جامعة يحـي فـــارس بالمديـــــة

كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية

وعلوم التسيير

قسم علوم التسيير

الرقابة ودورها في مكافحة الفساد الإداري

-دراسة حالة مصلحة المراقبة المالية لولاية المدية-

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر

تخصص: إدارة أعمال

إعداد الطالبتين:

- **بحرية فاطمة الزهراء**
- **مخلوفي سهيلة**

تحت إشراف:

- د/ موزاوي عائشة

لجنة المناقشة	
د/ زعاف نصيرة	رئيس
د/ موزاوي عائشة	مشرف
د/ صحراوي جميلة	ممتحن

السنة الجامعية: 2017/2018

يعد الفساد الإداري آفة المجتمعات، وهو ليس بظاهرة غي مرغوب فيها فحسب، بل هي ظاهرة خطيرة تقود للفساد الأعظم ألا وهو انهيار الدولة والمجتمع، فالفساد الإداري هو بذرة كل أنواع الفساد، فإذا انتشر الفساد فسد المجتمع كله، والمجتمع الفاسد هو مجتمع غير مستقر ومهزوز ويسهل اختراقه من قبل الفاسدين، وهذا فإن الإدارة في أي دولة ينبغي أن تعمل في ظل قوانين وأنظمة تحددها مهامها واختصاصاتها وصلاحياتها للنهوض بالمجتمع وبناء الدولة العصرية، بالإضافة إلى تفعيل أنظمة الرقابة المتبعة في الإدارات، من خلال إعداد تقارير تحمل مختلف النقائص الملاحظة على أداء الإدارة كما تزودها باقتراحات تعالج هذه النقائص، فتبين لنا أن موضوع مكافحة الفساد الإداري مسؤولية كبيرة تتحملها كل الأجهزة الرقابية داخل الدولة والتي تطرقنا إليها كالرقابة الداخلية والخارجية وكذا المفتشية العامة للمالية والمراقب المالي ومجلس المحاسبة.

نتائج اختبار الفرضيات:

بناءا على ماسبق، وفي ضوء ما أشارت إليه دراستنا من خلال دور الرقابة في مكافحة الفساد الإداري التي استهدفت الدراسة اختبار الفرضيات التالية:

– إن الرقابة ليست الوسيلة الوحيدة في مكافحة الفساد الإداري، ولا تعتمد فقط على المراقب المالي بل هناك الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والديوان الوطني لمكافحة الفساد(نفي صحة الفرضية الأولى).

– تعدد مفاهيم الفساد الإداري واختلافها، والذي يقصد به سوء استعمال السلطة والوظيفة العامة من أجل الكسب الخاص(إثبات صحة الفرضية الثانية).

– إن الرقابة بمختلف أنواعها تعتمد على مجموعة من الأساليب منها اللوائح والقوانين في تصحيح الأخطاء والكشف عن المخالفات، وهذا ما وجدناه من الناحية العملية(إثبات صحة الفرضية الثالثة).

نتائج تابعة لنتائج اختبار الفرضيات:

من خلال دراستنا حول الرقابة ودورها في مكافحة الفساد الإداري، والتي قمنا بها على مستوى مصلحة المراقبة المالية لولاية المدية استنتجنا مايلي:

– تعتبر الرقابة المالية الآلية التي يتم بواسطتها التأكد من تحقيق الميزانية العامة للأهداف المسطر لها.

– تعتبر الرقابة السابقة من أنجع الرقابات التي تمس الأموال العامة كونها تتدخل قبل صرف النفقة.

– يعتبر المراقب المالي حاميا للشرعية وأبعد من ذلك مستشارا قانونيا.

الاقتراحات:

من خلال النتائج المستخلصة من دراستنا، تبين لنا أن نقدم عددا من الاقتراحات التي من شأنها أن تساهم في تحسين وترقية الرقابة، وتتمثل هذه الاقتراحات في ما يلي:

– تشكيل ورش عمل لتعزيز أطر التعاون في المجال الرقابي لتبادل المعلومات والخبرات الفنية والوصول لجهود مشتركة في مجال مكافحة الفساد الإداري.

– الحرص على تأمين استقلالية أجهزة الرقابة باختلاف أنواعها بما يضمن قوتها وحياديتها وموضوعيتها، وتكريس استقلالية حقيقية لمجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية والمراقب المالي.

– إصدار قوانين صارمة لمنع الفساد.

– التركيز على البعد الأخلاقي في محاربة الفساد الإداري في قطاعات العمل العام والخاص.

– يجب لاتقتصر تشريعات الأجهزة الرقابية على التأكد من تحقيق لمنشآت العمومية لأهدافها واكتشاف المعوقات والمخالفات، بل يجب أن تعتني هذه التشريعات بوسائل العلاج وسبل الإصلاح.

آفاق الدراسة:

إن هذه الدراسة تناولت الرقابة ودورها في مكافحة الفساد الإداري، حيث تطرقنا إلى جوانب عدة متعلقة بجانب الرقابة والفساد الإداري من مفاهيم وأهداف وأنواع، لكن في تقديرنا وبناءا على نتائج الدراسة المتوصل إليها، فإنه سيكون من الجيد أن تخصص أبحاث سواء مذكرات أو أطروحات متعلقة بالرقابة والفساد الإداري منها:

– الرقابة المالية ودورها في ترشيد الصفقات العمومية.

– الرقابة الجبائية ودورها في الحد من التهرب الضريبي.

– الآليات الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري.

شكر وتقدير

الحمد لله الذي أنار لنا درب العلم والمعرفة وأعاننا على أداء هذا الواجب ووفقنا لإنجاز هذا العمل

نتوجه بجزيل الشكر والامتنان إلى كل من ساعدنا من قريب أو من بعيد على إنجاز هذا العمل وفي تذليل ما واجهناه من صعوبات، ونخص بالذكر الأستاذة المشرفة "موزاوي عائشة" التي لم تبخل علينا بتوجيهاتها ونصائحها القيمة التي كانت عونا لنا في إتمام هذا البحث.

ولا يفوتنا أن نشكر كل الموظفين بمصلحة المراقبة المالية لولاية المدية، وبالأخص السيد حميدي أحمد والسيد غزالي أحمد الشريف كمال.

إهداء

إلى من لا يمكن للكلمات أن توفي حقهما

إلى من لا يمكن للأرقام أن تحصي فضائلهما

إلى والدي العزيزين أدامهما الله لي.

إلى أخواتي نورة وسمية وأميرة

إلى الأصدقاء: رفيقة دربي سهيلة وأحلام وحسيبة وابتسام

إلى كل طلبة السنة الثانية ماستر تخصص إ دارة أعمال دفعة2018

إلى كل من سقط من قلمي سهوا

أهدي هذا العمل

فاطمة الزهراء

إهداء

الحمد لله الذي أمطر علينا من وابل فضله فيسر لنا السبيل ووفقنا إلى بلوغ ا لمقصد أهديهذا العمل المتواضع إلى من قال فيهما سبحانه وتعالى "وقضى ربك ألا تعبدوا إلا إياهوبالوالدين إحسانا"

- إلى الحب الذي لا ينتهي إليك يا روحي .....أمي الغالية

- إلى من يخبىء طفولتي في عينه إليك يا أشرف الرجال .....أبي العزيز

- إلى من كان ولا يزال دائما في صوب عيني مبعث القوة والعزيمة .....أخي محمد .

- إلى من كانوا دائما بجانبي وبجواري وإلى من كانت بسماتهم ونظراتهم تبعث في نفسي القوة أخوالي وخالاتي الأعزاء وإلى عماتي وأعمامي حفظهم الله، كما أهدي عملي إلى جدي وجداتي رعاهم الله وأطال عمرهم وإلى كل عائلة مخلوفي وعيساوي كبير وصغير

-إلى كل صداقة ودعم متواصل.....إلى أصدقائي: فاطمة الزهراء، أحلام ،حسيبة، سمية، إبتسام ، وإلى كل أصدقاء الدفعة الثانية ماستر، إدارةأعمال 2018.

- إلى مشاعل النور في دربي ومنارة أضاءت زوايا أظلمت في حياتي .....أساتذتي

-إلى الكتاكيت الصغار .....أحلام، سليم، عبدو، هبة الرحمان، سلسبيل، مروة، دعاء، فدوى، أكرم، أشرف.

سهيلة

تمهيد الفصل:

الرقابة هي إحدى وظائف الإدارة الرئيسية، والإدارة الناجحة هي التي تحقق عملية الرقابة بما يؤدي إلى تحقيق الأهداف المطلوبة، فالرقابة على مستوى المنشآت وسيلة تسعى من خلالها هذه الأخيرة إلى محاولة تقييم الأداء الكلي للمنشأة أو أجزاء هامة منها خلال فترة زمنية، وعلى هذا تحدّد الرقابة إلى أيّ مدى تقوم المنشأة بتحقيق الأهداف الموضوعة سلفا.

ومن خلال هذا الفصل سنحاول أن نبين:

- المبحث الأول: ماهية الرقابة.
- المبحث الثاني: مجالات الرقابة وأنواعها وأجهزتها.
- المبحث الثالث: أساليب الرقابة.

المبحث الأول: ماهية الرقابة.

تعتبر وظيفة الرقابة الجانب الأخير من العملية الإدارية حيث تكتمل بوضع نظام رقابي فعال يضمن تحقيق مستوى مستمر و مرض من الأداء .

وسنقوم من خلال هذا المبحث، بتقديم عموميات حول الرقابة، نستهلها في المطلب الأول بتقديم مفهوم الرقابة وتبيين أهميتها، والمطلب الثاني بذكر مراحلها، والمطلب الثالث والأخير سنتناول فيه أهداف الرقابة وعوامل نجاحها.

المطلب الأول: تعريف الرقابة وأهميتها.

بالإضافة إلى تعريف الرقابة، سنبين أهميتها في شتى النواحي.

الفرع الأول: تعريف الرقابة:

قبل التطرق إلى التعاريف العديدة التي قدمت من طرف المتخصصين لمفهوم الرقابة يجدر بنا أن نعرف المعنى اللغوي للكلمة.

أولا– المعنى اللغوي للكلمة:

أصل كلمة الرقابة: "رقب، يرقب، رقوبا، رقابة، أي حرس، انتظر، حاذر، رصد رقابة اللّه في أمره: خافه".

كما جاء معناها اللغوي في معجم آخر على أنها: "راقب، مراقبة: أي حرسه، لاحظه".

والرقابة تعني: "القوة أو سلطة التوجيه كما تعني التفتيش ومراجعة العمل، وتعني السهر والحراسة وكذلك الرصد أو الملاحظة".[1]

وهي تعني في اللغة الفرنسية وفقا لقاموس أميل ليتري: « Emel Littre » "ضد العمل".[2]

---

[1] السعيد بلوم، **أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية**، دراسة ميدانية، رسالة ماجستير كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، ص26.

[2] ضرار العتبي، **العملية الإدارية مبادئ وأصول وعلم وفن**، الطبعة العربية2007 ، دار اليازوري لعملية النشر والتوزيع، عمان الأردن، ص243.

