

جامعة ابن خلدون - تيارت



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



الموضوع:

أجهزة الرقابة المالية على الهيئات الادارية

مقدم ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: علاقات مهنية

إشراف الأستاذ:

معمار خالد

من إعداد الطالبة:

بن شريف أحلام

أعضاء لجنة المناقشة

د. بلاق محمد..... رئيسا

أ. معمر خالد..... مشرفا

أ. حاج شعيب فاطمة الزهراء..... مناقشا

السنة الجامعية: 2015م / 2016م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"وَكُلَّ إِنْسَانٍ أَلْزَمْنَاهُ طَائِرَهُ فِي عُنُقِهِ ۖ وَنُخْرِجُ لَهُ يَوْمَ الْقِيَامَةِ
كِتَابًا يَلْقَاهُ مَنْشُورًا (13) اِقْرَأْ كِتَابَكَ كَفَىٰ بِنَفْسِكَ الْيَوْمَ عَلَيْكَ
حَسِيبًا (14)"

سورة الإسراء، الآية 13-14

شكر وعرفان

الحمد لله رب العالمين

حمداً بليغاً يوافي النعمة، الذي وفقني لإتمام هذا العمل

وأسأله المزيد من فضله وكرمه

ومن باب الاعتراف بالفضل

أتقدم بجزيل شكري وخالص تقديري

إلى الأستاذ معمر خالد

الذي قبل الإشراف على هذا البحث ولم يبخل علي بشيء من علمه

كما أتقدم بشكري العظيم وامتناني

إلى كل أسرة الجامعة

وإلى كل من ساهم في إنجاح هذا البحث

بن شريف أحلام

إهداء

إلى الوالدين الكريمين

إلى أخواتي نريمان، شفيقة وأزواجهن

إلى رانيا

إلى أخي محمد الأمين

إلى نور عيني هيثم عماد

إلى كل الأهل والأصدقاء

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة نجاحي

باللغة الانجليزية	باللغة الفرنسية	المصطلح باللغة العربية
Audit Impacts	Impactes du Contrôle Financier	آثار الرقابة المالية
Audit Tool	Instrument de Contrôle	أداة الرقابة المالية
Auditing Methods	Méthodes du Contrôle	أساليب الرقابة المالية
Public Funds	Financier	الأموال العامة
Financial Management	Fond, deniers publics Gestion Financiers	الإدارة المالية
Audit Recommendations	Recommandations de Contrôle	توصيات الرقابة المالية
Audit	Contrôle Financier	رقابة مالية
Administrative Control	Contrôle Administratif	رقابة ادارية
Concomitant Audit	Contrôle concomittant	رقابة مرافقة
Efficiency Audit	Contrôle de L'efficience	رقابة على الكفاءة
Effectiveness Audit	Contrôle de L'efficacité	رقابة على الفعالية
Post Audit	Contrôle a Posteriori	رقابة لاحقة
Pre-Audit	Contrôle a Priori	رقابة مسبقة
Internal Control	Contrôle Interne	رقابة داخلية
Legality Audit	Contrôle de la légalité	رقابة على المشروعية
Audit Committee	Comité du Contrôle Financier	لجنة الرقابة المالية

قائمة المختصرات

المصطلح	اختصاره
دكتور	د
أستاذ	أ
دون طبعة	دط
قرن الميلاد	ق م
المفتشية العامة للمالية	م الع للم

مقدمة

لقد أصبح مفهوم الدولة الحديثة مرتبطا ارتباطا وطيدا بمصطلح أساسي ألا وهو الميزانية العامة للدولة، حيث تغيرت وظائف هذه الأخيرة من دولة حارسة وظيفتها الأمن والدفاع وحفظ النظام العام وحماية الضرائب إلى دولة متدخلة في جميع الميادين لاسيما الميدان الاقتصادي والاجتماعي، ثم إلى دولة رخاء ورفاهية وخدمات.

فالدولة تمارس نشاطاتها المختلفة عن طريق استغلال الأموال العمومية، حيث يمكن أن تستغلها بصفة مباشرة أو تفويضها لهيئات أخرى كالجماعات المحلية و الهيئات العمومية تكمن في أنها عصب الحياة بالنسبة لكيقونة الدولة، و وسيلتها الأساسية في الحفاظ على وجودها واستقرار معالمها وتأمين العيش الكريم لمواطنيها فمن خلالها يمكن تحقيق التنمية في مختلف مجالات الحياة لا بل تأمين الرفاهية بأجل صورها لمختلف فئات المجتمع.

فالمال العام يقصد به كل الموارد المالية التي تحصل عليها الإدارات العامة (الحكومية/الرسمية) على جميع المستويات، وما يقابلها من نفقات عامة تقوم بها تلك الإدارات، والمال العام يعني النشاطات التي تقوم بها الإدارات والمؤسسات وجميع ما يتبعها من منشأة ومصالح ومرافق عمومية وغيرها المملوكة من قبل المجتمع كليا أو جزئيا، من اجل الحصول على الموارد المالية (إيرادات عامة (recettes publiques) بغرض إعادة صرفها في النفقات العامة (dépense publique) لصالح المجتمع نفسه.

ولا يمكن التطرق إلى الأموال العمومية دون التطرق إلى الميزانية العامة أو تسيير ميزانيات الإدارات العمومية، فدراسة المالية العامة لا تكفي للإطلاع على جميع الأموال العمومية وتوزيعها (إيرادات، نفقات).

فالميزانية العامة للدولة هي عبارة عن وثيقة يتم خلالها توقع وترخيص لكل سنة مالية لمجموع الأعباء وموارد الدولة والتي تتخذ في شكل تشريعي، وعليه فالميزانية تضم الإيرادات والنفقات المتعلقة بالمصالح العمومية والهيئات الإدارية والتي يحكمها في الجزائر القانون العضوي 17/84 المتعلق بقوانين المالية والذي ينص على أن ميزانية الدولة يجب أن تتضمن تقدير لكل الإيرادات من جهة وجميع النفقات المتوقعة من جهة أخرى.

أن عملية التنفيذ المتعلقة بميزانية الإيرادات العمومية هي المرحلة التي تلي مرحلة المصادقة عليها من طرف السلطة التشريعية، وتقوم هذه العملية على تدخل نوعين من الأعوان ألا وهما:

les comptables من جهة والمحاسبون العموميين
publiques من جهة أخرى كلُّ يتدخل حسب اختصاصه في عملية التنفيذ.

وتقوم عملية التنفيذ الخاصة بنفقات الميزانية العامة على مبدأ أساسي ألا وهو مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين le principe de séparation entre d'exécution les agents.

ويعتبر المبدأ الأساسي الذي تقوم عليه المحاسبة العمومية حيث نصت المادة 55 من قانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية على أنه: "تتناق وتنافى وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي" حيث أن نشاطات الأمر بالصرف تتعلق بنشاطات إدارية محضة تتمثل في اتخاذ القرارات الخاصة بتنفيذ العمليات المالية للدولة - الإيرادات والنفقات - أما المحاسب العمومي فعمله محاسبي محض ذو طبيعة مادية يتجسد في تطبيق قرارات الأمر بالصرف، و الهدف من وجود هذا المبدأ هو تقسيم العمل الإداري وحسن استعمال الأموال العمومية وإيجاد رقابة مزدوجة وجدية العمليات المالية والصندوق وتسهيل عملية الرقابة والقضاء على التلاعبات بالأموال العمومية، كما نجد استثناءات عدة على هذا المبدأ وتتمثل في:

Les avances التسبيقات -

Les fonds spéciaux الأموال الخاصة -

le paiement sans ordonnancement الأموال المدفوعة بدون أمر مسبق بالدفع -

لكن تسيير المال العام يمكن أن يجيد عن طريق النزاهة والعقلانية وبالتالي الولوج إلى دوامة اختلاس الأموال ونهبها وهنا تبرز أهمية الرقابة على تسيير الأموال العمومية حيث تساهم إلى حد كبير في ترشيد استغلالها وبالتالي تحقيق أكبر استفادة ممكنة من إنفاقها كما أضحت الرقابة المالية من أهم مقومات الدولة فهي ضرورة ملحة لحماية المال العام كما أن تنظيمها من أدق التنظيمات لما لها من أثر فعال على سلوك الأفراد والجماعات وما يعكسه ذلك من آثار على الاقتصاد الوطني بوجه عام.

وقد هدف المشرع الجزائري لتدعيم نجاعة وفعالية تنفيذ العمليات المالية ورقابتها بإنشاء هيئات رقابية كرقابة البرلمان والمحاسب العمومي والمراقب المالي والمفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة ومختلف الأجهزة الرقابية وهذه كلها تشكل نظام الرقابة على الأموال العامة في الجزائر. فالرقابة على تنفيذ النفقات العمومية هي المرحلة الأخيرة المتعلقة بدورة الميزانية العامة للدولة فبعد الإعداد، الإقرار والتنفيذ تأتي الرقابة على التنفيذ كمرحلة نهائية.

فالرقابة بمفهومها العام هي كل نشاط من خلاله يتم التأكد من شرعية وقانونية وملائمة تسيير الأموال العمومية من طرف السلطة التنفيذية، ونجد أن الرقابة لها عدة مبررات أهمها المبرر السياسي والمبرر المالي.

المبرر السياسي: هو التأكد والتدقيق من مدى احترام إرادة البرلمان من طرف السلطة التنفيذية لمنع هذه الأخيرة من تجاوز صلاحياتها (تجاوز الاعتمادات المرخص بها والتحصيل الفعلي للإيرادات).

المبدأ المالي: أن ندرة الموارد تتطلب الرقابة على تخصيصها واستعمالها الفعلي وعليه فإن الرقابة تمنع الإسراف والتبذير وسوء استعمال الأموال العمومية من خلال مراقبة من ينفذون النفقات ويحصلون الإيرادات ويعقدون الصفقات ويمكن أن نميز بين ثلاثة أنواع للرقابة:

رقابة المطابقة: تمارس على كل تصرف أو تسيير للأموال العمومية من خلال النظر في مدى مطابقة العمليات للنصوص والتشريعات المعمول بها.

رقابة الأداء: التأكد من التسيير السليم للأموال العمومية واكتشاف الأخطاء الناجمة عن عملية التسيير لتفاديها في المستقبل.

رقابة اقتصادية: تتأسس على ترشيد وعقلنة استعمال الموارد المالية لكي تؤدي إلى مطابقة توقعات، الميزانية للأهداف المبرمجة.

تعتبر رقابة الأجهزة والهيئات المالية من أكثر أنواع الرقابة فعالية حيث تتضمن مجموع أنواع الرقابة المالية المطبقة على جميع المؤسسات العمومية، كما أن الرقابة المنظمة بموجب قانون الصفقات العمومية والمدعمة بأنواع أخرى من الرقابة، تساهم بشكل هام في ترشيد النفقات العمومية.

وتنقسم رقابة الأجهزة والهيئات المالية إلى رقابة سابقة تمارس من طرف المراقب المالي والمحاسب العمومي، ورقابة لاحقة تقوم بها المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة بالإضافة للجان والخلايا، (خلية معالجة الاستعلام المالي).

فالرقابة المالية السابقة من أهم مراحل الرقابة المالية وتعني قيام هيئات الرقابة المالية بمراقبة الأعمال والتصرفات المالية للهيئات الإدارية قبل وقوعها، سواء كانت متعلقة بالنفقات أو التعاقدات والتصرفات المالية على أكبر قدر من الدقة والصحة أي قبل أن يدخل التصرف المالي حيز التنفيذ، وتكون قبل التأشير وإعطاء الإذن بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات وتمارس من طرف المحاسب العمومي والمراقب المالي فهي إذا إجراء وقائي يهدف إلى منع وقوع أي تجاوزات غير مشروعة.

ويمكن تقسيم الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات العمومية إلى قسمين:

- فنجد الرقابة التي يمارسها المراقب المالي.
- والرقابة التي يمارسها المحاسب العمومي.

إن الرقابة على تنفيذ نفقات الميزانية العامة للدولة تكون من طرف المراقب المالي، ويحكم هذه الرقابة المرسوم التنفيذي 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها الذي أعطى أهمية خاصة لرقابة المراقب المالي معززا بذلك المهام المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي 33/90 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتضمن القانون الأساسي للعمال التابعين للأسلاك الخاصة للإدارة المكلفة بالمالية والذي أعطى للمراقب المالي مكانة هامة في الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية.

وحسب المرسوم 414/92 فإن الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات العمومية المتعلقة بالميزانية العامة للدولة والميزانيات الأخرى تطبق على النفقات الملتزم بها من طرف جميع المؤسسات والإدارات التابعة للدولة وتمارس من طرف مراقبون ماليون يساعدهم في ذلك مراقبون ماليون مساعدون.

فرقابة المراقب المالي تقوم على محورين أساسيين ألا وهما:

- رقابة سابقة على النفقات الملتزم بها.

- محاسبة الالتزام بالنفقات.

وتنتج عنها حالتين إما مطابقة الالتزام بالنفقة للشروط بالتالي يقوم المراقب المالي بوضع التأشيرة على بطاقة الالتزام وإما عدم المطابقة، وهنا تكون أمام حالة الرفض *le rejet* والتغاضي *passer outre* وينقسم الرفض إلى رفض مؤقت *le rejet provisoire* أو رفض نهائي *le rejet définitif*.

أما فيما يخص رقابة المحاسب العمومي فقد نصت المادة 36 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية تنص على أن المحاسب العمومي قبل قبوله للنفقة يجب عليه أن يتأكد من:

- مطابقة عملية الإنفاق للقوانين والتنظيمات والتأكد من صحة الأمر بالصرف أو نائبه، توفر الاعتمادات وعدم انقضاء الدين بالتقادم الرباعي. *la déchéance quadriennale*. كما عليه التأكد من عدم وجود معارضة *opposition* و التأكد من وجود التأشيرات المنصوص عليها قانونا والتأكد من إنجاز الخدمة *le service fait*.

وينتج عنها إما مطابقة ملف النفقة للقوانين والتنظيمات المعمول بهما فيقوم المحاسب العمومي بإتمام المرحلة الأخيرة من عملية الدفع وذلك بتسديد المبلغ المشار إليه في حوالة الدفع أو أمر الدفع وبالتالي تكون مراحل تنفيذ النفقة العمومية قد انتهت.

وإما تكون أمام عدم مطابقة ملف الالتزام، وفي هذه الحالة يقوم المحاسب العمومي برفض إجراء عملية الدفع الخاصة بالنفقة الملتزم بها مع ذكر الأسباب والملاحظات المبررة لذلك.

أما فيما يخص الرقابة البعدية على تنفيذ الميزانية وهذا النوع، يمارسه كل من مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية و خلية معالجة الاستعلام المالي ولجان مراقبة الصفقات العمومية وهو ما كان صميم دراستنا وكان له نصيب وافرا من بحثنا.

1- أهمية الموضوع:

تكمن الأهمية العلمية والعملية لهذا الموضوع المتعلق بقواعد الرقابة المالية وأجهزتها في أنه محاولة جادة على بساط البحث والتنقيب بمنطق علمي وإجرائي في مجال النظام المالي على مستوى القانون الجزائري، وتحفيز هذه الجهات الرقابية نحو تبني المبادئ والقواعد والمعايير التي تكشفها الدراسات والبحوث الأكاديمية والفنية المتخصصة، وتتوصل إليها بعد جهود مضيئة من البحث

والدراسة ورفع الغموض وما يثيره من إشكالات قانونية في حفظ المال العام، لصيانة وحماية الأموال العمومية.

وما هذا الموضوع إلا محاولة لبسط شيء من الإيضاح لهذه الأجهزة الأساسية في النظام المالي للدولة وفتح الطريق للباحثين للاستفاضة والتحري والتنقيب أكثر.

2- أسباب اختيار الموضوع:

هناك جملة من الأسباب الموضوعية والذاتية جعلتني أميل لهذا الموضوع:

" أجهزة الرقابة المالية على الهيئات الإدارية" (المفتشية العامة للمالية، مجلس المحاسبة) من أهمها:

أ- حيوية الموضوع وتحدد البحث في هذا المجال خاصة وأن مجال النظام المالي وأجهزة الرقابة على المال العام يعتبر من القضايا الأساسية في الحياة العامة.

ب- الأهمية القصوى التي يحظى بها النظام المالي في كل دولة و دوره الخطير في البناء المؤسساتي والقانوني للدولة والمجتمع، مما يوجب وضع أجهزة فعالة للقيام بعملية الرقابة على إنفاق و صرف المال العام والتصرف في الموارد والممتلكات العامة.

ت- المساهمة في إثراء حقل المكتبة في موضوع النظام المالي وقواعد الرقابة المالية.

ث- محاولة الوصول إلى بناء دراسة جادة في هذا الميدان لفتح المجال من اجل التطرق لمجال الرقابة المالية والأجهزة القائمة على ممارستها - المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة - في الجزائر ومحاولة تسليط الضوء على خلية معالجة الاستعلام المالي والمهمة المنوطة لها والدور الحاسم في المحافظة على الأموال العامة وحسن التصرف فيها وإدارتها وإنفاقها.

3- طرح إشكالية الموضوع:

يثير موضوع المال العام والرقابة عليه تساؤلات مهمة وعديدة من حيث توفر الإرادة السياسية الحقيقية لدعم هيئات الرقابة، ومدى فاعلية هذه الهيئات والوسائل في المجال الرقابي، وحصيلة هذه الهيئات وهل استطاع فعلا القيام بدور رقابي فعال؟ أم أنها لا زالت تعاني من نقص الأدوات والوسائل والكادر البشري؟ وهل فعلا أن بعض الهيئات الرقابية لا زالت بحاجة إلى رقابة نفسها قبل رقابة غيرها؟ وهل تسيير الهيئات الرقابية نحو تعميق رقابة أفضل وأكثر فعالية أم أنها لا زالت تراوح مطرحها، دون تقديم الكثير؟ وأخيرا هل استطاعت الأجهزة والهيئات الرقابية الوقوف أمام قرصنة ونهب المال العام؟ أم أنها مجرد هيئات صورية ليس إلا؟.

فما هي أجهزة الرقابة المالية على الهيئات الادارية؟ هذا الإشكال وما تولد عنه من أسئلة فرعية ما دفعني إلى المبادرة بهذه الدراسة.

4- خطة البحث:

تناولت دراسة هذا الموضوع في فصلين وخاتمة، حيث في الفصل الأول تم معالجة الرقابة المالية العامة ككل (من حيث نشأتها مفهومها وأشكالها)، أما الفصل الثاني تم التعرض من خلاله لمختلف هيئات الرقابة المالية من ناحية الأجهزة القائمة على هذه العملية. كما قسما كلا الفصلين إلى ثلاث مباحث بغرض استفاء الموضوع لكم هائل من المعلومات ومعالجته من مختلف النواحي.

أ- الفصل الأول بعنوان الرقابة المالية العامة (نشأتها مفهومها وأشكالها):

جاء هذا الفصل من خلال ثلاث مباحث فالمبحث الأول تناول التطور التاريخي لمفهوم الرقابة المالية حيث خصصنا المطلب الأول التاريخ الشرقي للرقابة المالية في الفروع الثلاث الفرع الأول في العراق و الثاني في مصر والفرع الثالث عن الرقابة المالية في العصور الإسلامية أما المطلب الثاني جاء تحت عنوان التاريخ الغربي للرقابة المالية فالفرع الأول الإمبراطورية الرومانية والفرع الثاني في أوروبا فأخذنا مثال ابرز الدول الأوروبية فرنسا ايطاليا بريطانيا أما الفرع الثالث خصص للرقابة المالية في الولايات المتحدة الأمريكية أما فيما يخص الفرع الرابع فقد تعرضنا من خلاله لظهور المؤسسات الرقابية والنظريات الفقهية للرقابة المالية والمطلب الثالث تضمن التطور الوظيفي للرقابة المالية من خلال اتجاهين التقليدي والحديث وجاء أيضا بالمفهوم الجديد الشامل للرقابة الحكومية وأبعادها فيما يخص الرقابة المالية ومدى الالتزام بالقوانين، رقابة الأداء، رقابة الكفاية و رقابة الفعالية أما المبحث الثالث والأخير في هذا الفصل ضم ماهية الرقابة من التعريف اللغوي والاصطلاحي للرقابة المالية والمعايير والمبادئ التي تقوم عليها الرقابة المالية وأساليبها.

ب- الفصل الثاني جاء تحت عنوان أجهزة أو هيئات الرقابة المالية:

حيث قسمنا هذا الفصل أيضا إلى ثلاث مباحث، خصصنا لكل هيئة أو جهاز رقابي مبحث يضم نشأة تلك الهيئة الرقابية وتنظيمها و المهام التي تقوم بها لممارسة نشاطها و كذا التشكيلة القائمة عليه و في الأخير تقييم الرقابة التي يمارسها وما هي النتائج التي يتوصل إليها، وقد تناولنا ثلاث أجهزة رقابية و هي المفتشية العامة للمالية بعدها مجلس المحاسبة و في الأخير اللجان والخلايا (خلية معالجة الاستعلام المالي).

ج-الخاتمة: وهي حوصلة نهائية لما جاء في الفصلين ، مع ما أمكن التوصل إليه من نتائج في هذا البحث والتوصيات وآفاق الدراسة.

كل هذا وفقا للخطة التفصيلية التي يتضمنها فهرس الموضوعات في آخر المذكرة.

5- المنهج المتبع في الدراسة:

إن طبيعة هذه الدراسة بصفتها تناولت النظام المالي في الجزائر وأجهزة الرقابة على الأموال العمومية جعلت أن يكون المنهج المناسب فيها هو المنهج الوصفي.

كإطار منهجي ملائم للبحث والتنقيب، وما فرضه عرض المادة لتوصيف الجانب الهيكلي والتنظيمي لمختلف الهيئات الرقابية، ثم أن تشعب الدراسة وتوسعها فرض أثناء ذلك توظيف بعض مناهج البحث العلمي الأخرى التي تشكل دعامة متينة لتناول الدراسة وفق منهج متناسق وعلمي، كالمنهج الاستقرائي الذي تم به تتبع واستقصاء تفاصيل المادة العلمية وأجزائها لإعادة صياغتها وتركيبها في شكل قواعد ومبادئ وأحكام عامة تتوافق وطبيعة الموضوع وما يخدم هذه الدراسة.

كما لجأنا إلى توظيف المنهج التاريخي في مجال تتبع تاريخ وتطور مسار الرقابة المالية منذ القديم إلى عصرنا هذا، إضافة إلى مناهج أخرى لا استغناء عنها في المساعدة على دقة البحث ووضوحه وشموله كالمنهج التحليلي والاستنتاجي الذي يوظف لتحليل المادة العلمية من خلال تحليل النصوص القانونية وإعادة بناء النسق المعرفي المتولد من تفسيراتها ونتائجها بما يخدم وجهة الدراسة.

6- الدراسات السابقة:

لقد سبقني مجموعة من الدراسات الأكاديمية المتخصصة التي تناولت موضوع الرقابة المالية من أوجه مختلفة، كان لها فضل سبق علي كما أني استفدت منها كثيرا في توجيه بحثي هذا نحو غايته المقصودة والأهداف المنشودة على وفق خطته المقررة، كما أن طبيعة الموضوع المتعلق بدراسة قواعد الرقابة المالية وأجهزتها جعل جملة كبيرة من المراجع العلمية المختلفة مصدرا أساسيا لمادة هذا البحث سواء كانت مؤلفات أو كتب القانون والاقتصاد والمالية العامة المتخصصة منها والعامّة التي تناولت الموضوع من قريب أو من بعيد والتي ضمناها لقائمة المراجع في آخر المذكرة.

الفصل الأول

الفصل الأول: الرقابة المالية العامة (نشأتها مفهومها و أشكالها)

المال العام ركن أساسي في بناء الدولة، بوجوده تستطيع هاته الأخيرة الاحتفاظ بسيادتها وحريتها وللمحافظة على هذه السيادة والتمتع بالاستقرار، وحب عليه حمايتها من أشكال الفساد وسوء التسيير، ولا يتم ذلك إلا بوجود نظام فعال للرقابة المالية وتعد الرقابة المالية إحدى أهم الآليات التي تعتمد عليها الدول الديمقراطية في حماية المال العام، فهي تضفي جواً من الشفافية والتزاهة على تسيير الأموال العامة، كما تتميز بأثرها الكبير في الرفع من قدرة الجهات الحكومية في تسيير الأموال العامة بما ينعكس ذلك بالإيجاب على الاقتصاد الوطني من جهة ويحد من مظاهر الفساد في القطاع العام من جهة أخرى.

وبهذا عالج هذا الفصل مفهوم الرقابة المالية من خلال ثلاث مباحث التالية:

المبحث الأول: التطور التاريخي لمفهوم الرقابة المالية

المبحث الثاني: المفهوم الجديد الشامل للرقابة المالية

المبحث الثالث: مفهوم الرقابة المالية

المبحث الأول: التطور التاريخي لمفهوم الرقابة على المال العام

يمثل المال العام العمود الفقري لنشأة الدول وقيام الجماعات وهو لب الصراعات المستمرة بين الإنسان والطبيعة وبين المال والإنسان وأخيه الإنسان ولذلك حرصت الشرائع القديمة على حماية وإيجاد الوسائل الكفيلة بتنظيمه من حيث الإنفاق والتحصيل، وفرضت الضرائب والجمارك ونظمت القيود والسجلات المحاسبية، وفرضت الجزاءات القانونية على المخالفين لأحكام القوانين وأصبحت السلطة مسؤولة أمام الشعب عن حسن إدارة الأموال وتحقيق الأهداف منها.¹

المطلب الأول: التاريخ الشرقي للرقابة المالية

الفرع الأول: في العراق:

ظهرت فكرة المحاسبة في جنوب العراق الذي كان يقطنه السومريون قبل ثلاثة آلاف عام قبل الميلاد حيث وجدت وظائف الكاتب الذي يكتب الرسائل والوثائق القانونية وعقود البيع والشراء والاقتراض، إضافة إلى كونه يعمل محاسباً لتدوين الغنائم، ولا شك أن فكرة وجود محاسبة تعني رقابة بحد ذاتها، وقد شرعت القوانين المنظمة للشؤون الإدارية والمال، وكان من اختصاصات هذه الإدارة التحقيقات في الشكاوى والسهر على الأشغال الهامة ومراعاة الدقة في تحصيل الضرائب وكان مدير الإدارة المركزية في ذلك الوقت يقوم بتقديم كشف حساب دقيق عن قيمة محاصيل الزراعة لديه، وبذلك تتضح معالم نظرية المساءلة التي كان معمولاً بها في تلك العهود.²

و من أقدم الشرائع التي نظمت شؤون المال تشريع حمورابي حيث نصت المادة السادسة منه على السرقة وإعدام من تمسك بيده الأشياء المسروقة كما كانت هناك تشريعات أخرى كتقنين أورنمو وبلالاما ولبت عشتار واشنوننا.

الفرع الثاني: في مصر:

في مصر الفرعونية ظهرت فكرة الرقابة الإدارية التي تتولاها الإدارة قبل حوالي ألف عام قبل الميلاد، فكان هناك تشريع "حور محب" الذي تضمن في مادته الأولى إجراءات لمنع اغتصاب

¹ - عبد الرؤوف جابر، دور رقابة ديوان المحاسبة، دراسة قانونية مقارنة، مكتبة دار الثقافة، عمان، ص10 .

² - شويخي سامية، أهمية الاستفادة من آليات الرقابة الحديثة على المال العام، مذكرة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص 38.

السفن التي تستعمل في تسليم الضرائب والقرايين للآلهة كما تضمن إجراءات ضد الرشوة في تحصيل الضريبة العامة.

أما في العصر الروماني في مصر فقد ظهرت وظيفة مراقب الحساب الخاص و يراد بذلك المسائل المالية الغير عادية ومثال ذلك الغرامات التي تحصلها الحكومة والأراضي و الأموال التي ليس لها صاحب والتي يصدر أحكام بمصادرتها حيث كانت هذه الوظيفة من أخطر الوظائف في ذلك العصر.¹

الفرع الثالث: في عصور الحضارة الإسلامية:

قد اعتنى المشرع الإسلامي بالمال عناية كبيرة وأفرد له أبوابا للحديث عنه، واعتبر المال مال الله وأن الإنسان مستخلف فيه وله الحق التصرف فيه في إطار مجموعة من القواعد. وقد أنشئ لغايات إدارة المال العام ما يسمى بـ: "بيت المال" وهذا في المراحل الأولى لنشوء الدواوين الإسلامية وقد تطورت النظم الإسلامية عبر العصور الخلفاء الراشدين، الأمويين، العباسيين وبلاد الأندلس.²

المطلب الثاني: التاريخ الغربي للرقابة المالية:

رغم أن أشكال الرقابة في المالية العامة تعود إلى أواخر ق19 وبداية الق ال20م إلا أن الرقابة تمتد جذورها إلى قديم الزمن .حيث برزت منذ ظهور المجتمعات المنظمة التي استعانت بالضريبة وهكذا تشكلت المالية العامة .ففي أوروبا، يرجع هذا إلى القرن الاول ميلادي، أين كان أرسطو يدرس دساتير اليونان القديمة وكان يشير إلى أهمية مصداقية الحسابات للتسيير الجيد للمدينة.³

الفرع الأول: الإمبراطورية الرومانية:

في العصر الجمهوري لدولة روما الذي بدأ سنة (509) ق م ظهرت ثلاثة وظائف⁴:

¹ - عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 13-14.

² - الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مركز الإسكندرية للكتاب، ط4، الإسكندرية، 2006، ص 157.

³ - عبد الحميد محمد القاضي، مبادئ المالية العامة، دار الجامعات المصرية، ط4، الإسكندرية، مصر، ص 31.

⁴ - أحمد محبو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 2003، ص 21.

1-وظيفة الرقيب: يختص هذه الوظيفة بمراقبة الآداب العامة وإدارة أراضي الدولة وعمل إحصاء للمواطنين الرومان و ثرواتهم واختيار أعضاء مجلس الشيوخ. وكان يشغلها اثنان يتم انتخابهما كل خمس سنوات مرة، وكان ذلك قبل عام (381) ق.م حكرا على الخاصة من الناس، ثم أصبحت هذه وظيفة عامة يجوز توليها لأي كان من المواطنين.

2-وظيفة المحتسبان: أنشئت عام (367) قبل الميلاد وكانت صلاحيات هذه الوظيفة مراقبة أسواق المدينة، والأماكن العامة، ولها اختصاص قضائي في الأمور المتعلقة ببيع الرقيق والحيوانات، وقد كان يتولى هذه الوظيفة اثنان يتم انتخابهما لمدة عام غير قابل للتجديد¹

3-المحققون: وهذه الوظيفة تختص بالمسائل المالية والتحقيقات الجنائية ويشغلها أربعة ينتخبون لمدة عام قابل للتجديد، ومنذ عام (317) ق.م أصبح يجوز للعامه شغلها.

ويتضح من استعراض التاريخ الروماني في العصر الجمهوري مدى الاهتمام الذي أعطاه القانون الروماني للرقابة سواء أكانت مالية أو إدارية، وكيف تيقظ الرومان منذ القدم إلى أن تفعيل الدور الرقابي لا يكون إلا بممارسة صلاحيات الرقابة في ظل الاستقلال، ودون منح صاحب السلطة الأعلى حق الاعتراض على قرار المحتسب أو الرقيب ويلاحظ أن وظيفة المحتسب تشمل الرقابة المالية والقضائية والإدارية².

أما عن الصلاحيات بسؤال الحكام واستجوابهم أمام القضاء بعد انتهاء مدة ولايتهم عما أتوه من أعمال أثناء توليهم السلطة، فهو مجلس الشيوخ الذي كان يتكون من (300) عضو يختارهم القنصل ثم الرقيب وله اختصاصات تشريعية وإدارية ومالية ورقابية إضافة لسؤال الحكام واستجوابهم كما أنه يصادق على القوانين³.

1 _

<https://www.Denisproulx,management/de/sorganisations.publiques,maitto22%.net,org.ship>
تاريخ الاطلاع:22فيفري 2016

² -عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 51.

³ - شويخي سامية، المرجع السابق، ص 40.

الفرع الثاني: الرقابة المالية في أوروبا

أولا: في فرنسا:

أنشئت هيئة في عهد نابليون (1803-1807) تسمى مجلس المحاسبة أو مجلس الحسابات، وتتولى مراقبة الموازنة. وهو منظم على غرار المحاكم القضائية بخاصة مجلس شورى الدولة ويتألف من قضاة غير قابلين للعزل من قبل الحكومة، ومهمته البحث في صحة الحسابات دون مسؤولية المحتسب، وله صلاحيات إدارية ومالية بجانب الصلاحيات القضائية¹.

و قد أنشئ مجلس تأديبي للمخالفات المالية في فرنسا عام 1948 الذي يعاقب على المخالفات المالية بغرامات يصل حدها الأقصى إلى ما يساوي الراتب السنوي غير الصافي للموظف المخالف².

ثانيا: في إيطاليا

توجد في إيطاليا هيئة عليا تمارس الرقابة السابقة واللاحقة على أموال الدولة، وهي تتمتع بصلاحيات واسعة تشمل المحاسبين العموميين والأميرين بالصرف، حيث يقوم مندوبو الديوان بالتأثير على معاملات عقد النفقة وصرفها والتي هي من اختصاص مراقبي عقد النفقة ولا تدخل ضمن اختصاص محكمة الحسابات، حيث تكون قرارات هذه الهيئة المختصة بالرقابة الشاملة برفض التأثير غير قابلة للطعن إذا كان سبب الرفض راجعا إلى عدم توفر الاعتمادات اللازمة أو عدم توفر صحة تنسيب النفقة وفي غير هاتين الحالتين من المسائل الأخرى تستأنف القرارات أمام غرفة من غرف الديوان، ويمكن رفع الأمر أمام مجلس الوزراء³.

¹ - طاشمة بومدين، (الحكم الراشد، ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر)، مجلة التواصل، جامعة باجي مختار، عنابة، عدد 46، جوان، 2010، ص33.

² - محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 1، بيروت، 2005، ص22.

³ - محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 145.

ثالثا: في بريطانيا

يوجد في بريطانيا موظف سام يسمى "المراقب المدقق العام" يتم تعيينه من قبل الملك ويتمتع من قبل الملك ويتمتع باستقلال تام، ولا يعزل إلا بقرار مشترك من قبل مجلس العموم ومجلس اللوردات.¹

يقوم هذا الموظف بمراقبة جميع النفقات، وتعرض عليه أوامر الصرف التي يصدرها الوزراء ليأذن بصرفها عن كانت مطابقة للقوانين والأنظمة من حساب الإيرادات المودعة في بنك إنجلترا، تنتقل هذه المبالغ إلى حساب آخر مفتوح باسم: الدافع العام: الذي ينبغي أن يؤشر على جميع المدفوعات ويقدم المراقب المدقق العام تقريرا سنويا إلى مجلس العموم، ويعرض ابتداء على لجنة الملكيات العمومية، ليكون أساسا فيما بعد لممارسة الرقابة البرلمانية على المال العام، يتم في الواقع إعداد هذا التقرير بناء على التقارير الفرعية التي يقدمها الموظفون المرتبطون بالمراقب المدقق العام بشأن تدقيق الحسابات وتفاصيل سائر النفقات في كل وزارة.²

الفرع الثالث: الولايات المتحدة الأمريكية:

يقوم رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة على غرار ما هو موجود في بريطانيا وتأثر بوظيفة المراقب المدقق العام بتعيين "مراقب عام" لمدة خمس عشر سنة، يكون محصنا عن العزل من قبل الكونغرس إلا في حالات استثنائية، يتولى هذا المراقب التأثير على جميع الحوالات، وله أن يوقف دفع أية نفقة مخالفة للقانون، ويقرر مسؤولية الموظف الذي أمر بصرفها او قام بدفعها، كما يقوم بإصدار تقارير دورية وتقرير عاما ما يقدمه الكونغرس في نهاية كل سنة مالية.³

1 - عطية محمد رياض ، موجز في المالية العامة، دار المعارف، مصر، 1999، ص25.

