين فؤاد، **استخدام أدوات المحاسبة العمومية في الرقابة على تنفيذ النفقات**، دراسة حالة المؤسسة الاستشفائية العمومية الشريعة - تبسة - مذكرة لنيل شهادة الماجستير تخصص محاسبة ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر، 2011 .

(2) سامية شويخي، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص تسيير المالية العامة، جامعة محمد بلقايد، تلمسان، الجزائر، 59، 2011

IV المقالات العلمية

- (1) مزيتي فاتح، رقابة المراقب المالي على الإدارة العامة، الواقع، المعوقات و الحلول، مجلة تاريخ العلوم، العدد الثامن، ج2، جوان 2017.
- (2) حسيني محمد العيد، الوقاية من مخاطر الفساد في قطاع الصحة في الجزائر، دفاتر السياسة و القانون، دون تاريخ النشر.
- (3) عامر الكبيسي، الفساد الإداري رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة، المجلة العربية للإدارة، مجلة 20، العدد 1 حزيران 2000 .
- (4) مبارك بوعشة، الفساد أشكاله، أثاره وطرق معالجته، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، العدد 1، 2007 .
- (5) ظاهرة الفساد المالي والإداري ودورها في تحجيم أداء الاقتصاد العراقي بعد العام 2003، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة الثامنة 2016 .

V المؤتمرات العلمية

- (1) صرارمة عبد الحميد، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات جامعة ورقلة، الجزائر، 8-9 مارس 2005 .
- (2) شيخ عبد الصديق، المداخلة 37 بعنوان رقابة الأجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية، جامعة مدية، ص، ص 08، 09.
- (3) عبدالعالي محمدي، مداخلة بعنوان دور محافظ الحسابات في تفعيل آليات حوكمة البنوك للحد من الفساد المالي، أقيمت في الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، يومي 6 و 7 ماي 2012.

4) محمد علي إبراهيم الخصبية، الفساد المالي والإداري و سبل مكافحته، ورقة عمل مقدمة في الملتقى العربي الثالث بعنوان آليات حماية المال العام و الحد من الفساد الإداري، المنعقد في الرباط، المملكة المغربية، مايو 2008.

IV المقالات الصحفية

- 1) احمد ناصر الفيلى، الفساد مفهوم ومعايير، صحيفة الوسط البحرينية، العدد 12572 الاثنين 21/09/2009.
- 2) نزار الأمير تركي الغانمي، حمد جاسم محمد الخزرجي، الفساد المالي والإداري ودوره في تحجيم الاقتصاد العراقي بعد الاحتلال الأمريكي للعراق 2003، المؤتمر العلمي السنوي الثالث عشر لكلية القانون، جامعة أهل البيت، العراق.
- 3) تقرير فاطمة الزهراء حمادي، المال العمومي تحت مجهر مجلس المحاسبة
صلاحيات أوسع لهيئة دون صلاحيات، EchorouknewsTV، بتاريخ 10 فيفري 2016.

VI المقالات على شبكة الانترنت

- 1) www.eco-algeria.com يوم 03 ماي 2018 على الساعة 17:20 .
- 2) Khitasabdelkarim.wordpress.com يوم 22/04/2018 على الساعة 22:22.
- 3) www.mouwazaf-dz.com يوم 22/04/2018 على الساعة 22:22.
- 4) موقع شبكة الإعلام العربية www.moheet.com
- 5) للتعرف على موقف البنك الدولي من الفساد انظر:
unitedprees international. Skopje . Macedonia. 2003. P .18
Samvaknin. **Krimeandcorruption**

قائمة الملاحق

الملاحق رقم 01	نموذج مقرر التسخير
الملاحق رقم 02	نموذج سند الطلب
الملاحق رقم 03	نموذج عملية اقتناء تجهيزات لمقر مديرية الصحة والسكان لولاية بسكرة
الملاحق رقم 05	نموذج لبطاقة تحليلية
الملاحق رقم 06	نموذج رسالة تعهد
الملاحق رقم 07	نموذج تصريح بالنزاهة
الملاحق رقم 08	نموذج تصريح بالاككتاب
الملاحق رقم 09	نموذج تقرير تقديمي
الملاحق رقم 10	نموذج رفض مؤقت
الملاحق رقم 11	نموذج مقرر التغاضي

الملحق رقم 02 يتضمن

نموذج سند طلب

الملحق رقم 03 يتضمن

نموذج عملية اقتناء تجهيزات لمقر مديرية الصحة

والسكان لولاية بسكرة

الملحق رقم 05 يتضمن

نموذج بطاقة تحليلية

الملحق رقم 07 يتضمن
نموذج التصريح بالنزاهة

الملحق رقم 08 يتضمن
نموذج التصريح بالاككتاب

الملحق رقم 09 يتضمن
نموذج التقرير التقديمي

الملحق رقم 10 يتضمن

نموذج رفض مؤقت

ملحق رقم 11 يتضمن
نموذج مقرر التراضي

المخلص

نظرا لاستفحال ظاهرة الفساد المالي وتنوع أساليبه وتعدد مظاهره، ونظرا لانعكاساته على هشاشة سلطة الدولة، واخللة اقتصادها، هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على ماهية الفساد، وتشخيص أسبابه وتحديد ابرز مظاهره وأنواعه من جهة، والتطرق الى تعريف الرقابة وتحديد أنواعها وأهدافها ، وتعداد مبادئها من جهة ثانية في المبحث التمهيدي ، لنتطرق الى ابرز الهيئات التي انشأت ، واسندت لها مهمة السهر على رقابة المال العام وحمايته من الاختلاس والتبديد ، يأتي على رأس هذه الهيئات مجلس المحاسبة، الذي له دور رقابي فعال، من خلال كشف وضبط المخالفات وجرائم الفساد المالي، بما له من صلاحيات رقابية سواء كانت قضائية من خلال التأكد من مدى احترام الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول في مجال تقديم الحسابات، ومراجعة حسابات المحاسبين العموميين، ومراقبة الانضباط الميزانياتي، أو صلاحيات إدارية تتمثل أساسا في حق الاطلاع وسلطة التحري ورقابة نوعية التسيير و رقابة التدقيق و مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، والتي دعمت بموجب تعديل قانون مجلس المحاسبة رقم 02/10 سنة 2010، بهدف تفعيل الدور الرقابي للمجلس من خلال توسيع صلاحياته.

كما أوكلت للمفتشية العامة كهيئة إدارية جملة من المهام تتلخص في الرقابة، التدقيق و التقييم، والتي بأدائها لهذه المهام تساهم في محاربة الفساد المالي. هذه الأجهزة تمارس رقابة بعدية، من جهة أخرى هناك هيئات رقابية تمارس الرقابة القبلية و تتمثل في المراقب المالي الذي يسهر على محاربة الفساد، من خلال إبداء رأيه القانوني سواء بالتأشيرة على النفقة المشروعة أو رفضها في حالة العكس، كما تدخل المشرع ووسع من نطاق الرقابة المالية للمراقب المالي لتشمل كافة البلديات مع نهاية 2012، في حين يتولى المحاسب العمومي السهر على دقة ومشروعية الحسابات. للتعرف اكثر على دور هذه الهيئات، كانت مصلحة الرقابة المالية لولاية بسكرة كهيئة رقابية تابعة لوزارة المالية ، نموذج للدراسة .