إذ أن أصلها يعود أو ينقسم إلى جزأين: الأول« Contre » "وتعني فيه المواجهة"، والجزء الثاني« rôle» "أي السجل أو القائمة، وقد فقدت هذا المعنى بتطور الزمن وأصبحت تعني الإشراف والمتابعة".

ثانيا – المعنى الاصطلاحي لكلمة الرقابة:

لم يحظى مصطلح الرقابة بمعنى واحد فقد تعددت مفاهيمه وتنوعت وسنتطرق فيما يلي إلى أهمها:

1- تعريف هنري فايول: "الرقابة هي الإشراف والمراجعة من سلطة أعلى بقصد معرفة كيفية الأعمال والتأكد من أن المواد المتاحة تستخدم وفقا للخطة الموضوعية".[3]

في هذا التعريف يحاول صاحبه أن يؤكد لنا أن الرقابة تقوم بها سلطة أعلى في الإدارة والتأكد من أن كل الأعمال تسير وفقا للخطة والبرنامج الذي تم وضعه .

2 – الرقابة: هي عملية مراقبة الأداء في شتى مجالات العمل والإنتاج والخدمات وذلك من خلال التأكد من التنفيذ ومن الأطر والخطط والمعايير الموضوعة والمعدة سلفا، ومن خلال المقارنة والملاحظة والمتابعة والمشاهدة والقياس.[4]

3 – الرقابة: هي العملية الإدارية الفرعية التي بموجبها يتم التأكد من أن التنفيذ الفعلي مطابق لمعايير الخطة المرسومة.

الرقابة: هي عملية إدارية ذو أهمية كبيرة بحيث تسعى إلى التأكد والتحقق من أن التنفيذ الفعلي مطابق للخطة التي تم وضعها من قبل المنشأة.

4 – الرقابة: هي تعبير شامل عن الإشراف والمتابعة وقياس الأداء وتحديد المعايير ومقارنتها بالإنجازات.

نستنتج من هذا التعريف أن الرقابة مرتبطة بأربعة أساليب هي الإشراف والمتابعة وقياس الأداء، وتحديد المعايير التي يجب أن تتبع للقيام بعملية الرقابة ومقارنتها بالإنجازات التي يتم الوصول إليها.[5]

---

[3] عبد الله حسين جوهر، **الإدارة الحديثة التخطيط التطوير الرقابة**، الناشر مؤسسة شباب الجامعة 2011، ص159.

[4] سعيد المصري، **التنظيم والإدارة**، الدار الجامعية 2002، ص289.

[5] كمال برر، **الإدارة عملية نظام المؤسسة الجامعية للدراسات**، الطبعة الأولى1996، ص147.

5- الرقابة: وظيفة من وظائف الإدارة وهي عملية متابعة الأداء وتعديل الأنشطة التنظيمية بما يتفق مع إنجاز الأهداف.

من خلال هذا التعريف يتضح بأن الرقابة هي وظيفة مهمة من وظائف الإدارة داخل المنشآت تهدف إلى مقارنة الأداء بما يتفق مع الأهداف المحددة في الخطة.[6]

6- الرقابة: هي مقياس أداء المرؤوسين وتصحيحها من أجل التأكد من أن الأهداف قد تحققت وأن الخطط قد وضعت موضع التنفيذ بالطريق الصحيح.

هذا التعريف جامع لكل وظائف الرقابة والتي تتمثل في قياس الأداء، وتصحيح الأخطاء وتوجيهها بما يتفق مع الخطط التي وضعت موضع التنفيذ.

7- الرقابة الحقيقية: هي الرقابة التي تستطيع أن تسبق الأحداث فتعمل على التنبيه إلى الانحرافات المتوقعة لإتلاف هذه الانحرافات قبل حدوثها ليتم التنفيذ طبقا لمقاييس مقررة.[7]

من خلال التعاريف السابقة يمكن القول أن الرقابة: "نشاط إداري منظم تقوم به الجهة المسؤولة يشمل على الملاحظة المستمرة للأداء وقياس أساليبه ومقارنتها بالمعايير الموضوعة مسبقا، لتحديد الانحرافات وتوخي الضعف والخطأ وتحديد أنسب الطرق العلاجية والتصحيحية، التي تحقق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة للمنشأة لتحقيق الأهداف.

الفرع الثاني: أهمية الرقابة:

تعد الرقابة إحدى مكونات العملية الإدارية الهامة، وهي ليست نشاطا مستقلا بل هي نشاط متداخل مع جميع الأنشطة الأخرى، كما أن الرقابة نشاط مستمر يدور وجودا وعدما مع العملية الإدارية باستمرار، فاستمرار العملية الإدارية يجعل من الرقابة أيضا نشاطا مستمرا، وهذا ينطوي على مواجهة مستمرة للمشكلات وإيجاد حلول لكل ما يحدث أثناء سير النشاط.

[6] Geoges les causer le contrôle de l état sur les entre prises nationalises thèse pris L.G.D.J 1959.p25
[7] ضرار العتبي، مرجع سابق الذكر، ص243.

وتطبق الرقابة بصورة شاملة في مواجهة كافة الأشياء، وجميع الأفراد والتصرفات التي تجرى بداخل المنشأة الإدارية أو الجهاز الخاضع لها، وتبدو أهميتها من كافة النواحي المتعلقة بالعمل الإداري:

* من الناحية الإدارية: تضمن الرقابة الالتزام الحقيقي بالخطة أو برنامج العمل فضلا عن تطبيقه بصورة حرفية يوميا وعلى مدار الساعة، كما تضمن صفة المقدرة والاكتمال في التنظيم البشري للقيام بأعباء ذلك البرنامج، والوفاء بمتطلباته بالإضافة إلى حسن استخدام وتحليل المعلومات المستمدة من الجداول البيانية الإجمالية، وممارسة سلطة الأمر والقيادة وفقا للمبادئ المستقرة وغير ذلك من العوامل الأخرى التي تتضافر إلى جانب غير، وللسعي نحو إحراز الأهداف المخططة لبرامج العمل المعدة سلفا.

* من الناحية الاقتصادية: فإن الرقابة تكفل حسن تقدير التناسب القائم فيما بين التكلفة والعائد، أو فيما بين أدوات الإنتاج المستخدمة والناتج عن تشغيلها فضلا عن الوفاء بما تعهد بإنجازه من أعمال وخدمات بأقل من الجهد والنفقات.

* من الناحية الفنية: فإن الرقابة تبين مدى التقدم في تسيير الأعمال والمهام المتعلقة بالعملية الإدارية، والتقييم للنتائج المترتبة عليها، ومدى ملاءمة النفقات المخصصة للصيانة، وكفاءة الآلات المستخدمة، وغير ذلك من العناصر ذات الطابع الفني المتخصص.

* أما من وجهة النظر المالية: فإن الرقابة تحدد الاحتياجات، وكيفية الاستخدام الأمثل المادية للمنشأة في إطار الظروف المحيطة بأعمالها.

* من وجهة النظر الأمنية: تبحث الرقابة في سلامة الوسائل المستخدمة لحماية الأصول المالية والعاملين بها[8].

وواضح مما سبق مدى أهمية الدور الذي تقوم به الرقابة الإدارية تلك الأهمية التي جعلتها تحظى بالتقدير من جانب كافة الإدارات المعاصرة سواء كانت تلك الإدارات مدنية أو عسكرية ,وسواء كانت ذلك في الدول المتقدمة أو في الدول النامية.

[8] سعيد السيد علي، **العملية الإدارية: التخطيط التنظيم القيادة التنسيق الرقابة**، دار الكتاب الحديث، القاهرة2007، ص 386.

المطلب الثاني: مراحل الرقابة

تمر عملية الرقابة بثلاث مراحل أساسية تعتمد كل مرحلة منها على المراحل السابقة منها، وتتمثل هذه المراحل في:

1- وضع المعايير الرقابية.

2- تقييم الأداء.

3- معالجة النتائج السلبية.

وهذا ما سنوضحه في الفروع التالية:

الفرع الأول: وضع المعايير الرقابية:

وتتمثل في تحديد مستويات ومعايير الأداء للفرد، للقسم، للإدارة، للمنشأة ككل، وإذا كانت هذه الخطوة تتضمنها في الواقع عملية التخطيط فإن هذا يؤكد حقيقة التكامل والارتباط الوثيق بين وظيفتي التخطيط والرقابة أمّا بخصوص أنواع معايير ومستويات الأداء فهي تختلف وتتعدد باختلاف وتعدد الأنشطة والمستويات الإدارية والأهداف التي تسعى المنشأة "أو أي جزء من أجزائها" إلى بلوغها.

ومن أمثلة معايير ومستويات الأداء مايلي:[9]

أ- معايير الربحية: معدل نمو الأرباح المستهدف، رقم الربح المطلوب تحقيقه.

ب- معايير تسويقية: حصة المنظمة في السوق، حجم مبيعات معين، معدل نمو المبيعات ...إلخ.

ج- معايير تكنولوجية: ابتكار وتقديم منتج معين، تطوير استخدامات السلعة، تحقيق مستوى جودة معين.

د- معايير زمنية: انجاز مهمة معينة أو إنتاج عدد معين من الوحدات خلال فترة زمنية.

هـ- معايير إنتاجية: حجم معين من الإنتاج، نسبة استغلال الطاقة ...إلخ.

[9] عبد السلام أبو قحف، **أساسيات التنظيم والإدارة**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 2003، ص474.

و- معايير مالية: نساب معينة للسيولة أو النشاط ورأس المال.

ز- معايير ترتبط بالقوى العاملة: مثل أنواع برامج التدريب المطلوب تنفيذها، أو مستوى معين من الأجور والحوافز.

ح- معايير تكلفة:كم يتكلف إنتاج وحدة واحدة من سلعة معينة مثلا.

الفرع الثاني : تقييم الأداء:

وتعني هذه المرحلة قياس ومقارنة الأداء الذي يتم تنفيذه بالمعايير الرقابية السابقة ووضعها لتحديد ما إذا كان اتفاق أو اختلاف بينها، وبمعنى آخر تطبيق المعايير الرقابية على ما تم تنفيذه من أداء للوقوف على مدى صحة أو خطأ مسار ذلك التنفيذ طبقا لتلك المعايير.

وتتطلب عملية القياس أو المقارنة على هذا النحو الوقوف جيدا على ما تم تنفيذه بالفعل من نشاط أو من نتائج، ثم وضعه في صورة تسمح بإجراء القياس أو المقارنة مع المعايير الموضوعة مسبقا، ويتم الاستعانة لهذا الغرض بالبيانات و المعلومات لتي تعكس النتائج الفعلية للأداء، والتي تتدفق إليها من خلال مصادر متعددة مثل: التقارير الشفوية والكتابية والسجلات والملاحظات وجداول رقمية والخرائط البيانية ...إلخ، ثم يتم بعد ذلك تحليل هذه البيانات وتلك المعلومات للوقوف على حقيقة الأداء الفعلي، ومن ثم إجراء القياس والمقارنة.