2 - عطية محمد رياض، نفس المرجع، ص29.

3 - صدقي عاطف ، مبادئ المالية العامة، جامعة بيروت، لبنان، كلية الحقوق، 2004، ص51.

الفرع الرابع : ظهور المؤسسات الرقابية و النظريات الفقهية للرقابة المالية

إن الرقابة المالية تنصب على المسائلة التي تقوم بها هيئات و مصالح متخصصة قصد معرفة طرق تسيير الموارد العامة، فالرقابة المالية من أكثر المواضيع التي أثارت جدلا فقهيا مما أدى إلى ظهور مؤسسات رقابية ونظريات فقهية في هذا الشأن.¹

اولا : ظهور المؤسسات الرقابية:

بلغ التطور في مجال الرقابة المالية شأنا بعيدا على النطاق الإقليمي والدولي. وأنشأت لهذه الغاية منظمات دولية وإقليمية تجمع في إطارها عضوية الدول، ومن ذلك مثالا " المنظمة الدولية للأجهزة المحاسبية العليا (الانتوساي INTOSAI) وقد عيّنت هذه المؤسسة تنظيم أعمال الرقابة المالية في الدول المختلفة وتقديم التوصيات اللازمة لتطوير عمل تلك الأجهزة كما حرصت على التركيز على استقلالية الرقابة المالية.²

ثانيا : النظريات الفقهية للرقابة المالية

لم يتفق الفقهاء القانون حول تعريف الرقابة، نظر الاختلاف وجهات نظر كل منهم، فالرقابة بمعناها الواسع تعني التحقق من أن التنفيذ يتم وفقا للتوجيه المحدد في خطة العمل وضمن القواعد المقررة بهدف اكتشاف مواقع الخلل والأخطاء وإيجاد الحلول المناسبة لها، كما قد تعني الوصاية الإدارية وبالتالي فهي عملية الفحص والإشراف التي تقوم بها هيئة عليا للإطلاع والوقوف على طرق سير العمل في الهيئة السفلى الخاضعة للرقابة، قصد التحقق من أن عمليات الإنفاق والتحصيل قد تمت وفقا للأهداف المحددة لها.³

كما عرفت بالوظيفة التي تقوم بها سلطة مختصة قصدا لتحقيق من أن العمل يسير وفقا للأهداف المرسومة وفي ظل المبادئ المقررة قصد اكتشاف الأخطاء، حتى يتسنى تصحيحها في المستقبل، بينما عرفها بعض الأساتذة بمجموعة من العمليات تتضمن جمع البيانات المختلفة بهدف فحصها وتدقيقها وتحليلها للوصول إلى نتائج تقوم بها الأجهزة معينة للتأكد من تحقيق النشاط

1 - شيهوب مسعود ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج4 ، ديوان المطبوعات الجامعية، دط، الجزائر، 1999، ص32.

2 - عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 17.

3 - صدقي عاطف، المرجع السابق، ص53.

الإداري لأهدافه بكفاية، مع تقديم التوجيهات والإرشادات والنصح واتخاذ القرارات المناسبة بذلك برزت ثلاثة اتجاهات لتعريف الرقابة منهم من اعتمد لا على الهدف الذي تسعى الرقابة لتحقيقه، في حين استند فريق آخر على الإجراءات القانونية الواجبة الاحترام، بينما ركز البعض الآخر على الأجهزة المتخصصة المكلفة بممارسة العملية.¹

1-الرأي المهتم بالجانب الوظيفي:

انطلق أصحاب هذا الرأي لتعريف الرقابة من الأهداف المراد تحقيقها، من خلال وجود عمليات معينة تستوجب الرقابة للتحقق من نتائجها ومن ثم يقصد بها تحديد الأهداف التي تسعى الإدارة لتحقيقها وحصر المعلومات في سير العمل نحو تحقيق هذه الأهداف وتنظيم المعلومات ثم دراستها وتحليلها قصد الوصول إلى نتائج يمكن الاستعانة بها من قبل مختلف الجهات الرقابية قصد التأكد من مدى احترام الهيئة للحدود التي وضعت لها، تجنب الأخطاء وارتكاب المخالفات المالية، كما عرفت أيضا بالعملية التي ترمي إلى التحقق من أن تنفيذ الميزانية قد تم وفقا للرخصة الممنوحة من قبل البرلمان، طبقا للخطة المرسومة مع احترام القواعد القانونية والتنظيمية التي توضع لضبط الأنشطة بالطريقة التي تساعد الأجهزة الرقابية المختصة للقيام بعمليات التفتيش والمراجعة وتدقيق العمليات المالية وإجراء المقارنة بين الأداء الفعلي والمستوجب التحقيق، واكتشاف الانحرافات، ومواقع الإهمال، والعمل على إيجاد الحلول الضرورية واتخاذ الإجراءات التصحيحية لمنع تكرارها في المستقبل مع تحديد مسؤوليتها.²

كما عرفها البعض الآخر من العلماء من بينهم فايول هنري Henri Fayol .مجموعة العناصر التي تكون الوظيفة الإدارية التخطيط، التنظيم، التنسيق والرقابة والتي تعد كتلة مترابطة منسجمة لا بد منها لتمكين الإدارة من ممارسة مختلف نشاطاتها على اختلاف أنواعها.³

1 -محمد الصغير بعلي، يسرى ابو العلا،المالية العامة(النفقات العامة ،الايرادات العامة ،الميزانية العامة)،دار العلوم،دط،2003،ص29.

2 - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق،ص31.

3 -أ.محمد السيد سرايا، الاتجاهات الحديثة في مجال الرقابة مدخل تقييم الأداء في الوحدات الحكومية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، دط،

هناك من عرفها أيضا بمجموعة الوسائل التي تساعد المسؤولين على التحقق من أن العمل يسير وفقا للبرامج الموضوعة، والأداة التي تحدد بها الإدارة مدى تحقيق الأهداف بما يضمن الكفاية في الوقت المناسب.¹

2- الرأي القائم على الإجراءات:

يهتم هذا الرأي بالإجراءات، والمراحل التي تمر بها عملية الرقابة، بالتالي فهي مجموعة العمليات والإجراءات الضرورية للقيام وإتمام أي نشاط والتي تلزم الإدارة التقييد بها، قصد التحقق من تنفيذ الأهداف على أحسن وجه من الفاعلية والكفاية، ووضع القواعد واختيار الأسس التي ينبغي أن تقام عليها الرقابة منها:

1- وضع خطة وسياسات وإجراءات وقواعد الأداء.

2- وضع مقاييس وضوابط للتحكم وضبط عمليات القيد والتنفيذ لمجمل العمليات بهدف التمكن من القياس الحقيقي.

3- إجراء المقارنة بين الأداء الحقيقي والتنبؤات المرتقبة لتحقيق، وفق الخطة المرسومة لتحديد الفرق الموجود بينهما.

و ذلك من خلال وضع المؤشرات التي تساعد عملية المقارنة واكتشاف الفرق الموجود، واتخاذ التدابير المناسبة.

4- تحضير وإعداد التقارير المتضمنة نتائج العمليات الرقابية وإرسالها للسلطات المختصة قصد استغلالها.²

يتم التعبير عن الخطة في شكل ميزانية شاملة لمجموع النفقات والإيرادات العمومية لمدة سنة، في حين يكون التعبير عن الإجراءات، وآليات التنفيذ في شكل نظام محاسبي ونظام الرقابة على اختلاف وتنوع صورها. بينما تظهر النتائج المحققة في شكل محاسبة فعلية تؤدي إلى التقييم الفعلي المادي والمالي للنتائج، واكتشاف الأخطاء والخروج عن الخطة وتعد الإجراءات المرحلة التي تلي

¹ - أ. عمر يجاوي، منازعات أملاك الدولة، دار هومة للطباعة والنشر، بوزريعة، الجزائر، طبعة، 2005، ص 73.

² - أ. عمر يجاوي، نفس المرجع، ص 75.

كل عملية تحديد الأهداف ورسم السياسات، فتنصب على اختيار أفضل طريقة عمل تؤدي إلى تحقيق الأهداف المحددة وتعتبر الإجراءات خططاً خاصة نسبياً، عكس السياسات التي تعد خططاً عامة.¹

فالرقابة المالية تتطلب تدخل الاقتصاديين لوضع الخطة، ثم التنفيذ من قبل موظفي الإدارة، وفقاً للسياسات المحددة، وإتباع الإجراءات اللازمة التي من شأنها أن تضمن تحقيق الأهداف العامة من خلال تطبيق قواعد محددة تتمثل في مجموعة الأحكام والمبادئ العامة التي يشترط توفرها لتنفيذ أي عمل، كطريقة القيد.²

3- الرأي المعتمد على الأجهزة الرقابية:

وفق هذا الرأي يستند لتعريف الرقابة على مختلف الأجهزة التي حول لها حق ممارسة سلطة التوجيه والإشراف والفحص والمراجعة لمختلف التصرفات المالية بهدف التحقق من طرق التسيير والاستعمال والاستغلال للموارد الموضوعة تحت تصرف الإدارة، وأنها تتم في إطار احترام القوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها.³

إلى جانب العمل على كشف مواقع الخلل والإهمال والمخالفات، والبحث عن الأسباب التي أدت إليها واقتراح وسائل علاجها وتقويمها لمنع تكرارها مستقبلاً، حفاظاً على الأموال العمومية ولتحسين معدلات الأداء لتخصيص أفضل للموارد الاقتصادية.

بذلك فالرقابة تتمثل في العملية المتعلقة بالفحص الموضوعي، المنظم والمتخصص والمستقل والخاص، بالعمليات المالية والإدارية وغيرها، قصد التأكد من مدى سلامة وصحة تلك العمليات أثناء تدقيقها وتقييمها.⁴

ما يمكن تسجيله على مختلف التعاريف أنها مهما اختلفت وتنوعت إلا أنها تدور حول موضوع واحد وهو الأموال العامة، والطرق والوسائل الكفيلة بالمحافظة عليه وفقاً لإجراءات

1 -- الساطي طارق، المحاسبة العامة والإدارية، مطبعة جامعة دمشق، سوريا، ص 21.

2 - عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 32.

3 - عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 34.

4 - فياض حمزة، الرقابة المالية في القطاع الحكومي الخلفية العلمية، سبتمبر 2008، تاريخ الاطلاع 14 أبريل 2016

واحترام قواعد معينة تضمن تحقيق الأهداف المحددة ضمن الخطط المرسومة، واكتشاف الأخطاء والمخالفات المرتكبة وتوضيح أسبابها مع تحديد المقصرين واتخاذ الإجراءات المناسبة لتصحيح الأوضاع وتجنب تكرارها في المستقبل.

فاحترام القانون لوحده لا يكفي للمحافظة على المال العام، فقد تهدر الموارد المتاحة ويساء استعمالها واستغلالها في وجه إنفاق غير ضروري لا يهدف لتحقيق أهداف المؤسسة، رغم أن عملية الإنفاق تمت في حدود القانون.

لذلك يتطلب الأمر أن تكون الرقابة شاملة لمختلف الجوانب، منها الرقابة المستندية أو الحسابية التي تنصب على التحقق من مدى صحة وسلامة العمليات المالية استناداً للوثائق والمستندات المثبتة لها، بالتالي صحتها من الناحية القانونية والمحاسبية والفنية، إلى جانب الرقابة على كيفية الأداء للتأكد ما إذا كان تنفيذ الميزانية قد تم في إطار احترام السياسة العامة، ووفق الإجراءات المقررة، التي تكفل تحقيق الأداء الفعلي السليم بأقل تكلفة وبالتالي مما يضمن المحافظة على الاقتصاد بأكمله.¹

المطلب الثالث: التطور الوظيفي لمفهوم الرقابة المالية:

إضافة إلى ما سبق بيانه في مجال التطور التاريخي والمؤسسي للرقابة المالية فإننا نجد عملية التطور قد مست حتى الجانب الوظيفي لمبدأ الرقابة المالية، وذلك من خلال تطور مبادئ التي تحكم النشاط المالي للدولة، إذا كانت تقتصر في المفهوم المالي التقليدي على الرقابة المحاسبية القائمة على مراجعة المستندات والوثائق المتعلقة بالعمليات المالية، والتحقق من سلامة تطبيق القوانين المالية.²

وقد شهد مدلول الرقابة المالية تطور في التسميات والمفاهيم فمن رقابة المشروعية إلى الرقابة المحاسبية إلى الرقابة المالية إلى الرقابة الاقتصادية ثم الرقابة على البرامج.³

فرقابة المشروعية تعني ان يكون التصرف القانوني ذي الآثار المالية مطابقاً للقانون بمفهومه العام الواسع، وهذا يحمل رقابة الشكل التي تهتم بصفة العضو أو الهيئة التي تصدر عنها التصرفات

1 - عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 35.

2 - شيهوب مسعود، المرجع السابق، ص 131.

3 - أ. محمد السيد سرايا، المرجع السابق، ص 60.

المالية، ورقابة الموضوع التي تهتم بصفة العضو أو الهيئة التي تصدر عنها التصرفات المالية ورقابة الموضوع التي تهتم بطبيعة التصرف ومقدمو منه واما الرقابة المحاسبية فقد عرفت على إثر تطور المفاهيم المحاسبية كنتيجة لتطور مفهوم الميزانية العمومية وتقسيماتها¹.

وقد تطور هذا النوع من مستوى الرقابة المحاسبية على الحسابات الختامية إلى الرقابة على جميع المعاملات المالية وتفصيلها بغرض التأكد من صحة الإجراءات المتبعة، وكفاية المستندات المطلوبة، ان عمليات الصرف قد تمت في حدود الاعتمادات المقررة وكذا صحة الأرقام المحاسبية لما تم تحصيله، ثم أصبح الجمع بين هذين النوعين من الرقابة هو المعتمد وذلك بعد تطور علمي المالية والمحاسبة والأخذ بمبادئ تخطيط الميزانية، بينما اتجهت الرقابة في مفهومها الحديث إلى الجمع بين الرقابة المحاسبية التقليدية والرقابة الاقتصادية التي تستهدف تقييم وترشيد الإدارة².

وقد ظهر هذا النوع من الرقابة بعد الحرب العالمية الثانية بهدف إصلاح ما دمرته الحرب لمواجهة الكساد وتحقيق الازدهار الاقتصادي ويهدف إلى مراجعة أنشطة السلطات العامة من حيث تنفيذ المشروعات والبرامج للوقوف على ما تم تنفيذه من أعمال وبيان مواضع الخلل والضعف في هذا التنفيذ، بالإضافة إلى التأكد من كفاءة السلطات المشرفة على التنفيذ وحسن سير العمل في الآجال المقررة، وكذا مدى تحقيق النتائج المرجوة³.

تشتمل الرقابة الاقتصادية على رقابة الكفاءة وتعني تحقيق أكبر نتائج بأقل ما يمكن من التكاليف، وعلى رقابة الفعالية وهي الرقابة على مدى تحقيق النتائج المقصودة، وكذلك الرقابة على البرامج: ويعني هذا النوع من الرقابة بمدى تحقيق الخطط والأهداف لكل جهة عامة.

إن كل هذه التطورات التي مست الجانب الوظيفي والموضوعي ترتد بصورة عامة باتجاهين رئيسيين في هذا المنحنى هما:

-الاتجاه التقليدي الكلاسيكي للرقابة المالية (الفرع الاول)

¹ - عزة عبد العزيز، قواعد الرقابة المالية العليا و أجهزتها في القانون الوضعي و التشريع الإسلامي دراسة مقارنة، مذكرة الدكتوراه في العلوم الإسلامية، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة، 2015/2014، ص 38.

² - عبد الحميد محمد القاضي، المرجع السابق، ص 306.

³ - د. عبد الخالق أنور، الاتجاه التخطيطي لموازنة العامة نظام موازنة التخطيط، و البرمجة، مجلة الاقتصاد و الإدارة، جامعة الملك عبد العزيز، عدد 13، ص 56.

-الاتجاه الحديث للرقابة المالية (الفرع الثاني)

الفرع الأول: الاتجاه التقليدي الكلاسيكي للرقابة المالية

تتناول هذه الاتجاه من خلال رقابتين اثنتين يمثلان مرحلتين أساسيتين في تطور هذا الاتجاه هما:

- رقابة مشروعية

- رقابة التسيير

أولاً: رقابة مشروعية

في بداية الأمر كانت الرقابة المالية تمثل مجرد رقابة شكلية على الإنفاق العام، الهدف منها هو التأكد من مدى صحة الإنفاق والالتزام بمشروعياته القانونية ثم امتدت إلى تحصيل الإجراءات العامة.¹

لكن التركيز على جوانب القواعد القانونية كالإنفاق، سواء كانت إجرائية أو مالية أو حسابية أدى إلى توسيع مدلول الرقابة وسميت برقابة المشروعية.²

فهذا المدلول الذي أصبح يرتبط حسب الاتجاهات الفقهية بمجموعة من المصطلحات لا تتناقض من حيث الأهداف ولكنها تأخذ مسميات متقاربة كرقابة المطابقة أو الرقابة الشكلية والمحاسبة التي تعكس أولويات الاتجاهات التي يعتنقها أصحابها من الباحثين في المستويات القانونية أو الفقهية أو العلمية.³

تقتضي الإحاطة بتفاصيل رقابة المشروعية أن تتبع المعنى المقصود منها، والبحث في القواعد الأساسية التي تعتمدها في أداء وظائفها، والنطاق الذي يمكن فيه اعتماد مقارنة رقابة المشروعية في الوقت الراهن في العمل والممارسة، خصوصاً وأن الساحة الدولية اليوم تعج بالتطورات الاقتصادية والمالية والحسابية ما أدى إلى ظهور مقاربات وتقنيات حديثة تسير هذه التطورات.⁴

1 - عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 36.

2 - عبد الكريم صادق ويونس أحمد البطريق وحامد عبد المجيد دراز، المالية العامة، دار الجامعات، ص 251.

3 - حسين عواضة، المالية العامة، دار النهضة للطباعة والنشر، ص 441.

4 - حسين عواضة، نفس المرجع، ص 442.

ثانيا: مفهوم رقابة المشروعية

تعني رقابة المشروعية عام التأكد في التزام الإدارة في المؤسسة العامة أو المنشأة الخاصة بالقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتوجيهات التي تم إقرارها.¹

ثالثا: قواعد رقابة المشروعية

تتأسس رقابة المشروعية على قواعد محاسبية أساسية حتى تؤدي وظائفها وغايتها في ترشيد وتدبير الموالم العمومية، حيث يمكن في هذا المضمار التمييز بين قاعدتين أساسيتين هما:
قاعدة العمل المنجز وقاعدة التسيير الفعلي اللتان تشكلان الركيزة الأساسية لرقابة المشروعية على نحو ما يتم نيابته تاليا:²

1/ قاعدة العمل المنجز : la règle de service fait

تشكل قاعدة العمل المنجز إحدى المكونات الأساسية لقوانين الميزانية والمالية بل هي على حد تعبير بعض الكتاب: "الضوء المندرج" لهذه القوانين، ويرى البعض أنها مؤسسة ذات وجهين وبعدين في آن واحد، كونها تشكل إحدى أهم مكونات المحاسبية العمومية، فتسهم في وضع النظام القانوني للقروض العمومية الممنوحة للأشخاص من جهة، وباعتبارها تشكل إحدى مكونات النظام الإداري حيث تسهم في وضع القانون الخاص بالوظيفة العمومية من جهة أخرى.³

فقاعدة العمل المنجز تعني: تساوي الدولة مع باقي الأشخاص العمومية في عدم الحصول على أي تعويض أو مقابل إلا بعد أن يكون العمل أو الخدمة قد أنجز فعليا وتم التأكد من تحققه على

¹ - عبد الحميد محمد القاضي، المرجع السابق، ص 197.

² - مسعي محمد، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2003، ص 56

³ - عبد الكريم صادق و آخرون، المرجع السابق، ص 261.

أرض الواقع، وعلى هذا فكل تعويض أو مقابل يسبق الخدمة أو العمل المنجز يعد لاغيا وغير ذي جدوى لم يثبت إنجاز الخدمة ثبوتا قطعيا.

وفي هذا الشأن تعرض قانون المحاسبة العمومية في الجزائر في بعض فصوله إلى مفهوم قاعدة العمل المنجز من ذلك:¹

يتم تنفيذ الميزانيات والعمليات المالية:

*من حيث الإيراد: عن طريق إجراء الإثبات والتصفية والتحويل.

*من حيث النفقات: عن طريق إجراءات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف أو تحرير الحوالات والدفع.

يعد التحصيل الإجراء الذي تم بموجبه إثبات نشوء الدين.

تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية ولتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية.

يعد الأمر بالصرف أو لتحرير الحوالات الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية.

يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي.

يجب اعتماد الأمر بالصرف لدى المحاسبين العموميين المكلفين بالإيرادات والنفقات الذي يأمرون بتنفيذها

2- قاعدة التسيير الفعلي: la règle de gestion de fait

استطاع الاجتهاد القضائي لمحكمة الحسابات الفرنسية أن يبلور قاعدة التسيير الفعلي كأحد أهم مرتكزات مقاربة رقابة المشروعية، حيث علمت المحكمة على ملاءمتها وتكييفها وفق متغيرات ظروف الزمان والمكان، فهذه القاعدة تشكل في رأي بعض الفقهاء السياج المتين والمرتكز الأساسي لنظام مقرب رقابة المشروعية، لذلك فجوهر ممارسة رقابة المشروعية من قبل محكمة

¹ - المادة من 15 إلى 24 من قانون المحاسبة العمومية المذكور اعلاه.

الحسابات يتجلى من خلال فحص مختلف العمليات والتحريرات المتعلقة بالأموال العمومية قصد التأكد من احترام مبادئ وقواعد الميزانية.¹

إن احترام هذه القواعد لا يتم إلا عبر احترام تطبيق الشكليات معينة ومحددة خاصة العمليات المتعلقة بتراخيص الميزانية، هذه الأخيرة التي تتطلب تدخل الأمر بالصرف والمحاسب المؤهل إذ لا يمكن تنفيذ هذه العمليات إلا بعد قرار تصدره المحكمة بهذا الشأن، سيصبح من الضروري جدا أن يتدخل قاضي الحسابات بالمحكمة في حال عدم احترام تطبيق هذه الشكليات التي سميت بمراحل: الغرلة على حد تعبير بعض الفقهاء أو الواجبات الخاصة، كما سماها البعض الآخر.²

إن تحقق قاعدة التسيير الفعلي في أي عملية تتعلق بالأموال العمومية تتوقف على توفر ثلاثة عناصر هي: عنصر الإرادة أو الاستعمال وأن ينصب هذا الاستعمال على أموال عمومية أو خاصة منظمة وأن تحدد أهلية المستعمل هذه الأموال.³

رابعا: تقييم رقابة المشروعية

تكتسي رقابة المشروعية أهمية بالغة كأسلوب وقائي أولي من الناحيتين النظرية والتطبيقية، فقد أدى الانتشار الواسع الذي عرفته هذه الرقابة من الناحية التطبيقية إلى المساهمة الكبيرة في إرساء دعائم النظرية العامة للرقابة المالية على الأموال العمومية، رغم اعتبارها أسلوبيا تقليديا أو كلاسيكيا في الرقابة المالية.⁴

ومع مرور الوقت واتساع نطاق الممارسة الرقابية بهذا الأسلوب بدأت تتبين عيوبه ومكامن العجز فيه، وظهرت انتقادات كثيرة وجهت له من قبل الفقه، حيث يرى جانب منه ان رقابة المشروعية هي أسلوب يكتنفه القصور والنقص ويتسم بطابع متقطع ومجزأ، مما يجعله قاصر على الإحاطة بمختلف مظاهر العمليات المالية محل الرقابة.⁵

1 - عزة عبد العزيز، المرجع السابق، ص45.

2 - شيهوب مسعود، المرجع السابق، ص138.

3 - عزة عبد العزيز المرجع السابق، ص 45.

4 - عزة عبد العزيز المرجع نفسه، ص 45.

5 - أ.عمر يجياوي، المرجع السابق، ص58.

كما يرى جانب آخر من ان رقابة المشروعات تتسم بطابعها السكوني والشكلي كونها تنصب على تشكيلات الوثائق والمستندات¹.

ولا تنقب في طرائق العمل المنتهجة من قبل المصالح القائمة بالأعمال فضلا عن اتسامها بطابعها الشكلي الاختزالي الذي يقتصر على النواحي القانونية والإجرائية المختصة.²

الفرع الثاني: رقابة التسيير

ظهرت رقابة التسيير إلى حيز الوجود في حدود منتصف القرن التاسع عشر بالولايات المتحدة الأمريكية تأسيسا على وضعها الاقتصادي والصناعي بالخصوص.³

أولا: مفهوم رقابة التسيير وأهدافها:

تعرف رقابة التسيير بصورة عامة بأنها: "هي العملية التي تهدف إلى قياس النشاط المؤدي والوقوف على حقيقة نتائجه، ومن ثم بيان ما إذا كان هذا النشاط متفقا في نتائجه لتمثيل لتحقيقها، وما إذا كان هذا النشاط ووسائل تحقيق نتائجها تمثل أفضل وأحسن ما يمكن إتباعه لتحقيق تلك النتائج والأهداف⁴."

حتى تكون رقابة التسيير في المنظمات العمومية خاصة أكثر فعالية وكفاءة يجب أن تتمحور حول أربعة عناصر أساسية هي: عنصر العمومية عنصر الوسائل، عنصر الأهداف عنصر النتائج.⁵

هكذا بدأ المفهوم الحديث لرقابة التسيير يتبلور من خلال بعض المظاهر التي يوحى بذلك منها:

- تدقيق الموارد البشرية.

- تدقيق القروض العامة والضرائب.

¹ - مسعي محمد، المرجع السابق، ص102.

² - عزة عبد العزيز المرجع السابق، ص 47.

³ - سعيد جعفري، الرقابة على المالية المحلية المغربية، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، الدار البيضاء، ص 199.

⁴ - عبد الكريم صادق و آخرون، المرجع السابق، ص265.

⁵ - "c'est l'ensemble des actions procédures et document visa à aider la direction iriser leur gestion pour atteindre les général et les responsable opérationnels à ma objectifs de l'entreprise ou l'organisation" ardin (J-L) et michel (d).

-تدقيق المشاريع الزراعية.

ورغم كل المحاولات لتطوير رقابة التسيير إلا أنها لم تخل من العيوب ولم تسلم من النقد مما سنتعرض له في العنصر الموالي.

ثانيا: تقييم رقابة التسيير:

فضلا عن الصعوبات التي تعرض تطبيق رقابة التسيير واشتراط جملة من الشروط منها توضيح الأهداف العمومية وكذا اختلاط مفهوم التسيير بمفهوم المصلحة العامة، فقد واجهت أيضا مجموعة من الانتقادات بعد فشل سياسة ترشيد اختيارات الميزانية منها:¹

على الرغم من اعتبار رقابة التسيير مراقبة تحليلية وديناميكية إلا أنها تعاني من المحدودية التطبيقية من حيث توفير الموارد البشرية والمادية.²

-حدودها مرتبطة بالمحيط أي البنية الإدارية

-عدم فعالية العقوبات وتبعاتها.

-وجود عيوب ونواقص أخرى مرتبطة بالمفهوم ذاته.

إن هذا مفهوم لازال يمارس بأبعاد التقليدية والمبسطة في الجزائر كمقارنة الميزانية لائحة التسيير والتجهيز مع الإنجازات فهي تقترب من الرقابة الإدارية أكثر من رقابة الأداء خصوصا وان الموارد البشرية من موظفي العام متأثرون بالمفهوم التقليدي الإداري العرف لرقابة التسيير.³

1 -عزة عبد العزيز، المرجع السابق، ص 50-53.

2 - سعيد جعفري، المرجع السابق، ص 201.

3 - عزة عبد العزيز، المرجع السابق، ص 54.

فضلا عن أن الأخذ برقابة التسيير على مستوى القطاع العمومي يعرف صعوبات خاصة بهذا القطاع وتختلف عن طبيعة ما يؤخذ في القطاع الخاص، ولذلك فلا ضرر في أن يستفيد القطاع العمومي من القطاع الخاص رقابة التسيير مادام الهدف منها هو دفع المنظمات سواء العامة أو الخاصة لتكون أكثر فاعلية ومردودية على حد سواء.¹

¹ - سعيد جعفري، المرجع السابق، ص 205.

المبحث الثاني: المفهوم الجديد الشامل للرقابة الحكومية وأبعادها

يقصد بالرقابة بصفة عامة التحقق من أن الوحدة التنظيمية الخاضعة للرقابة تقوم بتنفيذ الأنشطة المسؤولة عنها طبقا لما هو مقرر في الخطة الموضوعة وفي حدود الموارد المالية المخصصة لها وطبقا لمستوى الأداء المطلوب وفي نطاق التعليمات والقواعد الموضوعة وذلك بقصد اكتشاف النواحي السلبية في الأداء لتلافيها والجوانب الايجابية لتدعيمها بالإضافة إلى التأكد من ضمان الأهداف الموضوعة.¹

ومن ثم فإن جوهر الرقابة هو التأكد من تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة للوحدة التنظيمية لتحديد الأهداف المحددة مقدما، بل وتوقع هذه الانحرافات عن طريق التنبؤ بسلوك أو نتائج معينة،² وفي الواقع فإن النتائج المتوقعة قد لا تتحقق عمليا نتيجة لعامل أو أكثر من العوامل التالية:

1- أخطاء في إعداد الخطة.

2- أخطاء في التنفيذ .

3- تغير غير متوقع في الظروف الخارجية.

وفي الواقع فإن مفهوم الرقابة الحكومية لا يخرج في جوهره عن المفهوم العام للرقابة، وبالتالي يمكن تعريف الرقابة الحكومية من منظور شامل، بأنها " مجموعة من الإجراءات والأساليب التي تطبق لضمان والتأكد من أن الوحدات التنظيمية الحكومية تقوم بتنفيذ أنشطتها المخططة في حدود بنود الميزانية العامة كما سبق اعتمادها، لتحقيق أهدافها بأقصى كفاية وفعالية ممكنين.

وطبقا لمفهوم الرقابة الحكومية من المنظور الشامل يمكن القول بأن هناك ثلاثة أبعاد لرقابة على الوحدات الإدارية الحكومية:

¹ - شيوخى سامية، مذكرة التخرج لمدرسة الدكتوراه، سابق الذكر، ص 155.

² - عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 121.

1- الرقابة المالية ومدى الالتزام بالقوانين والتعليمات	contrôle de régularité
2- رقابة الكفاية	رقابة الأداء
3- رقابة الفعالية	1- Contrôle de performance

المطلب الأول: الرقابة المالية ومدى الالتزام بالقوانين:

تعتبر الرقابة المالية جوهر الرقابة الحكومية على الوحدات الحكومية وما هي في الواقع إلا رقابة مستنديه، بمعنى أنها تهدف إلى تحقق من أن المصروفات التي قامت بإنفاقها الوحدة الإدارية الحكومية تتم حسب البنود وفي حدود الاعتمادات المخصصة لها في الميزانية، وأن صرفها تم في الأغراض التي حددت لها كما تهتم الرقابة المالية أيضا بالتأكد من أن المستندات المصاحبة لعملية الصرف السليمة، وأنه اتبع في اعتمادها الإجراءات المحددة طبقاً للقوانين واللوائح المالية².

ومن الواضح أن الرقابة المالية بهذا الشكل تهدف إلى التأكد من سلامة عملية الإنفاق ومن صحة المستندات المصاحبة، دون الاهتمام بنتائج الإنفاق ذاته وسلامة الإنفاق لا تعني بالضرورة تحقيق أهداف الوحدة الإدارية الحكومية الأمر الذي يتطلب كما سبق أن ذكرنا أن يصاحب الرقابة المالية، رقابة كفاية ورقابة على الفعالية³.

و يحكم الرقابة المالية على الوحدات الحكومية كما رأينا في الفصل الثاني مجموعة من القوانين واللوائح والتعليمات والمنشورات المالية الخاصة بالرقابة على عمليات تحصيل وصرف المال العام⁴، ويتوقف نجاح الرقابة المالية على مدى توفر نظام فعال للرقابة الداخلية بالوحدات الحكومية، ويقصد بالرقابة الداخلية الخطة التنظيمية وكل ما يرتبط بها من وسائل والمقاييس التي تستخدمها

¹ - بحوث وأوراق عمل بعنوان "الإدارة الرشيدة والإصلاح الإداري والمالي"، ورقة عمل مقدمة في المنتدى العربي الثاني بعنوان "الإدارة الرشيدة خيار الإصلاح الإداري والمالي" المنعقد في القاهرة ماي 2008، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية أعمال المؤتمرات، ص. 237- 238.

² --حشيش عادل أحمد، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، مصر دط، ص 58.

³ -محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص 134

⁴ -عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 157.

الوحدة الحكومية لحماية أصولها ولتأكد من دقة البيانات المحاسبية ومدى إمكانية الاعتماد عليها، وضمان الالتزام بالقوانين والتعليمات واللوائح المالية والإدارية المتحكمة والمنظمة لنشاط الوحدة.¹ وحتى تتحقق فعالية النظام السليم للرقابة الداخلية في الوحدات الإدارية الحكومية يجب توفر ستة مقومات أساسية وهي:

1- فصل واضح بين الاختصاصات والمسؤوليات (الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي).

2- إجراءات دقيقة وواضحة لمعالجة عمليات الوحدة.

3- مجموعة ملائمة من المستندات والسجلات المحاسبية.

رقابة مادية على الأصول السجلات والمستندات.

مجموعة من الأفراد مؤهلين تأهيلاً كافياً.

مراجعة داخلية مستقلة على الأداء والأفراد.

المطلب الثاني: رقابة الأداء: Contrôle de performance

عرفت لجنة الأدلة والمصطلحات التابعة للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية ARABOSAI رقابة الأداء بأنها: "تقويم أنشطة هيئة ما للتحقق مما إذا كانت مواردها قد أديرت بالصورة التي روعيت فيها جوانب التوفير والكفاءة والفاعلية، ومن أن متطلبات المساءلة قد تمت الاستجابة لها بصورة معقولة"².

1 - هشام السلوقي، المرجع السابق، ص 19.

2 - محمد عباس محرز، المرجع السابق، ص 134.

الفرع الأول: مقومات رقابة الأداء:

يقصد بمقومات رقابة الأداء مجموعة من الخصائص التي يلزم توفرها للحكم على مدى نجاح وسلامة وفعالية رقابة الأداء¹، ويمكن تقسيم هذه الخصائص إلى قسمين:

أولاً: المقومات العامة: والتي لا بد من توافرها في أي مؤسسة لنجاح رقابة الأداء بها سواء كانت هذه المؤسسة تمارس رقابة الأداء أو تخضع لها. وهي تتمثل في:

*النصوص القانونية بشأن رقابة الأداء وممارستها واستقلالية الجهات التي تمارسها.