وهناك ثلاثة أوضاع تتخذها الأعمال المنجزة عند إجراء القياس أو المقارنة:[10]

* إما أن تكون متفقة مع المعايير الموضوعة، وهذا يعني أن التنفيذ يسير في مساره الصحيح.

* وإما أن تقل عما هو مقرر لها في تلك المعايير، مما يعني أن هناك انحرافا سلبيا في التنفيذ، فيتحتم التعرف على أسبابه والعوامل أو الظروف التي أدت إليه والتي تكمن غالبا في خطأ المعايير الرقابية ذاتها، أو في الكيفية التي تم بها التنفيذ أو نتيجة لظروف خارجية لا بد للإدارة فيها.

[10] سعيد السيد علي، مرجع سابق الذكر، ص383.

* و أخيرا فقد تكون تلك المعايير، ممّا يعني أن هناك انحرافا إيجابيا في التنفيذ فيتحتم أيضا التعرف على أسبابه وعوامله، والتي قد تكمن هي الأخرى في خطأ المعايير الرقابية والنتائج عن ضعف كفاءة أو عدم مقدرة الأجهزة المختصة بوضعها على التوقع السليم، أو نتيجة عدم إحاطتها بإمكانيات التنفيذ أو الوسائل المتاحة لذلك، والتي تفوق بكثير توقعاتهم في هذا الخصوص.

والهدف من مرحلة القياس وتقييم الأعمال المنجزة الوقوف على أوجه الانحرافات سلبية كانت أم إيجابية، وتحديد من تقع عليه مسؤوليتها، والتعرف على مختلف المتغيرات والعوامل التي أحاطت بالأداء وأسبابها، وبالتالي تكوين صورة واقعية عن ظروف التنفيذ ومشكلاته، حتى يمكن وضع الحلول الملائمة لها، وتجنب وقوعها في المستقبل وتوجيه القائمين على التنفيذ إلى أسباب وطرق أفضل لأداء الأعمال.

الفرع الثالث: معالجة الأخطاء والانحرافات:

تمثل هذه المرحلة الخطوة الأخيرة في عملية الرقابة، والهدف الرئيسي من العملية الرقابية في مجموعها، وهي تقوم في أساسها وجوهرها على اتخاذ الإجراءات ووضع التدابير التي من شأنها تصحيح الأخطاء أو معالجة الانحرافات التي أظهرتها عملية المقارنة بين النتائج الفعلية للأداء والمعايير الرقابية لهذا الأداء، وذلك بطبيعة الحال بعد التعرف على أسباب هذه الأخطاء أو الانحرافات ودراستها، وتحليل دوافعها، حتى تأتي الإجراءات والتدابير المزعم اتخاذها ملائمة لها وقادرة على تلافيها أو القضاء عليها، مع ملاحظة أن هناك بعض من الأخطاء أو الانحرافات يمكن التجاوز عنها ، وهي تلك التي ليس لها تأثير فعال وأساسي في تنفيذ الأداء بالصورة المرسومة له أو المحددة له خاصة أن ظروف التنفيذ غالبا ما تختلف عن تلك التي توقعها عند وضع الخطة، أو عند وضع المعايير الرقابية.[11] ولا يقتصر دور الرقابة هنا على مجرد التعرف على المشاكل والعقبات وتحديد المسؤولية توطئة لا تزال العقوبة على المقصرين، فذلك لا يمثل هدفا في حد ذاته، بل هو يأتي نتيجة لما عساه أن يسفر عنه التقييم والبحث عن الحلول اللازمة لكافة المشاكل التي تواجه الإدارة، وإثابة المجتهدين ومجازاة من يثبت تقصيرهم.

ومن الحلول التي يأخذ بها في هذا الصدد:

- تغيير أسلوب الإشراف، أو إعادة توزيع العمل.

[11] سعيد السيد علي، مرجع سابق الذكر، ص ص 384، 385.

- إجراء تعديل في الطرق والوسائل المتبعة في الأداء.

- إجراء تعديل في الأهداف والمعايير.

- إحالة الآلات المستخدمة إلى الصيانة، أو استبدالها بغيرها أكثر تطورا وحداثة.

- إجراء تعديلات جوهرية في التنظيم الإداري للمنشأة أو في شبكة الاتصالات بها.

- استبدال العاملين كلهم أو بعضهم بآخرين أكثر كفاءة أو إجراء حركة نقل داخلي فيما بينهم أو اتخاذ إجراء عقابي اتجاههم.

ويجب أن يكون الحل المختار أنسب الحلول وأكثرها ملاءمة لتصحيح مسار التنفيذ، وبلوغ الأهداف المنشودة كما يجب أن يكون متلائم مع الموارد المادية والبشرية والطبيعية.[12]

المطلب الثالث: أهداف الرقابة وعوامل نجاحها.

هناك عدة عوامل ساهمت في نجاح الرقابة وتحقيق أهدافها، سنتطرق إليها فيما يلي:

الفرع الأول: أهداف الرقابة :

باستقراء الدور الذي تقوم به الرقابة في كافة جوانب العمل الإداري تتضح لنا الأهداف الأساسية لهذه الأخيرة وهي:

* معاونة الإدارة على تحقيق النجاح، وذلك بالتأكد من أن الخطة تتحرك في مسارها المرسوم.

* التأكد من تنفيذ المهام المخططة ومعرفة مدى تنفيذ الواجبات.

* اكتشاف الأخطاء فور وقوعها، أو عندما تكون في طريق لوقوع لكي تعالج فورا أو يتخذ ما يستلزم لمنع حدوثها.

* المحافظة على حقوق الأطراف ذات المصلحة في قيام المنشأة مثل العاملين فيها والمتعاملين معها.[13]

[12] سعيد السيد علي، مرجع سابق الذكر، ص 386.

[13] السعيد بلوم، مرجع سابق الذكر، ص 45.

* التأكد من أن القوانين مطبقة تماما، وأن القرارات الصادرة محل احترام من طرف الجميع.

يمكن تقسيم أهداف الرقابة إلى ثلاثة أهداف وهي: هدف اصطلاحي، هدف تشجيع، وهدف عقابي.

1- الهدف الاصطلاحي للرقابة: يتمثل الهدف الاصطلاحي في منع كل خطأ أو تقصير متوقع الحدوث في ممارسة الأنشطة وسلوك العاملين بصدد تنفيذ مهام العملية الإدارية، والسعي نحو تحقيق أهدافها فضلا عن الكشف عمّا تم الوقوع في دائرته من أخطاء في كافة عن النواحي القانونية والإدارية والاقتصادية والفنية والمالية والأمنية، وبحيث يمكن من خلال ذلك وضع يد المسؤولين عن تسيير العملية الإدارية على كافة المعوقات تمهيدا لمعالجتها وتفاديا لتكرار وقوعها.

2 – الهدف التشخيصي للرقابة: يتمثل في تحفيز العاملين نحو الإقدام بحماس ورغبة صادقة على أداء العمل، وذلك عن طريق مكافأة أو إثابة من يلتزم بأداء الواجب المكلف به على الوجه المطلوب.

3 – الهدف العقابي للرقابة: يحمل معنى الزجر وتوقيع الجزاءات عما يثبت ارتكابه من مخلفات تكاملت بشأنها أركان المسؤولية، بصدد تسيير أعمال المنشأة والسلوك الوظيفي للعاملين فيها.

من خلال هدف الأهداف يمكن القول أن الرقابة تساهم في نجاح وتطور المنشأة وتحقيق أهدافها، كما تساهم في حل المشكلات والأخطاء الممكن وقوعها.[14]

الفرع الثاني: عوامل نجاح الرقابة :

الرقابة لا تتم لذاتها ولكن لتوجيه نشاط الجهاز الإداري للوجهة الصحيحة، ولكي يحقق النظام الرقابي فعاليته في تحقيق الأهداف المنشودة فإنه يجب أن تراعي في خصوصه مجموعة من العوامل أو المقومات، من أهمها ما يلي:

1 – أن يكون متلائما مع طبيعة النشاط الذي يؤدى وحجم هذا النشاط:

[14] سعيد السيد علي، مرجع سابق الذكر، ص388.

فالجهاز الإداري يباشر العديد من الأنشطة المختلفة والتي تتميز كل منها بسمات وخصائص معينة من حيث النوع أو الطبيعة أو الأهمية أو الحجم، فيجب أم يكون الجهاز الرقابي متنوعا حتى يتلاءم مع سمات وخصائص كل منها.

2 – أن يكون مرنا: أي قابلا للتعديل لمواجهة ما يطرؤ على ظروف التنفيذ من تغيرات أو تطورات أو على ما يستجد من أمور لم تكن في الحسبان عند التخطيط أو عند وضع المعايير الرقابية، وتتجلى مرونة النظام الرقابي في قابلية المعايير الموضوعة وكذلك السبل والأساليب الواجب إتباعها للتكيف مع تغير ظروف العمل أو ظروف التنفيذ.

3 – أن يكون اقتصاديا: من الأهداف الرئيسية للنظام الرقابي هو تحقيق الوفر الاقتصادي في التنفيذ، عن طريق اكتشاف الأخطاء أو الانحرافات التي يترتب عليها زيادة في التكاليف التنفيذ عما هو مخطط أو متوقع له، فمن الطبيعي ألا يكون النظام الرقابي ذاته غير اقتصادي، أي يكلف الإدارة مبالغ طائلة تفوق تلك التي يهدف إلى توفيرها أو مراعاتها.

4 – أن يتسم بالوضوح وسهولة الفهم: أي يكون متناسبا مع الكفاءات الموجودة في المنظمة، وأن يتضمن معايير رقابية واضحة يسهل إعمالها أو تعديلها أو تبديلها كلما اقتضت الحاجة إلى ذلك، وأن تكون أساليب مباشرته مفهومة من قبل أجهزة الرقابة وأخيرا أن يكون متناسبا مع احتياجات المستوى الذي يباشر فيه.

5 – أن يتسم بالسرعة: فكفاءة لنظام الرقابي تقاس بمدى قدرته على مسايرة التنفيذ الفعلي للأداء، وبالتالي قدرته على تحديد مدى اتفاق نتائج هذا التنفيذ مع المستويات المستهدفة في لوقت المناسب والملائم، فكلما كانت الفترة الزمنية الواقعة من تنفيذ الأداء وبين أعمال النظام الرقابي قصيرة كلما أمكن سرعة اكتشاف الأخطاء والانحرافات قبل استفحالها.[15]

[15] سعيد السيد علي، مرجع سابق الذكر، ص388-391.

6 – أن يتسم بالموضوعية: ويعني أن تكون المقاييس أو المعايير الرقابية المستخدمة لقياس ومتابعة النتائج الفعلية للتنفيذ، مقاييس ومعايير كمية ونوعية بقدر المستطاع، تتوافر فيها الدقة العملية والملاءمة العملية، أي أن تؤسس على أحكام موضوعية وواقعية.

7 – أن يكون نظاما تصحيحيا وليس عقابيا فقط: فالرقابة لا يجب أن تكون سبقا مسلطا على رقاب العاملين في الجهاز الإداري تهدف إلى إنزال العقاب على المسؤولين منهم،فهذا المفهوم القمعي للرقابة يبعث على اللامبالاة وعدم الاكتراث ويخلق أزمة ثقة بين العمال وقياداتهم مما ينعكس سلبا على الكفاءة الإنتاجية لهم.

8 – أن يتماشى مع نمط التنظيم السائد: أي يراعي النسيج المتشابك بين مجالات أداء النشاط المختلفة بالمنشأة وكذلك علاقة الأنظمة الفرعية ببعضها في ظل أهداف المنشأة، فالرقابة على أداء نشاط معين يجب أن تتكامل مع الرقابة على الأنشطة الأخرى بالمنشأة، كذلك فإن الرقابة التي يقوم بها مستوى إداري معين، لابد وأن تتكامل مع الرقابة التي تقوم بها المستويات الإدارية الأخرى، وأخيرا فإن الرقابة لا بد وأن تتناسب مع حدود السلطة المفوضة للمختص بالرقابة، وكذلك مع ما هو متاح من خطوط الاتصال بالمنشأة سواء كانت رسمية أو غير رسمية.

9 – أن تتولى الرقابة عناصر واعية وأمنية: يجب أن يتولى أمر النظام عناصر واعية مدركة للمهمة التي تباشرها، من حيث نوعية الأعمال محل الرقابة وعناصر الرقابة ومعايير الرقابة وأهداف الرقابة ...إلخ، وأن تكون على قدر من الخبرة والتخصص في هذا المجال، وأيضا تتسم بقدر من اللياقة والمرونة والفطنة مع الخاضعين للرقابة بعيدا عن التسلط وجب الظهور واستغلال النفوذ، كما يجب أن تتسع هذه العناصر بالأمانة والثقة وأن تكون أحكامها مؤسسة على أسس موضوعية وواقعية، بعيدة عن الأهواء أو الاعتبارات الشخصية.[16]

[16] سعيد السيد علي، مرجع سابق الذكر، ص392.

10 – الإعتدال في الرقابة: لأن الإفراط في الرقابة يؤدي إلى السلبية ويقتل لحوافز ويخول دون تنمية الموظفين في اتجاه القيادة الرشيدة وتحمل المسؤولية ،كما قد يحو الإفراط في الرقابة بين المنشأة وبين الانطلاق نحو تحقيق أهدافها.

المبحث الثاني: مجالات الرقابة وأنواعها و أجهزتها.

قبل أن تكون الرقابة جانبا عمليا فهي رصيد نظري، لذلك فإن توسع وتنوع مجالات تدخل الرقابة، نجم عنه عدة أنواع من الرقابة، كذا الأشخاص الذين يقومون بها.

لذلك سنقوم من خلال هذا المبحث بالتطرق إلى الإلمام بمجالات الرقابة، ومختلف تقسيماتها وأهم أجهزتها.

المطلب الأول: مجالات الرقابة.

من أجل تأكيد أهمية الرقابة كوظيفة أساسية من وظائف الإدارة، فإن الضرورة تقتضي الإلمام بمجالات الرقابة، وتتمثل هذه المجالات في ما يلي:

1 – الرقابة على الأهداف: وذلك لضمان تحقيق الأهداف المرجوة من النشاطات القائمة في المشروع والتأكد أيضا بأن أهداف المشروع واضحة لجميع العاملين، ومدى الحاجة لشرحها وتفسيرها.

2 – الرقابة على السياسات: تهدف إلى التأكد من أن الأعمال تسير وفقا للسياسات المقررة ودراسة الانحرافات عنها إن وجدت، وتصحيح الأخطاء بسرعة أو تعديل السياسات ذاتها إذا اقتضى الأمر ذلك.

3 – الرقابة على الإجراءات: إن الإجراءات تحدد متى وكيف يتم الأداء ومن المسؤول عن الأداء، وتهدف إلى التأكد من الالتزام بإجراءات العمل المقررة، ودراسة مدى الحاجة إلى تعديلها بما يكفل توفير أفضل الأساليب الممكنة لتنفيذ الأعمال والمهمات.[17]

[17] ضرار العتبي، مرجع سابق الذكر، ص262.

4 – الرقابة على التنظيم: وذلك بمراقبة الالتزام بالتخطيط التنظيمي المحدد ولأوجه النشاط والتقسيمات التنظيمية وعلاقة السلطة والخرائط التنظيمية ومواصفات الوظائف وخرائط العمل وإجراءاته والدور المحدد للوحدات الاستشارية وغير ذلك.

5 – الرقابة على تطوير القوى العاملة: وذلك بمراقبة مدى الالتزام بسياسات الاختبار وبرامج التدريب و تقدير الكفاءة وسياسات الأجور والرواتب، وتقييم الوظائف و مراقبة مدى كفاءة و فعالية هذه السياسات والبرامج.

6 – الرقابة على التكلفة: وذلك لتلافي ظواهر الإسراف و الضياع و هدر الأموال، والوقوف على أسبابها واتخاذ ما يلزم من إجراءات علاجية ومنع تكرارها، ويتم ذلك في ضوء مقارنة التكاليف الفعلية المعيارية المحددة على أساس الدراسات المستفيضة.

7 – الرقابة على المصروفات الرأسمالية: وذلك في ضوء ميزانية المصروفات الرأسمالية التي تمثل قيمة احتياجات المشروع وأقسامه التنظيمية من المصروفات الرأسمالية المختلفة عن السنة القادمة، وهي توضع وفقا للظروف الاقتصادية والمالية للمشروع، وأيضا في ضوء سياسات الاستثمار.

8 – الرقابة على خطط الإنتاج: وذلك للتأكد من أن السلع تطابق أذواق المستهلكين وتشجع رغباتهم، وأنها تدعم المركز التنافسي للمشروع للنوع والجودة والسعر والخدمة وغيرها وبعث مدى الحاجة إلى تغير السلع أو إضافة منتج جديد.

9 – الرقابة نواحي الإنتاج: ويشمل ذلك مراقبة حركة المواد الخام وعنصر الوقت وكمية الإنتاج، ومعدل الإنتاج وجودته .

10 – الرقابة على المبيعات: ويشمل ذلك مقارنة المبيعات بالميزانية التقديرية للمبيعات، والتعرف على موقف السوق لكل منتج، ومدى سلامة سياسات البيع. [18]

11 – الرقابة على الأسعار: وذلك للنظر في مدى ملاءمة الأسعار المحددة في صور تكاليف الإنتاج.

[18] ضرار العتبي، مرجع سابق الذكر، ص263-265.

12 – الرقابة المالية: وتشمل الرقابة على تكاليف العمليات وعلى المركز النقدي للتأكد من قدرة المشروع على الوفاء بالتزاماته في مواعيدها ومقارنة الوضع الفعلي بالميزانيات التقديرية.

13 – الرقابة على الأرباح والخسائر: وذلك بمراقبة تحقيق الأرباح والخسائر سواء بالنسبة لوحدات المشروع أو لمنتجاته والوقوف على أسباب ذلك ومدى إمكانية تلافي الخسائر إن وجدت.

14 – الرقابة على العلاقات الخارجية: سواء كانت هذه العلاقات مع الجمهور أو مع الاتحادات أو النقابات أو العملاء أو الحكومة.

15 – الرقابة على الكفاءة الإدارية: وذلك بمراقبة مدى فعالية إدارة المشروعات في مختلف المستويات الإدارية.

16 – الرقابة الشاملة أو الرقابة على الأداء الكلي للمشروع: وهي أسلوب تعتمد عليه الإدارة العليا في الرقابة المركزية على الأداء الكلي، لتحقيق الأهداف العامة والخطط العامة[19] .

المطلب الثاني: أنواع الرقابة .

هناك عدة أنواع وتصنيفات للرقابة، وذلك حسب أسس ومعايير مختلفة، نذكر منها:

الفرع الأول: الرقابة على مستوى المؤسسة: يمكن التفريق بين ثلاثة أنواع هي:

أولا- الرقابة على مستوى المؤسسة: تتمثل في تقييم الأداء الكلي للمنشأة خلال فترة زمنية معينة لمعرفة مدى تحقيق أهدافها الموضوعة والمحددة، وذلك باستخدام معايير خاصة بالمنشأة مثل: الربحية، معدل العائد على الاستثمار، حصة المؤسسة في السوق، نمو المبيعات، والفشل في التوصل إلى هذه المعايير يترتب عليه القيام بالإجراءات التصحيحية التالية:[20]

1- إعادة تصميم الأهداف ووضع الخطط.

2- إجراء تغيرات في الهيكل التنظيمي.

[19] ضرار العتبي، مرجع سابق الذكر، ص266.

[20] السعيد بلوم، مرجع سابق الذكر، ص37.

3- توفير وسائل الاتصالات الداخلية والخارجية، وتوجيه دافعية الأفراد والعمال داخل المنشأة.

ثانيا- الرقابة على مستوى العمليات: تكون الرقابة هنا على الأداء اليومي للعمليات المختلفة في جميع المفاهيم والأنشطة التي تتم داخل المنشأة مثل: التسويق والإنتاج والعمال ...إلخ.

يستخدم في هذا النوع مجموعة من المعايير منها:

1- إجمالي عدد الوحدات المنتجة إلى عدد ساعات تشغيل الآلات لمعرفة مدى فعالية ساعات تشغيل الآلة.

2- قياس نسبة الإنتاج الغير مطابقة للمواصفات مع مجموع الوحدات المنتجة.

3- معرفة نصيب الوحدة من المصاريف البيعية من خلال الفرق بين إجمالي المصاريف البيعية وإجمالي المبيعات.

عند وجود خلل في المعايير الموضوعة يستوجب إجراء التصحيحات اللازمة الآتية:

4- تشغيل العمال وقتا إضافيا لارتفاع معدل الإنتاج.

5- تعديل معدلات تشغيل الآلات.

6- خفض الإنفاق في المصروفات البيعية.

ثالثا- الرقابة على مستوى الفرد: يعني مراقبة الأفراد القائمين ببعض الأعمال، لمعرفة مدى استيعابهم للتدريب على تلك الأعمال ومدى إنجازهم لها في الأزمنة المحددة لها، خاصة وأن تلك الأعمال تحتاج إلى الملاحظة المستمرة والتوجيهات الدائمة و المتصلة من جانب الرؤساء المباشرين. [21]

الفرع الثاني: على أساس توقيت القيام بالرقابة: هناك ثلاثة أنواع للرقابة:

أولا- الرقابة السابقة: هي مدخل لمراقبة استخدام المدخلات في نظام الأنشطة التنظيمية كوسيلة لإنجاز أهداف التنظيم، ففي هذا النوع من الرقابة، يحاول المدراء الكشف مسبقا عن المدخلات أو الإجراءات التي تشكل

[21] سعيد السيد علي، مرجع سابق الذكر، ص427.

جوانب حرجة في نجاح العمليات، وهذا يعني أنهم يركزون جهد الرقابة على اختيار أفضل المدخلات، وتجنب المشاكل قبل وقوعها وضبط ومراقبة التغير.