*دعم وتأيد السلطة العليا وخاصة التشريعية لرقابة الأداء.

*إقرار مبدأ المساءلة الفعالة وممارسته فعلياً في الإدارات العليا كمبدأ مكمل لرقابة الأداء².

ثانياً: المقومات الخاصة: وهي كالتالي:

1- المقومات الخاصة بالجهة الخاضعة للرقابة:

التخطيط السليم الذي يقوم على دراسة أداء الماضي واستشراف المستقبل، وأمل الواقع القائم والتخطيط السليم يرتكز على:

-وضوح الأهداف وقابلية تحويلها إلى أرقام إن أمكن.

-إمكانية قياس العمل المنجز وتحديد المدخلات والمخرجات بالنسبة لكل برنامج أو مركز مسؤولية³.

أ-وجود هيكل تنظيمي سليم ومناسب للجهة: يتضمن تسيب وتوصيف سليم للوظائف

ووضوح السلطات والمسؤوليات وتصنيف الأنشطة والبرامج المحددة بالهيكل التنظيمي.

¹ - عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 157.

² - عطية محمد رياض، المرجع السابق، ص 19.

³ - خلوفي رشيد، القضاء الإداري، تنظيم و اختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 59.

ب- سلامة النظام المحاسبي: وهذا يمكن من الحصول على البيانات المالية ومحاسبية السليمة التي تعتبر إحدى مرتكزات رقابة الأداء، كما أنه يساهم في بيان مدى تقيد الأجهزة الحكومية بالقواعد التشريعية المطبقة ويسهل عمليات التدقيق والرقابة التي تمارسها الجهات المختصة¹.

2- المقومات الخاصة بالهيئة التي تمارس الرقابة:

أ- الاستقلال: يجب أن تتمتع الهيئة التي تمارس رقابة الأداء بالاستقلال عن السلطة التنفيذية بكل مستوياتها. ممارسة رقابة مالية ورقابة أداء سليمين. ولتحقيق ذلك لا بد أن ينص على ذلك الدستور والقانون والتشريعات المتعلقة بالرقابة المالية².

ب- السلطة القانونية: أن ينص الدستور والقانون والأنظمة المرعية صراحة على ممارسة الهيئة التخصصية لرقابة الأداء حتى لا تواجه بالإنكار والرفض من قبل الإدارات التنفيذية.

- إعداد القواعد اللازمة لممارسة هذا النوع من الرقابة وتصميم الدليل العملي المناسب لها، وتبادل الخبرات بشأنه.

- ضمان الجهاز المناسب من الموظفين الفنيين القادرين على القيام برقابة الأداء بشكل موضوعي سليم³.

الفرع الثاني: ضوابط رقابة الأداء:

يقصد بضوابط رقابة الأداء مجموعة المعايير والمقاييس والمؤشرات التي يمكن الإستعانة بها للتحقق من تنفيذ الخطة الموضوعية بكفاءة عالية وكما هو مرسوم لها وبتكلفة اقتصادية مناسبة وتحديد الإنحرافات ومعرفة أسبابها وكيفية علاجها⁴.

1 - محمد عباس محرز، المرجع السابق، ص 156.

2 - عزة عبد العزيز، المرجع السابق، ص 55.

3 - عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 164.

4 - شويخي سامية، المرجع السابق، ص 159.

و يمكن تقسيم ضوابط رقابة الأداء إلى:

*ضوابط الكفاية.

*ضوابط الفعالية.

وهكذا فان رقابة الأداء تتكون من بعدين للرقابة وهما كالاتي رقابة الكفاية ورقابة الفعالية.¹

الفرع الثالث: رقابة الكفاية

يهدف هذا البعد إلى تحديد ما إذا كانت الوحدة الإدارية الحكومية محل الرقابة تستغل الاعتمادات المخصصة لها والأفراد والإمكانات بشكل اقتصادي يعكس كفاية أداء هذه الوحدة، ورقابة الكفاية تهدف أساسا إلى مساعدة المسؤولين عن الوحدة الإدارية الحكومية على تحسين الأنشطة في المستقبل، ويقصد بالكفاية هنا كلا من الكفاية الفنية والكفاية الاقتصادية، والكفاية الفنية هي العلاقة بين المدخلات والمخرجات، بينما الكفاية الاقتصادية تمثل الترجمة المالية الفنية أي العلاقة بين التكاليف والمنافع.²

و يقوم أسلوب رقابة الكفاية على الخطوات التالية:

1-تحديد المجالات التي يجب فحصها لتحديد درجة كفايتها.

2-تقييم الأداء بالمقارنة بمستويات الأداء المفروض تحقيقها.

3-تقييم مدى الانحرافات عن مستويات الأداء المفروض تحقيقها وأسبابه.

4-تحديد التحسينات الممكنة والترشيد الذي يمكن أن يتحقق في التكاليف المنفقة.

5-إعداد تقرير بنتائج الرقابة واقتراح التوصيات.³

1 - عطية محمد رياض ، المرجع السابق، ص29.

2 - شويخي سامية، المرجع السابق، ص 160.

3 - محمد عباس محرزى، المرجع السابق، ص 74.

الفرع الرابع: رقابة الفعالية

على الرغم من أن رقابة الكفاية قد أُلقت بعض الأضواء على فعالية الأنشطة والبرامج إلا أن هناك مقاييس إضافية مطلوبة لتحديد ما إذا كانت أهداف أنشطة أو برامج الوحدة الإدارية الحكومية فعالة وهو في الواقع يمثل إعادة صياغة لدور القائمين بالرقابة وأجهزة الرقابة على الوحدات الإدارية الحكومية وهو في الواقع يمثل إعادة صياغة لدور القائمين بالرقابة وأجهزة الرقابة على الوحدات الإدارية الحكومية¹.

إن الهدف من رقابة الفعالية يحدد ما إذا كانت النتائج المستهدفة أو المنافع المخططة قد تم تحقيقها، وبعبارة أخرى ما إذا كانت الأهداف المحددة من قبل السلطات الرسمية قد تم الالتزام بها، وما إذا كانت الوحدة الإدارية الحكومية محل الرقابة قد أخذت في اعتبارها البدائل المختلفة التي تحقق الأهداف المحددة بأقل تكلفة، ويركز هذا الجانب من الرقابة على توفير إجابات على الاستفسارات التالية:²

- 1- ما هو مدى نجاح البرامج (مجموعة الأنشطة) التي تضطلع بها الوحدة الإدارية الحكومية في تحقيق الأهداف المحددة؟
- 2- هل نجحت البرامج في تحقيق الأهداف المحددة في حدود الاعتمادات المفتوحة؟
- 3- هل المنافع من الخدمات المقدمة تبرر التكاليف التي تحملتها الوحدة الإدارية الحكومية؟
- 4- هل البرامج والإجراءات البديلة قد تم دراستها لتحديد مدى إمكانية تحقيق الأهداف المطلوبة بكفاية؟

وفي الواقع فإن الإجابة على هذه التساؤلات يتوقف على مدى تبني كل أجهزة الرقابة

1 - شويخي سامية، المرجع السابق، ص 161.

2 - خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص 193.

الحكومية والمسؤولين بالوحدات الإدارية الحكومية لمنهج الإدارة بالأهداف. ففعالية أنشطة وبرامج الوحدات الإدارية الحكومية ترتبط ارتباطا وثيقا بمدى تطبيق هذا المنهج¹.

ويمكن تعريف الإدارة بالأهداف بشكل مبسط بأنها: " سلوك مخطط خلال فترة زمنية معينة تجاه هدف أو غرض محدد مقدما وبحيث تم المحاسبة عن تحقق الأهداف وليس عن مدى الالتزام بالإجراءات: "وطبقا لهذا المفهوم فإن تقييم أداء الوحدة الإدارية الحكومية يتم في ضوء الأهداف التي تحققت وليس حسب الإجراءات التي أتبعت ومدى التزام الوحدة بهذه الإجراءات².

عند القيام بتنفيذ رقابة الفعالية فإنه يجب على القائمين بالرقابة الحكومية الأخذ في الاعتبار مايلي:

أولاً: وضوح الأهداف الوحدة الإدارية الحكومية محل الرقابة.

ثانياً: ملائمة وصلاحيه المعايير التي تستخدمها الوحدة الإدارية محل الرقابة للحكم على فعالية تحقيق نتائج الأنشطة أو البرامج التي تقوم بها.

ثالثاً: مناسبة الطرق التي تتبعها الوحدة الإدارية في تقييم الفعالية.

رابعاً: دقة وصحة البيانات الفعلية التي يتم جمعها.

خامساً: مدى ثقة والاعتماد على النتائج التي يتم الحصول عليها³.

وفي الواقع فإن كل من بعدي رقابة الأداء (البعد الثاني والثالث) من أبعاد الرقابة على الوحدات الإدارية الحكومية يعتبران متكاملان، ويجب إعطاء اهتمام كافي للتنسيق بينهما لسببين:

1 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 254.

2 - عزة عبد العزيز، المرجع السابق، ص 97.

3 - عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 164.

1- أن تطبيق إجراءات البعد الثاني من الرقابة (رقابة الكفاية) قد يساعد في التعرف على مدى فعالية الأنشطة والبرامج، أو تسهل عملية وضع معايير القياس.

2- أن إجراءات البعد الثالث من الرقابة (رقابة الفعالية) يمكن أن تخدم أيضا كمقياس للكفاية¹. ولا يقصد بتحقيق التكامل بين إجراءات كل من البعدين الثاني والثالث من أبعاد الرقابة على الوحدات الإدارية الحكومية أن يتم توحيد هذه الإجراءات ففي بعض الحالات فان التقييم الذي يتم عند مستوى البعد الثاني (رقابة الكفاية) قد يكون خارج نطاق الفحص عند تطبيق إجراءات مستوى البعد الثالث من الرقابة (رقابة الفعالية)².

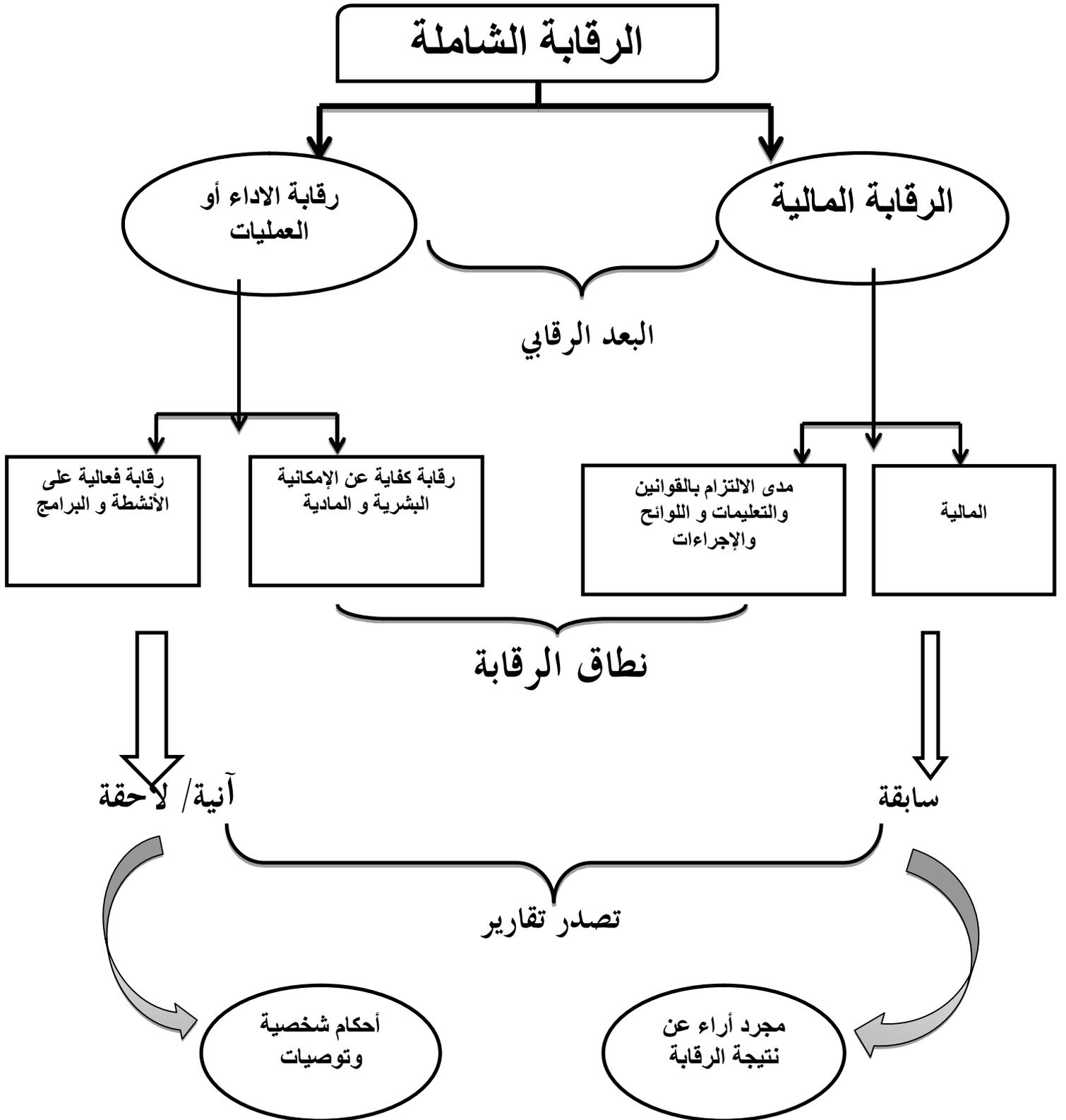
وغير خاف أيضا أن التأكد من نجاح الوحدة الإدارية الحكومية في تحقيق أهداف أنشطتها أو برامجها، قد يكون مستقلا عن مدى الكفاية التي أدارت بها أنشطتها أو عملياتها³. ولهذا فقد تحقق الوحدة الإدارية الحكومية الكفاية في إنفاق اعتماداتها ومع ذلك تفشل في تحقيق أهدافها، وعلى العكس من ذلك فقد تنجح أنشطة أو برامج الوحدة في تحقيق أهدافها، ولكن دون تحقيق مستوى الكفاية المطلوب وذلك عن طريق طلب اعتمادات إضافية لا تبررها أي ظروف محيطية خارجية غير متوقعة، وتزيد عن الاعتماد الأصلي الذي كان مدرجا في الميزانية العامة للدولة⁴.

1 - عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 164.

2 - عزة عبد العزيز، المرجع السابق، ص 104.

3 - عبد الحميد القاضي، المرجع السابق، ص 93.

4 - شويخي سامية، المرجع السابق، ص 163.



المبحث الثالث: مفهوم الرقابة المالية:

إن محاولة فهم معنى الرقابة يعني التعرف على مظاهرها، آلياتها وطرق ممارستها وأيضا انعكاساتها، فالمعرفة الجيدة لذلك يمكن المسير العمومي من أن يمارس عمله بفعالية وكفاءة كبيرين.

ولهذا فمن الضروري تعريف الرقابة بشكل واسع والأخذ بعين الاعتبار كل مظاهرها وخاصة منها التقنية والمحاسبية.¹

وبما أن بحثنا يدور بالتحديد حول موضوع الرقابة على المالية العامة فإننا سنحاول من خلال هذا المبحث التعرف على مفهوم الرقابة على المالية العامة والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها والمعايير التي تحكم ممارستها.²

المطلب الأول: تعريف اللغوي للرقابة:

هي المحافظة والانتظار، فالرقيب يعني الحافظ والمراقب، والرقيب: هو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء والرقيب من يلاحظ أمراً ما، والرقيب: الحارس، والرقيب من الجيش: الطليعة وجمعه رقباء.³

والمراقب: من يقوم بالرقابة، والرقيب: اسم من أسماء الله الحسنى، ومعناه الحفيظ الذي لا يغفل أو الحاضر الذي لا يغيب، ومن مجموع النصوص القرآنية يتضح لنا أن معنى الرقابة: الدعاية، أو الحفظ، أو الانتظار.

¹ - عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 17-20.

² - هشام سلوقي، "رقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري"، مذكرة تخرج للمدرسة الوطنية للإدارة، 2006، ص 13.

³ - بعلي محمد الصغير ودايسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، ص 110.

المطلب الثاني: التعريف الاصطلاحي للرقابة على المال العام:

"الرقابة هي إحدى جوانب العملية الإدارية وتعني " قياس الأداء الحالي ومقارنته بالمعايير المتوقعة للأداء والسابق تحديدها، ومن واقع هذه المقارنة يصبح من الممكن تحديد ما إذا كان الأمر يحتاج إلى اتخاذ إجراءات تصحيحية لإعادة مستوى الأداء إلى المستوى المخطط والمعبر عنه بالمعايير السابق تحديدها" ولذلك وظيفة الرقابة تمارس بطريقة دائمة ومستمرة واتصالها الأكبر عادة ما يكون بوظيفة التخطيط¹.

وقد بين Henri Fayol أن الرقابة هي التحقق من أن التنفيذ يتم طبقاً للخطة المقررة إذن نستخلص من هذه التعريفات أنه يصعب مراقبة أي عمل لم توضع له خطة فالخطة هي أساس الرقابة ولا رقابة دون تخطيط، إذ لا تعد العملية الرقابية هدفاً بذاتها وإنما هي وسيلة تمكن المؤسسة من تصويب الخلل وإعادة النظر في الخطط الموضوعة أو سبل تحقيقها².

الفرع الأول: التعليق عن التعريف:

لقد تعددت تعاريف الباحثين للرقابة بشكل عام، ومنها الرقابة المالية ويرجع السبب إلى الوظيفة التي ينظر إليها من خلالها والأهداف التي يجب تحقيقها، والأجهزة التي تقوم بها. الملاحظ أن معظم المختصين يصطلح لها عدة مفاهيم كالملاحظة، الفحص، التوجيه، المقارنة، التفتيش وخصوصية المالية العامة تدفعنا إلى استعمال مصطلح التدقيق Audit حيث يسعى المدقق إلى التأكد من أن إدارة الأموال العامة قد تم بشكل جيد وذلك من خلال مقارنة البيانات المالية والمعطيات الميدانية وتقييم مدى مطابقتها للقوانين واللوائح التنظيمية والقواعد المحاسبية المتعارف عليها وهذا بإجراء فحوصات موضوعية مستقلة قائمة على أساس اقتفاء أثر المعطيات والمعلومات في دورة سير العمليات المالية داخل نظام الهيئة الخاضعة للرقابة³.

1 - محمد عباس محرز، المرجع السابق، ص 92.

2 - محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص 209

3 - عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 38.

والحقيقة أن دور التدقيق أصبح يتجاوز رقابة المشروعية القائمة على كشف الأخطاء والمخالفات إلى تحسين مستوى العمل والقضاء النهائي على النقائص من خلال تأطير المسير وتوجيهه.¹

فقد بين المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية المنعقد عام 1977 أن الرقابة " منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية، والمحاسبية والإدارية ويهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة."²

كما يقصد بها مجموع العمليات اللازمة لمتابعة أعمال تنفيذ الخطط و السياسات الموضوعة بقصد التعرف على أية انحرافات و معالجتها في الوقت المناسب إضافة إلى المحافظة على المال العام من الاختلاس أو الضياع أو سوء الاستعمال.

وإذا عرضناها بمدلول قانوني فالرقابة المالية هي الرقابة التي تقوم بها هيئات يتم إنشاؤها بقانون أو نظام أو أي سند قانوني آخر، وتحدد اختصاصاتها بموجب ذلك السند القانوني، وتهدف إلى مطابقة العمل ذي الآثار المالية للقانون أو بمعنى أدق مطابقتها لمختلف القواعد القانونية التي تحكمه سواء ما كان منها داخلاً في إطار الشكل القانوني، أي أن يكون العمل المالي مطابقاً للتصرف القانوني، وهي التي تنظر في طبيعة التصرف وفحواه ومكوناته، ويتم بموجب هذا النوع من الرقابة رقابة التصرف المالي من حيث النفقات أو الإيرادات العامة.³

بعد جمع كل هذه التعريفات رأينا أن فريقاً من الكتاب يحدد مفهوم الرقابة على أساس ما تسعى إلى تحقيقه من أهداف و في نظر فريق آخر تعني الرقابة تلك المجموعة من الإجراءات والعمليات وعند فريق ثالث تعني الأجهزة التي تقوم بعملية الرقابة، فمفهوم الرقابة يختلف في هذه التعاريف ولكنه يدور حول محورين أساسيين الوسيلة أو الهدف.⁴

1 - محمد الصغير بعلي وآخرون، المرجع السابق، ص 115.

2 - حمدي سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية للأجهزة الحكومية، مركز دار الثقافة، عمان، ص 17.

3 - عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 24.

4 - أوراق بحث عمل بعنوان "الإدارة الرشيدة والإصلاح الإداري والمالي" ص 237.

وقد أدى هذا الأسلوب إلى أن يكون النظر في مفهوم الرقابة من واقع تطبيقاتها و هذا لأبعد الباحثين، عن البحث في أساسها من حيث أن جوهرها يمثل العلاقة و الروابط الناتجة عن الملكية العامة للأموال التي عهدت بها إرادة الشعب للدولة لتقوم نيابة عنه باستخدامها استخداما حسنا بواسطة أجهزتها المختلفة، فأصبح من حق الشعب فرض الرقابة التي يراها مناسبة للتأكد من حسن استخدام هذه الأموال، كما أن الدولة تعد مسئولة عن تنفيذ ما أسند إليها عن طريق أجهزتها لمعرفة مدى قيامها بتحقيق الانجازات المطلوبة¹.

الفرع الثاني: التعريف المختار:

وبهذا يمكن أن نلخص أن الرقابة - كما عرفها الدكتور عوف محمود الكفراوي - هي "الإشراف و الفحص والمراجعة من جانب سلطة أعلى لها هذا الحق للتعرف على كيفية سير العمل داخل الوحدة وللتأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها، ومن أن الموارد تحصل طبقا للوائح والتعليمات المعمول بها، وللتأكد من مدى تحقيق المشروع لأهدافه بكفاية بغرض المحافظة على الأموال العامة والتأكد من سلامة تحديد نتائج الأعمال والمراكز المالية وتحسين معدلات الأداء وللكشف عن المخالفات والانحرافات و بحث الأسباب التي أدت إلى حدوثها واقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها مستقبلا"².

فالرقابة المالية هي عملية المراجعة والتدقيق التي تباشرها الجهات المخولة قانونا في الدولة من خلال إجراءات معينة، لضمان سلامة تنفيذ كافة البرامج المعتمدة المتعلقة بحسن سير الميزانية، واستعمال الموال العامة إيرادا وإنفاقا بدقة وفعالية اقتصادية والمحافظة عليها وفقا للإجازة التي يمنحها البرلمان للحكومة لتحقيق غايات السياسة العامة وأهداف المجتمع.³

إن محتوى ومضمون عملية الرقابة المالية هو: أن تتم هذه الأخيرة من خلال عمليات المتابعة والتحقق التي تقوم بها جهات متخصصة ومحددة بمقتضى القانون سواء في شكلها من سلامة تطبيق

¹ - شويخي سامية، المرجع السابق، ص 161.

² - تاريخ <http://www.ibtesama.com/vb/redictor.php?url=mailto%3afayad-ramly@yahoo.com>

الاطلاع افريل 2016

³ - محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2003، ص 35.

القوانين واللوائح المالية، أو في شكلها الحديث الذي يجمع بين الرقابة الحسائية التقليدية والرقابة الاقتصادية التي تستهدف تقييم الأداء وتحقيق استخدام أفضل للموارد العامة وترشيد إدارة المشروعات الحكومية.¹

يجدر لتأكيد هنا أن عملية الرقابة على الأموال العامة تتخذ صورا وأشكالا متعددة وذلك راجع لاعتبارات مختلفة، من حيث الوقت الذي تم فيه الرقابة ومن حيث الجهات التي تضطلع بها ومن حيث طبيعتها أو أنواعها.²

الفرع الثالث: أهداف الرقابة على المال العام:

إن مفهوم الرقابة المالية يرتبط ارتباطا وثيقا بمفهوم الإدارة العامة ذلك أن إدارة الأموال العامة تتطلب الثقة و تمثل نوعا من المسؤولية والرقابة المالية ليست هدفا أساسيا بحد ذاتها وإنما هي جزء أساسي من نظام الرقابة.

و السؤال الذي يطرح هنا هو " لماذا نراقب الأموال العامة؟ " و الإجابة على ذلك هو أن الرقابة على المال العام تهدف إلى تفادي الاختلاسات والحفاظ على المال العام. فالرقابة التي تتم على كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي تسعى إلى ضمان مشروعية الصرف أو التحصيل. ففي كل البلدان يمكن أن نلاحظ أن الرقابة تعطي أولوية كبرى لشرعية العمليات المالية حتى يتم اكتشاف عمليات الغش وضمانا للتوافق مع ترخيصات الميزانية و أيضا لمعاينة المسؤولين المتسببين في المخالفات.³

مهما اختلفت أهداف الرقابة المالية وتنوعت فإنها تنحصر غالبا في هدفين أساسيين:

الهدف الأول: التحقق من أن الإنفاق تم وفقا لما هو مقرر له طبقا للخطط الموضوعة.

الهدف الثاني: أن الموارد حصلت كما هو مقرر وأنها استخدمت أفضل استخدام.

1 - محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 132.

2 - عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 112.

3 - دروس الأستاذ حسين بومدين حول المحاسبة العمومية، مدرسة الدكتوراه في المالية العامة، جامعة تلمسان، 2008-2009، ص 45.

ولكن هدف الرقابة المالية لم يعد ينحصر في اكتشاف الأخطاء والغش و الاختلاس وإنما تعداه إلى:

-مراقبة الخطط المالية و متابعة تنفيذها والتعرف على ما تم تحقيقه من الأهداف، وما لم يتم تحقيقه و أسباب ذلك.

- تقييم أداء الوحدات الإدارية التي تتكفل بالأموال المالية ومقارنة أدائها الفعلي بالأداء المقارن و حصر الانحرافات وأسباب وقوعها وإمكانية معالجتها.
- تحقيق الكفاءة والفعالية في انجاز النشاطات للوحدات الإدارية.
- المساهمة في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة¹.

المطلب الثالث: المعايير الأساسية التي تحكم ممارسة الرقابة المالية:

تتأثر الرقابة المالية بمعايير متعددة فتؤثر بصورة مباشرة على أنشطة الرقابة وتوجيهها وهي تتمثل في توافق أنشطة الرقابة على المال العام مع:

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

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

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

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

1 - عزة عبد العزيز، المرجع السابق، ص162.

2 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 254.

-الحالة المستندية: لأن التدقيق يجري على المستندات الشبوتية، فيتأكد المراقب من اكتمال التواقيع و البيانات التي يتطلبها كل مستند.

الفرع الأول: مبادئ الرقابة المالية

ومن بين المبادئ التي تتحكم في مسؤوليات المراقب المهنية ما يلي:

1-الاستقامة و الموضوعية: أن يكون نزيها، مخلصا عادلا في ممارسته لعمله المهني ولا يسمح لتحيزه المسبق أن يتغلب على موضوعيته.

2-الاستقلالية: عدم الخضوع لضغوطات من مستويات إدارية مختلفة.

3-القدرة و الكفاءة: أن يكون ملما بتدقيق الوحدات الحكومية وعلى معرفة بخصوية الوحدة هذا بالإضافة إلى التدريب والتأهيل للاطلاع على التطورات المهنية في مجال الرقابة المالية.

4-الكتمان: احترام سرية المعلومات التي يحصل عليها خلال قيامه بعمله.

5-الحذر المهني: و ذلك عند تنفيذ مهام التدقيق و عند إعداد التقارير.¹

الفرع الثاني: أساليب الرقابة على المال العام في التشريع الجزائري:

إن إرادة الرقابة والتحكم في الأموال العمومية و التي تعد في حد ذاتها مهمة أساسية

للدولة، لا يمكن فصلها عن المنظومة التشريعية حيث أن هذه الأخيرة تحيط بكل العمليات المالية للدولة و بمختلف وحداتها.²

كما أن تنفيذ المالية العامة مصطلح سياسي، اقتصادي و مالي، إذن ليس له من سبيل لاجتناب الرقابة. فمن الخطر على الاقتصاد الوطني أن يترك المسؤولية كاملة في يد الذين

¹ -محمد عباس محرز، المرجع السابق، ص 138.

² - عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 39.

يسرون رؤوس الأموال و الممتلكات العامة و بالتالي فانعدام الرقابة سيؤدي حتما إلى ظهور أشكال التعسف و التبذير للأموال العامة على حساب المجتمع¹.

وتبعاً لذلك فقد تم في بلادنا إنشاء نظام رقابي على كل المستويات بغض النظر عن الأشخاص ورتبتهم في هيكل الدولة. وهكذا قامت الدولة الجزائرية بوضع جهاز رقابي يهدف إلى ضمان تسيير يقوم على المصداقية و يخضع لقرارات السلطة المكلفة بالميزانية.²

تختلف أساليب الرقابة المالية التي تضطلع بها الهيئات والأجهزة في كل دولة من دول العالم بما في ذلك الجزائر، وذلك راجع إلى اعتبارات عدة كاعتبار الجهات القائمة بممارسة عملية الرقابة المالية (الفرع الأول) و اعتبار الوقت والزمن تم فيه هذه العملية (الفرع الثاني) ولهذا طبيعة الرقابة ذاتها إذا كانت حسابية تقليدية أو تقييمية حديثة (الفرع الثالث) حيث ستم معالجة موضوع هذا المطلب على النحو التالي:

أولاً: أساليب الرقابة المالية من حيث الجهات القائمة بها

إذا نظرنا إلى الجهات القائمة بعملية الرقابة المالية في الجزائر، فإنه يمكن التمييز بين الرقابة الإدارية و الرقابة السياسية (رقابة البرلمان و الهيئات المحلية المنتخبة) و الرقابة القضائية.³

1- الرقابة الإدارية:

وهي رقابة داخلية ذاتية تتم داخل السلطة التنفيذية نفسها، من خلال تعيين موظفين خاصين يضطلعون بهذه المهمة، أو من خلال تحديد هيئات رقابة مختصة تتولى هذه المهمة بمقتضى القانون، مثل أقسام المراجعة بمختلف الوزارات و المصالح و الهيئات و المؤسسات العمومية، أو الهيئات تابعة لوزارة المالية أو الخزينة العامة، و تشمل المراقب المالي و مديري الحسابات.... وهي رقابة سابقة على اصرف في جملها.⁴

¹ - شويخي سامية، المرجع السابق، ص 47.

² - تاريخ الاطلاع فيفري 2016. <http://www.finances publiques et droit budgétaire/>: algerie? 20%.dz

³ - مسعود شهبوب، المرجع السابق، ص 259.

⁴ - عبد الحميد القاضي، المرجع السابق، ص 76.

إن الغرض من هذه الرقابة هو التأكد من دقة وسلامة كافة التصرفات المالية ومدى صحة الارتباطات المالية ومدى مطابقتها للقوانين واللوائح المالية إلى جانب الرقابة الإدارية السابقة على اصرف توجد أيضا رقابة لاحقة تتم من خلال إعداد حسابات شهرية او فصلية أو سنوية على مستوى كل وزارة أو مصلحة، يقوم فيها المراقبون الماليون بفحص ومراجعة دفاتر الحسابات للتحقق من سلامة العمليات التي تمت بعد الصرف، والتأكد من سلامة المركز المالي للمصلحة أو المؤسسة مع إعداد تقارير مالية ترفع إلى إدارة الميزانية بوزارة المالية.¹

كذلك ما يقوم به الرؤساء من مراقبة لمؤسسيهم في إطار الرقابة الإدارية التسلسلية العامة، حيث تتجلى فيها مراقبة الوزراء لأعمال موظفيهم فيما يتعلق بتنفيذ الميزانية.²

إضافة إلى الرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة الوصية على الهيئات العامة التابعة لها بما في ذلك مجال الرقابة المالية، مثل ما جاء في المادة 183 من قانون البلدية من تدخل الوالي لتقديم ملاحظاته حول الميزانية غير المتوازنة أو التي لم تنص على النفقات الإجارية، يتم التداول بشأنها مرة ثانية وفي حال بقيت على حالها من دون تغيير، فإن الوالي يتولى ضبطها تلقائيا.³

وكذلك الحال فيما إذ ترتب على تنفيذ الميزانية عجز، ولم يتخذ المجلس الشعبي البلدي التدابير التصحيحية الضرورية، فإن الوالي يتدخل أيضا لاتخاذ هذه التدابير بامتصاص العجز على مدار سنتين أو أكثر المادة 184 كما يتدخل الوالي في حال وجود اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي لاستدعائه لعقد دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية بعد مرور الفترة القانونية لذلك، وإذا لم تحصل المصادقة يضبطها الوالي نهائيا (م186)⁴

لعل أهم وجه للرقابة المالية الإدارية أو الذاتية هو ما تقوم به وزارة المالية من مراقبة تنفيذ عقد النفقات، إضافة إلى الرقابة الشكلية التي يمارسها المحاسبون العموميون سواء على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي بواسطة المفتشية العامة للمالية او المراقبين الماليين.⁵

1 - شيهوب مسعود، المرجع السابق، ص 52.

2 - طاشمة بومدين، المرجع السابق، ص 26.

3 - عبد الحميد القاضي، المرجع السابق، ص 79.

4 - بساعد علي، المالية العمومية، المعهد الوطني للمالية، الدراسات العليا للمالية، ص 115.

5 - شويخي سامية، المرجع السابق، ص 55.

يؤخذ على الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية، عدم استقلالية القائمين عليها فلا تكون مؤهلة لممارسة رقابة حقيقية وجادة وفعالة على كافة التصرفات المالية للحكومة، لأن للسلطة التنفيذية هي التي تقوم بوضع قواعد المراقبة المالية، وهي التي تقوم بمباشرتها بنفسها بواسطة موظفيها الماليين.¹

2- الرقابة السياسية:

وتتولاها الهيئة التشريعية بما لها من سلطة مطلقة في الرقابة المالية إذا الأصل أن مجال الرقابة المالية عائد إليها بالأساس وتباشرها بطرق مختلفة، كأن تتم مباشرة أثناء السنة المالية، من خلال استجواب ومساءلة الوزراء لممثلين للسلطة التنفيذية على وفق ما يقره الدستور والقانون عن كيفية تنفيذ الميزانية، وقد يؤدي ذلك إلى قيام المسؤولية السياسية للوزير محل المساءلة أمام أعضاء البرلمان.²

كما لها حق مراقبة الاعتمادات الإضافية التي تطلبها الحكومة كما يحق للبرلمان أن يطلب جهات الرقابة المستقلة أي: مجلس المحاسبة القيام بفحص ودراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاص المجلس.³

حيث تتجلى الرقابة القبلية البرلمان أثناء إعداد الميزانية من خلال المصادقة على قانون المالية واعتماده، فتتولى لجنة الميزانية والمالية بالمجلس الشعبي الوطني دراسة ومناقشة مشروع قانون المالية مع ممثل الحكومة (وزير المالية) وتنتهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي تضمنه ملاحظتها واقتراحاتها مع مراعاة أحكام المادة 121 من الدستور.⁴

¹ -دروس الأستاذ حسين بومدين، المرجع السابق، ص 102.

² -محمد مسعي، المرجع اسابق، ص 98.