ثانيا– الرقابة المتزامنة: حيث تتم هذه الرقابة أثناء تنفيذ العمل،فمثلا في حالة نظام خطوط التجميع،توجد نقاط أو مراكز مراقبة حيث تتم الرقابة الدورية مع تحرك المنتج وذلك لضمان أن المنتج ملائم حتى هذه النقطة،أو المرحلة من مراحل الإنتاج.

فالرقابة المتزامنة على مستوى التشغيل تهدف إلى تحقيق من أن العمل يؤدي بطريقة ملائمة وأن الأحداث تتم كما هو مخطط لها.

أما في مجال المستوى الإستراتيجي فهي تركز على النتائج الربع سنوية والمراكز والأحداث الرئيسية وذلك لمراقبة التقدم التنظيمي واتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة.

ثالثا– الرقابة اللاحقة: تركز هذه الرقابة على نواتج الأنشطة التنظيمية بعد إتمام هذه الأنشطة، وتحقق الرقابة اللاحقة في المستوى التشغيلي ثلاثة أدوار هي:

1– أنها تزود المدراء و المسؤولين عنها بالمعلومات التي تساعدهم في تقييم فعالية أداء الأنشطة التنظيمية.

2– تستخدم كأساس لتقييم مكافأة الأفراد فقد يتم الربط بين الدقة و الجودة في المنتج و المكافأة التي يحصل عليها الفرد مما يستدعي فحص إنتاج كل فرد وتحديد المكافأة المستحقة بناءا على ذلك.

3– تساعد المدير في معرفة من المسؤول عن المدخلات أو العملية الإنتاجية وذلك لإجراء التعديلات اللازمة في أي من هذه المراحل. [22]

الفرع الثالث: الرقابة على أساس موقع الجهاز الذي تمارس فيه الرقابة:

أولا– الرقابة المالية: هي التي تنصب على أعمال الإدارة ذات الصفة المالية، والمتعلقة بتحصيل وصرف الأموال العامة، وذلك عن طريق التثبت من حصول التصرفات المالية والعمليات الحسابية وإعداد الدفاتر والسجلات

[22] عبد الغفار حنفي، **أساسيات إدارة منظمات الأعمال**، الدار الجامعية، كلية التجارة جامعة الإسكندرية 2006، ص 327-329.

والمستندات القانونية وفقا للطرق النظامية وقواعد الميزانية والمبادئ المحاسبية، وتستهدف الرقابة المالية حماية المال العام وكشف لأخطاء والمخلفات المالية.

ثانيا– الرقابة الإدارية: هي عملية تنظيم وضبط وتعديل الأنشطة التنظيمية بطريقة تؤدي إلى المساعدة في إنجاز الأهداف، كما تزودنا بالأساس الذي يتم بناءا عليه مراقبة التصرفات والإجراءات التي تتم بغرض تنفيذ الخطط الإستراتيجية، بحيث تتمكن الإدارة من معرفة مدى التقدم في تنفيذ الخطط الإستراتيجية، ومدى جودة الأداء وماهي التعديلات أو التغيرات التي يجب إجراؤها وأين تحدث هذه التعديلات.

ثالثا– الرقابة السياسية أو الشعبية: وهي الرقابة التي تقوم بها الأجهزة السياسية والمنظمات الشعبية المختلفة للدولة على أعمال السلطة والأجهزة الإدارية المختلفة في النظم الإدارية للدولة.

وللرقابة السياسية صور مختلفة يمكن تلخيصها كالآتي:

1- رقابة المجتمع المدني و الإتحادات و الجمعيات المحلية.

2- رقابة الأحزاب السياسية وذلك بتقديم النصائح والتوصيات.

3- المظاهرات والمسيرات والاستفتاءات ورقابة الرأي العام.

رابعا– الرقابة التشريعية: تعتبر السلفة التشريعية في الدولة وهي السلطة التي لها حق إصدار القوانين بجانب إقرارها للأهداف والسياسات والخطط العامة للدولة، كما أن الرقابة التشريعية ينعكس أثرها بشكل واضح على الأداء الإداري العام باعتبارها تمثل الأداة المستخدمة لأجل بلوغ الأهداف المحددة.

خامسا– الرقابة القضائية: ترتكز الرقابة القضائية على أداء الإدارة العامة على مبدأ سيادة القانون وحماية مصالح المواطنين والمجتمع حيث تقوم بالتحقق من مدى مشروعية الأعمال التي تقوم بها الإدارة العامة، ومدى التزام الموظفين العموميين والرؤساء والمرؤوسين بالإجراءات القانونية المحددة لأداء الأعمال، وتوقيع العقوبات في

حالة مخالفة هذه الإجراءات، كما أنها تتولى حماية مصالح المواطنين والمتعاملين مع الجهاز الإداري في حالة عدم شرعية الأعمال.[23]

الفرع الرابع: الرقابة على أساس أطراف التعامل مع المنظمة: وهي نوعان:

أولا– الرقابة الداخلية: وتتمثل في الرقابة على جميع نواحي التنفيذ من خلال المدير المسؤول داخل كل دائرة أو قسم، باعتباره أكثر صلة بمرؤوسيه، وتقييم خططه بشكل أكثر دقة، وتوفر المعلومات لممارسة الرقابة، وعلى سبيل المثال: أعمال الرقابة التي يقوم بها قسم التدقيق الداخلي في البنوك.

ثانيا– الرقابة الخارجية: وهي عمليات الرقابة التي تمارسها جهات وأجهزة خارجية غير تابعة، والهدف من تلك الرقابة هو التأكد من الالتزام بالأنظمة وقوانين العمل الإداري، ومثال ذلك: الرقابة التي يقوم البنك المركزي على البنوك الأخرى، وما تقوم به وزارة المالية من رقابة مالية على الدوائر الحكومية، وتتمثل هذه الرقابة في كل من الرقابة السياسية والقضائية والإدارية.[24]

المطلب الثالث: أجهزة الرقابة.

تقوم الرقابة من خلال عدة أجهزة نذكرها:

الفرع الأول: الرقابة الداخلية

أولا– تعريف نظام الرقابة الداخلية:

1 – يعرف نظام الرقابة الداخلية بأنه نظام يتمثل بمجموعة من الخطط التنظيمية والإجراءات التي تتم داخل الوحدة الاقتصادية وعلى كافة المستويات الإدارية، وما تتضمنه من أفراد عاملين في هذه الوحدة على مختلف وظائفهم وسلطاتهم سواء كانوا رؤساء أو مرؤوسين يسعون جميعاً إلى تحقيق الأهداف المرغوب فيها من قبل إدارة الوحدة.

[23] سعيد السيد علي، مرجع سابق الذكر، ص 426.
[24] ضرار العتبي، مرجع سابق الذكر، ص 252.

2 – عُرّف أيضاً بأنه مجموعة من الضوابط الداخلية التي تُمارس من قبل إدارة الوحدة الاقتصادية لضمان كفاءة الأعمال التي تقوم بها، بالإضافة إلى تحقيق الرقابة الوقائية من خلال منع واكتشاف الغش والتلاعب قبل حدوثه ومنع تكراره مستقبلا والسيطرة على الموارد المتاحة للوحدة الاقتصادية.

3 – في حين عُرّفَ نظام الرقابة الداخلية من قبل مجلس معايير المحاسبة الدولية في قائمة المصطلحات النافذة بعد كانون الثاني "بأنها الخطط والأنشطة والعمليات المصممة والمنفذة من قبل المعنيين بالقيام بها وفق الأنظمة والتعليمات التي تحكم العملية الرقابية وغيرهم ممن يقع على عاتقهم تنفيذها لغرض ضمان تحقيق أهداف الوحدة الاقتصادية وفق ما مخطط لها مسبقاً ".

4 – كما يعرّف على أنه: وظيفة إدارية لتقييم الأنشطة التي تقوم بها الوحدة الاقتصادية وتحسين عملياتها والإجراءات الخاصة بإدارة المخاطر التي تواجهها من خلال أسلوب منظم ومحايد بعيداً عن كافة التأثيرات والضغوطات التي قد تحدث فيها، بما يضمن الاطمئنان اللازم للوصول إلى الأهداف المنشودة.

5 – وقد عرّف أيضا: بالنظم التي تعمل داخل الوحدة الاقتصادية ويتم اعتمادها من قبل إدارة هذه الوحدة لغرض كشف وتحديد ومعالجة كافة الانحرافات غير المفضلة والتعرف على مسبباتها والعمل على منع حدوثها مستقبلاً، بما يضمن القضاء على الفساد المالي والإداري في الوحدة الاقتصادية.

6 – فيما عرف على أنه: العمليات المتكاملة والمتفاعلة مع بعضها ضمن الهيكل التنظيمي للوحدة الاقتصادية لتوفير الثقة التامة للإدارة بعملياتها ومدى كفاءتها وفاعليتها في سبيل تحقيق الأهداف المرسومة من قبلها، والالتزام بالسياسات والقواعد الموضوعة من قبل إدارة الوحدة الاقتصادية.

بناءً على ما ذكر من تعاريف أعلاه فإن نظام الرقابة الداخلية: هو مجموعة من الضوابط والإجراءات الداخلية التنظيمية التي تتبعها الإدارة في الوحدة الاقتصادية بهدف حماية ممتلكاتها من السرقة والاختلاس والاستخدام الأمثل لها، وضمان دقة البيانات والمعلومات المحاسبية، وتحقيق أعلى كفاءة وفاعلية للعمليات التي

تقوم بها من خلال الالتزام بالقوانين واللوائح ويعتبر أحد مقومات الإدارة، كونه يساعد على إدارة عمليات الوحدة بكفاءة عالية من خلال سعيه على جعل الأداء يسير نحو الأهداف الموضوعة والمرغوب بها.

ثانيا– أهداف نظام الرقابة الداخلية:

يسعى نظام الرقابة الداخلية إلى تحقيق الأهداف التالية:

1– سلامة ودقة البيانات والمعلومات المحاسبية التي تحتويها التقارير والقوائم المالية الصادرة عن الوحدة الاقتصادية، والتي تساعد في عملية اتخاذ القرارات المناسبة من قبل الجهات الداخلية والخارجية.

2– الاستخدام الأمثل والكفء للموارد المتاحة بطريقة اقتصادية وفعالة بعيداً عن الإسراف و الهدر وبما يحقق الأهداف التي تسعى إليها الوحدة الاقتصادية.

3– تقدير وتقييم مدى تحقيق الأهداف المخططة مسبقاً والموضوعة من قبل إدارة الوحدة الاقتصادية وتحديد وتحليل الانحرافات ومعرفة مسبباتها، لأجل التقليل من الأخطاء عند وضع الخطط والأهداف مسبقاً ومعالجة السلبية منها وتنمية الإيجابية.

– توفير الحماية اللازمة لممتلكات الوحدة الاقتصادية النقدية وغير النقدية من الاختلاس والتلاعب وسوء الاستخدام، من خلال القيام بالأعمال الجردية اللازمة ووضع الإجراءات الرقابية المشدّدة لمنع العبث فيها.