³ -فياض حمزة، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، سابق الذكر، صفحة الموقع تاريخ الاطلاع مارس 2016

<http://www.ibtesama.com/vb/redictor.php?url=mailto%3afayad-ramly@yahoo.com>.

⁴ -عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 88.

يتم عرض هذا التقرير على المجلس الشعبي الوطني لمناقشة أمام النواب في جلسة عامة تطرح فيها كل القضايا والمشاكل المتعلقة بالسياسة المالية ومدى الالتزام بتنفيذ قانون المالية الساري المفعل من طرق مختلف الوزارات ومصالح الدولة.¹

ثم يصوت البرلمان ويصادق على ميزانية الدولة بغرفيته مع مراعاة أحكام المادة 121 من الدستور، كما يمكن اعتماد لجنة تحقيق برلمانية في أي مسألة تتعلق بالمصلحة العامة وبخاصة ما تعلق بالإيراد والإنفاق العام .

ويمكن لهذه اللجنة أن تستمتع إلى أي شخص وأن تعين أي مكان وأن تتطلع على أية وثيقة أو معلومة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق باستثناء ما يكتسي طابعا سريا أو استراتيجيا تم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني، وأمن الدولة الداخلي والخارجي للنواب والحكومة وأعضاء اللجنة التقدم باقتراح تعديلات مكتوبة أمام لجنة مختصة لمناقشتها.²

تقوم هذه اللجنة بإعداد تقرير مفصل عن نتائج تحقيقها، يسلم التقرير إلى كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة، الذي يمكن أن يقرر نشره جزئيا أو كليا، كما يبلغ هذا التقرير قبل النشر إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، كما تتمثل رقابة البرلمان في مرحلة تنفيذ الميزانية بصورة واضحة لدى مناقشة قانون المالية بغرض تكملة أو تعديل بعض الأوضاع المستجدة.³

ويمكن للبرلمان أيضا أن يمارس رقابة بعدية من خلال العرض الذي يجب أن تقدمه الحكومة للبرلمان عن استعمال الاعتمادات المالية، التي أقرتها لكل سنة مالية وتحتم السنة المالية المعينة من قبل كل غرفة من البرلمان، كما أن قانون ضبط الميزانية يعطي الفرصة للبرلمان لمراقبة الحكومة على تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية من إلزام الحكومة بتقديم البيانات والوثائق اللازمة التي تمكن البرلمان من ممارسة عملية الرقابة.⁴

1 - هشام السلوقي، مذكرة تخرج من المدرسة الوطنية للإدارة، سابق الذكر، ص 33.

2 -- مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 259.

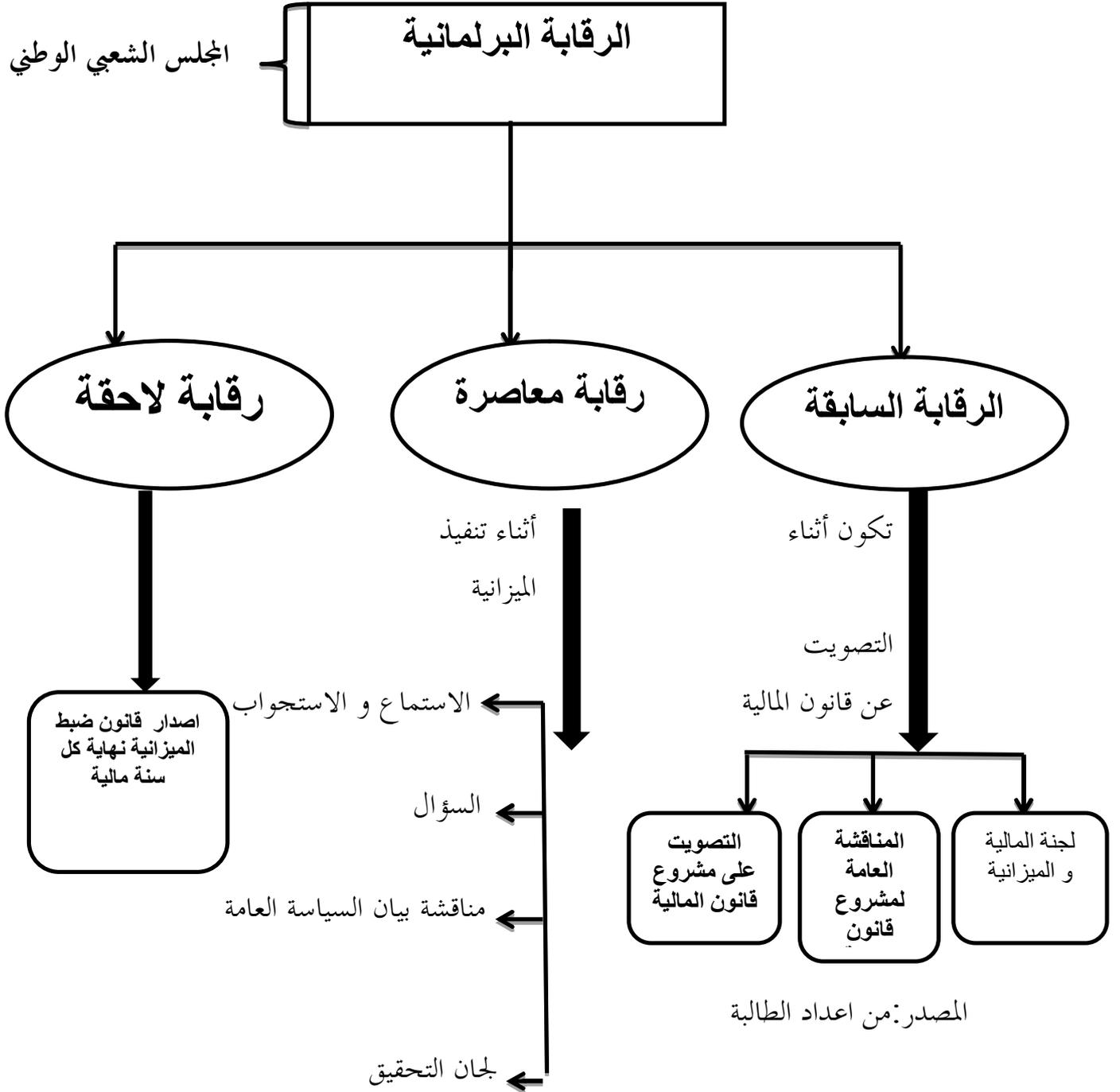
3 - شويخي سامية، مذكرة التخرج لمدرسة دكتوراه، سابق الذكر، ص 64.

4 - محمد عباس محرز، المرجع السابق، ص 52.

يبقى هذا النوع من الرقابة المالية يؤخذ عليه أنه قاصر ومعيب، بسبب عدم إلمام أعضاء الهيئة التشريعية بالمواضيع الفنية المعقدة المتعلقة بعملية الرقابة وضبط الحسابات، ولذلك عادة ما تكلف لجنة خاصة بهذه المهمة، تنتقي من بين أعضاء النواب الأكثر خبرة ودراية بشؤون المالية العامة، مثل اللجنة المالية في فرنسا ولجنة لخطة والميزانية في مصر، ولجنة المالية والميزانية في الجزائر والتي تختص بالمسائل المتعلقة بالميزانية والقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، ونحوها من المسائل المالية¹.

¹ - عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 67.

تصنيف رقابة المجلس الشعبي الوطني على تنفيذ الميزانية العامة



رغم كل هذا يرى البعض أن عملية الرقابة المالية التي يقوم بها البرلمان في أي دولة تضل قاصرة وغير مرضية ما لم تدعم برقابة الهيئات المستقلة كمجلس المحاسبة في الجزائر.

يجدر أن أنه وعلى ضوء المادة السابعة من الأمر (95-20 المعدل والمتمم) المتعلق بمجلس المحاسبة التي يحدد مجموع الهيئات والمرافق العامة التي تخضع لرقابة هذا المجلس، بأن عملية التسيير المالي لميزانية غرفتي البرلمان تخضع لمراقبة مجلس المحاسبة أيضا كباقي المؤسسات العامة الأخرى بنص المادة 104 من القانون العضوي المتعلق بالبرلمان.¹

3- الرقابة القضائية (المستقلة):

عادة ما توكل مهمة الرقابة المالية المستقلة إلى هيئة قضائية مختصة تتولى فحص الحسابات وتدقيقها واكتشاف الخطاء والمخالفات المالية والتنبيه عنها، ومتابعة كل مظاهر الغش وتبذير المال العام وتبذيره، وقد تتولى معاقبة المخالفين أو إحالتهم إلى القضاء الجزائي لمتابعتهم في التهم المنسوبة إليهم، وعليها أن تقدم تقريرا سنويا حول حصيلة عملها طيلة السنة إلى رئيس الجمهورية أو البرلمان أو إليهما جميعا، وأوضح مثال على ذلك محكمة الحسابات في فرنسا وإيطاليا وبلجيكا، والجهاز المركزي للمحاسبات في مصر.²

أما في الجزائر فإن عملية الرقابة المالية المستقلة منوطة بمجلس المحاسبة في حدود الاختصاص الذي حوله إياه القانون، وقد نص الدستور 1996 المعدل على أن هذه الرقابة تكون بعدية وليست قبلية، على غرار ما هو موجود في فرنسا حيث لا تمارس محكمة الحسابات الفرنسية أي نوع من أنواع الرقابة المسبقة.³

كما نصت المادة الثانية فقرة أولى من قانون مجلس المحاسبة على ما يلي "يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق لعمومية..." وبهذا تكون هاتان المادتان الدستورية والقانونية قد فصلنا في نوع الرقابة المالية التي يمارسها مجلس المحاسبة في

¹ - بوشعير السعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون، الجزائر، 2002، ص 54.

² - أ. محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص 24.

³ - عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 133.

الجزائر من أهما رقابة بعدية لاحقة في هذا الإطار يتمتع مجلس في الجزائر باختصاص إداري واختصاص قضائي في مباشرة الرقابة المالية البعدية على المال العام.

وجاء في المادة الثالثة من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم بالأمر 02/10 ما يلي: مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقاضية ممارسة المهمة الموكلة إليه:¹

كما نصت قوانين الجماعات الإقليمية على اختصاص مجلس المحاسبة بإجراء الرقابة المالية على كل من البلديات والولايات طبقا للتشريع المعمول به، حيث نصت المادة 175 من قانون البلدية على مايلي:

"ثم مراقبة وتدقيق لحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة طبقا للتشريع الساري المفعول"²

ونصت المادة 175 من قانون الولاية، على ما يلي: "يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري وحساب التسيير المحاسبي وتطهيرهما طبقا للتشريع المعمول به."³

إن مجال رقابة مجلس المحاسبة على المال العام هو محور من محاور هذه الدراسة لهذا سأكتفي هنا بهذا القدر، لأعود إليه بالتفصيل وبشيء من الدقة في الفصل الثاني من هذه المذكرة.

ثانيا: أساليب الرقابة المالية من حيث طبيعتها:

تنقسم الرقابة المالية بالنظر إلى طبيعتها باعتبارين مختلفين اعتبار كلاسيكي واعتبار حديث.

1-الاعتبار الكلاسيكي

يقسمها أصحاب هذا الاعتبار إلى قسمين: رقابة حسابية ورقابة تقييمية:

أ-الرقابة الحسابية: يتعلق هذا النوع من الرقابة بمراجعة الدفاتر الحسابية ومستندات الطرق والتحصيل، ومدى تطابق ذلك مع الاعتمادات المتخصصة في كل بند من بنود ميزانية العامة، وكذا مدى مطابقتها للقوانين واللوائح المالية، وقد سبقت الإشارة إلى هذا النوع من الرقابة يعتبر

1 -مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 239.

2 -القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

3 -القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالبلدية ج رقم 12 مؤرخة في 29 فبراير 2012.

بمثابة رقابة تقليدية، يمارسها مجلس المحاسبة في إطار عملية التدقيق في مستندات المحاسبين العموميين ومراجعتها، ويدقق في صحة العمليات المادية الموصوفة فيها ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها.¹

ب- الرقابة التقييمية: يتجاوز هذا النوع ما تناوله النوع السابق، من مجرد مراجعة الحسابات والتأكد من سلامة الدفاتر الحسابية إلى محاولة تقييم النشاط الحكومي نفسه إن كان قد حقق الأهداف المرجوة من تنفيذ الميزانية ام لا يحقق، ومدى تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية في الدولة والمجتمع.²

يعتبر هذا النوع من الرقابة المالية من احداث أنواع الرقابة المالية، وخاصة بعد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وإزدياد حجم النفقات العامة واتساع الوعاء الضريبي على المواطن، وبعد اعتناق الكثير من الدول لأساليب التخطيط الاقتصادي فإن الحاجة أصبحت ماسة جدا إلى اعتماد أسلوب الرقابة التقييمية كأسلوب ناجح لمتابعة الخطط الاقتصادية، ومدى كفاءة الحكومة في إدارة وتنفيذ هذه المشروعات والخطط.³

2- الاعتبار الحديث:

تقسم بهذا الاعتبار إلى: رقابة مشروعية والرقابة المحاسبية والرقابة الاقتصادية والرقابة على البرامج.

أ- رقابة المشروعية: نعني أن يكون لتصرف القانوني ذي الآثار المالية مطابقا للقانون بمفهومه العام الواسع، وهذا يشمل رقابة الشكل التي تهتم بصفة العضو أو الهيئة التي تصدر عنها التصرفات المالية، ورقابة الموضوع التي تهتم بطبيعة التصرف ومضمونه.⁴

ب- الرقابة المحاسبية: عرف هذا النوع من الرقابة على اثر تطور المفاهيم الحسابية كنتيجة لتطوير مفهوم الميزانية وتقسيماتها، وقد تطور هذا النوع من مستوى الرقابة الحسابية على الحسابات

¹ - المادة 74 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

² - عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 48.

³ - أ. محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص 35.

⁴ - يوسف شباط، المالية العامة، جامعة دمشق، سوريا، ص 236.

الختامية إلى الرقابة على جميع المعاملات المالية وتفصيلها وذلك للتأكد من صحة الإجراءات المتبعة وكفاية المستندات المطلوبة، وأن عمليات الصرف قد تمت في حدود الاعتمادات المقررة وكذا صحة الأرقام الحسابية لما تم تحصيله، ثم أصبح الجمع بين هذين النوعين من الرقابة هو المعتمد، وذلك بعد تطور علمي المالية والمحاسبة، والأخذ بمبادئ تخطيط الميزانية¹.

ج- الرقابة الاقتصادية: ظهر هذا النوع من الرقابة بعد الحرب العالمية الثانية بهدف إصلاح ما دمرته الحرب، لمواجهة الكساد وتحقيق الإزدهار الاقتصادي، ويهدف إلى مراجعة أنشطته السلطات العامة من حيث تنفيذ المشروعات والبرامج للوقوف على ما تم تنفيذه من أعمال وبيان مواضع الخلل والضعف في هذا التنفيذ، بالإضافة إلى التأكد من كفاءة السلطات المشرفة على تنفيذ وحسن سير العمل في الآجال المقررة، وكذا مدى تحقيق النتائج المرجوة حيث تشمل الرقابة الاقتصادية على رقابة الكفاءة وتعني تحقيق أكبر النتائج بأقل ما يمكن من التكاليف وعلى رقابة الفعالية وهي الرقابة على مدى تحقيق النتائج المرجوة.²

د- الرقابة على البرامج: يعني هذا النوع من الرقابة بمدى تحقيق الخطط ولأهداف لكل جهة عامة.

ثالثا: أساليب الرقابة المالية من حيث الوقت الذي تتم فيه

أما باعتبار الوقت الذي تتم فيه عملية الرقابة المالية في الجزائر فإنها على غرار باقي الدول تكون هذه العملية إما رقابة سابقة على التنفيذ، وإما رقابة مرافقة للتنفيذ وإما رقابة لاحقة عليه، أي على تنفيذ الميزانية ومن الوجهة العلمية فالأنواع الثلاثة تكمل بعضها.

1- الرقابة السابقة:

يسمى هذا النوع من الرقابة أيضا بالرقابة القبليّة، وتتناول جانب النفقات العامة دون الإيراد العام حيث لا يجوز لأي جهة أمرة بالصرف دفع أي مبلغ ما لم تحصل على موافقة الجهة المختصة بالرقابة قبل الصرف، فقد تتولى هذه الرقابة إدارة داخلية تتبع الجهة نفسها التي تقوم

¹ - شيوخ سامية، المرجع السابق، ص 58.

² - عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 75.

بالصرف مثل أقسام ووحدات المراجعة فيالوزارات والمصالح المختلفة أو تكون تابعة لوزارة المالية كالمراقب المالي.¹

ظهرت الرقابة المسبقة على النفقات العمومية في فرنسا مع نهاية القرن التاسع عشر للميلاد وكانت تمارس في بداية ظهورها من طرف موظفين يعينهم الوزراء من حين الموظفين التابعين لمصالحهم، وهذه الوضعية لم تكن تسمح بممارسة رقابة فعالة، طالما ان الاعوان المكلفين بها يخضعون لسلطة الوزير الذي يراقبون نشاطه لذلك أصبح تعيينهم فيما بعد من صلاحيات وزير المالية ويخضعون لسلطته.²

أما في الجزائر، تمارس الرقابة المسبقة على النفقات العمومية من طرف أعوان تابعين لوزارة المالية يسمون مراقبين ماليين.³

قد تتخذ الرقابة قبل الصرف صورا وأشكالا متعددة كالتصريح للبنك المركزي بوضع مبالغ التي وفق عليها البرلمان تحت تصرف الأمرين بالصرف في المصلح والوزارات المختلفة للإنتفاق منها، أو تتضمن ضرورة الحصول مقدما على إقرار الجهة المختصة بصحة كل عملية على حدة من الجهة القانونية إلى ما هنالك من الأشكال والصور⁴

فإذا تمت عملية الرقابة السابقة بفعالية ونجاح فلا شك انها تمنع من ارتكاب المخالفات المالية ابتداء لذلك سميت بالرقابة الوقائية، كما تقلل من حجم مسؤولية على عاتق مختلف الوزارات والمصالح في الدولة.⁵

الجدير بالذكر ان مجلس المحاسبة في الجزائر لا يتمتع بهذا النوع من الرقابة السابقة بصريح العبارة الوارد بنص المادة 01/171 من دستور 1996.

إنما يعيب هذا النوع من الرقابة كونها تؤدي إلى عرقلة سير المرافق العامة، والإبطاء في أعمالها بسبب طول الإجراءات التي تستغرقها هذه الرقابة القبلية قبل مباشرة عملية الصرف.⁶

1- عبد الحميد القاضي، المرجع السابق، ص 83.

2- عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 234.

3- عبد الحميد القاضي، المرجع السابق، ص 91.

4- يوسف شباط، المرجع السابق، ص 248.

5- فياض حمزة، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، الموقع السابق الذكر.

6- شيوخ سامية، المرجع السابق، ص 75.

2- الرقابة المرافقة: وتسمى بالرقابة الآنية، وتتمثل هذه الرقابة في مختلف عمليات المتابعة التي تتولاها الجهات الآنية المختصة بالرقابة في الدولة على ما تقوم به السلطة التنفيذية من نشاط مالي يتعلق بالنفقات العامة وكذا الإيرادات العامة الواردة بميزانية الدولة.

عادة ما تمارس هذه الرقابة والتي ترافق التنفيذ من قبل اللجان البرلمانية المختصة وكذا الجهات الإدارية التي تتولى الرقابة الداخلية، كما تتميز بالاستمرارية والشمولية، حيث تبدأ مع تنفيذ الأعمال وتساير مختلف خطوات التنفيذ من أهم إيجابيات هذه الرقابة أنها تساعد على اكتشاف الأخطاء والانحرافات فور وقوعها، فتتهيء بذلك الفرصة على اتخاذ ما يلزم من إجراءات تصحيحية، وهذا النوع أسلم وأقل تعرض للنقد من النوعين الآخرين (الرقابة السابقة واللاحقة).

3- الرقابة اللاحقة:

وتسمى أيضا بالرقابة البعدية وتتناول جانب النفقات العامة والإيرادات العامة والوسائل المادية والموارد والأموال العمومية على حد سواء فهي رقابة بعدية لمعالجة الأخطاء وتصحيحها ولتحميل المسؤولية لكافة الجهات الخاضعة لهذه الرقابة ولا تبدأ إلا بعد انقضاء السنة المالية¹

تتخذ الرقابة اللاحقة أشكالا متعددة، مثل الرقابة التي يقوم بها البرلمان من خلال مناقشة بيان السياسة العامة بعد كل سنة من عمل الحكومة لتقييم نشاطها وآدائها وقد تتولاها إدارة تابعة للوحدات الحكومية أو غدارة تابعة لوزارة المالية كالحزينة العمومية أو المفتشية العامة للمالية، التي تختص بممارسة الرقابة على التسيير المالي أو المحاسبي لمصالح وأجهزة الدولة المركزية الجماعات الإقليمية وجميع الهيئات والأجهزة الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، كما تشمل رقابتها المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وهيئات الضمان الاجتماعي وهيئات ذات الصبغة الاجتماعية والثقافية التي تستفيد من مساعدات مالية من قبل الدولة أو من الجماعات المحلية أو أي هيئة عمومية.²

¹ - عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 25.

² - مثل رقابة المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة في الجزائر.

في الغالب ان الرقابة الإدارية اللاحقة تقتصر هنا على المراجعة الحسابية والمستندية لكافة العمليات المالية لكشف التلاعب بالأموال العامة، وربما تمتد إلى مستوى التأكد من مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العامة.¹

إن الأنجع والأكثر جدية في عملية الرقابة اللاحقة او البعدية هو أن تتولاها هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية، وذلك ما يضطلع له مجلس المحاسبة في الجزائر حسب ما نص عليه دستور 1996، حيث جاءت في المادة 170 الفقرة الاولى منه: ما يلي: يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية...²

كما نص قانون مجلس المحاسبة على أنه: "ويعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية...."

بهذا الصيغة يمكن للمجلس ان يدقق في شروط و كيفيات استعمال الهيئات للموارد والموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصه و يقيم عمليات التسيير الواقعة بشانها، كما يتأكد من مدى مطابقة هذه العمليات المالية والمحاسبية التي تقوم بها هذه الهيئات والمؤسسات للقوانين والتنظيمات المعمول بها في الدولة.³

¹ - عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 27.

² - المادة 1/03 من القانون 95-20 السابق ذكره.

³ - المادة 2/03 من القانون 95-20 السابق ذكره.

الفصل الثاني

الفصل الثاني: أجهزة الرقابة المالية

إن موضوع الرقابة على الهيئات الإدارية والأموال العمومية بصفة عامة ذو جانب كبير من الأهمية لاعتماد المشاريع الكبرى للدول وسياستها التنموية والاقتصادية والاجتماعية على إنفاق هذا المال وفقا لما هو مرسوم له، ولا يتحقق ذلك إلا في ظل رقابة فعالة وشفافة ومنصفة.

وتنقسم الرقابة على الهيئات الإدارية في تسيير الأموال العمومية في معظم الدول بما فيها الجزائر إلى رقابة مسابقة وأخرى لاحقة على تنفيذ الميزانية العامة، وينقسم النوع الأول من الرقابة إلى رقابتين إدارية وبرلمانية.

وقد تمت الإشارة في الفصل الأول من المذكرة.

أما النوع الثاني وهو الرقابة اللاحقة على المال العام فإنها تأخذ طابعا قضائيا في معظم صورها من خلال الحماية التي توفرها مختلف فروع القانون الأخرى، أو من خلال الدور القضائي لبعض الهيئات القضائية المتخصصة (كمجلس المحاسبة) زد على ذلك المفتشية العامة للمالية وولية معالجة الاستعلام المالي.

وهذا ما تطرقنا له في الفصل الثاني من المذكرة حيث تفرعت عنه المباحث التالية:

المبحث الأول: المفتشية العامة للمالية

المبحث الثاني: مجلس المحاسبة

المبحث الثالث: الخلايا واللجان

المبحث الأول: المفتشية العامة للمالية Inspection Générale des finances

باعتبار وزارة المالية مكلفة بمسك مالية الدولة، خاصة من خلال مسك جميع الإيرادات والتكفل بمنح الاعتمادات لكافة الوزارات قد أدى بها إلى تأسيس هيئة رقابية تابعة لها تتولى مراقبة التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة و هذا وفق الإجراءات والتنظيمات المعمول بها¹.

المطلب الأول: تنظيم المفتشية العامة للمالية

تم انشاء المفتشية العامة للمالية سنة 1980 بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في أول مارس 1980 والذي كان المحدد لتنظيمها و سيرها و صلاحياتها قبل صدور:

- المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 2008/09/06 المحدد لصلاحيات المفتشية و الذي حل محل المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 1992/02/22 (لاغي المؤرخ في 80-53 إلا مادته الأولى المتعلقة بإحداث المفتشية)

- المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 2008/09/06 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية والذي حل محل المرسوم التنفيذي رقم 92-32 المؤرخ في 1992/01/20.

- المرسوم التنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 2008/09/06 المتعلق بتنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية و صلاحياتها و الذي حل محل المرسوم التنفيذي رقم 92-33 المؤرخ في 1992/01/20.²

فيما يلي سنحاول دراسة تنظيم المفتشية العامة للمالية على المستوى المركزي و المحلي:

الفرع الأول: التنظيم المركزي للمفتشية العامة للمالية

يخضع تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 08-273 و تعمل كلها تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية الذي يعين بمرسوم رئاسي فمُنصب رئيس المفتشية العامة للمالية من الوظائف العليا في الدولة.³

¹ - شويخي سامية، المرجع السابق، ص63.

² - عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص42.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية.

أولاً: مهام رئيس المفتشية العامة للمالية

يسهر رئيس المفتشية العامة للمالية على حسن تنفيذ عمليات الرقابة والتدقيق والتقسيم والخبرة المتوسطة بالهيكل المركزي والجهوية التي تشكل المفتشية العامة للمالية. ويسهر على حسن سير الهياكل المركزية والجهوية، كما يضمن إدارة وتسيير المستخدمين والوسائل بالمفتشية العامة للمالية ويمارس السلطة السلمية على جميع المستخدمين الموضوعين تحت سلطته، حيث يساعد رئيس المفتشية العامة للمالية مديران للدراسات¹.

ثانياً: الهياكل المكونة للمفتشية العامة للمالية

تضم المفتشية العامة للمالية من:

1- هياكل عملية الرقابة والتدقيق والتقييم: يديرها مراقبون عامون للمالية، توكل مهام الرقابة والتدقيق والخبرة المنوطة بالمفتشية العامة للمالية يمارسون المراتب العام للمالية اختصاصاً على عدة قطاعات نشاط، كما هو محدد في المادة².6.

أ- مجالات الاختصاصات القطاعية للمراقبين العاميين للمالية:

يختص المراقبين الماليين العاميين في التالي:

-مكلف برقابة و تدقيق و تقييم وخبرة الكيانات التابعة لقطاعات إدارات السلطة ووكالات المالية والإدارات المكلفة بالصناعة و المناجم و الطاقة وكذا الجماعات المحلية.

-المراقب العام للمالية المكلف برقابة و تدقيق و تقييم وخبرة الكيانات التابعة لقطاعات التعليم والبحث العلمي والتربية والتكوين والصحة والشؤون الاجتماعية والتضامن الوطني والثقافة والاتصال والشؤون الدينية والشباب والرياضة والمجاهدين والعمل و التشغيل.

-المراقب العام للمالية المكلف برقابة و تدقيق و تقييم وخبرة الكيانات التابعة لقطاعات السري والأشغال العمومية والسكن والفلاحة والصيد البحري والغابات والخدمات.

¹ -المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في نفس التاريخ السابق، المتضمن التنظيم الهيكلي للمفتشية العامة للمالية.

² - عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص39.

- المراقب العام للمالية المكلف برقابة وتدقيق وتقييم المؤسسات العمومية الاقتصادية والمؤسسات المالية العمومية، وكذا تدقيق القروض الخارجية.

ويمكن لرئيس المفتشية العامة تعبئة جميع الهياكل المركزية والجهوية لإنجاز عملية أو عدة عمليات رقابة واسعة النطاق¹.

ب- المهام الخاصة للمراقبين الماليين العاميين:

- تأطير ومتابعة عمليات الرقابة والتدقيق والتقييم والخبرة والإشراف عليها، والمنفذة في إطار البرنامج أو خارجه.

- المصادقة على المذكرات المنهجية للتدخل وكذا التقارير التي تعرض عليهم.

- السهر على احترام القواعد العامة لتنفيذ رقابة المفتشية العامة للمالية.

- اقتراح كل إجراء من شأنه تحسين فعالية الممارسة الرقابية للمفتشية العامة للمالية.

- إعداد الحصائل والتلخيصات القطاعية الدورية.

- إنجاز كل دراسة وتحليل لملفات خاصة موكلة للمفتشية العامة للمالية².

يعد منصب المراقب العام للمالية وظيفة عليا يستند في تصنيفها ودفع راتبها إلى وظيفة مفتش عام للوزارة³.

2- وحدات عملية:

يدير الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية:

أ- **مديرو البعثات:** يدير مدير البعثات المحدد عددهم بعشرين (20) وتحت إشراف المراقبين العاميين للمالية التابعين لهم، المهمات الموكلة لهم كما يقترح مدير البعثة عمليات الرقابة للوحدات العملية التابعة للهياكل المركزية ويديرها ويؤطرها ويتابعها ويحضر وينظم ويقود إلى نهاية عمليات

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المادة 6 منه الفقرة 6.

² - عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 28.

³ - المادة 7 من نفس المرسوم التنفيذي.

الرقابة المكلف بها ويضمن أيضا تنسيقا قطاعيا مع جميع الهياكل الجهوية للمفتشية العامة للمالية في هذا الاطار يكلف خصوصا بما يأتي:

- اقتراح أعمال رقابية لتسجيلها في البرنامج السنوي لتدخل المفتشية العامة للمالية.

- متابعة تنفيذ البرنامج و إعداد الحصائل الخاصة به.

- اقتراح الوحدات العملية التي تتكفل بعمليات الرقابة.

- السهر على تحضير إشغال المهمات و تنظيمها وتنسيقها.

- اقتراح مذكرات منهجية متعلقة بتنفيذ المهمات مع الأخذ في الحساب الأهداف المحددة.

- تقديم الاقتراحات المتعلقة بقوام ومدة ومناطق تدخل كل وحدة من الوحدات العملية وتوزيع الأعمال بينها.

- تقدير الوقائع التي تمت معابنتها وعند الاقتضاء، متابعة تنفيذ التدابير التحفظية المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.

- والسهر على نوعية أعمال الفحص.

- السهر على تطبيق القواعد العامة لتنفيذ رقابة المفتشية العامة للمالية.

- تجميع التقارير الخاصة بالوحدات العملية و التكفل عند الاقتضاء بالتقارير الشاملة والتلخيصات المتعلقة بها.

- ضمان متابعة سير الإجراء التناقصي الذي يسري عقد تبليغ التقارير.

- اقتراح كل تدبير من شأنه تحسين فعاليته ممارسة رقابة المفتشية العامة للمالية.

- إعداد الحصائل والتلاخيص القطاعية الدورية

- القيام بكل دراسة وتحليل الملفات خاصة معهودة للمفتشية العامة للمالية، حيث يعد منصب مدير

البعثة وظيفة عليا يستند في تصنيفها و دفع راتبها، إلى وظيفة مدير بإدارة مركزية¹.

¹ - المادة 10 من نفس المرسوم التنفيذي السابق.

ب- **المكلفون بالتفتيش:** يدير فرق الرقابة مكلفون بالتفتيش محدد عددهم بثلاثين (30) ويمارسون تحت إدارة مديري البعثات الموكله لهم عمليات الرقابة، كما يحضر المكلف بالتفتيش عمليات الرقابة المسندة إلى الفرقة و ينظمها و يتابعها و يقودها، وفي هذا الصدد يكلف خصوصا بما يأتي:¹

- ضمان تحضير أعمال الفرقة وتنظيمها وتنسيقها.

- تقديم مذكرات منهجية لتنفيذ عمليات الرقابة مع الأخذ في الحسبان الأهداف المقررة.

- تقديم الاقتراحات المتعلقة بقوام ومدة ومناطق تدخل الوحدة العملية.

- توزيع المهام بين المفتشين الذين يشكلون الفرقة و متابعة سير الأعمال و تقديم عرض حال في ذلك.

- معاينة الوقائع و عند الاقتضاء طلب تنفيذ التدابير التحفظية المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.

- تجميع أشغال مفتشي الفرقة و تقدير مدى تأسيس المعاينات و الملاحظات المكتشفة بغرض إعداد تقرير التدخل.

- تحليل أجوبة المسيرين واستغلالها في إطار تنفيذ الإجراءات التناقضية.

- السهر على احترام القواعد العامة لتنفيذ رقابة المفتشية العامة للمالية.

- إعطاء علامات تقييمية لعناصر الوحدة العملية.²

فمنصب المكلف بالتفتيش وظيفته عليا يستند في تصنيفها و دفع راتبها إلى وظيفة نائب مدير بإدارة مركزية.³

1 - المادة 12 من نفس المرسوم التنفيذي السابق.

2 - شويخي سامية، المرجع السابق، ص 57.

3 - المادة 14 من المرسوم التنفيذي السابق.

3- هياكل الدراسات والتقنيين والإدارة والتسيير:

تضمن المفتشية العامة للمالية هياكل الدراسات والتقنيين والإدارة والتسيير الآتية⁽¹⁾:

- رئيس دراسات مكلف بالبرنامج والتلخيص.
- رئيس دراسات مكلف بالتحليل وجمع المعطيات.
- رئيس دراسات مكلف بمتابعة التقارير وحفظها وأرشفتها.

أ- مديرية المناهج والتقنيين والإعلام الآلي: تضم

- رئيس دراسات مكلف بالمناهج والتقييم
- رئيس دراسات مكلف بالإعلام الآلي والتوثيق.

ب- مديرية إدارة الوسائل: تضم:

- المديرية الفرعية للمستخدمين
- المديرية الفرعية للوسائل العامة
- المديرية الفرعية للتكوين وتحسين المستوى.

كما أنه لا يمكن لعدد المكلفين بالدراسات ان يتجاوز (04) أربعة على التوالي لدى رؤساء الدراسات والمديرية الفرعية ويتم تحديد هذا العدد بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالوظيفة العمومية.²

1 - المادة 16 من المرسوم التنفيذي السابق.

2 - شيهوب مسعود، المرجع السابق، ص 62.

الفرع الثاني: التنظيم المحلي للمفتشية العامة للمالية:

يحدد المرسوم التنفيذي 08-274 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 تنظيم المفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، ووفقا لما جاء في المادة 2 منه تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية، تهكل المصالح الخارجية للمفتشيات الجهوية تقع مقراتها بولايات الأغواط وتلمسان وتيزي وزو، سطيف، وسيدي بلعباس عنابة، وقسنطينة، مستغانم، ورقلة وهران، كما يحدد الاختصاص الإقليمي للمفتشيات الجهوية بقرار من الوزير المكلف بالمالية ويمكن تعبئة الوحدات العملية للمفتشيات الجهوية، للقيام بمهام خارج الدوائر الإقليمية للمفتشيات الجهوية التابعة لها¹

يدير المفتشية الجهوية مفتش جهوي، فهو من الوظائف العليا يستند في تصنيفها وتحديد راتبها ووظيفة مدير إدارة مركزية ويمارس المفتش الجهوي السلطة السليمة على المستخدمين التابعين للمفتشية الجهوية حيث تتولى الوحدات العملية التي يديرها المفتش الجهوي والمكلفون بالتفتيش لكل مفتشية جهوية كما التالي²:

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

جدول: يحدد عدد المكلفين بالتفتيش لكل مفتشية جهوية³

حيث يقترح المفتشون الجهويون والمكلفون بالتفتيش وفق نفس الشروط المحددة للمراقبين العامين للمالية ومديري البعثات طبقا للمادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية.⁴

1 - شيهوب مسعود، المرجع السابق، ص 55.

2 - عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 68.

3 - المادة 6 من نفس المرسوم التنفيذي.

4 - المادة 7 من نفس المرسوم التنفيذي.

أولاً: مهام المفتشون الجهويون:

- 1 يحضر المفتش الجهوي وينظم ويقوم بعمليات الرقابة الموكلة إلى المفتشية الجهوية إلى نهايتها¹
- ويكلف خصوصاً بالمهام التالية:
- اقتراح أعمال رقابة قصد إدراجها في البرنامج السنوي لتدخلات المفتشية العامة للمالية.
- السهر على تحضير أشغال المهمات و تنظيمها و تنسيقها.
- تعيين الوحدات العملية التي تكفل بعمليات الرقابة الموكلة للمفتشية الجهوية.
- اقتراح مذكرات منهجية لتنفيذ المهمات أو المصادقة عليها، مع الأخذ بالأهداف المحددة بعين الاعتبار.
- تقدير الاقتراحات المتعلقة بقوام ومدة ومناطق تدخل كل وحدة من الوحدات العملية وعند الاقتضاء توزيع الأعمال فيما بينها.
- تقدير الوقائع المعاينة، وعند الاقتضاء متابعة تنفيذ التدابير التحفظية المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.
- السهر على توعية أشغال الفحص.
- اقتراح كل تدبير من شأنه تحسين فعاليته رقابة المفتشية العامة للمالية.
- فحص التقارير التي تعدها الوحدات العملية و المصادق عليها، و عند الاقتضاء إعداد التقارير الشاملة أو والتلاخيص المتعلقة بمواضيع أو قطاعات نشاط، قبل عرضها على المصالح المركزية.
- ضمان تنسيق نشاطه مع المصالح المركزية، لاسيما فيما يتعلق بتنفيذ الإجراء الحضورى.
- السهر على مستواه، على تطبيق القواعد العامة لتنفيذ رقابة المفتشية العامة للمالية.
- إعداد تقارير وحصائل دورية وتلاخيص حول نشاط المفتشية الجهوية.

¹ - المادة 8 من نفس المرسوم التنفيذي.

كما يسهر المفتش الجهوي، زيادة على الصلاحيات الموكلة إليه فيما يخص الرقابة، غير حسن استعمال الوسائل الموضوعية تحت تصرف المفتشية الجهوية¹.

المطلب الثاني: تشخيص الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية

إن المفتشية العامة للمالية جهاز رقابي بالدرجة الأولى لكن التوجيهات الجديدة للسياسة الاقتصادية الجزائرية والتغيرات المصاحبة في المالية العمومية قد أدى إلى توسع دورها وبصفة عامة فإن ممارستها لوظائفها ومهما يكون وفق إجراءات ونماذج محددة تنضبط طرق سير عملها ونتائجها².

الفرع الأول: مهام المفتشية العامة للمالية

ظلت المفتشية العامة للمالية جهازا رقابيا فقط منذ تأسيسها سنة 1980 و حتى نهاية الثمانينيات وهذا بالنظر إلى الوضعية المستقرة التي كانت تميز الاقتصاد الوطني المخطط والمالية العمومية لكن الهزة البترولية لسنة 1986 أثبتت غير ذلك، وهذا ما أدى إلى تحرير الاقتصاد والتخلي عن الاشتراكية مما يعني ظهور مفاهيم ومعطيات جديدة تتطلب تطور أجهزة الدولة ووظائفها بما في ذلك مهام المفتشية العامة للمالية³.

أولاً: المهام الكلاسيكية للمفتشية

نقصد بالمهام الكلاسيكية للمفتشية العامة للمالية تلك التي كانت معتمدة في ظل النظام الاشتراكي قبل 1992، وهي منحصرة في أساسها في الرقابة المالية والمحاسبية في الهيئات العمومية ومهمة الدراسات والخبرات.

1- مهمة الرقابة والتدقيق:

تعتبر مراقبة التسيير المهمة الأصلية للمفتشية العامة للمالية وهي تهدف إلى التأكد من مدى احترام المعايير والمقاييس القانونية لضمان مشروعية ودقة الحسابات المالية⁴.

1 - المادة 9 من نفس المرسوم التنفيذي .

2 - شويخي سامية، المرجع السابق، ص 66.

3 - عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 67.

4 - طاشمة بومدين، المرجع السابق، ص 26.

2- الهيئات الخاضعة للرقابة:

تمارس المفتشية العامة للمالية رقابتها على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات المحلية و الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري¹.

كما تمارس المفتشية العامة للمراقبة رقابتها أيضا على:

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري،

- هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام والإجباري وكذا كل الهيئات ذات الطابع

الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية.

- كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني و يمكن أيضا أن تمارس رقابتها على كل شخص معنوي آخر يستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية المادة 3 من المرسوم 08-272².

3- مجال المراقبة:

إن تدخلات المفتشية غير مطلق وإنما يخضع لمجال محدد يشمل خاصة جانب المشروعية ودقة الحسابات ولا يمكن أن تمتد لتشمل الملائمة التي تبقى اختصاصا أصيلا للمسير وهي:

- كيفية تسيير الأموال العمومية ومدى فعاليته ووضع الهيئات الخاضعة للرقابة.

-مدى دقة حسابات الهيئات الخاضعة للرقابة ومدى توفر الوثائق وسندات المحاسبة والفواتير... المطابقة للإنجازات³.

-ظروف استعمال الاعتمادات والوسائل الموضوعة تحت تصرف الهيئات الخاضعة لرقابتها.

¹ - يساعد علي، المالية العمومية، المعهد الوطني للمالية، الدراسات العليا للمالية، ص 115.

² - المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المادة 3 منه.

³ - عبد الحميد القاضي ، المرجع السابق، ص 31.

-التدقيق في وضعية الصناديق والقيم والسندات التي هي بحوزة المسيرين والمحاسبين العموميين.

-ظروف تطبيق الأحكام القانونية والتنظيمية خاصة منها المتعلقة بالجانب المالي والمحاسبي وكذا تلك المتعلقة بالتنظيم الهيكلي وذلك من ناحية تناسقها وتكيفها مع الأهداف المحددة¹.

ثانيا: مهام التحقيقات و الخبرات

تكلف المفتشية بإجراء دراسات وإعداد خبرات عن مختلف المجالات الاقتصادية، المالية،

الميزانية، المحاسبية والتقنية وفي هذا المجال تكلف بـ:

-القيام بالدراسات والتحليل المالية والاقتصادية من أجل تقدير فاعلية وفعالية إدارة وتسيير الموارد المالية و الوسائل العمومية الأخرى.

- إجراء دراسات مقارنة تطويرية لمجموعات قطاعات أو مابين القطاعات².

ثانيا: تطور مهام المفتشية العامة للمالية

بسبب التطورات الاقتصادية والمالية التي شهدتها الجزائر أصبح من الضروري تطوير وظائف الدولة وتفعيل أجهزتها وفي هذا الإطار عرفت المفتشية أنواعا جديدة من المهام حيث أصبحت تقوم بما يلي:

1-مهمة التقييم:

تشمل هذه المهمة مجالات متعددة حددتها المادة 4 من المرسوم 272-08 وهي:

-تقييم أداءات أنظمة الميزانية.

-التقييم الاقتصادي و المالي لنشاط شامل، قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي.

-تقييم شروط تسيير واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الإمتيازية مهما كان نظامها³.

1 - محمد عباس محرزي، المرجع السابق، ص 52

2 - عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 107.

3 - فياض حمزة، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، الموقع السابق الذكر.

2-تقييم السياسات العمومية:

تقوم المفتشية العامة للمالية أيضا بتقييم شروط السياسات العمومية وكذا النتائج المتعلقة بها، ذلك أن الرقابة على الأموال العمومية بالطريقة الكلاسيكية القائمة على التأكد من سلامة المستندات المحاسبية و مشروعيتها يمكن أن لا تحقق الفعالية المطلوبة، لذلك يصبح من الضروري تجاوزه إلى تقييم النشاط العمومي نفسه، وهو التصور المستقبلي للمهمة التي يفترض أن تقوم بها المفتشية العامة للمالية¹.

لذلك فان تقييم السياسات العمومية يهدف إلى البحث حول مدى تحقيق الميزانية للأهداف الاقتصادية والمالية والاجتماعية المسطرة، ويتم من خلال انجاز دراسات، وتحليل مالية اقتصادية لتقدير فعالية التسيير ونجاعته².

3-الرقابة على عمليات الصرف وحركة رؤوس الأموال

تم تأهيل موظفي المفتشية العامة للمالية المعينون بقرار وزاري مشترك بين وزير المالية ووزير العدل لمعاينة جرائم مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج. ومع ذلك فان هذه المهمة تبقى استثنائية، و أقل أهمية بالمقارنة لأن هيئات أخرى مؤهلة للقيام بذلك⁽³⁾.

4-التدقيق في القروض الدولية

في هذا الإطار تقوم المفتشية العامة للمالية بالرقابة على القروض الدولية التي يمنحها البنك الدولي للإعمار والتنمية BIRD والبنك الإفريقي للتنمية، وهي تهدف من خلال هذا إلى ضمان استعمال الاعتمادات المخصصة، والمتابعة الصارمة والدقيقة والمنتظمة للأرصدة الموجهة لمشروع⁴.

1 - شيوخ سامية، المرجع السابق، ص 59.

2 - عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص112.

3 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص41.

4 - أ.محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص42.

الفرع الثاني: إجراءات تدخل الم.ع. للم. في العمل الرقابي:

من أجل تسهيل تدخلاتها وإعطائها فعالية أكبر؛ فإن المفتشية العامة للمالية تخضع لإجراءات واضحة ومضبوطة يجب احترامها؛ وهي تشمل ما يلي:

أولاً: البرنامج السنوي لتدخل الم.ع. للم.: ما هو معمول به هو أنه خلال الشهرين الأولين من كل سنة تحدد عمليات الرقابة للم.ع. للم. في برنامج سنوي يعد ويعرض على الوزير المكلف بالمالية، يتم تحديد هذا البرنامج حسب الأهداف المحددة وتبعاً لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات والمؤسسات المؤهلة.

غير أنه يمكن القيام بعمليات الرقابة خارج البرنامج بطلب من السلطات، أو إذا ما تعلق الأمر بقضايا مستعجلة أو تسخيرة من القضاء¹.

يتضمن هذا البرنامج السنوي مختلف المهام التي تنتج خلال السنة، حيث يتم توزيعها على مدار السنة وعلى مختلف المديريات الجهوية، وهذا حسب المناطق وحسب حجم النشاط، أما تاريخ القيام بالمهمة فيتولى كل مدير بعثة تحديده مع الأخذ بعين الاعتبار سلم الأوليات².

ثانياً: سير المهمة التفتيشية:

بعد إقرار البرنامج السنوي يتولى رؤساء الأقسام بالتنسيق مع المدراء الجهويين توزيع المهام على الفرق والبعثات التفتيشية التي تبادر بالتحضير لها وتنظيمها من أجل تنفيذها³.

1- التحضير للمهمة التفتيشية:

تخضع مرحلة التفتيش لإشراف مكلفين بالتفتيش وهي تشمل الانطلاق في الأعمال التمهيديّة الممتثلة في التعرف على الهيئة التي تخضع للرقابة، وذلك على أساس النصوص التأسيسية و مختلف التعديلات التي لحقت بها و مختلف الوثائق الخاصة بها، إضافة إلى الأرشيف الذي تملكه المفتشية العامة للمالية أو أي هيئة رقابة أخرى حول هذه الإدارة الخاضعة للرقابة، كما يمكن اللجوء خلال

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المادة 13 منه.

² - شويخي سامية، المرجع السابق، ص70.

³ - عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص59.

هذه المرحلة إلى الهيئات الخارجية لجلب أكبر قدر ممكن من المعلومات حول نشاط الهيئة ومعاملاتها المالية.¹

وبعد هذا يتم الاتصال بالهيئة أو المصلحة التي ستخضع للرقابة من أجل القيام بالمهمة الاستطلاعية التي يمكن أن تكون فجائية، ولا ينبغي أن تتجاوز أسبوع ومن خلال الحديث مع المسؤولين يتم وضع أهداف دقيقة للتدخل، وتحدد رزمة العمل التي يفترض إتباعها.²

2- تنفيذ المهمة التفتيشية:

يتم إنجاز عمليات الرقابة من خلال الفحص والمراجعة على الوثائق وفي عين المكان وهذا من الناحيتين الشكلية والمضمون.

أ- **الشكلية:** وهذا بالتأكد من وجود الوثائق المالية والمحاسبية ميزانية، حساب إداري سجلات الجرد.... ومدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها.³

ب- **المضمون:** حيث يقوم المفتشون بفحص الصندوق ومراقبة الأموال والقيم ومقارنتها مع العمليات المسجلة و معاينة الوثائق الثبوتية مثل الفواتير... حيث يتم تحضير محضر يتضمن كل الملاحظات المسجلة يقوم بإمضائه كل من المفتشين والمحاسب العمومي.

وبعد ذلك يعقد اجتماع مع مسؤولي الهيئة الخاضعة للرقابة لإعلامهم بتقديم بعثة التحقيق وهذا لتسهيل عملية الرقابة ومعرفة تنظيم الهيئة، ثم تنتقل الرقابة إلى المسيرين من خلال التحقيق في المحاسبة المادية والعمليات المسجلة والوثائق الثبوتية المرافقة لها ومدى تطابقها. وإذا تحقق المراقب من وجود نقائص يمكنه أن يطلب من المحاسبين القيام بضبط هذه المحاسبة وإعادة ترتيبها في الحال، وإذا لم يكن للمحاسبة وجود أو أنها متأخرة لدرجة يتعذر مراجعتها يحرر المفتش محضر عدم وجود يقدمه إلى السلطة الوصية المختصة حيث يأمر وزير المالية بإجراء خبرة لإنشاء المحاسبة وضبطها.⁴

1 - شويخي سامية، المرجع السابق، ص 71

2 - شويخي سامية، المرجع السابق، ص 72.

3 - عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 61.

4 - شويخي سامية، المرجع السابق، ص 73.

أما إذا تأكد المفتشون من وجود احتلاسات أو مخالفات خطيرة تمس بالسير المادي للهيئة الخاضعة للرقابة يتم إعلام رئيس المهمة الذي يعلم فوراً رئيس المفتشية العامة للمالية.

3-تحرير التقرير: بعد انتهاء مهام الرقابة يعد "تقرير أساسي" يتضمن اقتراحاتهم في مجال تسيير الهيئة الخاضعة للرقابة. ويمكن أن يتضمن أيضاً كل اقتراح كفيل بتحسين الأحكام التشريعية التي تحكمها (المادة 21 من المرسوم).

يبلغ مسير الهيئة المراقبة وكذا وصاياته بالتقرير الأساسي و يجب على مسيري المصالح في هذه الحالة أن يجيبوا لزوماً في أجل أقصاه شهرين على الملاحظات التي تحتويها هذه التقارير وكذلك عليهم أن يعلموا بالتدابير المتخذة حيال ذلك. وهذا في إطار التمكن من تنفيذ ما يسمى بالإجراء التناقضي¹.

وحسب المادة 24 من المرسوم 272/08 يترتب عن جواب المسير على التقرير الأساسي إعداد "تقرير تلخيص" يختم الإجراء التناقضي ويعرض هذا التقرير نتيجة المقاربة بين المعايير المدونة في التقرير الأساسي وجواب مسير الكيان المراقب. يبلغ التقرير التلخيصي مرفقاً بجواب المسير للسلطة السلمية للكيان المراقب دون سواها².

إضافة إلى التقارير التي يتم تحريرها بعد نهاية كل عملية، تعد المفتشية العامة للمالية "تقريراً سنوياً" يتضمن حصيلة أعمالها و يقدم إلى الوزير المكلف بالمالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد بخصوصها³.

ثالثاً: تقييم رقابة المفتشية العامة للمالية:

تعد المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية ذات دور بالغ الأهمية ولا يمكن الاستغناء عن المهام التي تؤديها في مجال المراقبة والتقييم الاقتصادي وكذا الدراسات والتحليل، ولكن رغم هذا الدور

1 - المادة 22 من المرسوم السابق.

2 - شويخي سامية، المرجع السابق، ص 42.

3 - المادة 26 من المرسوم السابق.

الذي تلعبه المفتشية و التعديلات التي شهدتها الأحكام التشريعية المتعلقة بتنظيمها ودورها إلا أن هناك الكثير من الحدود والعقبات التي تحد من فعالية عملها ومن بينها:

- أن هناك الكثير من الهيئات لا تخضع لرقابة المفتشية العامة للمالية إن لم نقل لا تخضع لأي رقابة و هي تتمثل في رئاسة الجمهورية، وزارة الدفاع الوطني، وبعض المؤسسات العمومية الاقتصادية كسوناطراك.

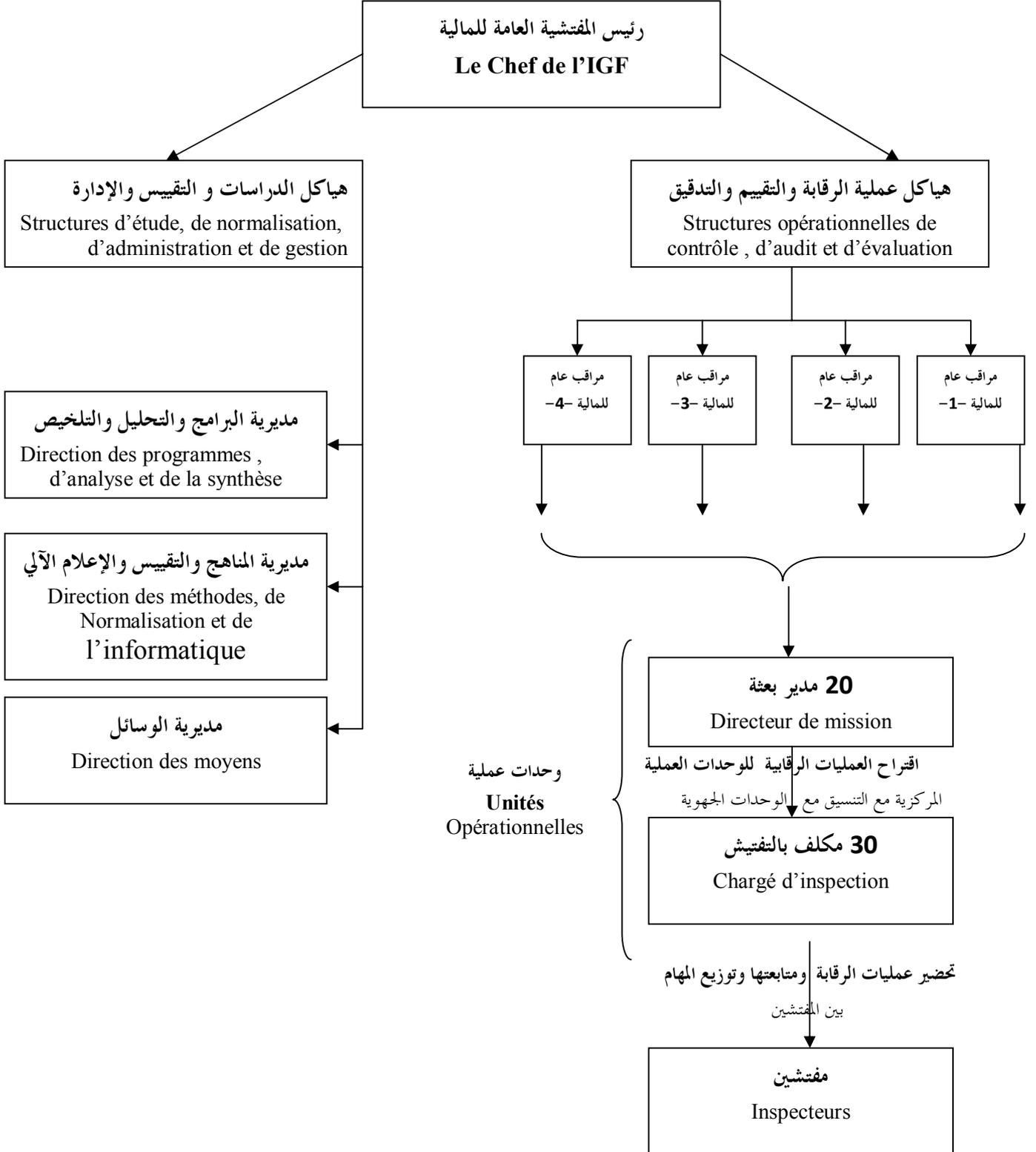
- وما يعاب أيضا عليها أن محققي المفتشية يحققون في تسيير أموال عمومية تقدر بالملايير مقابل أجر لا تتوافق مع أهمية و صعوبة عملهم الرقابي.

- وما يلاحظ أيضا أن المفتشية العامة للمالية ينحصر دورها في الرقابة وإعداد التقارير دون أن يكون لها صلاحية البت أو إصدار أي أحكام أو قرارات.

- ومن النقائص أيضا عدم وجود أي تنسيق بين عمل هذه المفتشية وعمل باقي الهيئات الرقابية خاصة مجلس المحاسبة¹.

¹ - شويخي سامية، المرجع السابق، ص73.

الهيكل التنظيمي للمفتشية العامة للمالية المركزية⁽¹⁾.



¹ - شويخي سامية، المرجع السابق، ص 65.

المبحث الثاني: مجلس المحاسبة la cour des comptes

يوجد ضمن البناء المؤسساتي لمعظم الدول المعاصرة جهاز أعلى للرقابة المالية Institution supérieure de contrôle financier.

وبغض النظر عن اختلاف تسميته وتنظيمه وصلاحياته من بلد لآخر، فإن ما يميز هذا الجهاز عن غيره من هيئات الرقابة في الدولة هو:
-تمتعه بالاستقلال الضروري.

-وتزويده بالسلطات والصلاحيات الواسعة للقيام برقابة بعدية فعالة على تسيير الأموال العمومية.
-تنحصر رقابته في نوعين أساسيين: رقابة المشروعية و رقابة جودة التسيير.
-يمكن أن يصدر عنه أحكام جزائية.¹

وفي الجزائر يتمثل هذا الجهاز في مجلس المحاسبة الذي يعتبر أعلى مؤسسة للرقابة في مجال المالية العمومية ويختص بشمولية واختصاص أكبر في الرقابة، ولذا نجده ينتمي إلى المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية (الإنتوساي INTOSAI)

L'organisation Internationale des Institutions Supérieure de Contrôle.

و ينتمي الى المجلس التنفيذي للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة (أرابوساي ARABOSAI) و كذا ينتمي للمنظمة الإفريقية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (أفروساي AFROSAI).²

لذا سنحاول فيما يلي التعرف على النظام القانوني لمجلس المحاسبة الجزائري وتنظيمه وصلاحياته.

¹ - يوسف شباط، المالية العامة، جامعة دمشق، سوريا، ص 236.

² - شويخي سامية، المرجع السابق، ص 84.

المطلب الأول: تعريف مجلس المحاسبة ونظامه القانوني

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الاقليمية والمرافق العمومية، وتهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل إليها، إلى تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية حيث يخول الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة اختصاصا شاملا لرقابة كل الأموال العمومية مهما كانت الوضعية القانونية لمسيرتها أو المستفيدين منها، كما يخول له سلطة رقابة وتقييم نوعية التسيير على صعيد الفعالية والنجاعة والاقتصاد في تنفيذ الميزانية وهذا من خلال اختصاصاته التي تقسم إلى الاصطلاح وسلطة التحري ورقابة نوعية التسيير وكذا رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية¹.

بذلك نجد ان مجلس المحاسبة يأتي على رأس هيئات الرقابة التي استحدثها المشرع الجزائري من عقود للمحافظة على المال العام.

الفرع الأول: تعريف مجلس المحاسبة في الجزائر

يقتضي التعريف بمجلس المحاسبة في الجزائر التطرق لنشأته وتحديد طبيعته القانونية وكذا تحديد مجال اختصاصه.

أولا: نشأة مجلس المحاسبة في الجزائر:

إن أول نص قانوني أشار إلى مجلس المحاسبة، يتمثل في المرسوم رقم 63-127 المؤرخ في 19 أفريل 1963، المتضمن تنظيم وزارة المالية، حيث نص على إنشاء مجلس للمحاسبة كعضو لوزارة ولما صدر دستور 1976، أشار في المادة 190 منه إلى مبدأ الرقابة وإنشاء مجلس المحاسبة. وتم تأسيس مجلس المحاسبة بموجب قانون رقم 80-05 الذي منح دورا هاما لهذا المجلس، بحيث كان هذا الأخير يتمتع بصلاحيات إدارية وقضائية واسعة، كما اعترف هذا القانون بصفة القاضي لأعضائه وسمح بتمثيلهم لدى المجلس الأعلى للقضاء².

¹ - شويخي سامية، المرجع السابق، ص 85.

² - خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص 233.

حيث تنص المادة 03 من القانون رقم 80-05 الملغى على أنه يوضع مجلس المحاسبة تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية وهو هيئة قضائية وإدارية مكلفة بمراقبة مالية الدولة والحزب والمؤسسات المنتجة والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها¹.

أما المرحلة الثانية لهذا المجلس، فانطلقت مع القانون رقم 90-32 الذي أعاد النظر بصفة معمقة في مجلس المحاسبة في مجال الرقابة، بحيث أصبح هذا الأخير هيئة إدارية تقوم برقابة إدارية دون أي أثر قانوني، كما فقد أصحابه صفة القاضي².

أما المرحلة الأخيرة وهي التي نضمت بمقتضى الأمر رقم 95-20 الذي أعاد مكانة مجلس المحاسبة ورفع دوره وجعل منه هيئة قضائية إدارية، بحيث أصبحت بعض القرارات الصادرة عنه تخضع لمجلس المحاسبة عن طريق الطعن بنقض³.

ثانيا: النظام القانوني لمجلس المحاسبة

حسب المادة 170 من التعديل الدستوري لسنة 1996 " يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية"، يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاءات تحقيقاته⁴.

- لم يؤسس مجلس محاسبة لأول مرة في 1996 ومنه فالمرجع هو دستور 1989 وانشأ لأول مرة في دستور 1976.

- أول قانون أتي لتنظيم مجلس المحاسبة هو القانون 80-05 المؤرخ في أول مارس 1980 و من جملة الأشغال التي قام بها في تلك الفترة هي: التحقيق في مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 1980.

- ثم جاء القانون 90/32 في 04/12/1990 الخاص بتنظيم و تسيير مجلس المحاسبة الذي ورد فيه:

¹ - قانون رقم 80-05 مؤرخ في 1 مارس 1980 يتعلق بممارسة وظيفة، مجلس المحاسبة، ملغى، مجلة أحكام مجلس المحاسبة، عدد 01 الجزائر 1982،

² - خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص 224.

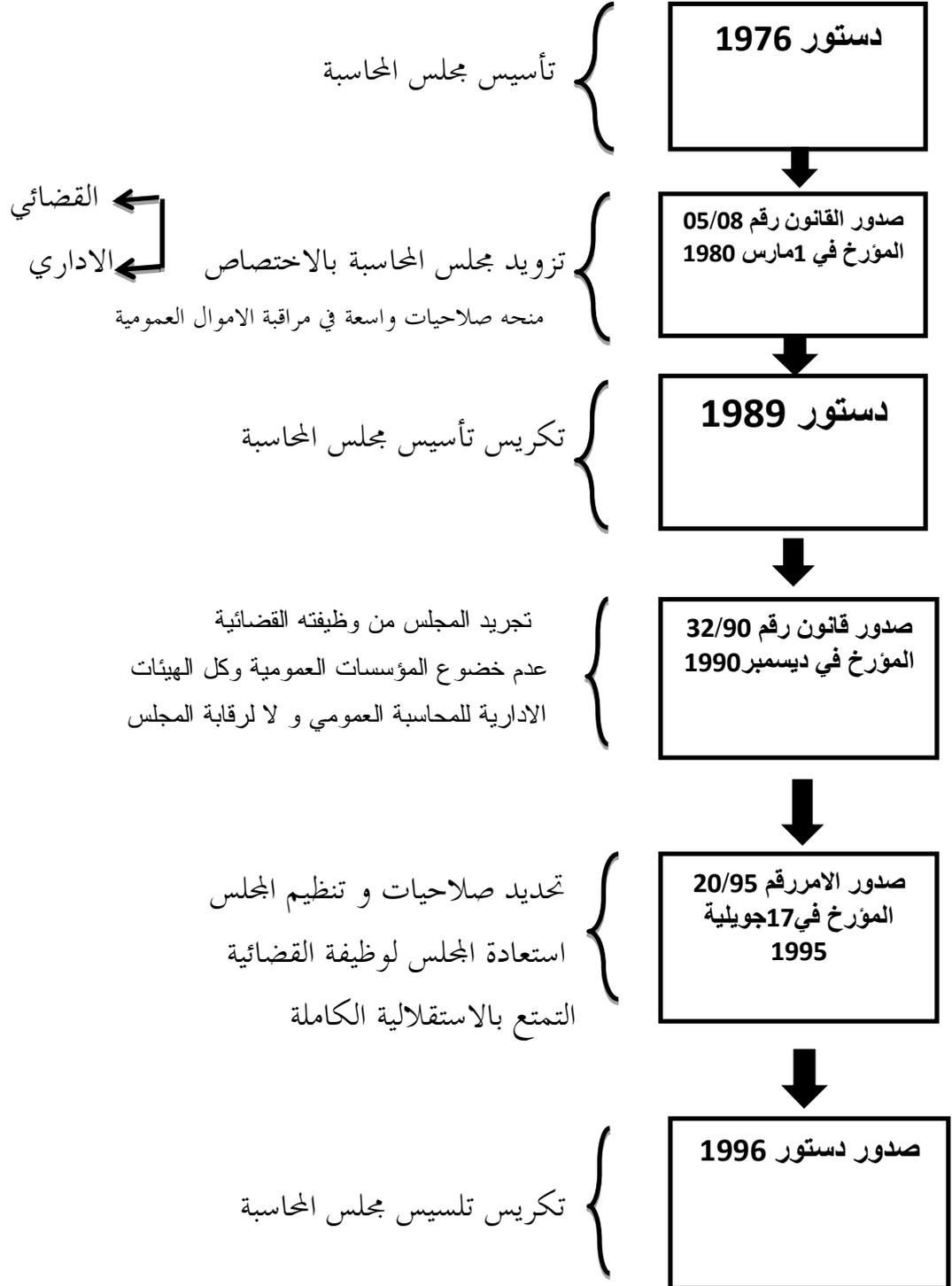
³ - أمر رقم 95-20 مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 39، مؤرخة في 23 جويلية 1995.

⁴ - شويخي سامية، المرجع السابق، ص 84.

-
- المؤسسات العمومية الاقتصادية لا تخضع لرقابة مجلس المحاسبة.
- تخلي مجلس المحاسبة على وظيفته القضائية و أصبح له وظيفة رقابة إدارية فقط.
- أرجعت له الوظيفة القضائية في سنة 1995 بالأمر 20/95 المؤرخ في 17/07/1995 الخاص بمجلس المحاسبة و قد سمي بالمؤسسة العليا للرقابة المالية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المؤسسات العمومية الإدارية و الجديد الذي جاء به هذا الأمر هو أن:
- مجلس المحاسبة يكلف بالرقابة البعدية أي لا يتدخل في العمليات التي تنفذ ماليا وهذا يفتح المجال للمفتشية العامة للمالية للتحقيق في العمليات الجارية ولو لم تنتهي بعد.
- تدخل مجلس المحاسبة خاص بالمجال المالي الذي يعنى الدولة و الجماعات المحلية و المرافق العمومية و يمكن له أن يتدخل في الأموال العمومية ولو كانت في مؤسسات ليست ذات طابع إداري.
- و تكمل المادة السابعة من الأمر 95-21 أنه يخضع لرقابة مجلس المحاسبة جميع مصالح الدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات العمومية و الهيئات العمومية مهما كانت طبيعتها.
- القاعدة هي تطبيق المحاسبة العمومية حتى تكون قابلة لتدخل مجلس المحاسبة ولكن:
- المادة الثامنة (08) تنص: "كذلك تخضع للرقابة المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري و الهيئات العمومية التي تمارس نشاط صناعي أو تجاري أو مالي شريطة أن تكون أموالها لها طابع عمومي (كل أموالها).
- المادة التاسعة (09): "يتدخل كذلك على مستوى أي مؤسسة مهما كان نظامها القانوني، شريطة أن تكون الأموال لها مصدر عمومي (جزء من أموالها)¹.

¹ - دروس في المحاسبة العمومية "بولرواح محمد-2004/2005" 2005 <http://etudiantdz.com/vb/t9446.html>

تطور النظام القانوني لمجلس المحاسبة الجزائري عبر الزمن



المصدر: من اعداد الطلبة

وبهذا كان الأمر 65-20 آخر النصوص المنظمة لمجلس المحاسبة عدا تلك المتعلقة ب:
القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة: الأمر 95-23 المؤرخ في 20 أوت 1995 جريدة الرسمية
العدد 48.

- النظام الداخلي لمجلس المحاسبة: المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 22 نوفمبر 1995،
جريدة الرسمية العدد 72.

- إجراءات تقديم الحسابات الى مجلس المحاسبة: المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 22 يناير 1996،
جريدة الرسمية عدد 06.¹

الفرع الثاني: تنظيم مجلس المحاسبة ومستخدوه

أولاً: تنظيمه: يستفيد مجلس المحاسبة من استقلالية التسيير وتضع الدولة تحت تصرفه الإمكانيات
البشرية والمادية اللازمة لتسيير وتنفيذ صلاحياته. ويخضع المجلس إلى نظام المحاسبة العمومية (المادة 28 من الأمر
20/95) يتولى رئاسة المجلس رئيس يعينه رئيس الجمهورية و يساعده في ذلك نائب للرئيس. ويضم
هيكله التنظيمي ما يلي:²

1-الغرف الوطنية:

تتولى الغرف ذات الاختصاص الوطني رقابة الحسابات والتسيير المالي للوزارات، و رقابة
الهيئات والمرافق العمومية مهما كان نوعها التابعة لوزارة ما أو تلك التي تتلقى الإعانات المسجلة في
حسابها و كذا رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية.

2-الغرف الإقليمية:

تتولى الغرف ذات الاختصاص الإقليمي رقابة مالية الجماعات الإقليمية (الولايات والبلديات)
التابعة لمجال اختصاصها الإقليمي كما يمكنها أن تراقب حسابات وتسيير الهيئات العمومية التي
تتلقى إعانات من الجماعات الإقليمية.³

1 - شويخي سامية، الرجوع السابق، ص 64.

2 - الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة

http://www.ccomptes.org.dz/Maquette%2027NEW120_fichiers/Page631.htm

3 - محمد حسين عبد العال، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية، دار الفكر الجامعي، مصر، ص 395.

3- غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:

La Chambre de Discipline Budgétaire et Financière(CDBF)

تختص غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في إصدار الحكم والجزاء ضد الأخطاء أو المخالفات التي يرتكبها المسيرون العموميون والأعوان المشاهون الذين ألحقوا ضرارا أكيدا بالخرزينة العمومية أو بأمالك الهيئات العمومية¹.

4- النظارة العامة: Le Censurat général

لمجلس المحاسبة نظارة عامة تتولى دور النيابة العامة فيه، يشرف عليها ناظر عام و يساعده نظار، وتتمثل مهمتها في متابعة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة و السهر على التطبيق السليم للقوانين والتنظيمات المعمول بها داخل المؤسسة².

5- كتابة الضبط الرئيسي: Le greffe central

يشتمل مجلس المحاسبة على كتابة ضبط يتولى رئاستها كاتب ضبط رئيسي يكلف باستلام وتسجيل قضايا المجلس من جهة و تحضير جلسات مجلس المحاسبة المجتمع في تشكيلة كل الغرف مجتمعة من جهة أخرى.

6- مكتب المقررين العامين Le bureau des rapporteurs généraux:

ينشأ لدى رئيس مجلس المحاسبة لجنة البرامج و التقارير، مكتب للمقررين العامين (عددهم ثلاثة) يكلفون على التوالي بالأشغال المرتبطة بالتحضير لـ:

- مشروع التقرير السنوي؛
- مشروع التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية؛
- والمشروع التمهيدي للبرنامج السنوي لمجلس المحاسبة وحصيلته³.

¹ - شويخي سامية، المرجع السابق، ص65.

² - محمد حسين عبد العال، المرجع السابق، ص357

³ - الموقع الالكتروني لمجلس المحاسبة

7- المصالح الإدارية والتقنية و Les services administratifs et techniques

أخيراً، يعمل مجلس المحاسبة بمساعدة هياكل الدعم على شكل أقسام تقنية وإدارية، يتولى الأمين العام تنشيطها ومتابعتها والتنسيق بينها تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة وهي تتمثل في قسم تقنيات التحليل والمراقبة والذي يعد من أهم أقسامها حيث أنه يعد دلائل الفحص والأدوات المنهجية اللازمة للقيام بعمليات التدقيق والإشراف عليها، كما يوجد بها قسم للدراسات و معالجة المعلومات بالإضافة إلى مديرية الإدارة والوسائل¹.

ثانياً: تشكيلة المجلس و مستخدموه:

تمارس المهام الرقابية من طرف قضاة يشكلون سلكا يحتوي على ثلاث رتب:

1- رتبة خارج السلم، و تضم 4 مجموعات.

المجموعة 1: رئيس مجلس المحاسبة

المجموعة 2 : نائب الرئيس و الناظر العام

المجموعة 3: رئيس الغرفة

المجموعة 4: رئيس فرع و ناظر

2- رتبة المستشارين و تضم مجموعتين:

المجموعة 1: مستشار أول.

المجموعة 2: مستشار.

3- رتبة المحاسبين: و تضم ثلاث مجموعات:

المجموعة 1: محتسب رئيسي.

المجموعة 2: محتسب من الدرجة الأولى.

المجموعة 3: محتسب من الدرجة الثانية².

إضافة إلى القضاة، أعضاء مجلس المحاسبة، هناك مدققون ماليون (تم إحداثهم بالمرسوم 01-420 المؤرخ في ديسمبر 2001) المكلفين بمساعدة القضاة في القيام بعملهم، ولاسيما في مجال تدقيق الحسابات،

¹ - الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة

http://www.ccomptes.org.dz/Maquette%2027NEW120_fichiers/Page631.htm

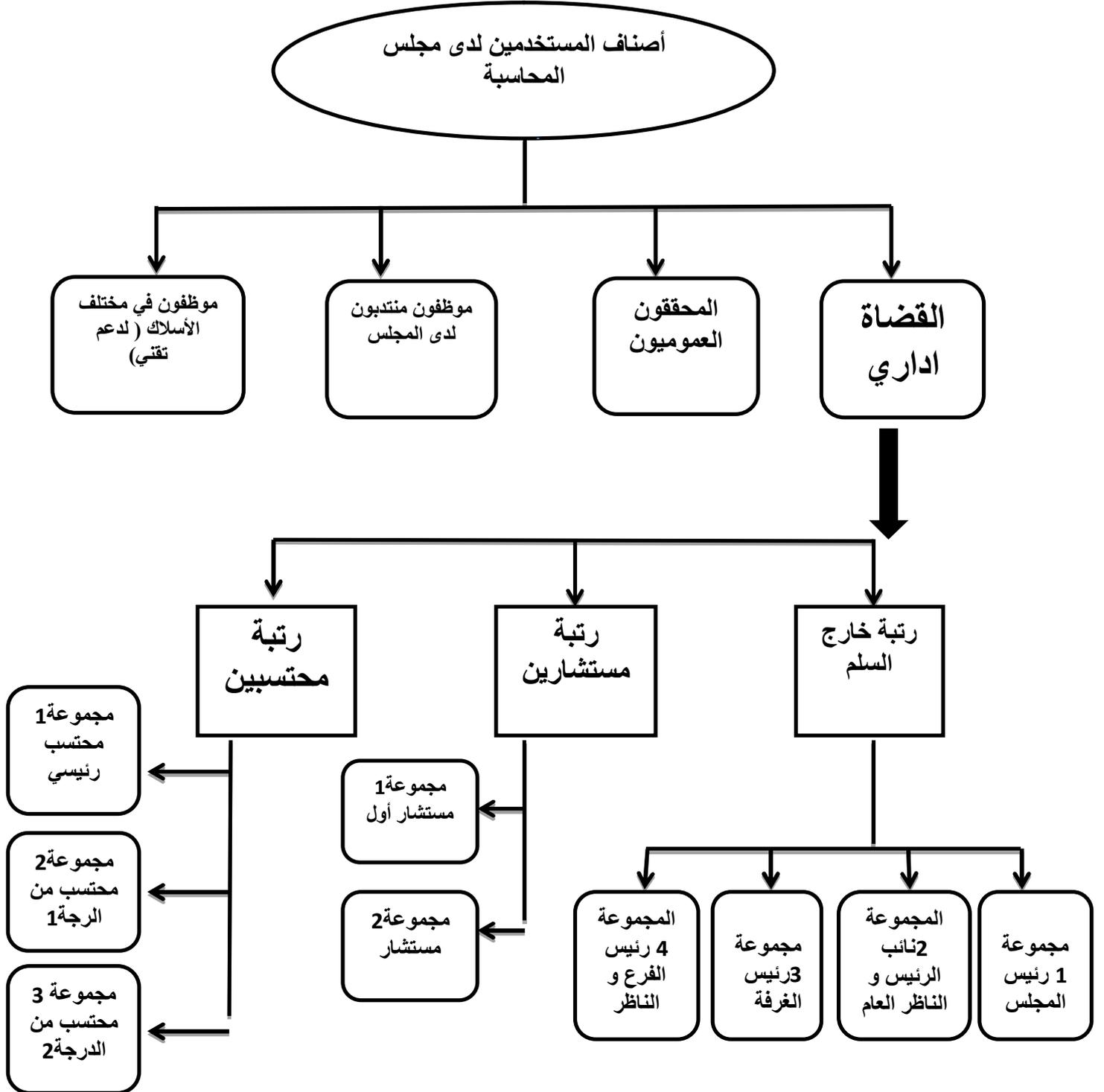
² - بولرواح محمد، دروس في المحاسبة العمومية ،الموقع سابق الذكر.

كما يمكن أن يشارك في الأعمال الرقابية منتدبون لدى المجلس من مختلف الإدارات والمؤسسات العمومية، وذلك حسب احتياجاته لكفاءات تقنية معينة.

أما بقية مستخدمي المجلس، فهم موظفون من مختلف الأسلاك والأصناف ويتولون مهام تقديم الدعم التقني الضروري للمراقبين، والمهام المنوطة بكتابة الضبط، وتسيير مالية المجلس ومستخدميه ووسائله المادية¹.

¹ - الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة

تشكيلة مجلس المحاسبة من المستخدمين



من هنا يظهر أن الرقابة التي يتولاها مجلس المحاسبة هي رقابة مزدوجة وشاملة حيث أنه بموجب الأمر رقم 95-20 أعيد النظر في الطبيعة القضائية لمجلس المحاسبة لدى أعضائه، بعد أن كان ذا طبيعة إدارية فقط، غير أن المشعر لم يصف مجلس المحاسبة بجهة قضائية كما وصف المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة، بل استعمال عبارة عن: "مؤسسة تتمتع باختصاص قضائي" وهكذا فإن مجلس المحاسبة هو هيكل عمومية ذات طابع قضائي أو هيئة قضائية غير عادية أو خاصة بحكم القانون¹.

الفرع الثالث: مجال اختصاص مجلس المحاسبة

تنص المادة 07 من الأمر رقم 95-20 على أنه تخضع لرقابة مجلس المحاسبة مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات و المرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية. وأضافت المادة 80 من نفس على أنه يخضع لهذه الرقابة المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات و الهيئات العمومية التي تمارس نشاطها صناعيا أو تجاريا أو ماليا والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها ذات طبيعة عمومية، وأشارت المادة 09 إلى إمكانية رقابة مجلس المحاسبة على تسيير الأسهم العمومية لبعض المؤسسات أو الشركات أو الهيئات العمومية الأخرى جزء من رأس مالها، كما يمارس رقابة على الهيئات التي تقوم بتسيير النظم الإلزامية للتأمين و الحماية الاجتماعيين، وهذا وفقا للمادة 10 من أمر رقم 95-20.²

كما يؤهل مجلس المحاسبة لمراقبة نتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية، أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة لاسيما في شكل إعانات أو رسوم شبه جبائية، مهما يكن المستفيد منها، ويمكن أيضا لمجلس المحاسبة أن يراقب استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية، التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية أو الثقافية على الخصوص وذلك

¹ - شويخي سامية، المرجع السابق، ص 100.

² - أمر رقم 95-20 مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 39، مؤرخة في 23 جويلية 1995.

بمناسبة حملات التضامن الوطني طبقاً للمواد 96 و70 و72 و86 من الأمر المتعلق بمجلس المحاسبة، يهدف مجلس المحاسبة من خلال فرضه الرقابة على هذه الهيئات إلى بلوغ الأهداف التالية¹:

*التحقق من مدى تطبيق قوانين المالية وقواعد الميزانية تطبيقاً صحيحاً وتحقيق مدى شرعية العمليات تبرير الإيرادات والنفقات العمومية والالتزامات الخاصة بها، إضافة إلى مراقبة مدى شرعية الحسابات الخاصة للعمليات المتعلقة بأموال الدولة والجماعات المحلية.

* تأكد من تطبيق السلطة التنفيذية للقوانين وعدم إجحافها في فرض الضرائب ما حصلت عليه من إيرادات أو مداخيل.

*الكشف عن مخالفات مالية إذا ارتكبت أثناء تنفيذ الميزانية.

* معرفة غدا كانت الوحدة الإدارية قادرة أو مؤهلة لاستخدام الأموال العمومية.

*التحقق من قيام المحتسبين بتقديم الحسابات وجعل سير المالية العامة بصورة واضحة.

*إبلاغ السلطات بما توصل إليه من نتائج تتعلق بمدى مطابقة المبالغ الواردة في السجلات التي تمنح من طرف الدولة مع إيرادات المتحصل عليها مقابل تلط النفقات.

*إعلام السلطات بمخالفات والتقصير وعدم احترام أحكام ومبادئ الميزانية العامة المطلوبة قانوناً.

*يهدف إلى تقييم نهائي لأعمال الهيئات الخاضعة لرقابته، مع تقديم اقتراحات وتوصيات من أجل ضمان السير الحسن والفعال لأموال الدولة والميزانية العامة.

*يهدف إلى قرار نهائي يتضمن براءة ذمة المحاسب الذي لم يرقم بارتكاب أية مخالفة فيما يتعلق بالتسيير الذي تم فحصه.

*يقرر مجلس المحاسبة بعد أداء مهمته، مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية، إذا قام بارتكاب مخالفات تتعلق بالأموال التي يستطيع فيها المحاسب العمومي أن يحتج بظروف القوة القاهرة وأنه لم يرتكب أية مخالفة.

*يهدف إلى تقديم قواعد تنظيم وعمل الهيئات الخاضعة لرقابته.

¹ - بولرواح محمد، دروس في المحاسبة العمومية، الموقع السابق الذكر.

*التأكد من مدى مطابقة النفقات التي تم صرفها والتي تم الحصول عليها عن طريق استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات والتي تقوم بالتبرعات من اجل دعم القضايا الإنسانية مع الغايات والأهداف والتي تم صرفها من اجلها.

*التأكد من مدى مطابقة الشروط المطلوبة في منح هذه الإعانات مع الأهداف التي أنفقت من اجلها.¹

المطلب الثاني: رقابة مجلس المحاسبة على الأموال العامة:

طبقا للمواد 69 الى 86 من الأمر رقم 95-20 يقوم مجلس المحاسبة لنوعين من الرقابة (رقابة إدارية وأخرى قضائية).

الفرع الأول: الرقابة الإدارية:

فطبقا للمواد من 69 الى 73 من نفس الأمر يقوم مجلس المحاسبة بالرقابة الإدارية أو ما يصطلح عليها برقابة نوعية التسيير على النحو التالي:

- يقوم مجلس المحاسبة برقابة نوعية تسيير الهيئات الخاضعة لرقابته وحسن استعمالها للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد بالرجوع إلى الأهداف والوسائل المستعملة.

- يعمل على التأكد من وجود آليات وإجراءات رقابية داخلية تنظم عمل هذه الهيئات.

- يقوم بتأكد من مدى الشروط المطلوبة لمنح هذه الهيئات المساعدات المالية والإعانات من طرف الدولة، ومدى محاولتها اتخاذ كل الترتيبات اللازمة للحد من اللجوء من هذه المساعدات.

- يقوم أيا بمراقبة النفقات التي تم صرفها مع الأهداف المسطرة.

- يشارك في تقييم فعاليات الأعمال والمخططات والبرامج والتدابير التي قامت بها مؤسسات الدولة الخاضعة لرقابته.

¹ - بولرواح محمد، دروس في المحاسبة العمومية ،الموقع السابق الذكر.

- يقوم بكل الإجراءات الملائمة لضمان حسن تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته وذلك بإعداد تقارير تحتوي على الملاحظات و التقييمات وترسل إلى مسؤولي المصالح والهيئات المعنية أو إلى سلطاتهم الوصية او السلمية لتقديم ايجابياتهم وملاحظاتهم.

- كما ينظم مجلس المحاسبة نقاش يشارك فيه مسؤولوا الهيئات المعنية وبعد ذلك يضبط تقيمه النهائي ويصدر جميع التوصيات والاقتراحات وذلك قصد تحسين فعالية ومر دودية تسيير مصالح الهيئات ويتم إرسالها إلى مسؤوليتها وكذا إلى الوزارات والسلطات الإدارية المعنية¹.

غير أنه وما يلاحظ على الرقابة الإدارية التي يمارسها مجلس المحاسبة أنها تستثني أي تدخل لهذا الأخير في إدارة وتسيير الهيئات التي تخضع لرقابته، وأية إعادة نظر في صحة وجدوى السياسات وأهداف البرامج التي سطرها السلطات الإدارية أو مسؤولوا الهيئات التي تمت مراقبتها².

الفرع الثاني: الرقابة القضائية:

تمثل الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة في استعماله لسلطة التحري والبحث عن المخالفات المالية وتقييمه للحسابات المقدمة من المحاسبين العموميين ومراجعتها وكذا رقابة الانضباط في مجال الميزانية والمالية.

أولاً: حق الاطلاع وسلطة التحري.

يجب لمجلس المحاسبة أن يطلب الاطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن يسهل رقابة العمليات المالية والمحاسبة أو اللازمة لتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته، وهذه السلطة مقررمة بمقتضى القانون³ وفي هذا الإطار له أن يجري كل التحريات اللازمة التي يراها ضرورية من اجل الإطلاع على المسائل المنجزة وذلك بالاتصال مع إرادات ومؤسسات القطاع العام، كما يمكن أن يطلب من السلطات السلمية لأجهزة الرقابة الخارجية لهذه الإدارات والمؤسسات الخاضعة لرقابته ومهما يكن وضعها القانوني، الإطلاع على كل المعلومات أو الوثائق أو التقارير التي تمتلكها أو تعدها عن حسابات هذه الهيئات وتسييرها ومن أجل ضمان الأداء الفعال لمجلس المحاسبة

¹ - الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة

http://www.ccomptes.org.dz/Maquette%2027NEW120_fichiers/Page631.htm

² - المادة 15 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

³ - المادة 55 من الامر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

لسلطة التحري والإطلاع منحهم المشرع حق الدخول إلى كل المحلات التي تشملها أملاك جماعة عمومية أو هيئة خاضعة لرقابته عندما تتطلب التحريات ذلك، ويمكن له إشراك أعوان القطاع العام المؤهلين لمساعدته في أعماله المادية وتحت مسؤوليته وبعد موافقة السلطة السلمية التي يتبعونها.¹ كما يمكن له استشارة اختصاصيين أو تعيين خبراء من شأنهم إفادته أو مساعدته في أشغاله إذا كانت العمليات الواجب مراقبتها أو أعمال التسيير الواجب تقديمها أو الوقائع الواجب الحكم فيها تقتضي ذلك، ومن أجل أداء هؤلاء الخبراء مهامهم على أحسن وجه أجاز المشرع لهم الإطلاع على الوثائق والمعلومات ويلزمون بالسر المهني.²

وفي هذا الإطار يعفى المسؤولون أو أعوان التابعون للمصالح والهيئات الخاضعة للرقابة وكذا التابعون لأجهزة الرقابة الخارجية من كل التزام باحترام الطريق السلمي أو المهني تجاه مجلس المحاسبة، غير أنه إذا تعلق الأمر بالاطلاع على وثائق أو معلومات يمكن أن تؤدي إفشاءها إلى المساس بالدفاع أو الاقتصاد الوطني يتعين على مجلس المحاسبة اتخاذ كل الإجراءات الضرورية من أجل ضمان الطابع كما يتعين على مجلس المحاسبة اتخاذ إجراءات مماثلة من أجل الحفاظ على الأسرار التجارية والصناعية للمؤسسات.³

ثانياً: تقييم ومراجعة الحسابات:

يقوم بتقديمها المحاسبون العموميون وذلك بإدائها لدى كتابة ضبط المجلس الذين لهم الحق في حفظ الوثائق الثبوتية لهذه الحسابات لكن تحت سلطة مجلس المحاسبة.⁴

ومجلس المحاسبة سلطة معاقبة المحاسب المتأخر عن تقديم الحسابات و السندات، كما يتعين على الأمرين بالصرف إيداع حساباتهم الإدارية بكتابة الضبط لدى المجلس وفقاً لإجراءات وأجال محددة وإلا تعرضوا للعقوبة من طرف مجلس المحاسبة، ويطالب مجلس المحاسبة كل المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات التي تمارس نشاطها باستعمال المساعدات المالية المقدمة من طرف الدولة أو الجماعات العمومية وغيرها من الهيئات الخاضعة لرقابته بتقديم حسابات التسيير

¹ - المادة 56 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

² - المادة 58 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

³ - المادة 59 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

⁴ - المادة 60 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

مع الوثائق والأوراق المثبتة لها وهذا خلال مدة محددة وإذا لم تقم بذلك يخول مجلس المحاسبة سلطة ممارسة رقابته بالاعتماد على الحسابات السنوية ومن خلال هذه الحسابات يمكن لمجلس المحاسبة التأكد من حسن صرف المال العام وتحديد الوجهة التي آل إليها.

ويتولى مجلس المحاسبة مراجعة حسابات التدقيق والتسيير ومدى صحة العمليات ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية وكذا الحكم على حسابات المحاسبين العموميين ويتم ذلك في إجراء كتابي مضبوط وحضوري¹.

ويتولى هذه المهمة المقرر الذي يعينه رئيس الغرفة المختصة بموجب أمر وبمفرده أو بمساعدة قضاة آخرين أو مساعدين تقنيين في مجلس المحاسبة السري المرتبط بهذه الوثائق والمعلومات المتعلقة بنتائج التدقيقات أو التحقيقات التي يقوم بها ويحق لهم طلب كل المعلومات وتسليم كل الوثائق الخاصة بالسنة المنصرمة التي من شأنها تقييم رقابة عميقة ودقيقة للعمليات المالية والمحاسبية للمصالح والهيئات العمومية الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة ويدون المقرر بعد نهاية التدقيقات في مقرر كتابي كل الملاحظات والمعائنات والاقتراحات المعللة بالردود الواجب اعتمادها ويقوم رئيس الغرفة بإرسال هذا المقرر إلى الناظر العام من أجل تقديم استنتاجاته الكتابية وفي حالة عدم تسجيل أي مخالفة على مسؤولية المحاسب العمومي يتم النظر بقرار نهائي².

هذا ويتولى مجلس المحاسبة مراجعة حسابات الأشخاص الذين يصرح بأنهم محاسبون فعليون حيث يعتبر محاسباً عمومياً فعلياً كل شخص يقبض إيرادات ويدفع نفقات ويجوز أن يتداول أموالاً أو قيماً تعود أو تستند إلى هيئة خاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أو هي ملك لها، وذلك بالتماس من الناظر العام، ودون أن تكون لهذا الشخص صفة المحاسب العمومي. بمفهوم التشريع والتنظيم المعمول بهما ودون أن يجوز ترخيصاً صريحاً من السلطة المؤهلة³.

ثالثاً: رقابة الانضباط في مجال الميزانية والمالية:

¹ - يتكون مجلس المحاسبة من القضاة الآتي ذكرهم: من جهة رئيس مجلس المحاسبة، نائب الرئيس، رؤساء الغرف، رؤساء الفروع، المستشارون، المحاسبون. ومن جهة أخرى الناظر العام، النظار المساعدون. أنظر المادة 38 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

² - شويخي سامية، المرجع السابق، ص 123.

³ - المادة 86 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

إن أهم ما تهدف إليه رقابة مجلس المحاسبة هو التأكد من مدى احترام مسؤولي وأعدان المؤسسات والمرافق والهيئات العمومية وكل معني برقابة مجلس المحاسبة لقواعد الانضباط في تسيير الميزانية والمالية والانصياع لها واحتتاب الأخطاء التي تلحق بالخرزينة العمومية ضررا وهذه المخالفات هي:

- مخالفة الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات.
- عدم احترام الأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بمسك الحسابات وسجل الجرد والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية.
- تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه.
- عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك العمومية التي لم تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزة من طرف الإدارات والهيئات العمومية.
- التسيير الخفي للأموال والقيم أو الأملاك العامة.

إن الخلاصة تنفيذ عمليات النفقات خارجة عن الأهداف ومهام الهيئات العمومية هي:

- ✓ الاستعمال التعسفي للإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أساس غير قانوني أو غير تنظيمي.
- ✓ أعمال التسيير التي تتم باختراق قواعد إبرام العقود وتنفيذها.
- ✓ كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجنائية أو شبه الجنائية التي كان موضوعها إقناع من المصدر في الآجال وفق الشروط التي أقرها التشريع المعمول به.
- ✓ الالتزام دون توفر الصفة أو السلطة أو خرق القواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية.
- ✓ الالتزام دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.
- ✓ خصم نفقة بصفة غير قانونية إما تجاوزا لما في الاعتمادات وإما تغمرا للترخيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عدة عمليات.

المطلب الثالث: جزاء تحريات مجلس المحاسبة و تقييم رقابته :

يتولى مجلس المحاسبة بعد انتهائه من التحريات التأكد من مدى صحة ونظامية ودقة الحسابات وكتابات الأمر بالصرف والمحاسب العمومي فإذا تضح أن مسك الحسابات قد تم

بشكل منتظم وصحيح يقدم مجلس المحاسبة مخالصة للأمر بالصرف وإبرام للمحاسب العمومي، إلا إذا حصلت متابعة جزائية للمعني سببها ارتكابه لأفعال لها طابع الجريمة واكتشفها فيما بعد¹.

الفرع الأول: جزاء تحريات مجلس المحاسبة

إذا لاحظ مجلس المحاسبة وجود نقائص أو ورد تأخير في محاسبة إحدى المصالح أو الهيئات العمومية التي تمت مراقبتها فإنه:

يعاقب كل محاسب متسبب في تأخير إيداع حسابات التسيير أو لعدم إرسال المستندات الثبوتية وعدم تقديمها بغرامة تتراوح بين 1000 و10.000 دج، حيث يقرر مجلس المحاسبة مدى مسؤولية المحاسب الشخصية والمالية في حالات السرقة وضياع الأموال أو القيم أو المواد التي يمكن المحاسب العمومي أن يحتج بها بعامل القوة القاهرة أو يثبت أنه لم يرتكب أي خطأ أو إهمال في ممارسة وظيفته².

وفي إطار رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية، يعاقب على كل الأفعال التي تشكل إخلالا بالانضباط في مجال تسيير الميزانية بغرامة يصدرها مجلس المحاسبة في حق مرتكبي هذه المخالفات، بحيث لا يمكن أن يتعدى مبلغ الغرامة المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكاب المخالفة³.

ويسقط حق مجلس المحاسبة في المتابعة عن المخالفة المرتكبة في مجال تسيير الميزانية إذا تم اكتشاف الخطأ بعد مضي 10 سنوات من ارتكاب الخطأ⁴.

والجدير بالذكر أنه لتعارض المتابعات والغرامات التي يصدرها مجلس المحاسبة مع تطبيق العقوبات الجزائية والتعويضات المدنية عند الاقتضاء، حيث أنه إذا عاين مجلس المحاسبة أثناء تحقيقاته حالات أو وقائع أو مخالفات تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بأموال الهيئات أو المؤسسات

1 - المادة 83 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

2 - المادة 82 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

3 - المادة 89 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

4 - المادة 90 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

الخاضعة لرقابته يطلع فوراً مسؤولي المصالح المعنية وسلطاتها السلمية أو الوصية وكذلك كل سلطة أخرى مؤهلة قصد اتخاذ الإجراءات التي يقتضيها تسيير الأموال العمومية تسييراً سليماً.

فإذا أثبت أثناء رقابته أنه تم قبض أو حيازة مبالغ بصفة غير قانونية من قبل أشخاص طبيعيين أو معنويين وتبقى هذه الأموال مستحقة للدولة أو الإقليمية أو المرافق العامة يطلع فوراً السلطة المختصة بذلك قصد استرجاع المبالغ المستحقة بكل الطرق القانونية.

فإذا كان لهذه الوقائع وصفا جزائياً يرسل الملف إلى النائب العام المختص إقليمياً بغرض المتابعات القضائية ويطلع وزير العدل على ذلك ويشعر بذلك الأشخاص المعنيين والسلطة التي يتبعونها¹.

الفرع الثاني: تقييم رقابة مجلس المحاسبة:

إن ما لا ريب فيه هو قيمة ومكانة مجلس المحاسبة ومجهداته التي يبذلها من خلال أعماله ورقابته إذ يستتبع مع نهاية كل سنة تفاصيل العمليات التي تمت خلالها بدقة، بهدف الكشف عن اختلاس قد يقع أو الوقوف عند كل تلاعب أو خطأ لتصفية الحسابات دون التقيد بالوقت، ثم إن رقابته تدفع كل الخاضعين لرقابته والمسؤولين بصفة خاصة إلى توخي الحذر والدقة في تنفيذ العمليات المالية والحرص على تطبيق اللوائح والتنظيمات والتعليمات المالية مما يستدعي منع وقوع الكثير من المخالفات التي يفترض حدوثها لولا اعتماد رقابة هذا المجلس، باعتباره أعلى هيئة تمارس رقابة بعدية على أموال الدولة ويحرص على تطبيق قواعد الميزانية وقوانين المالية من خلال الهيئات الخاضعة له².

وقد كشف مجلس المحاسبة عن حجم التجاوزات في عدة هيئات للدولة، ففي تقرير ورد عن مجلس المحاسبة بين ثناياه عدة تجاوزات وخرقات في تسيير المجلس الشعبي الوطني في الفترة الممتدة بين سنة 2001 و2005، حيث أشار التقرير إلى أن إدارة المجلس الشعبي الوطني كانت تلجأ إلى بعض وصولات الطلب عوض الفواتير لتسديد قيمة ما حصل عليه المجلس من خدمات أو سلع، وكشفت التحقيقات أن بعض وصولات الطلب لتتضمن أية تفاصيل عن السلعة أو الخدمة المقدمة، ويشير التقرير إلى أن مستحقات دفعت على أساس فواتير نموذجية فقط مع أن التسديد يجب ألا يتم إلا

¹ - المادة 24 و25 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

² - بولرواح محمد، دروس في المحاسبة العمومية، الموقع السابق الذكر.

بعد تقديم الفاتورة النموذجية، ووصول الطلب ومحضر الاستلام والفاتورة النهائية، ويعدد الحالات بالتفصيل.

كما اعتمدت إدارة المجلس على نسخ للفواتير تصعب قراءتها، وخلص إلى أن عددا من الفواتير يصعب قراءة محتواها وليست قانونية، ولا رقما ولا تسجيلا ولا المراجع الخاصة بالمورد¹. ووقف التقرير كذلك عند عدة تجاوزات أخرى تتعلق بقطع الغيار والعجلات المطاطية، واستغرب أنه ليجد أي جرد خاص بها، ووصل إلى أن المجلس دفع ما قيمته 379 مليون سنتيم جزائري مقابل قطع غيار ميكانيكية، و547 مليون سنتيم جزائري مقابل عجلات مطاطية، وأشار التقرير إلى أن تحف ولوحات فنية تم اقتناؤها بمبالغ خيالية لم يتم إدراجها ضمن الجرد الخاص بممتلكات المجلس².

ومن هنا تظهر أهمية مجلس المحاسبة ودوره في التحري والكشف عن الصفقات المشبوهة، غير أنه ومن أجل أداء مجلس المحاسبة لدوره في مواجهة الصفقات المشبوهة وحماية المال العام، فقد كرس المشرع له مهام وصلاحيات كبيرة فيظهر من خلال المواد من 55 إلى 58 من التحري والتحقق في العمليات المالية التي تقوم بها الهيئات الخاضعة له وكذا مدى مطابقتها لقواعد الميزانية وقوانين المالية وبعد انتهائه من المهام يقوم بإصدار تقرير عن النتائج التي يتوصل إليها وبعدها يعمل على نشره في الجريدة الرسمية، غير أن الواقع يثبت أنه لم يؤدي هذه المهمة على أكمل وجه بالرغم من أن القانون يلزمه بهذا الإجراء مما يخلف آثار سلبية على سير المجلس فيمس بشفافية مبادئه وأسسها وبمصادقية قراراته.

وبالنظر إلى المواد 37 و38 من الأمر رقم 90-32 فإنه يلاحظ أن المجلس يضمن لقضاته حماية من أي ضغوطات والاعتداءات التي قد يتعرضون لها أثناء قيامهم بمهامهم لكن من الناحية العملية هذه الحماية غائبة سواء على المستوى المادي أو القانوني، وعليه فإن قضاة مجلس المحاسبة لا يمكنهم تأدية المهام الموكلة إليهم بشكل جدي ودقيق ونزيه.

¹ - الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة

http://www.ccomptes.org.dz/Maquette%2027NEW120_fichiers/Page631.htm

² - شويخي سامية، المرجع السابق، ص 112.

فمن أجل أداء مجلس المحاسبة لدوره في مواجهة الصفقات المشبوهة وحماية المال العام، لا بد أن يؤدي قضاة مجلس المحاسبة مهامهم بكل استقلالية، بالإضافة إلى توافر الضمانات القانونية اللازمة لأدائهم المهام الموكلة إليهم¹.

وبالنظر إلى المواد 61-67-82-86-87-89-90 فإن مجلس المحاسبة يوقع عقوبته في حالة اكتشافه للتجاوزات والمخالفات التي يرتكبها المحاسبون العموميون والآمرون بالصرف أثناء قيامهم بمهامهم غير أن مجلس المحاسبة في تنفيذه لهذه العقوبات محدودة مما يزيد من حدة هذه المخالفات. حيث أن أقصى ما يملكه هو طلب المخالفين للتحقيق الجنائي والإداري وقراراته لا تحوز أية حجية ولا يملك إلا التوصية².

كما أن الصلاحيات التي حولها المشرع لمجلس المحاسبة والتي تقوم على اكتشاف المخالفات ما هي إلا اتهام بالتقصير وينبغي أن يقوم هذا الاتهام على أدلة إثبات صحيحة ومستمدة من أصول ثابتة ومن الصعوبة الحصول على تلك الأدلة.

المبحث الثالث: الخلايا واللجان

الجزائر كغيرها من الدول حاولت أن تجد لنفسها مكانة محترمة في مجال التنمية والتطور الاقتصادي والسياسي والقانوني بين مختلف دول العالم، بما في ذلك مجال الرقابة على الهيئات الإدارية في استغلال الأموال العامة.

لذا فقد عني المشرع الجزائري في إيجاد خلية معالجة الاستعلام المالي كجهاز رقابي. بموجب المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المؤرخ في 7 أفريل 2002 بالإضافة إلى مجموعة من اللجان التي تستوفي الرقابة على النفقات التي تقوم بها مختلف الهيئات الإدارية كلجنة الرقابة على الصفقات العمومية³.

¹ - سهيلة بوزبرة، مواجهة الصفقات المشبوهة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الخاص، تخصص قانون السوق، كلية الحقوق، جامعة جيجل: 2008، ص 123.

² - محمد حسين عبد العال، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية، دار الفكر الجامعي، مصر: ص 395.

³ - الموقع الإلكتروني لخلية معالجة الاستعلام المالي <http://www.mf-ctrf.gov.dz>

المطلب الأول: خلية معالجة الاستعلام المالي la Cellule de Traitement de Renseignement Financière

أنشئت خلية معالجة الاستعلام المالي، لدى وزارة المالية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 127/02 المؤرخ في 24 محرم عام 1423 الموافق لـ 7 أبريل سنة 2002 المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 275/07 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 والمعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 175/13 المؤرخ في 15 أبريل 2013، كإطار قانوني استحدثت الإرادة التشريعية سلطة إدارية مستقلة هي خلية معالجة الاستعلام المالي المكلفة بمكافحة تمويل الإرهاب وتبييض الأموال حسب المادة 4 من المرسوم 127/2 في إطار تفعيل دور المؤسسات المالية في مكافحة جرائم الفساد المالي والوقاية منها¹.

لذلك من خلال هذا المطلب سنسلط الضوء على هيئة خلية معالجة الاستعلام المالي CTRF باعتبارها سلطة إدارية مستقلة تنشأ لدى وزير المالية وتشكيلها وصلاحياتها ونظامها القانوني.

الفرع الأول: تعريف خلية معالجة الاستعلام المالي

تختص خلية معالجة الاستعلام المالي بمكافحة نوع معين من جرائم الفساد المالي بما يجعلها متميزة عن غيرها من الهيئات المختصة بباقي جرائم الفساد وذلك في إطار قانوني يعد الأساس في القيام بمهامها في إطار هيئة متكونة من مجلس خلية و رئيس وامانة عامة تتميز و يختلف في تعيين اعضائها عن باقي الهيئات و كذا موضوعات تناول مجلس الخلية.