5– ضمان الالتزام والتقيد بالأنظمة واللوائح القانونية والسياسات الإدارية الموضوعة والمعمول بها في البيئة الاقتصادية التي تمارس الوحدة فيها أنشطتها وأعمالها، مثل الالتزام بالقوانين الضريبية الصادرة من دائرة الضريبة وغيرها من التعليمات الصادرة من الجهات الرسمية وشبة الرسمية، مما يعكس هذا الالتزام بالصورة الإيجابية للوحدة ويضفي الصفة القانونية على طبيعة أعمالها. [25]

[25] أسعد جاسم خضير الكروي، **دور نظام الرقابة الداخلية في تشخيص حالات الفساد المالي**، رسالة ماجستير في المحاسبة ،كلية الأعمال لجامعة الشرق الأوسط، قسم المحاسبة والتمويل 2015، ص12.

الفرع الثاني: الرقابة الخارجية.

الرقابة الخارجية الرقابة التي تتم من خارج المنشأة يمارسها أفراد اعتباريون يتبعون جهات رسمية أخرى خارجة عن الهيكل الإداري للمنشأة، وبالتالي فإن مركز عمل هؤلاء الأفراد قد يكون داخل المنشأة أو خارجها، لكن الشرط الأساسي لممارسة مهنتهم الرقابية يتركز في تبعيتهم الإدارية لجهة مستقلة عن إدارة المنشأة مما يكفل حيدتها وفعاليتها ، ومن أنواع هذه الرقابة نجد الرقابة التشريعية والرقابة القضائية والرقابة المالية والمحاسبية.[26]

الفرع الثالث: الرقابة الوصائية.

تعددت التعاريف التي قدمت بشأن الرقابة الوصائية وإن كانت في الغالب تدور حول الصلة التي تربط الجهات الإدارية المركزية بالهيئات الإدارية اللامركزية، حيث تعرف بأنها "الرقابة التي تمارسها الدولة على الهيئات والجهات اللامركزية " أوهي"رقابة المشروعية والملائمة على تصرفات وأمال الجهات اللامركزية الإقليمية أو المصلحية بواسطة الجهات المركزية بغية الحفاظ على الصالح العام وتحقيق مبدأ المشروعية والملاءمة على أعمال نشاطات هذه الجهات" ولا يمكن ممارس هذا النوع من الرقابة إلا في حدود ما هو منصوص عليه في القوانين.

فالرقابة الوصائية هي تلك الصلة أو الربط القانوني بمقتضاه تتولى الجهات المركزية عمليات الإشراف والمتابعة على أعمال ونشاطات، وحتى أشخاص وهيئات الجهات الامركزية ،بغية الحفاظ على كيان الدولة السياسي والاقتصادي والاجتماعي.[27]

الفرع الرابع: المراقب المالي:

هو عبارة عن موظف تابع لوزارة المالية صلاحيته تتمثل في التأشير على مشروع النفقة الذي يتم تحريره من قبل الآمر بالصرف، كذلك يتولى المراقب المالي عملية الرقابة السابقة على الصفقات التي يلتزم بها، وهي إحدى صور الرقابة المالية القبلية تتم قبل تنفيذ العمليات المالية، كما يتمتع المراقب المالي بالازدواجية في ممارسة وظيفته.[28]

---

[26] حسين احمد الطارونة وتوفيق صالح عبد الهادي، **الرقابة الإدارية**، الطبعة الأولى، دار حامد عمان، ص175.

[27] بوحنية قوي وبن ناصر بوطيب، **الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر وفي ضوء التجارب المقارنة** الملتقى الوطني الأول حول دور البلدية في التنمية المحلية، المركز الجامعي بالنعامة، يومي 18و19 أفريل 2012، ص3.

[28] المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 381/11 المؤرخ في21 نوفمبر 2011، المتعلق بمصالح المراقبة المالية ، ج ر ج ج ، عدد2011,ص64.

الفرع الخامس: المفتشية العامة للمالية:

أولا – نشأة المفتشية العامة للمالية:

أنشئت المفتشية العامة للمالية سنة1980 بموجب المرسوم رقم 35/80 المؤرخ في 1980/03/01 والموضوعة تحت السلطة المباشرة للوزير المكلف بالمالية وأعيد تنظيمها في أكثر من مناسبة، حيث أصدر المشرع نصوص تنظيمية متعددة في إطار تعزيز عملها، نجد المرسوم التنفيذي 272/08 المؤرخ في 2008/09/06 المتعلق بصلاحيات المفتشية العامة للمالية، وعهد لها صلاحيات واسعة شملت مراقبة وتدقيق تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية.[29]

وقد عهد لها المشرع مهام الرقابة المالية على مصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذلك الهيئات والأجهزة والمنشآت الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية بما فيها المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري وكل منشأة عمومية مهما كان نظامها القانوني.

ثانيا– تعريف المفتشية العامة للمالية:

تم إنشاء م،ع ،م للمالية بمقتضى المرسوم رقم80-53 المؤرخ بتاريخ14ربيع الثاني 1400 الموافق ل 01 مارس 1980، تقوم بالرقابة المالية على مصالح الدولة والجماعات العمومية والمنشآت ذات الطابع الإداري والاقتصادي، وهي تراقب الشروط الشكلية والموضوعية للصفقة بجمع المعلومات اللازمة عن الصفقة، والطريقة التي حددت الحاجات العامة، وطريقة إبرام الصفقة وتحديد الأهداف المتوخاة من الصفقة، والاطلاع على دفاتر الشروط لتبيان مدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات، للتأكد من مدى شرعية تشكيلة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض.[30]

[29] جديل بلخير، **الآليات الرقابية والإدارية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر**، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014، ص88.

[30] دحماني أمال، **الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر**، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص إدارة الجماعات المحلية، جامعة الطاهر مولاي، سعيدة، الجزائر 2016، ص51.

الفرع السادس:مجلس المحاسبة:

أولا– نشأة مجلس المحاسبة:

إن أول نص قانوني أشار إلى مجلس المحاسبة يتمثل في المرسوم رقم 63-127 المؤرخ في 19 أفريل1963 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 المحاسبةبموجب قانون رقم80- 05 الذي منح دورا هاما لهذا المجلس، بحيث كان هذا الأخير يتمتع بصلاحيات إدارية وقضائية واسعة، كما اعترف هذا القانون بصفة القاضي لأعضائه وسمح بتمثلهم لدى المجلس الأعلى للقضاء.[31]

حيث تنص المادة 03 من القانون رقم 80 – 05الملغى، على انه يوضع مجلس المحاسبة تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية، وهو هيئة قضائية وإدارية مكلفة بمراقبة مالية الدولة والحزب والمنشآت المنتجة والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بكل أنواعها.

أما المرحلة الثانية لهذا المجلس فانطلقت مع قانون رقم90-32 الذي أعاد النظر بصفة معمقة في مجلس المحاسبة في مجال الرقابة، بحيث أصبح هذا الأخير هيئة إدارية تقوم برقابة إدارية دون أي اثر قانوني، كما فقد أصحاب صفة القاضي.

أما المرحلة الأخيرة وهي التي نظمت بمقتضى الأمر رقم95-20 الذي أعاد مكانة مجلس المحاسبة ورفع دوره وجعل منه هيئة قضائية إدارية بحيث أصبحت بعض القرارات الصادرة عنه تخضع لمجلس المحاسبة عن طريق الطعن بالنقض .

ثانيا– الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة بين قانون 1980 و قانون1995:

إن الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة هي رقابة لاحقة، حيث أوكلت له هذه المهمة على أساس انه هيئة مختصة تتمتع بالاستقلال في التسيير، ضمانا للموضوعية الحياد والفعالية في أعماله، ورقابته لا تقل أهمية عن رقابة باقي

[31] حمزة حضري، **الوقاية من الفساد ومكافحته في إطار الصفقات العمومية** ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، ص 183.

الهيئات، بل تعد أعلاها درجة وأدقها إجراءا، و يعود هذا إلى ما يملكه مجلس المحاسبة من أدوات رقابية، وتميزه بنظام قانوني خاص به، وتمتعه باختصاصات قضائية و إدارية واسعة.

هذا ما دفعنا للبحث عن الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة من خلال دراسة سلسلة التطورات التي عرفها، وتتلخص في ظل ثلاثة قوانين مختلفة، الطبيعة القانونية في ظل القانون 80-05 والقانون90- 32 والأمر 95-20 [32].

1- الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في ظل القانون 80-05:

كان مجلس المحاسبة في ظل القانون80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980 هيئة قضائية، تتمتع باختصاصات قضائية، ويظهر ذلك من خلال صفة أعضائه وتشكيلات الحكم فيه وطريقة سيره، فأعضائه يكتسبون صفة القضاة ويخضعون للقانون الأساسي للقضاة، وكذلك يخضعون في مسائل التأديب لنفس الضمانات و نفس الجهة التي يخضع لها القضاة العاديون أي أمام المجلس الأعلى للقضاة.

وعلى هذا الأساس تم تعديل تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء لتشمل رئيس مجلس المحاسبة وعند الاجتماع للنظر في مسألة تأديب قضاة مجلس المحاسبة فانه يشمل أربعة قضاة لمجلس المحاسبة، أما فيما يخص تشكيلاته فكان يضم غرف تختص لمراقبة قطاع أو أكثر، ويمكن أن تنقسم كل غرفة إلى عدة أقسام، ومن مهام الغرف الأقسام إجراء التحقيق التحري والخبرة، أي تمارس الاختصاصات القضائية لمجلس المحاسبة.

تحتوي الغرف كل من المحتسبون الذين يعتبرون قضاة من الدرجة الأولى، و المستشارون يمثلون قضاة الدرجة الثانية وتتكون كل غرفة و كل قسم من رئيس هذا من جهة، ويشمل مجلس المحاسبة الرئيس ونائبه والناظر العام الذي يمثل دور النيابة العامة وهذا من جهة أخرى.

[32] صانع حمزة، **مدى فاعلية مجلس المحاسبة في الرقابة البعدية للأموال العمومية**، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، دفعة الثامنة عشر، 2010، ص20.

من خلال هذه الدراسة نتوصل إلى أن تشكيلة مجلس المحاسبة تشبه كثيرا تشكيلات المحكمة العليا، وهي هيئة تابعة للقضاء العادي، أما في فرنسا فتشكيلة "محكمة المحاسبة "بمعنى "مجلس المحاسبة "في الجزائر قريبة من تشكيلة مجلس الدولة.

2: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في ظل القانون90-32 والأمر 95-20:

أ- الطبيعة القانونية في ظل القانون90-32:

لقد جاء القانون 90-32 المؤرخ في 24 ديسمبر1990، حيث نصت المادة160 منه على أنه " يؤسس مجلس المحاسبة، يكلف بالرقابة بعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية ويعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا ثم يرفعه إلى رئيس الجمهورية "[33].