أولاً: التعريف بخلية معالجة الاستعلام المالي

لقد تم إنشاء هذه الخلية سنة 2002 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 127-02 حيث تنص المادة الأولى منه: تنشأ لدى الوزير المكلف بالمالية خلية مستقلة لمعالجة الاستعلام المالي تدعى في صلب النص "خلية"².

فخلية معالجة هي مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، مقرها بمدينة الجزائر.

¹ - الموقع الإلكتروني لخلية معالجة الاستعلام المالي <http://www.mf-ctrf.gov.dz>

² - المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 127-02 المؤرخ في 7 أبريل 2002، المتضمن إنشاء خلية الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها.

فهي هيئة متخصصة ومستقلة مكلفة بجميع المعلومات المالية ومعالجتها وتحليلها وتبادلها مع خلايا أخرى للاستعلام المالي مثيلاتها الأجنبية بتحفظ. بمبدأ تبادل المعلومات وذلك بهدف المساهمة في الكشف عن عمليات إعادة توظيف الأموال الناتجة عن الجرائم وتمويل النشاطات الإرهابية بالجزائر والوقاية منها والردع عنها¹.

وتتكون الخلية من مجلس يضم 6 أعضاء منهم رئيس، يختارون من الكفاءات القانونية والمالية ويتم تعيين الرئيس والأعضاء بموجب قرار رئاسي لمدة أربعة سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، كما تضم الخلية أمينا عاما. بمقرر عن رئيس اللجنة. بموافقة مجلسها.

وتتمتع هذه الخلية بالاستقلال المالي وبالشخصية المعنوية، لأجل دفع وتوفير الدور المناسب وتمثل مهام هذه الخلية في مكافحة تمويل الإرهاب وتبييض الأموال.

حسب نص المادة 4 تكلف الخلية بمكافحة تمويل الإرهاب وتبييض الأموال وتتولى بهذه الصفة، المهام الآتية على الخصوص:²

- تسلم تصريحات الاشتباه المتعلقة بكل عمليات تمويل الإرهاب أو غسيل الأموال التي ترسلها الهيئات والأشخاص الذين يعينهم القانون.
- تعالج تصريحات الاشتباه بكل الوسائل والطرق المناسبة.
- ترسل عند الاقتضاء الملف المتعلق بذلك إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا كلما كانت الوقائع المعينة قابلة للمتابعة الجزائية.
- تقترح كل نص تشريعي أو تنظيمي يكون موضوعه مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب.
- تضع الإجراءات الضرورية للوقاية من كل أشكال تمويل الإرهاب وتبييض الأموال وكشفها.
- كما تؤهل الخلية لطلب كل وثيقة أو معلومة ضرورية لانجاز المهام المسندة إليها من الهيئة والأشخاص الذين يعينهم القانون.

¹ - د. قسوري فهيمة، مداخلة بعنوان "دور خلية معالجة الاستعلام المالي في مكافحة جرائم الفساد المالي، جامعة الحاج لخضر - باتنة -

² - الموقع الخاص بخلية معالجة الاستعلام المالي، <http://www.mf-ctrf.gov.dz>

ويمكن أن تستعين خلية معالجة الاستعلام المالي بأي شخص تراه مؤهلا لمساعدتها في إنجاز مهامها¹.

ويجب ألا تستخدم الاستعلامات التي تستلمها الخلية لأغراض أخرى غير الأغراض المتعلقة بمكافحة تمويل الإرهاب وتبييض الأموال وألا ترسل إلى سلطات أو هيئات أخرى غير تلك المنصوص عليها في المادتين 4 و 8 من هذا المرسوم².

ثانيا: النظام القانوني لخلية معالجة الاستعلام المالي

تعتبر الخلية الاستعلام المالي هيئة متميزة عن غيرها من الهيئات المختصة بالفساد المالي وذلك في إطار قانوني بعد أساس في القيام بمهامها، في إطار هيئة متكونة من مجلس خلية ورئيس وأمانة عامة، تتميز وتختلف في تعيين أعضائها عن باقي الهيئات وكذا موضوعات تداول مجلي الخلية.

نصت المادة 09: " يدير الخلية مجلس ويسرها أمين عام، ويتكون مجلس الخلية من ستة (06) أعضاء منهم رئيس، يختارون لكفاءتهم الأكيدة في المجال المالي والقانوني.

يعين الأعضاء ورئيس المجلي بموجب مرسوم رئاسي لعهددة (04) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وتتخذ قرارات المجلي بالإجماع³.

1- مجلس الخلية: يرأس خلية معالجة الاستعلام المالي الرئيس الذي هو نفسه عضوا في المجلس الذي يتكون من⁴:

أ- الأمانة العامة:

الأمين العام هو المسؤول عن التسيير المحاسبي، المالي والإداري للخلية، كما يوفر الخدمات اللوجستية اللازمة لحسن سير هذه الوحدة.

ب- المصالح الأربعة للخلية:

تشكل أربعة مصالح، كل مصلحة يعدها رئيس قسم ومكلفين بالدراسات.

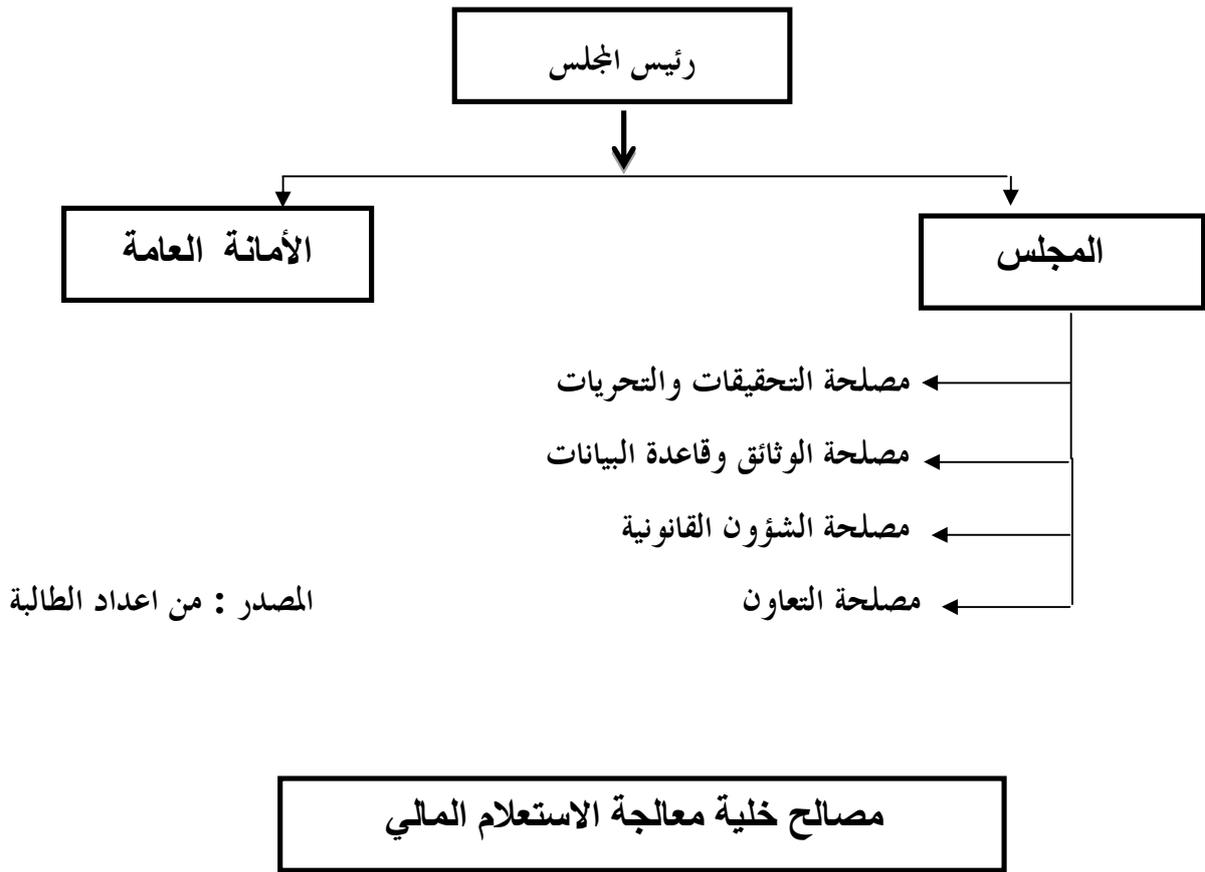
¹ - المادة 6 من نفس المرسوم التنفيذي 127/02 المؤرخ في 7 أبريل 2002 المتضمن انشاء خلية الاستعلام المالي و تنظيمها و عملها الجريدة الرسمية رقم 23.

² - المادة 7 من نفس المرسوم التنفيذي.

³ - د. قسوري فهيمة، المرجع السابق، ص 5.

⁴ - الموقع الخاص بخلية معالجة الاستعلام المالي، <http://www.mf-ctrf.gov.dz>

- مصلحة التحليل والتحريرات: تكلف بجمع المعلومات، والعلاقات مع المراسلين، وتحليل تصريحات الشبهة وإدارة التحقيقات.
- مصلحة الوثائق وقاعدة البيانات: تكلف بجمع المعلومات وتشكيل بنك المعلومات الضرورية لحسن سير الخلية.
- مصلحة الشؤون القانونية: تكلف بالعلاقات مع النيابة العامة والمتابعة القانونية.
- مصلحة التعاون: تكلف بالعلاقات الشائبة والمتعددة الأطراف مع الهيئات أو المؤسسات الأجنبية التي تعمل في نفس ميدان النشاط.



الفرع الثاني: تشكيلة خلية معالجة الاستعلام المالي

نظرا للدور البارز لخلية معالجة الاستعلام المالي والحساس، فإن المشرع حدد إجراءات تشكيل هذه الخلية من خلال تحديد كيفية تعيين أعضاء مجلس الخلية ورئيسها وأمانة عامة والمصالح المساعدة¹.

أولا: تعيين أعضاء الخلية

باستقراء نصوص المرسوم التنفيذي رقم 127/02 المعدل بموجب المرسوم التنفيذي 275/08 والمرسوم رقم 157/13 يتبين أن هذه الهيئة أصبحت سلطة إدارية مستقلة بموجب المادة 02 من المرسوم التنفيذي 157/13 يتم إنشاؤها لدى الوزير المكلف بالمالية، وهي مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي حسب نص المادة 01 و 02 من المرسوم 127/02 وهذا ما أكدته المادة 03 المتممة للمادة 04 من القانون 01/05 بإضافة المادة 04 مكرر التي تنص على أن: "الهيئة المتخصصة-خلية معالجة الاستعلام المالي-هي سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوضع لدى وزير المالية"².

ومهمتها مكافحة تمويل الإرهاب وتبييض الأموال حسب نص المادة 04 من المرسوم 127/02 ومقرها مدينة الجزائر.

واستحدثت المادة 04 مكرر 1 من الأمر 02/12 إجراء جديد لم ينص عليه المرسوم 127/02 المعدل والمتمم بالمرسوم 275/08 وهي أداء اليمين القانونية لأعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي فنصت المادة: "يؤدي أعضاء الهيئة المتخصصة-خلية معالجة الاستعلام المالي-الذين لم يسبق لهم تأدية اليمين في إطار ممارسة مهامهم والمستخدمون المؤهلون للاطلاع على المعلومات ذات الطابع السري اليمين أمام المجلس القضائي قبل تنصيبهم بالعبارات الآتية: "أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بمهامي أحسن قيام وأن أخلص في تأديتها وأكتم سرها وأسلك في كل الظروف سلوكا شريفا"³.

¹ - د. قسوري فهيمة، المرجع السابق، ص 08.

² - القانون رقم 01/05 المؤرخ في 6 فيفري 2005 المتعلق بالوقاية من تبييض الاموال تمويل الارهاب ومكافحتها، ج 11، ص 03.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 275/08 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 المعدل و المتم للمرسوم التنفيذي 127/02، ج ر 50.

وحسب نص المادة 09 المعدلة بموجب المادة 03 من المرسوم 275/08 يدير الخلية رئيسها وتسييرها أمانة عامة تتكون الخلية من المجلس والأمانة العامة والمصالح المساعدة. وتم تنصيب هذه اللجنة سنة 2004 وهي تتكون من سبعة أعضاء منهم الرئيس وأربعة يختارون بحسب كفاءتهم في المجال الأمني ضابط سامي في قوات الدرك الوطني، أحد كبار الضباط في المديرية العامة للأمن الوطني، وفي المجال المالي والبنكي مدير مركزي في الجمارك، ومدير من بنك الجزائر و قاضيين اثنين يعينهم وزير العدل حافظ الأختام بعد رأي مجلس الأعلى للقضاء. يعين رئيس المجلس وأعضائه بموجب مرسوم رئاسي لعهد مدتها أربعة سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، أما الأمانة العامة فتتولى التسيير المحاسبي، المالي والإداري للخلية كما توفر الخدمات اللازمة لسير الخلية¹.

وحددت المادة 07 من المرسوم 275/08 المعدلة للمادة 15 من المرسوم 127/02 مصالح مساعدة لمجلس الخلية للقيام بمهامه الخاصة بمكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب وهي مصلحة التحقيقات والتحليل المكلفة بجمع المعلومات والعلاقات مع المراسلين وتحليل تصريحات الاشتباه وتسيير التحقيقات².

والمصلحة القانونية المكلفة بالعلاقات مع النيابة العامة والمتابعة القانونية والتحليل القانونية ومصلحة التعاون المكلفة بالعلاقات الثنائية والمتعددة الأطراف مع الهيئات أو المؤسسات الأجنبية التي تعمل في نفس ميدان نشاط الخلية³.

ثانيا: تداول مجلس الخلية والتصويت

تم المرسوم التنفيذي رقم 275/08 المادة 10 من المرسوم 127/02 بالمادة 10 مكرر حدد فيها الموضوعات التي يتداول فيها مجلس الخلية وهي⁴:
- تنظيم جمع كل المعطيات والمستندات والمواد المتعلقة بمجال اختصاصه.
- إعداد برامج سنوية ومتعددة السنوات عن نشاط الخلية.

¹- د. قسوري فهيمة، المرجع السابق، ص 09.

²- الموقع الإلكتروني الخاص بخلية الاستعلام المالي، <http://www.mf-ctrf.gov.dz>.

³- المرسوم التنفيذي 275/08 المعدل و المتمم للمرسوم 127/02، ج ر 50.

⁴- د. قسوري فهيمة، المرجع السابق، ص 10.

-
-
- الإجراءات المخصصة لاستغلال ومعالجة تصريحات الاشتباه وتقارير التحقيقات والتحريات.
 - تنفيذ كل برنامج يهدف إلى تحفيز ودعم عمل المجلس في الميادين المرتبطة باختصاصه.
 - تطوير علاقات التبادل والتعاون مع كل هيئة أو مؤسسة وطنية أو أجنبية أخرى تعمل في نفس ميدان نشاط الخلية، وأخير وضع مشروع ميزانية الخلية.

وتتخذ قرارات المجلس بأغلبية أصوات الأعضاء حسب نص المادة 10 من المرسوم 127/02 المتمم بالمادة 10 مكرر من المرسوم التنفيذي 275/08. أما الجانب التقني والإداري لمجلس خلية معالجة الاستعلام المالي يتم تحديدها بموجب قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والسلطة المكلفة بالتوظيف العمومي بناء على اقتراح من مجلسها بحسب المادة 15 من المرسوم 127/02، وقد صدر قرار وزاري مشترك في 2005/02/01 يتضمن تنظيم المصالح الادراية والتقنية لخلية معالجة الاستعلام المالي تنفيذاً للمادة 15 من المرسوم 127/02.

ونصت المادة 17 من المرسوم التنفيذي 127/02 المعدلة لموجب المادة 6 من المرسوم 157/13 على انه يعين الأمين العام ورؤساء المصالح بمقرر من رئيس الخلية.

الفرع الثالث: صلاحيات خلية معالجة الاستعلام المالي

تضطلع هذه الخلية بصلاحيات متعددة أقرها المرسوم التنفيذي رقم 127/02 المعدل والمتمم، والقانون 01/05¹. المعدل والمتمم بموجب الأمر 02/12². والدور الرئيسي لهذه الخلية هو مكافحة تبييض الأموال وتمويل الارهاب، وفي سبيل تحقيق هذا الهدف أسند لها القانون العديد من الصلاحيات المرتبطة بالتصريحات بالاشتباه-الإخطار بالشبهة - ومهامها في إطار تشريع القوانين ودورها في إطار التعاون الدولي لمكافحة الجريمة المنظمة.

أولاً: صلاحيات خلية معالجة الاستعلام المالي المرتبطة بالتصريحات بالاشتباه

يعد الدور الأصيل لخلية معالجة الاستعلام المالي هي مكافحة جرائم تبييض الأموال وتمويل الإرهاب بحسب نص المادة 04 من المرسوم 127/02 وفي سبيل ذلك تستلم تصريحات الإشتباه-الإخطارات بالشبهة بكل عمليات تمويل الإرهاب أو تبييض الأموال من الأشخاص والهيئات

¹ - القانون 01/05 المتعلق بالوقاية من تبييض الاموال وتمويل الارهابو مكافحتها، ج ر 11.

² - الامر رقم 02/12 المعدل و المتمم للقانون 01/05، ج ر 80.

المكلفة بذلك حسب نص المادة 19 من القانون 01/05 المعدلة بالمادة 10 من الأمر 02/12¹.

والإخطار بالشبهة هو: الواجب القانوني الملزم لكل المؤسسات المالية والبنوك ومصالح المالية بالجزائر والأشخاص الطبيعية والمعنوية التي يرتبط عملها بحركة رؤوس الأموال بتحرير تقرير سري عند الإشتباه بعمليات ونشاطات ذات طابع غير اعتيادي، ومشتبه بكونها تدخل في إطار جرائم تبييض الأموال وتمويل الإرهاب.

ونصت المادة 15 من الأمر 01/05 المعدلة بموجب المادة 08 من الأمر 02/12 على أن تتولى خلية معالجة الاستعلام المالي تحليل واستغلال المعلومات التي ترد إليها من السلطات المختصة بالرقابة مثل اللجنة المصرفية أو الأشخاص الخاضعين لواجب الإخطار بالشبهة وهم المؤسسات المالية والمؤسسات والمهن غير المالية، قصد تحديد مصدر الأموال ووجهتها وفي هذا الإطار لها أن تطلب أي معلومة إضافية تراها ضرورية لممارسة مهامها².

ويكون الإخطار بالشبهة مرتبط بجرائم تبييض الأموال و/أو تمويل الإرهاب التي حدد القانون ركنها الشرعي والمادي والمعنوي كجريمتين قائمتين بذاتهما أخضعهما للعقوبات المنصوص عليها بالمادة 87 مكرر 04 من قانون العقوبات.

1- جريمة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب حسب الأمر 02/12.

حددت المادة 02 من القانون 01/05 المعدلة بموجب المادة 02 من الأمر 02/12 الركن المادي للجريمة تبييض الأموال.

ويعد تبييضاً للأموال كل عملية³:

- تحويل الأموال ونقلها مع علم الفاعل أنها عائدات مباشرة وغير مباشرة من جريمة بغرض إخفاء أو تمويه المصدر غير المشروع لتلك الأموال أو مساعدة أي شخص متورط في ارتكاب الجريمة الأصلية التي تحصلت منها هذه الأموال على الإفلات من الآثار القانونية لأفعاله.

¹ - الموقع الإلكتروني: <http://www.egmont.group.org/membership>

² - د. قسوري فهيمة، المرجع السابق، ص 11.

³ - الموقع الإلكتروني لخلية الاستعلام المالي: <http://www.mf-ctrf.gov.dz>

- إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية للأموال أو مصدرها أو مكانها أو كيفية التصرف فيها أو حركتها أو الحقوق المتعلقة بها مع علم الفاعل أنها عائدات إجرامية.

- اكتساب الأموال أو حيازتها أو استخدامها مع علم الشخص القائم بذلك وقت تلقيها أنها تشكل عائدات إجرامية.

المشاركة في ارتكاب أي من الجرائم المقررة وفقا لهذه المادة أو التواطؤ أو التآمر على ارتكابها أو محاولة ارتكابها والمساعدة أو التحريض على ذلك وتسهيله وإسداء المشورة بشأنه".

أما المادة 389 مكرر 2 من قانون رقم 23/06 المؤرخ في 20/12/2006 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، فإن تعريف المشرع الجزائري لجريمة تبييض الأموال جاء عام وعدد فيها العقوبات لهذه الجريمة دون تحديد العمليات المشبوهة الإجرامية التي تنتج عنها عائدات يتم غسلها¹.

أما تمويل الإرهاب فقد تناولته المادة 03 من القانون 01/05 المعدلة بموجب المادة 02 من الأمر 02/12 ونصت على أنه: "أي فعل يقوم به كل شخص أو منظمة إرهابية بأي وسيلة كانت مباشرة أو غير مباشرة وبشكل غير مشروع وبإرادة الفاعل من خلال تقديم أو جمع الأموال بنية استخدامها شخصيا أو من طرف إرهابي أو منظمة إرهابية كلياً أو جزئياً، من أجل ارتكاب الجرائم الموصوفة بأفعال إرهابية أو تخريبية المنصوص والمعاقب عليها في التشريع المعمول به.

وتعتبر الجريمة مرتكبة تم أو لم يتم ارتكاب الفعل الإرهابي وسواء تم استخدام هذه الأموال أو لم يتم استخدامها لارتكابه.

يعد تمويل الإرهاب عملاً إرهابياً".

وهذه الجريمة يعاقب عليها القانون بموجب 02. بموجب المادة 87 مكرر 4 من قانون العقوبات الجزائري.

وقد حدد الأمر 02/12 بموجب الفقرة 06 و 07 مفهوم الإرهابي والمنظمة الإرهابية، أما الأعمال الإرهابية فقد عرفها أحد الدارسين: "بأنها جميع الأفعال التي ترمي إلى إيجاد حالة ذعر

¹ - د. قسوري فهيمة، المرجع السابق، ص 11.

وترتكب بوسائل كالأدوات المتفجرة والمواد الملتهبة والمنتجات السامة أو المحرقة والعوامل البائية أو الميكروبية التي من شأنها أن تحدث خطر عاما"¹.

2- الأشخاص الملزمة بتبليغ الإخطار بالشبهة لخلية معالجة الاستعلام المالي

سواء كان الفعل الغير مشروع يدخل ضمن عمليات تبييض الأموال أو تمويل الإرهاب، فإن القانون ألزم بعض الأشخاص الطبيعية والمعنوية بواجب الإبلاغ. بموجب تقرير سري أو تصريح بالاشتباه عن طريق الإخطار بالشبهة عن هذه الجرائم وقد عدت المادة 19 من القانون 01/05 المعدلة هؤلاء المكلفين قانونا بالتبليغ.

وهم الأشخاص المعنوية أو الاعتبارية ممثلة في البنوك والمؤسسات المالية والمصالح المالية لبريد الجزائر والمؤسسات المالية المشاهدة الأخرى وشركات التأمين ومكاتب الصرف والتعاضديات والرهانات والألعاب والكازينوهات وأعاون الصرف والوسطاء في عمليات البورصة².

أما في الفقرة الثانية من المادة 19 فقد حددت الأشخاص الطبيعية الملزمة قانونا بالإخطار بالشبهة وهم كل شخص طبيعي أو معنوي ترتبط مهنته بالاستشارة أو بإجراء عمليات إيداع الاموال أو مبادلات أو تحويلات أو أية عملية حركة لرؤوس الأموال، خاصة أصحاب المهن الحرة مثل المحامين والموثقين ومحافظي البيع بالمزايدة وخبراء المحاسبة.

ولخلية معالجة الاستعلام المالي حق الاعتراض. بموجب تدابير تحفظية عن العمليات المصرفية محل الاشتباه لأي شخص طبيعي أو معنوي وذلك لمدة 72 ساعة، إذا ما تبين أن هناك شبهات قوية لتبييض الأموال وتمويل الارهاب حسب نص المادة 17 من القانون 01/05³

غير أن هذه التدابير التي تأمر بها الخلية يجب ألا تتجاوز 72 ساعة ولا يمكن تجاوزها بأي حال من الأحوال إلا بموجب قرار قضائي، وذلك بطلب الخلية من رئيس محكمة سيدي محمد بالجزائر العاصمة وبعد الاطلاع إلى رأي وكيل الجمهورية لتمديد أجل التدابير التحفظية أو تأمر

¹ - القانون رقم 01/05 المتعلق بالوقاية من تبييض الاموال وتمويل الارهاب ومكافحتها، ج ر11.

² - القانون رقم 01/05 المتعلق بالوقاية من تبييض الاموال وتمويل الارهاب ومكافحتها، ج ر11.

³ - د. قسوري فهيمة، المرجع السابق، ص 12.

بالحراسة القضائية المؤقتة على الأموال والحسابات أو السندات موضوع الإخطار حسب نص المادة 18 من القانون 01/05¹.

وتساعد مصلحة التحقيقات والتحليل الخلية في مهمتها باكتشاف جرائم تبييض الأموال وتمويل الإرهاب من خلال التحليل للإخطارات بالشبهة التي تتلقاها خلية معالجة الاستعلام المالي. وقد ظهرت فاعلية الإخطار بالشبهة وإقبال الملتزمين به وتجسد ذلك في استلام خلية الاستعلام المالي أكثر من 5.000 إخطار شبهة حول عمليات تبييض الأموال منذ سنة 2005 في تقرير صادر عن وزير المالية بتاريخ 2012/01/19.

ثانيا: **صلاحيات خلية معالجة الاستعلام المالي في تشريع القوانين والتعاون الدولي لمكافحة الجريمة المنظمة**

من أهم الأدوار التي أناطها المشرع بخلية معالجة الاستعلام المالي لتفعيل دورها في مكافحة جرائم تبييض الأموال وتمويل الإرهاب باعتبارها أخطر جرائم الفساد المالي، مهمة تشريع القوانين ضمن صلاحياتها وكذا وضع الإستراتيجيات التعاون الدولي لمكافحة الجريمة المنظمة.

1- صلاحيات خلية معالجة الاستعلام المالي في تشريع القوانين

أخصت المادة 04 من المرسوم 127/02 خلية معالجة الاستعلام المالي بصلاحيات اقتراح النصوص التشريعية والتنظيمية في مجال مكافحة جرائم الفساد المالي وخاصة جرائم تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، ويمكنها وضع الإجراءات الضرورية للوقاية من كل أشكال تبييض الأموال لتمويل الإرهاب وكشفها.

فيكون لخلية معالجة الاستعلام المالي كامل الصلاحيات اللازمة لاقتراح مشاريع القوانين الخاصة بجرائم تبييض الأموال وتمويل الإرهاب وكذا وضع الإجراءات اللازمة لكشف مختلف أشكال وأنماط جرائم تبييض الأموال.

وحددت المادة 07 من المرسوم 275/08 المعدلة للمادة 15 من المرسوم 127/02 مصلحة مساعدة لمجلس الخلية للقيام بمهامه وهي المصلحة القانونية المكلفة بالعلاقات مع النيابة العامة والمتابعة القانونية والتحليل القانونية².

¹ - د. قسوري فهيمة، المرجع السابق، ص 13.

² - المرسوم التنفيذي 275/08 المعدل و المتمم للمرسوم 127/02 المتعلق بإنشاء خلية الاستعلام المالي ر 50، ص 6.

2-صلاحيات خلية معالجة الاستعلام المالي في إطار التعاون الدولي لمكافحة الجريمة المنظمة

نصت المادة 08 من المرسوم 127/02 على أنه يمكن أن تتبادل الخلية المعلومات التي بحوزتها مع هيئات أجنبية مخولة بمهام مماثلة شريطة المعاملة بالمثل وتمت هذه المادة بالمادة 02 من المرسوم 275/08 التي نصت على أنه يمكن للخلية في إطار الإجراءات السارية الانضمام إلى منظمات جهوية و/أو دولية تضم خلايا للاستعلام المالي¹.

ليظهر توجه المشرع الجزائري في إطار التعاون الدولي لمكافحة جرائم تبييض الأموال لتمويل الارهاب باعتبارها أخطر جرائم الفساد المالي، لتقويض أخطر الجرائم المنظمة لمواكبة المجتمع الدولي وتعزيز التعاون الدولي لمكافحة هذه الجريمة على الصعيد الداخلي والدولي.

وهذه المساعي بدأت بمصادقة وتوقيع الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية المؤرخ في 1988/12/20 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 41/95 المؤرخ في 1995/01/28، والمصادقة على الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الارهاب المعتمدة من الجمعية العامة للأمم المتحدة في 1999/12/09 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 79/2000 المؤرخ في 2000/04/19، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة التي وقعت في 2000/12/12 وصادقت عليها الجزائر في 2002/10/7، أما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي وقعت في 2003/12/06 صادقت عليها الجزائر مع التحفظات في 2004/08/25.

ومحافظي الحسابات والسماسة والوكلاء الجمركيين وأعوان الصرف والوسطاء في عمليات البورصة والمؤسسات المفوترة².

إلى جانب أشخاص طبيعيين ترتبط أعمالهم بالمعادن الثمينة خاصة تجار الأحجار الكريمة والمعادن الثمينة والأشياء الأثرية والتحف الفنية، نظرا لأهمية أعمالهم من حيث تداول رؤوس الأموال في التعاملات التجارية والمدنية القائمة في مياديهم.

مما يجعلهم هدف لأصحاب العائدات الغير مشروعة لاستثمار أموالهم وتدويرها في التعاملات التي يقومون بها بوساطة الأشخاص الطبيعيين التي حددها المادة 19 ف2 واستغلالهم بالشكل

¹ - د. قسوري فهيمة، المرجع السابق، ص 14.

² - الموقع الإلكتروني لخلية الاستعلام المالي: <http://www.mf-ctrf.gov.dz>

الذي يؤدي إلى إدخال الأموال المشبوهة إلى النظام المالي المشروع عبر البنوك الخزينة العامة والمؤسسات المالية الأخرى¹.

نظرا لارتباط أصحاب المهن الحرة بمؤسسات الدولة المالية خاصة الخزينة العامة بالنسبة للموثقين من خلال ايداع الأموال التأسيسية للشركات المدنية والتجارية والمهنية أو إيداع خمس عقود البيع الخاصة بالعقارات... إلخ.

يستنتج مما سبق أن المشرع الجزائري بنصه في المادة 19 توسع في مفهوم الأشخاص الملزمين بالاحطار بالشبهة بما يعكس سياسة الجزائر في مكافحة الجريمة المنظمة في بدايتها وبأبسط طرقها على مستوى المهن المرتبطة بالتعاملات المالية والتجارية والمدنية اليومية للأفراد لزيادة الوعي بمخاطر جرائم تبييض الأموال المتعددة الأساليب والأشكال.

3- إجراءات التصريح بالشبهة وتبليغ خلية معالجة الاستعلام المالي

يتم تحرير هذا التصريح أو الإحطار بالشبهة وفق نموذج محدد بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05/06 المؤرخ في 09/01/2006 المتضمن شكل الإحطار بالشبهة ونموذجه ومحتواه ووصل استلامه، حيث نصت المادة 2 على أن يجرر نموذج وحيد للإحطار بالشبهة، يرسل استعجالا من الملزمين بتحريره حسب نص المادة 19 من المرسوم 01/05، ويتولون دون سواهم تصميمه وجوبا حسب نص المادة 04 من المرسوم 05/06 حسب الشروط الشكلية المنصوص عليها في المادة 05 من المرسوم السالف الذكر إلى خلية معالجة الاستعلام المالي في مقابل وصل استلام للإحطار بالشبهة يقدمه موظف خلية الاستعلام المالي الذي يختص بتصميمه دون سواه حسب نص المادة 04.

وهذا النموذج الخاص بالإحطار بالشبهة يجب أن يجرر بشكل واضح دون تحشير أو اضافة عن طريق الرقن أو آليا حسب نص المادة 05 من المرسوم 05/06².

على إثرها يقوم مجلس الخلية بتحليل المعلومات ويعالج الإحطارات بالشبهة بكل الوسائل والطرق المناسبة، وجمع كل المعلومات والبيانات وتحليلها على ضوء المعطيات التي تضمنها الإحطار التي تسمح باكتشاف مصدر الأموال المشبوهة والطبيعة الحقيقية للعمليات موضوع

¹ - د. قسوري فهيمة، المرجع السابق، ص 16.

² - د. قسوري فهيمة، المرجع السابق، ص 14.

الاخطار. بموجب نص المادة 05 من المرسوم 275/08 المتممة للمادة 10 من المرسوم 127/02 بالمادة 10 مكرر التي أقرت الموضوعات التي يتداول فيها مجلس الخلية والمرتبطة بالتصريحات بالاشتباه¹.

وذلك بتحديد الإجراءات المخصصة لاستغلال ومعالجة تصريحات الاشتباه وتقارير التحقيقات والتحريات، وللخلية في هذا الصدد أن تطلب من مراسل الإخطار أي وثيقة أو معلومة قد تفيدها في كشف جرائم تبييض الأموال وقد تستعين بالخبراء في مختلف المجالات أو أي شخص آخر تراه مؤهلا لمساعدتها في إنجاز مهامها.

وعلى إثر التحليل للمعطيات والمعلومات حسب نص المادة 04 من المرسوم 127/02 والمادة 06 من القانون 01/05، إذا رأت الخلية إرسال الملف لوكيل الجمهورية المختص إقليميا كلما كانت الوقائع المعينة قابلة للمتابعة الجزائية، فإن الإخطار بالشبهة يسحب من الملف كي لا تعرف الجهة التي أخطرت الخلية، تبعا للسرية التامة التي تتم بها إجراءات التحقيق التي تضطلع بها خلية الاستعلام المالي من الإخطار إلى التحليل للمعلومات إلى تحويل الملف لوكيل الجمهورية. والجدير بالذكر أن المحاكم المختصة بجريمة تبييض الأموال هي محكمة سيدي محمد بالجزائر ومحكمة وهران ومحكمة قسنطينة ومحكمة ورقلة².

ويتخذ مجلس الخلية قرارته بأغلبية أصوات الأعضاء السبعة حسب نص المادة 05 من المرسوم 08-275 المتممة للمادة 10 من المرسوم 127/02 بالمادة 10 مكرر، وإذا ما اعترض أحد أعضاء خلية الاستعلام المالي على إرسال الملف إلى وكيل الجمهورية فهنا يحفظ الملف ولا يرسل.

ولخلية معالجة الإستعلام المالي في إطار التعاون الدولي لمكافحة الجرائم المنظمة أن تتعاون مع هيئات في دول أجنبية بتبادل المعلومات ومتابعة الإجراءات وتبليغ السلطات الأجنبية وتحليل المعطيات حول العمليات التي يشتبه ارتباطها بجرائم تبييض الأموال وتمويل الإرهاب.

باعتبار هذه الجريمة المنظمة بمختلف أوجهها من الجرائم العابرة للحدود الإقليمية لمختلف الدول وخاصة في إطار التطور العلمي والتكنولوجي للاقتصاد الرقمي، بموجب نص المادة 02 من

¹ - الموقع الإلكتروني لخلية معالجة الاستعلام المالي <http://www.mf-ctrf.gov.dz>

² - د. قسوري فهيمة، المرجع السابق، ص 15.

المرسوم 275/08 التي نصت على أنه يمكن للخلية في إطار الإجراءات السارية الانضمام إلى منظمات جهوية أو /و دولية تضم خلايا للاستعلام المالي، وأكدت المادة 10 مكرر من المرسوم 275/08 على أن مجلس الخلية يتداول في موضوع تطوير علاقات التبادل والتعاون مع كل هيئة أو مؤسسة وطنية أو أجنبية أخرى تعمل في نفس ميدان نشاط الخلية¹.

نستنتج مما سبق أن لخلية معالجة الاستعلام المالي الدور الفعال والبارز في مكافحة جرائم الفساد المالي من خلال اكتشاف هذه الجرائم في بداياتها ومن مصادرها الأولية أثناء بداية تنفيذ العمليات، بما يحافظ على هياكل المؤسسات المالية وخاصة البنوك ومصداقية التعاملات القائمة لحسابها نظر لحساسيتها وارتباطها الأصيل بالنظام المالي للدول بوصفها أداة رقابة فعالة في مواجهة الجريمة المنظمة.

ويتعزز ذلك بالتعاون بين الجهات الرقابية المختصة في البنوك والمؤسسات المالية والمصالح المالية لبريد الجزائر والأشخاص الطبيعية والمعنوية وبين هيئة خلية معالجة الاستعلام المالي للملاحقة مجرمي تبييض الأموال وباقي جرائم الفساد المالي لكشف العمليات المشتبه بها، كآلية لتتبع الأموال المشبوهة دون المساس بهياكل المؤسسات المالية واستقلاليتها في النظام المالي بما يحافظ على مصداقية التعامل معها بوصفها العصب الحساس في الاقتصاد المالي.

¹ - د. قسوري فهيمة، المرجع السابق، ص 14.

البنوك والمؤسسات الآلية والمصالح المالية لبريد
الجزائر وشركات التأمين والأعمال الحرة... الخ

مؤسسات وطنية وأجنبية مكلفة بالأمن
و/أو مكافحة تبيض الأموال وتمويل
النشاطات الإرهابية

اخطارات
بالشبهة

خ م ا م

اعادة استلام
الاخطار

المحكمة المختصة

المصدر: من اعداد الطالبة

كيفية عمل خلية معالجة الاستعلام المالي

المطلب الثاني: رقابة لجان الصفقات العمومية (في ضوء القانون الجديد)

خصص المشرع الجزائري المواد 156 إلى 202 من المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتعلق بالصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام لموضوع الرقابة على الصفقات العمومية، حيث نظم الرقابة الداخلية بموجب المواد 156 إلى 162 في حين خصص المواد 162 إلى 190 للرقابة القبلية الخارجية، و وضع أحكام مشتركة لعمليات الرقابة بصرف النظر عن طبيعتها في المواد 191 إلى 202 من هذا القانون، و بالرجوع إلى هذه الأحكام القانونية المتعلقة بالرقابة على الصفقات العمومية يظهر بما لا يدع مجالا للشك أن المشرع الجزائري أراد أن يحقق ثلاث أهداف أساسية من خلال ما جاء به التنظيم الجديد تتمثل في إعادة هيكلة اللجان المكلفة بالرقابة بما يضمن النجاعة والفعالية والتخفيف من حدة بيروقراطية إجراءات الرقابة و سد بعض الثغرات القانونية التي عرفها القانون الملغى الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 10/236 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 المعدل و المتمم.

و تتمثل في دراسة الأحكام القانونية الجديدة المتعلقة بالرقابة على الصفقات العمومية الصادر بموجب المرسوم 15/247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية والبحث في مدى فعاليتها في تحقيق الأهداف التي من أجلها صدر تنظيم الصفقات العمومية وذلك في فرعين نخصص الأول للرقابة الداخلية في حين نتطرق في الفرع الثاني للرقابة القبلية الخارجية.

الفرع الأول: الرقابة الداخلية

خصص المشرع الجزائري المواد 156 إلى 162 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 لتنظيم الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية، و لعل أهم ما تميز به القانون الجديد هو إحداث لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض بدل نظام اللجنتين الذي كان معتمدا في كل قوانين الصفقات العمومية السابقة التي كانت تنص على إحداث لجنتين هما لجنة فتح الأظرفة و لجنة تقييم العروض، كما أن المطلاع على الأحكام القانونية الجديدة المخصصة للرقابة على الصفقات العمومية يسجل مجموعة من الملاحظات التي ينبغي التنبيه لها عند الشروع في إبرام الصفقات من طرف المصالح المتعاقدة المعنية به و المنصوص عليها في المادة 06 من قانون الصفقات العمومية¹.

الملاحظة الأولى تتمثل في اعتماد نظام تعدد لجان فتح الأظرفة و تقييم العروض ذلك أن المادة 160 تنص على وجوب إحداث دائمة أو أكثر مكلفة بفتح الأظرفة و تقييم العروض وهذا من أجل معالجة ظاهرة تراكم الملفات على مستوى لجنة تقييم العروض التي عرفتها بعض المصالح المتعاقدة أثناء سريان قانون الصفقات العمومية الملغى و يتعلق الأمر بالمصالح المتعاقدة المركزية التي ترم مئات الصفقات العمومية سنويا، و من ثم يسمح التنظيم الجديد بإحداث أكثر من لجنة على مستوى المصلحة المتعاقدة الواحدة من أجل ضمان السرعة والفعالية في عمل اللجنة².

الملاحظة الثانية ان تنظيم الصفقات العمومية الجديد جاء بأحكام جديدة تتعلق بالعضوية في لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض من بينها تعليق العضوية في اللجنة على شرط توافر الكفاءة و هو ما نصت عليه المادة 2/160 التي جاء فيها أن لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض تتشكل من موظفين مؤهلين يختارون لكفاءتهم، و هذا على خلاف القانون الملغى الصادر بموجب المرسوم رقم 10-236 الذي كان يشترط الكفاءة في عضوية لجنة تقييم العروض دون لجنة فتح الأظرفة، و من ثم فإن المشرع أراد معالجة بعض الحالات التي ثبت فيها تعيين أعوان غير مؤهلين للقيام بالصلاحيات المنوطة بلجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض³.

¹ - محاضرات د. حضري حمزة، <http://www.algerie360egmeontgroup.org/membership-dz.com>، جامعة المسيلة.

² - المرسوم الرئاسي 247/05 المتعلق بالصفقات العمومية وكيفية إبرامها المادة 160 منه.

³ - د. حضري حمزة، المرجع السابق، ص 03.

زيادة على ذلك اشترط القانون الجديد لعضوية هذه اللجنة تبعية الموظف للمصلحة المتعاقدة والأمر الذي لم يكن منصوصا عليه في المادتين 121 الخاصة بلجنة فتح الأطراف والمادة 125 المتعلقة بلجنة تقييم العروض في القانون الملغى، و بذلك يتم القضاء على ظاهرة تعيين أعضاء من خارج المصالح لأهداف لا تتعلق بالمصلحة العامة بقدر ما ترتبط ببعض الأهداف الضيقة للمشرفين على المصالح المتعاقدة، هذه الظاهرة التي كانت تشهدها بعض المؤسسات الخاضعة في إبرام عقودها لقانون الصفقات العمومية¹.

لم يتناول المشرع في التنظيم الجديد لعمل وسير لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض واكتفى بتكليف مسؤول المصلحة المتعاقدة بتنظيمها بموجب مقرر حسب ما نصت عليه المادة 162 التي جاء فيها ما يلي: "يحدد مسؤول المصلحة المتعاقدة بموجب مقرر تشكيلة لجنة فتح الأطراف و تقييم العروض وقواعد تنظيمها وسيرها ونصابها في إطار الإجراءات القانونية والتنظيمية المعمول بهما" غير أن المشرع أورد استثناء على هذه القاعدة مؤداه أنه لا يمكن أن يتعارض التنظيم القانوني لعمل وسير هذه اللجنة الذي يصدره مسؤول المصلحة المتعاقدة مع الأحكام المقررة بقوة القانون والمتمثلة في عدم اشتراط نصابا معيناً لانعقاد اللجنة عندما تمارس مهمة فتح الأطراف حسب ما نصت عليه المادة 2/162 وإثبات أشغال اللجنة في سجلين خاصين يرقمهما الأمر بالصرف ويؤشر عليهما بالحروف الأولى حسب ما نصت عليه المادة 3/162 من تنظيم الصفقات العمومية.

تميز قانون الصفقات العمومية الجديد بالتنظيم الدقيق للعلاقة بين لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض مع مسؤول المصلحة المتعاقدة، حيث أعلن على أن هذه اللجنة ليست مكلفة على الإطلاق بمنح الصفقات العمومية، بل تمارس عملاً إدارياً و تقنيا تقدمه للمصلحة المتعاقدة التي تبقى لها الصلاحية الكاملة في منح الصفقة، أو الإعلان عن عدم الجدوى، أو إلغاء الصفقة العمومية أو إلغاء المنح المؤقت، و هذا بنص المادة 161 من المرسوم الرئاسي 15-147 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 التي جاء فيها مايلي " تقوم لجنة فتح الأطراف و تقييم العروض بعمل إداري و تقني تعرضه

¹ - الموقع الإلكتروني المطع عليه بتاريخ 14 افريل 2016 <http://www.algerie360egmeontfinance.management> group.org/membership-dz.com

على المصلحة المتعاقدة التي تقوم بمنح الصفقة أو الإعلان عن جدوى الإجراء أو إلغائه أو إلغاء المنح المؤقت و تصدر في هذا الشأن رأيا مبررا¹

الفرع الثاني: الرقابة الخارجية

خصص المشرع المواد 162 إلى 190 من المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتعلق بالصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام للرقابة الخارجية، حيث يهدف هذا النوع من الرقابة حسب المادة 163 إلى التحقق من مطابقة الصفقات العمومية للتشريع التنظيم المعمول بهما والتحقق من مطابقة المصلحة المتعاقدة للعمل المبرمج بطريقة نظامية حيث وبعد الإطلاع على الأحكام الجديدة للرقابة الخارجية في ضوء المرسوم الرئاسي 15-247 سجلنا الملاحظات التالية²:

ألغى القانون الجديد نهائيا اللجان الوطنية للصفقات العمومية و هي اللجنة الوطنية لصفقات الأشغال، واللجنة الوطنية لصفقات اللوازم، واللجنة الوطنية لصفقات الدراسات والخدمات كما ألغى العمل بنظام اللجان الوزارية و هذا من أجل القضاء على مركزية الرقابة على الصفقات العمومية من جهة و تخفيف من حدة بيروقراطية الإجراءات من جهة أخرى.

2- قسم القانون الجديد اللجان المكلفة بالرقابة إلى قسمين، يتعلق القسم الأول بلجان الصفقات للمصالح المتعاقدة و القسم الثاني باللجنة القطاعية للصفقات العمومية.

أولا - لجان الصفقات العمومية للمصالح المتعاقدة:

تتمثل هذه اللجان في اللجنة البلدية للصفقات العمومية، اللجنة الولائية للصفقات العمومية اللجنة الجهوية للصفقات العمومية، لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية و الهيكل غير المركز للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية والهيكل غير المركز للمؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الإداري، و قد حدد القانون الجديد مجال اختصاص كل لجنة من اللجان المذكورة أعلاه كما يلي³:

1 - د. خضير حمزة، المرجع السابق، ص 03.

2 - المرسوم الرئاسي 15/247 المتعلق بالصفقات العمومية وكيفية إبرامها المواد من 162 إلى 190.

3 - المرسوم الرئاسي 15/247 المتعلق بالصفقات العمومية وكيفية إبرامها.

أ- اللجنة البلدية للصفقات العمومية و التي تختص حسب المادة 174 بدراسة مشاريع دفاتر الشروط و الصفقات التي ترمها البلدية و التي تقل قيمتها المالية عن مائتي مليون دينار جزائري (200.000.000 دج) في حالة صفقات الأشغال و خمسين مليون دينار جزائري (50.000.000 دج) في حالة صفقات الخدمات و عشرون مليون دينار جزائري (20.000.000 دج) في حالة صفقات الدراسات.¹

ب- اللجنة الولائية للصفقات العمومية و تختص حسب المادة 173 من قانون الصفقات العمومية الجديد بالرقابة على دفاتر الشروط و الصفقات و الملاحق التي ترمها الولاية و المصالح غير المركزية للدولة و المصالح الخارجية للإيرادات المركزية التي تساوي قيمتها المالية أو تفوق مليار دينار جزائري (1.000.000.000 دج) في حالة صفقات الأشغال و ثلاث مائة مليون دينار جزائري (300.000.000 دج) في حالة صفقات اللوازم، و مائتي مليون دينار جزائري (200.000.000 دج) في حالة صفقات الخدمات، و مائة مليون دينار جزائري (1.000.000 دج) في حالة صفقات الدراسات، زيادة على ذلك تختص اللجنة الولائية للصفقات العمومية بدراسة مشاريع دفاتر الشروط و الصفقات التي ترمها البلدية و المؤسسات العمومية المحلية التي يساوي مبلغها أو يفوق التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة مائتي (200.000.000 دج) بالنسبة لصفقات الأشغال و اللوازم و خمسين مليون دينار جزائري (50.000.000 دج) بالنسبة لصفقات الخدمات، و عشرون مليون دينار جزائري (20.000.000 دج) بالنسبة لصفقات الدراسات.

ج- اللجنة الجهوية للصفقات العمومية و التي تختص حسب المادة 171 من قانون الصفقات العمومية الجديد بدراسة مشاريع دفاتر الشروط و الصفقات و الملاحق الخاصة بالمصالح الخارجية الجهوية للإدارات المركزية في حدود المستويات المحددة في المحطات من 1 إلى 4 من المادة 184 من تنظيم الصفقات العمومية.

الجدير بالذكر أن القانون الجديد خص لجان الصفقات العمومية للمصلحة المتعاقدة ببعض الأحكام القانونية الخاصة منها أن أعضاء لجان الصفقات و مستخلفوهم يعينون من طرف إدارتهم

¹ - د. خضير حمزة، المرجع السابق، ص 4.

لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد باستثناء المعينون بحكم الوظيفة، زيادة على منح المسؤول الأول للمصلحة المتعاقدة سلطة تعيين عضو مستخلف من خارج المصلحة لاستخلاف رئيس اللجنة في حالة الغياب، والإعلان عن حضور ممثلون عن المصلحة المتعاقدة والمصلحة المستفيدة أشغال لجنة الصفقات بصوت استشاري على أن يكلف مسؤول المصلحة المتعاقدة بتزويد أعضاء اللجنة بكل المعلومات اللازمة والضرورية لاستيعاب محتوى الصفقة، وأخيرا نصت المادة 178 على أن رقابة لجنة الصفقات للمصلحة المتعاقدة تتوج بمقرر منح التأشيرة أو رفضها خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوم ابتداء من تاريخ إيداع الملف كاملا لدى كتابة هذه اللجنة¹.

¹ - المرسوم الرئاسي 247/15 المتعلق بالصفقات العمومية وكيفية إبرامها.

ثانيا - اللجنة القطاعية للصفقات العمومية:

تتمثل مهمة صلاحيات اللجنة القطاعية التي تحدث لدى كل دائرة وزارية في مجال الرقابة دراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات التي يفوق مبلغها مليار دينار في صفقات الأشغال وثلاث مائة مليون دينار في صفقات اللوازم ومائتي مليون دينار في صفقات الخدمات ومليون دينار في صفقات الدراسات، زيادة على مشاريع دفاتر الشروط و صفقات الأشغال التي تيرمها الإدارة المركزية والتي يفوق مبلغها 12.000.000 دج و دفاتر الشروط و صفقات الدراسات والخدمات التي تيرمها الإدارة المركزية التي يفوق مبلغها 6.000.000 دج¹.

وضع المشرع بعض الأحكام الخاصة باللجنة القطاعية للصفقات العمومية تتمثل في أن الوزير المعني يعين بموجب قرار أعضاء اللجنة القطاعية و مستخلفيهم بأسمائهم على أساس الكفاءة بناء على اقتراح من الوزير الذي يخضعون لسلطته (المادة 187) و من الأحكام الخاصة أيضا أن الرقابة التي تمارسها اللجنة القطاعية تتوج بمقرر منح أو رفض منح التأشيرة في أجل أقصاه 45 يوما ابتداء من تاريخ إيداع الملف لدى أمانة اللجنة².

¹ - الموقع الالكتروني المطلع عليه بتاريخ 14 افريل 2016 <http://www.algerie360egmeontfinance> management

group.org/membership-dz.com

² - المرسوم الرئاسي 247/15 المتعلق بالصفقات العمومية وكيفية ابرامها.

حاشية

إن الخلاصة التي يخرج بها الباحث في ميدان المال العام والرقابة عليه تؤدي حتما إلى حقيقة موضوعية أساسية مفادها أن حفظ هذا المال وإنفاق وفقا لما هو مرسوم له من سياسات تنموية، اقتصادية، وخدمائية تنعكس بالضرورة على حياة المواطن واقتصاد الدولة والرفاه العام للمجتمع. وفي سياق هذه المذكرة، تم تناول أجهزة الرقابة المالية على الهيئات الإدارية بصورة شاملة وموضوعية تناولت جانبين النظري والتطبيقي المتعلقين بالهيئات والمؤسسات المؤهلة قانونا لممارسة الرقابة على المال العام.

فقد تم تناول الرقابة اللاحقة على المال العام بمختلف أنواعها، وغن تم التركيز على رقابة المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة وكذا خلية معالجة الاستلام المالي والنظم الرقابية المطبقة على تمرير الصفقات العمومية باعتبارها وسيلة لكي تمارس الهيئات الإدارية أعمالها. فالرقابة اللاحقة تتم أساسا من خلال أجهزة قضائية وهيئات متخصصة لهذا الغرض.

فيتحمل مجلس المحاسبة، الجزء الأكبر من هذا العبء كهيئة قضائية إدارية مكلفة برقابة حسابات المحاسبين العموميين والأميرين بالصرف وتوقيع الجزاءات على المدانين باختلاس المال العام.

ويتحمل القضاء العادي والجنائي الجزء الآخر من خلال تحريك الدعوى العمومية ضد من يقوم باختلاس أو تبذير المال العام، وتوقيع الجزاء على من تتم إدانتهم بهذا الشأن، وتتحدد فروع القانون العام من قانون مدني، تشريع إسلامي... في النص على حرمة المال العام إلا أن قانون العقوبات يبقى الإطار الفعلي الوحيد الذي يقوم بتوقيع عقوبات سالبة للحرية في هذا الشأن، وبالتالي يبقى الأكثر فاعلية في معاقبة وتجريم اختلاس المال العام.

إن الإطار النظري لمختلف الهيئات والآليات الرقابية يبقى في واد والجانب التطبيقي في واد آخر، مما يستدعي إطلاق إرادة سياسية حقيقية للرقابة على المال العام والوقوف في وجه المختلسين واعتماد جملة من الوسائل الرامية إلى تحسين أداء الإدارة وترشيد إنفاقها، من بينهما على سبيل المثال اعتماد مبدأ المكافأة والعقوبة بصورة تطبيقية وجعل الرجل المناسب في المكان المناسب.

وخبراء الفساد الذين تلقوا الدورات التكويني المتطورة تلو الأخرى على أنظمة قرصنة الأموال العمومية على مدى عقود من الزمن، ليسوا بالسذاجة ولا بالبلاهة حتى تعجزهم إجراءات شكلية وسطحية، كالإعلان عن الممتلكات وتقديم مبررات لصرف الأموال العمومية.

فكلنا نعلم كم هو عدد الشركات الوهمية والعملاء الصوريين الذين تتم عبرهم قرصنة ونهب المال العام دون الإخلال بالإطار القانوني، وكلنا نعلم كم من مسؤول وباستطاعته اللجوء إلى أحد رجال الأعمال لاستعارة بعض ممتلكاته يتم تحويل اسم مالكيها من رجل الأعمال إلى مسؤول وفق لإجراءات قانونية سليمة مائة بالمائة، ثم يقوم بفتح حساب يتم تحويل مئات الملايين إليه إعاره، عن طريق بعض السماسرة والمستفيدين، ثم يستخرج بعد ذلك كشف حساب مصرفي خاص به يكون مساويا لميزانية قطاعه لسنين قادمة، ثم يصرح هذا كله أمام لجنة الشفافية التي لا يمكن لها من الناحية القانونية الاعتراض على أي شيء.

ليعمد بعد ذلك إلى إحدى شركاته الوهمية ويرسي عليها ما تيسر له من المناقصات التي يقوم بها قطاعه.

ومن البديهي أن هذه المؤسسات ستكون باهضة الثمن سيئة الخدمات.

فحفظ المال العام والرقابة عليه في زمن تعددت فيه وتطورت وسائل نهبه، يتطلب إرادة سياسية حقيقية من جانب كافة السلطات التنفيذية التشريعية القضائية وحتى الإعلامية والدخول في كل التفاصيل المتعلقة بتحصيل وإنفاق المال العام وتطبيق القانون على الجميع.

فالإشكالية الجديدة التي تخرج بها من خلال هذه الدراسة، مفادها أنه كلما تطورت ببطء الهيئات والآليات الرقابية كلما تطورت في الاتجاه المقابل وبسرعة شديدة طرق النهي والاحتلال على هذا المال، والسؤال المطروح في هذا الصدد بإلحاح هو متى ستلحق قافلة الإصلاح الفساد الإداري والمالي؟ وهل سيأتي اليوم الذي يتساوى فيه الجميع أمام القانون؟ وينال فيه المختلسين جزائهم.

تم بحمد الله وشكره.

"... اني رأيت أنه لا يكتب إنسانا كتابا في يومه الا قال في غده:
لو غير هذا لكان أحسن و لو زيد كذا لكان يستحسن ولو قدم هذا لكان
أفضل ولو ترك هذا لكان أجمل وهذا من أعظم العبر وهو دليل على إستلاء
النقص على جملة البشر..."

العماد الأصفهاني

قائمة المراجع

قائمة المراجع و المصادر

القرآن الكريم

النصوص القانونية

1. الدستور الجزائري :1963،1996،1989،1976.
2. القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية رقم 73 لسنة 1998 المعدل و المتمم بالقانون العضوي رقم 11/13 المؤرخ في 26 جويلية 2011 الجريد الرسمية رقم 43 لسنة 2011.
3. القانون العضوي رقم 99/02 الصادر في 08 مارس 1999 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 1999 ، العدد 15.
4. القانون العضوي رقم 11/10 المؤرخ في 2 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية رقم 37 مؤرخة في 03/07/2011.
5. المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06/09/2008 المحدد لصلاحيات المفتشية و الذي حل محل المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22/02/1992 (لاغي المؤرخ في 80-53 إلا مادته الأولى المتعلقة بإحداث المفتشية)
6. المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 06/09/2008 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية والذي حل محل المرسوم التنفيذي رقم 92-32 المؤرخ في 20/01/1992.
7. المرسوم التنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 06/09/2008 المتعلق بتنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية و صلاحياتها و الذي حل محل المرسوم التنفيذي رقم 92-33 المؤرخ في 20/01/1992.
8. المرسوم رقم 63-127 المؤرخ في 19 أفريل 1963، المتضمن تنظيم وزارة المالية.
9. المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 22 نوفمبر 1995 المتضمن النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، جريدة الرسمية العدد 72.
10. المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 22 يناير 1996 المتضمن إجراءات تقديم الحسابات الى مجلس المحاسبة ، جريدة الرسمية عدد 06.

11. المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المتعلق بإنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي، المؤرخ في 24 محرم عام 1423 الموافق لـ 7 أبريل سنة 2002.
12. المرسوم التنفيذي رقم 07/275 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 والمعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 13/175 المؤرخ في 15 أبريل 2013.
13. القانون رقم 06/23 المؤرخ في 20/12/2006 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم لقانون رقم 05/01 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها، جريدة الرسمية رقم 11.
14. المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتعلق بالصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام لموضوع الرقابة على الصفقات العمومية.
15. قانون 90-21 مؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 أوت 1990 متعلق بالحاسبة العمومية.

الكتب و المؤلفات

16. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 2003 .
17. بساعد علي، المالية العمومية، المعهد الوطني للمالية، الدراسات العليا للمالية .
18. بعلي محمد الصغير ودايسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر.
19. بوشعير السعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون، الجزائر، 2002.
20. حسين عواضة، المالية العامة، دار النهضة للطباعة والنشر،
21. حشيش عادل أحمد، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، مصر دط.
22. حمدي سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية للأجهزة الحكومية، مركز دار الثقافة، عمان.
23. خلوفي رشيد، القضاء الإداري، تنظيم و اختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.
24. دروس الأستاذ حسين بومدين حول المحاسبة العمومية، مدرسة الدكتوراه في المالية العامة، جامعة تلمسان، 2008-2009،
25. الساطي طارق، المحاسبة العامة والإدارية، مطبعة جامعة دمشق، سوريا. فياض حمزة، الرقابة المالية في القطاع الحكومي الخلفية العلمية، سبتمبر 2008،
26. سعيد جعفري، الرقابة على المالية المحلية المغربية، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، السدار البيضاء.

27. سهيلة بوزيرة، مواجهة الصفقات المشبوهة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الخاص، تخصص قانون السوق، كلية الحقوق، جامعة جيجل: 2008.
28. شويخي سامية، أهمية الاستفادة من آليات الرقابة الحديثة على المال العام، مذكرة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011.
29. شيهوب مسعود ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج4 ، ديوان المطبوعات الجامعية، دط، الجزائر، 1999.
30. صدقي عاطف ، مبادئ المالية العامة، جامعة بيروت، لبنان، كلية الحقوق، 2004.
31. طاشمة بومدين، (الحكم الراشد، ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر)، مجلة التواصل، جامعة باجي مختار، عنابة، عدد 46 ، جوان، 2010 .
32. عبد الحميد محمد القاضي، مبادئ المالية العامة، دار الجامعات المصرية، دط، الإسكندرية، مصر.
33. عبد الخالق أنور، الاتجاه التخطيطي لموازنة العامة نظام موازنة التخطيط، و البرمجة، مجلة الاقتصاد و الإدارة، جامعة الملك عبد العزيز، عدد 13.
34. عبد الرؤوف جابر، دور رقابة ديوان المحاسبة، دراسة قانونية مقارنة، مكتبة دار الثقافة، عمان.
35. عبد الكريم صادق ويونس أحمد البطريق وحامد عبد المجيد دراز، المالية العامة، دار الجامعات.
36. عزة عبد العزيز، قواعد الرقابة المالية العليا و أجهزتها في القانون الوضعي و التشريع الإسلامي دراسة مقارنة، مذكرة الدكتوراه في العلوم الإسلامية، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة، 2014/2015 .
37. عطية محمد رياض ، موجز في المالية العامة، دار المعارف، مصر، 1999.
38. عمر يجياوي، منازعات أملاك الدولة، دار هومة للطباعة والنشر، بوزريعة، الجزائر، طبعة، 2005، ص 73.
39. قسوري فهيمة، مداخلة بعنوان " دور خلية معالجة الاستعلام المالي في مكافحة جرائم الفساد المالي، جامعة الحاج لخضر - باتنة -
40. الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مركز الإسكندرية للكتاب، ط4، الإسكندرية، 2006.
41. محمد السيد سرايا، الاتجاهات الحديثة في مجال الرقابة مدخل تقييم الأداء في الوحدات الحكومية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، دط.

قائمة المراجع

42. محمد الصغير بعلي، يسرى ابو العلا، المالية العامة (النفقات العامة، الايرادات العامة، الميزانية العامة)، دار العلوم، دط، 2003.
43. محمد حسين عبد العال، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية، دار الفكر الجامعي، مصر.
44. محمد حسين عبد العال، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية، دار الفكر الجامعي، مصر.
45. محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 1، بيروت، 2005.
46. محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
47. محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
48. محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2003.
49. مسعي محمد، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2003.
50. هشام سلوقي، "رقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري"، مذكرة تخرج للمدرسة الوطنية للإدارة، 2006.
51. يوسف شباط، المالية العامة، جامعة دمشق، سوريا.

الملتقيات:

بحوث وأوراق عمل بعنوان "الإدارة الرشيدة والإصلاح الإداري والمالي"، ورقة عمل مقدمة في الملتقى العربي الثاني بعنوان "الإدارة الرشيدة خيار الإصلاح الإداري والمالي" المنعقد في القاهرة ماي 2008، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية أعمال المؤتمرات.

المواقع الالكترونية

<https://www.Denisproulx,management/de/sorganisations.publiques,maitto22%.net,org.ship>

<http://www.ibtesama.com/vb/redirecteo.php?url=mailto%3afayad-ramly@yahoo.com>

<http://www.ibtesama.com/vb/redictor.php?url:mailto%3afayad-ramly@yahoo.com>

<http://www.financ publiques et droit budgétaire/: algerie? 20%e.dz>

http://www.ccomptes.org.dz/Maquette%2027NEW120_fichiers/Page631.htm

<http://www.egmont group.org/membership t>

<http://www.algerie360egmeont group.org/membership-dz.com>

.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

إهداء

شكر وعرفان

أ مقدمة

3 المبحث الأول: التطور التاريخي لمفهوم الرقابة على المال العام

3 المطلب الأول: التاريخ الشرقي للرقابة المالية

3 الفرع الأول: في العراق

3 الفرع ثاني: في مصر

4 الفرع ثالث: في عصور الحضارة الإسلامية

4 المطلب الثاني: التاريخ الغربي للرقابة المالية

4 الفرع الأول: الإمبراطورية الرومانية

6 الفرع الثاني: الرقابة المالية في أوروبا

7 الفرع الثالث: الولايات المتحدة الأمريكية

8 الفرع الرابع: ظهور المؤسسات الرقابية و النظريات الفقهية للرقابة المالية

12 المطلب الثالث: التطور الوظيفي لمفهوم الرقابة المالية

14 الفرع الأول: الاتجاه التقليدي الكلاسيكي للرقابة المالية

18 الفرع الثاني: رقابة التسيير

20 المبحث الثاني: المفهوم الجديد الشامل للرقابة الحكومية وأبعادها

21 المطلب الأول: الرقابة المالية ومدى الالتزام بالقوانين

22 المطلب الثاني: رقابة الأداء: Contrôle de performance

23 الفرع الأول: مقومات رقابة الأداء

24 الفرع الثاني: ضوابط رقابة الأداء

25 الفرع الثالث: رقابة الكفاية

26	الفرع الرابع: رقابة الفعالية
30	المبحث الثالث: مفهوم الرقابة المالية
30	المطلب الأول: تعريف اللغوي للرقابة
31	المطلب الثاني: التعريف الاصطلاحي للرقابة على المال العام
31	الفرع الأول: التعليق عن التعريف
33	الفرع الثاني: التعريف المختار
34	الفرع الثالث: أهداف الرقابة على المال العام
35	المطلب الثالث: المعايير الأساسية التي تحكم ممارسة الرقابة المالية
36	الفرع الأول: مبادئ الرقابة المالية
36	الفرع الثاني: أساليب الرقابة على المال العام في التشريع الجزائري
52	المبحث الأول: المفتشية العامة للمالية Inspection Générale des finances
52	المطلب الأول: تنظيم المفتشية العامة للمالية
53	الفرع الأول: التنظيم المركزي للمفتشية العامة للمالية
58	الفرع الثاني: التنظيم المحلي للمفتشية العامة للمالية
60	المطلب الثاني: تشخيص الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية
60	الفرع الأول: مهام المفتشية العامة للمالية
64	الفرع الثاني: إجراءات تدخل الم.ع.للم. في العمل الرقابي
69	المبحث الثاني: مجلس المحاسبة la cour des comptes
70	المطلب الأول: تعريف مجلس المحاسبة ونظامه القانوني
70	الفرع الأول: تعريف مجلس المحاسبة في الجزائر
74	الفرع الثاني: تنظيم مجلس المحاسبة ومستخدوه
79	الفرع الثالث: مجال اختصاص مجلس المحاسبة
81	المطلب الثاني: رقابة مجلس المحاسبة على الأموال العامة
81	الفرع الأول: الرقابة الإدارية

82	الفرع الثاني: الرقابة القضائية
85	المطلب الثالث: جزاء تحريات مجلس المحاسبة و تقييم رقابته.....
86	الفرع الأول: جزاء تحريات مجلس المحاسبة
87	الفرع الثاني: تقييم رقابة مجلس المحاسبة
89	المبحث الثالث: الخلايا واللجان
90	المطلب الأول: خلية معالجة الاستعلام المالي
90	الفرع الأول: تعريف خلية معالجة الاستعلام المالي
94	الفرع الثاني: تشكيلة خلية معالجة الاستعلام المالي
96	الفرع الثالث: صلاحيات خلية معالجة الاستعلام المالي
106	المطلب الثاني: رقابة لجان الصفقات العمومية (في ضوء القانون الجديد)
106	الفرع الأول: الرقابة الداخلية
108	الفرع الثاني: الرقابة الخارجية
113	خاتمة
116	قائمة المصادر والمراجع

فهرس الموضوعات

ملخص المذكرة

ان موضوع الرقابة على الاموال العمومية موضوع حساس و على جانب كبير من الاهمية لاعتماد المشاريع الكبرى للدول و سياساتها التنموية و الاقتصادية و الاجتماعية على اتفاق هذا المال وفقا لما هو مرسوم له ولا يتحقق ذلك الا في ظل رقابة فعالة و شفافة و منصفة ,وتنقسم الرقابة على المال العام في معظم الدول بما فيها الجزائر الى رقابة سابقة و اخرى لاحقة على المال العام وتنقسم الاولى الى رقابتين ادارية و برلمانية تم تناولها في اطار الفصل الاول من المذكرة.اما النوع الثاني و هو الرقابة اللاحقة على المال العام فانها تاخذ طابعا قضائيا في معظم صورها من خلال الحماية التي توفرها مختلف هيئات الرقابة المالية كالمفتشية العامة للمالية و مجلس المحاسبة ومختلف اللجان و الخلايا و قد تم تناولها من خلال الفصل الثاني من المذكرة.

Rèsumè du Mèmoire

Le Sujet des biens publics est un sujet si important et sensible à la fois.les grands projets de l'Etat, le développement ainsi que la politique économique, se basent essentiellement sur la bonne gestion des ces biens publics. Ce-ci ne se manifeste guère en dehors d'un contrôle efficace, transparent et équitable. Le contrôle financier se divise par rapport à son exécution en deux sortes, dans la majorité des pays du monde y compris l'Algerie et objet de cette étude: contrôle a priori et contrôle posteriori. Le contrôle a priori quant à lui se divise en deux sortes se manifestant essentiellement en contrôle administratif et parlementaire(chapitre I); alors que le contrôle à posteriori prend un caractère juridictionnel le plus souvent « la cour des comptes et l'inspection générale des finance IGF » et d'autres institutions juridictionnelles spécialisées se chargent d'en assurer la responsabilité. parallèlement, contribuent les différents branches de droits via la protection qu'il offrent au dit contrôle(chapitreII)

Abstract of thesis

The subject of controlling the pulic property is a sensitive and very important domain. thus because the big projects and politics-economics development are based on this domain. Also this could realized only under a very active and wisperead control. Control of pulic property in most contries especially Algeria as samples of research is divided on prior and posterior control. The prior control is also divided in tow fields of control; administrative and parliamentary fields, the two fields are discussed in « chapter I » of this thesis. The second which is a the posterior control takes a judicial charcter in most of its shades , and thus from the protection which other lawful enable, or from the judical rol to the others specials judicial institutions as the account court and inspection genral of property we invite the intention that the last fiel dis discussed in the second chapter of thesis.