عرف مجلس المحاسبة من خلال هذا القانون عدة تعديلات هامة من بينها، تجريد مجلس المحاسبة من اختصاصاته القضائية تاركا له الاختصاصات الإدارية فقط،كما أخرج المنشآت العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من دائرة اختصاصه بالإضافة إلى أن مجلس المحاسبة في ظل هذا القانون كان يقع تحت سلطة رئيس الجمهورية، وهذا ما نصت عليه المادة الأولى منه" هيئة وطنية مستقلة للرقابة المالية اللاحقة ويعمل بتفويض من الدولة تطبيقا للدستور".

استمرت هذه التعديلات سواء على أعضاء المجلس بحيث أصبحوا لا يتمتعون بصفة القضاة ولا يخضعون للقانون الأساسي للقضاء، و الدليل على ذلك اختلاف صيغة اليمين التي يؤديها أعضاء مجلس المحاسبة عن الصيغة التي يؤديها القضاة، وتغيير تسمية الناظر العام و أصبح يطلق عليه بالمراقب العام، وهذا الأخير لا يمارس دور النيابة العامة لأنه من خصائص التشكيلة القضائية ومجلس المحاسبة لم يعد بهيئة قضائية في ظل هذا القانون، أما على

[33] شيهوب مسعود، **المبادئ العامة للمنازعات الإدارية (الهيئات والإجراءات أمامها)، الجزء الثاني**، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر،2007، ص ص 233و234.

مستوى تشكيلته فقد عرف تغييرا فيما يخص الغرف، فلم تعد هياكل الرقابة على مستوى مجلس المحاسبة هي الغرف بل هي أقسام للرقابة.

من بين التعديلات التي جاء بها القانون90-32 إضافة لما سبق ذكره، إخضاع حالات تأديب أعضاء مجلس المحاسبة إلى هيئة خاصة ينشاها هذا القانون بينما كان في السابق من اختصاص "المجلس الأعلى للقضاء"، وتتمثل هذه الهيئة في"مجلس أعضاء مجلس المحاسبة" الذي يتشكل من أعضاء مجلس المحاسبة نفسه، ومن هنا نجد أن المشرع الجزائري لم يكرس الطبيعة القضائية لمجلس المحاسبة.

من الملاحظات المنتقاة من قانون 90-32 ما يلي: رغم أن أعضاء مجلس المحاسبة يمارسون اختصاصات تشبه تلك التي تمارس في الأعمال القضائية مثل التحقيق والتحري، إلا أن القانون 90- 32 لم يعترف أو ينص صراحة على الصفة القضائية لمجلس المحاسبة عكس القانون 80-05 الذي أقرّ صراحة ذلك.[34]

إن المشرع الجزائري رغم التعديلات التي جاء بها في القانون 90-32 إلا أن اختصاصات مجلس المحاسبة لم تتغير كلها ويظهر ذلك في احتفاظ المشرع في كلا القانونين90-32 و80-05 بنوعية الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة وهي الرقابة اللاحقة للأموال العمومية.

ب- الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في ظل الأمر 95-20 :

بصدور الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، تمت إعادة تنظيم مجلس المحاسبة، وتوضيح المسائل التي كانت غامضة في قانون1990 سواء على مستوى طبيعته القانونية، تشكيلته أو اختصاصاته.

فمجلس المحاسبة من خلال الأمر 95-20 هو هيئة ذات اختصاصات قضائية وإدارية وهذا ما تؤكده المادة 03 منه بنصها على أن "مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه".

وهو يتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله، ومن خلال هذه المادة

[34] أمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 ، يتعلق بمجلس المحاسبة ج.ر.ج.ج ,عدد39 ,صادر في 23 جويلية 1995, معدّل ومتمم بموجب الأمر 10-02 المؤرخ في 26أوت 2010 , ج.ر.ج.ج ,عدد50 ,صادر في 21 ديسمبر2010 .

تتضح الطبيعة القضائية لمجلس المحاسبة كما كانت في القانون 80-05، وبنفس الطريقة يوضح المشرع في المادة 38 من الأمر سالف الذكر،اكتساب أعضاء مجلس المحاسبة الصفة القضائية بنصه على "مجلس المحاسبة يتكون من القضاة الأتي ذكرهم: رئيس مجلس المحاسبة، نائب الرئيس، رؤساء الغرف، رؤساء الفروع، المستشارون، المحتسبون، الناظر العام، النظار المساعدون".

فهذه التشكيلة إذا تشبه تشكيلة الهيئات القضائية، لكن رغم اكتسابهم لهذه الصفة فلا يخضعون للقانون الأساسي للقضاء بل يخضعون لقانون خاص بهم وهو القانون95-23 المتعلق بقضاة المجلس .

أما على مستوى الاختصاصات فلمجلس المحاسبة اختصاص قضائي وإداري تتمحور حول الرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية "المادة 02 من الأمر 95-20 مع توسيع هذه الاختصاصات لتشمل رقابة مالية المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، بعدما كانت مستبعدة في القانون90-32.[35]

ومراقبة المساعدات الممنوحة من طرف الدولة أو الجماعات الإقليمية مهما كان المستفيد منها، الهيئات المكلفة بتسيير النظام الإجباري والحماية الاجتماعية، مراقبة التبرعات الخاصة بحملات التضامن الوطني.

بعد هذه الدراسة توصلنا إلى أن الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في ظل الأمر 95-20 هي طبيعة مزدوجة بين الاختصاص القضائي والإداري، حيث تظهر لنا من خلال قراءة المادة 03 منه بصفة واضحة وصريحة أن المشرع الجزائري لم يصف مجلس المحاسبة بجهة قضائية كما وصف مثلا المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة، بل استعمل مصطلح "مؤسسة تتمتع باختصاص قضائي".

وهكذا فان مجلس المحاسبة هيئة عمومية ذات طابع قضائي أو بعبارة أخرى فهو هيئة قضائية غير عادية أو خاصة بحكم القانون.

[35] أمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية1995 ,مرجع سابق الذكر .

المبحث الثالث: أساليب الرقابة.

تستخدم الرقابة عدة أساليب ووسائل وأدوات رقابية، وهذا كي ينجح نظام الرقابة في بلوغ الأهداف التي يرمي لها ولذلك سوف نتطرق من خلال هذا المبحث إلى الإشارة إلى تلك الأساليب والأدوات الرقابية المختلفة والتي يمكن اختصارها في الأساليب التقليدية و الأساليب المتخصصة.

المطلب الأول: الأساليب التقليدية.

اختلفت وتعددت الأساليب التقليدية إلى:

1 – التقارير الإدارية: وتعتبر من أهم الأساليب الرقابية، وتكاد تأخذ بها كل النظم الإدارية، ويقصد بها التقارير التي توضع لتقدير كفاية عمال الإدارة العامة، ويطلق عليها تقارير كفاية العاملين، وأيضا التقارير التي تكتب لبيان كيفية سير أعمال هذه الإدارات، وتوضع تقارير كفاية العاملين بواسطة الرؤساء الإداريين المباشرين بقصد تقدير مستوى أداء الأعمال من جانب المرؤوسين مع وضع نتائج هذه التقارير موضع الاعتبار عند النظر في تنقلات وترقيات وعلاوات العاملين، وقد تكون هذه التقارير سرية, كما قد تكون علنية على النحو الذي تقضي به قوانين الخدمة المدنية وتسري على جميع العاملين باستثناء كبار الموظفين.

ومن أهم هذه التقارير:[36]

أ – التقارير الدورية: تكون هذه التقارير بصورة دورية أو أسبوعية أو شهرية أو فصلية، أي تقدم على فترات منتظمة ومعروفة عن أنشطة معينة، ويقوم بوضع هذه التقارير عادة مدراء المشاريع، وتكون الجهة المخاطبة فيها هي الإدارة.

ب – تقارير سير الأعمال الإدارية: هي تلك التقارير التي توضع كتابة بواسطة رؤساء الإدارات العامة بشأن سير الأعمال الإدارية المتعلقة بهذه الإدارات وأنشطتها، ومدى ما حققته من إنجازات، وتتميز بسهولة إعدادها ودقة

[36] سعيد السيد علي، مرجع سابق الذكر، ص 441.

ووضوح ماتشتمل عليه من معلومات وبيانات، وبكونها من أهم وسائل الاتصالات بين القواعد والقيادات الإدارية حيث أنها وسيلة هامة لنقل البيانات و المعلومات بين المستويات التنفيذية والمستويات الإدارية العليا.

ج – التقارير الخاصة: وهي تقارير تركز على بنود مالية، وهي تقارير متممة للتقارير الإدارية التي ورد الحديث عنها وتنفيذ مقارنتها مع بعضها البعض على فترات زمنية مختلفة في عملية الرقابة الشاملة.

2 – الملاحظات الشخصية: وهو أسلوب يتم أثناء الإنتاج الفعلي للسلع والخدمات، أي أثناء إنجاز العمل فهو يكشف الأخطاء عند وقوعها، وبالتالي يكون تصحيح الأخطاء أكثر فعالية، إن الحاجة إلى استخدام أسلوب الملاحظة يتوقف على مستوى مهارة العاملين وكفاءتهم في أداء عملهم، وعلى درجة مهارة المشرفين والمدراء، وعلى النظام السائد في إنجاز الأعمال ...إلخ.

3 – الموازنات التقديرية والعمومية: هي عبارة عن بيان كمي يتضمن النتائج التي تتوقع المنشأة تحقيقها خلال الفترة المالية المقبلة، وهي عبارة عن النتائج المتوقعة مصاغة بلغة الأرقام، وهي طريقة للتخطيط، وفي نفس الوقت تستخدم في الرقابة، فهي من أهم الأساليب المستخدمة في الرقابة المالية، وذلك بمقارنة التقديرات المالية لتنفيذ الخطط بالمصروفات الفعلية، حيث يتم حساب الفروق، واتخاذ القرارات المناسبة بخصوص المصروفات الفعلية الزائدة عن المقدر هذا بالتكاليف، أما بالنسبة للأرباح والعائدات والأسعار فإن الفروق التي تشير إلى زيادة في النتائج الفعلية عن النتائج المقدرة وبذلك تعتبر إيجابية ومطلوبة، أما نقص الأرباح أو العوائد أو انخفاض الأسعار عمّا كان مقرر فقد يعني وجود مشكلة، حيث يجب النظر إلى ذلك أنه مؤشر سلبي ويلزم معالجته وتلافي أسبابه ونتائجه بأسرع وقت.[37]

4 – فحص الشكاوي الإدارية: يقصد بها تلك الطلبات على اختلاف أنواعها ومسمياتها المقدمة من طرف المواطنين إلى الجهات الرقابية ضد الموظفين العموميين، تتعلق بمخالفتهم للقوانين أو اللوائح أو تقصيرهم في تأدية واجباتهم الوظيفية, كما تتضمن هذه الشكاوي معنى الكشف عن الخلل السلوكي أو الوظيفي المتعلق بسير العمل ومدى تحقيقه لأهدافه، ووضعه تحت نظر الجهات المكلفة بإصدار القرارات الكفيلة بالتخلص منه والقضاء على مضاره التي أصابت مقدمي تلك الشكاوي، يستوي في ذلك كون الجهة المختصة بتلقيها والتصدي لفحصها.

[37] ضرار العتيبي، مرجع سابق الذكر، ص ص 255،256.

5 – نقطة التعادل: هي النقطة التي تتساوى عندها الإيرادات مع التكاليف، وبالتالي فإن الأرباح عند هذه النقطة تساوي صفر، حيث أنه عند هذه النقطة لا تحقق المنشأة أرباحا وبنفس الوقت لا تحقق خسائر، ويعمل هذا الأسلوب على تمثيل وضع المؤسسة في خطة معينة، ولهذا الأسلوب تطبيقات كثيرة تساعد الإدارة في التزويد بالأفكار عن مستوى نشاطها.

6 – السجلات والمراجعة الداخلية: تستخدم السجلات كوسيلة رئيسية للرقابة الداخلية حيث تستخرج منها البيانات على الأداء الفعلي للأعمال، كما تقارن البيانات الواردة فيها بما هو مقرر إنجازه, وتكمن كذلك السجلات بالتعرف على التطور التاريخي للأعمال وما يتوقع أن تكون اتجاهاتها في المستقبل، وتعتبر المراجعة الداخلية التقديم المستمر للأعمال والعمليات المنجزة وأداة فعالة للتأكد من حسن التنفيذ والكشف عن الأخطاء و الانحرافات في النواحي المالية.[38]

المطلب الثاني: الأساليب المتخصصة.

نذكر منها ما يلي:

1 – خريطة جانت: أوجد هنري جانت مجموعة من الخرائط، والتي تستخدم لمراقبة الزمن الذي يستغرقه كل نشاط من نشاطات المنشأة، ومن أشهر هذه الخرائط تلك الخريطة التي طورت بعد لتصبح نظاما خاصا للرقابة ويسمى بنظام أو طريقة "بيرت"، وكلمة بيرت هي اختصار لما يعتبر "أسلوب لتقييم البرامج و المراجعة"وهذه الطريقة تتضمن التركيز الأساسي على جدولة الوقت.[39]

2 – خرائط مراقبة الجودة: إن من أهم تطبيقات الرقابة هو الحفاظ على جودة المنتجات سواء من حيث الحجم، الشكل، الوزن، التركيبة ... إلخ، فمن أجل هذا تستخدم الرقابة أسلوب خرائط المراقبة المبنية على أساس المعلومات الإحصائية مثل: الوسط الحسابي، مدى الانحراف المعياري ...إلخ.

3 – الخرائط الرقابية: ومن أهمها ما يلي:

[38] السعيد بلوم، مرجع سابق الذكر، ص 51.

[39] ضرار العتبي، مرجع سابق الذكر، ص257.

أ- سجل الآلة: فهو يوضح كمية العمل الذي تؤديه الآلة، ويبين الوقت الضائع، وهذا باستعمال شكل بياني، يظهر فيه عدد الساعات التي اشتغلت فيها الآلة الواحدة يوميا وما أنتجه، وبذلك يمكن التعرف على كفاءتها الإنتاجية.

ب- سجل العامل: حيث يمكن هذا السجل من معرفة الوقت الذي يستغرقه كل عامل في عمله، ومقدار الإنتاج الذي حققه خلال هذا الوقت.

ج- خريطة التصميم: حيث توضح فيه طريقة سير العمل وفقا لتسلسل مراحل الإنتاج، وتبين كذلك العمليات التي تأخرت عن موعدها.[40]

د- خريطة تقدم العمل: توضح الأعمال المنجزة والغير منجزة لمنتوج ما تقدم في بعض الأحيان في شكل لوحة كبيرة تساعد المسؤول عن مراقبة النشاط الذي يريد مراقبته.

4 – أسلوب تقييم ومراجعة المشروعات: يستخدم هذا الأسلوب في الأعمال الضخمة، مثل: بناء مشاريع سكنية إنشاء مدينة كاملة ...إلخ، لأن هذا الأسلوب يعمل على التنسيق بين الأعمال المتداخلة فهو يقوم على فكرة تقسيم الأعمال إلى مجموعات تسمى بالنشاطات، وقد يشترك في تطبيق هذا الأسلوب أكثر من منشأة واحدة.

5 – أنظمة مراقبة المخزون: إن الاحتفاظ بالمخزون ضروري للمنشأة واستمرارها، إن النظام الجيد لمراقبة المخزون يهدف إلى وضع المؤسسة في ضوء الأهداف التالية:

- تخفيض نفقات التخزين قدر الإمكان.

- تخفيض احتمالات تعرض المخزون للتلف أو السرقة أو الانكماش وغيرها من الأخطار الأخرى.

- منع تعرض الإنتاج أو الخدمة للتوقف بسبب نفاذ المخزون ,وما يترتب على هذا من تكاليف إضافية على المنشأة.

[40] السعيد بلوم، مرجع سابق الذكر، ص 52.

- الاحتفاظ بمعلومات وبيانات مراقبة المخزون في المنشأة لاستعمالها في مهام أخرى[41].

6 – أسلوب النسب والقوائم المالية : تعتبر النسب المالية أسلوبا فعالا للرقابة على أداء و نشاطات المشروعات من جميع جوانبها، حيث يمكن قياس ومراقبة النشاط المالي باستخدام النسب المالية المشتقة من القوائم المالية.

7 – الأساليب الميدانية: ومن هذه الأساليب الجولات التفتيشية والمفاجأة التي يقوم بها الرؤساء لتفقد العمل، والتي من خلالها يستطيع الرئيس معرفة الكثير عن واقع العمل ومعوقاته.[42]

[41] السعيد بلوم، مرجع سابق الذكر، ص 53.

[42] ضرار العتبي، مرجع سابق الذكر، ص 262.

خلاصة الفصل:

على ضوء ماسبق يتضح بأن العملية الرقابية هي الأداة الفعالة للحد من الأخطاء التي يمكن الوقوع فيها أثناء مزاولة نشاط المنشأة، ولكن ذلك شريطة أن تتخذ في الوقت المناسب وتستعمل الأدوات والطرق ولأساليب المناسبة لذلك، لأنها ترتبط ارتباطا وثيقا بوظيفة الإدارة.

إن الرقابة هي ضمان استقامة النشاط الإنساني بوجه عام، فهي تكفل تقييم الأداء وتقييم الانحرافات وتصحيح الأخطاء ومعالجة أوجه النقص و الإهمال، وهي تساعد كذلك على اكتشاف الكفاءات الإنتاجية في أقصى وقت وبأقل جهد وأقل تكلفة، فالرقابة وسيلة لضمان احترام القوانين والأنظمة، الأمر الذي يكفل دعم الإدارة وتقويتها ومنع تفككها أو انهيارها.

تمهيد الفصل:

بعد تطرقنا إلى الجانب النظري في هذه المذكرة كان لابد علينا أن نخصص جزء تطبيقي من أجل معرفة أكثر على الرقابة المالية، حيث من هذا الفصل اخترنا دراسة مصلحة المراقبة المالية من بين الأجهزة الرقابية التي تعتبر من أهم الهيئات التي تركز عليها الدولة في المراقبة على نفقاتها وذلك من أجل مكافحة الفساد الإداري، التي تكون رقابة قبل تنفيذها أي الرقابة القبلية أو السابقة على النفقات العمومية من أجل تفادي أخطاء قبل وقوعها.

فقد قسمنا هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري.

المبحث الثاني: نظرة عامة حول مصلحة المراقبة المالية للولاية.

المبحث الثالث: دراسة حالة لمصلحة المراقبة المالية لولاية المدية .

المبحث الأول: دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري.

سنبرز من خلال هذا المبحث الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري، وذلك من خلال ثلاث مطالب، حيث سنخصص المطلب الأول لدور كل من الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية والرقابة الوصائية في مكافحة الفساد الإداري، والمطلب الثاني نخصصه للمراقب المالي والمفتشية المالية العامة ودورهما في مكافحة الفساد الإداري، والمطلب الثالث سنبرز فيه دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد الإداري.

المطلب الأول: دور الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية والرقابة الوصائية في مكافحة الفساد الإداري.

تختلف الأجهزة المعنية بالرقابة الإدارية باختلاف النشاط الإداري محل الرقابة، ومحور الدراسة في هذا المبحث يقتصر على الرقابة الداخلية والخارجية والرقابة الوصائية والدور الذي يلعبنه في مكافحة الفساد الإداري، خاصة في مجال الفساد في مجال الصفقات العمومية باعتبار هاته الأخيرة من أكثر المجالات عرضة له.

الفرع الأول: دور الرقابة الداخلية في مكافحة الفساد الإداري.

تكمن أهمية هذه الرقابة في كشف الانحرافات والتجاوزات، وفي ما يلي سنتطرق إلى معرفة الأعمال التي تقوم بها هذه لكشف الانحرافات.

الضوابط الإدارية للرقابة الداخلية:

تقوم بالرقابة الداخلية لجنتان تنشآن لدى كل مصلحة متعاقدة هما:

1 – لجنة فتح الأظرفة: تنشؤ لجنة فتح الأظرفة علة مستوى المصلحة المتعاقدة، بموجب مقرر من مسؤول المصلحة في إطار الرقابة الداخلية على إبرام الصفقة، التي تشكل آلية من آليات الوقاية من الفساد تجتمع هذه اللجنة في جلسة علنية بحضور المتعهدين الذين، يتم إعلانهم مسبقا في دفتر شروط المناقصة في آخر يوم من الأجل المحدد لإيداع العروض، ولم يشترط المشرع نصابا معينا لاجتماع لجنة فتح الأظرفة.[1]

إذ تجتمع مهما كان عدد الحضور والهدف من ذلك تقديري وهو غلق الباب أمام الإدارة للقيام بأي تلاعب في الفترة الممتدة بين الاجتماع المؤجل الموافق لآخر أجل لإيداع العروض و الاجتماع الذي يعقد لاحقا، وتتمثل مهمة لجنة فتح الأظرفة فيما يلي:

أ- تعد قائمة التعهدات حسب ترتيب وصولها مع توضيح مبالغ المقترحات.

[1] حمزة خضري، مرجع سابق الذكر،ص 170.

ب- تعد وصفا مختصرا للوثائق التي يتكون منها التعهد.

ج- تحرر محضرا أثناء انعقاد الجلسة يوقعه جميع أعضاء اللجنة الحاضرون.

2 – لجنة تقييم العروض:

تنشؤ لجنة تقييم العروض على مستوى المصلحة المتعاقدة ويعين أعضاؤها بموجب مقرر من مسؤول المصلحة المتعاقدة وتقوم هذه اللجنة بما يلي:

أ- إقصاء العروض غير المطابقة لموضوع الصفقة و لمحتوى دفتر الشروط.

- الترتيب التقني للعروض مع إقصاء العروض التي لم تتحصل على العلامة الدنيا اللازمة المنصوص عليها في دفتر الشروط.

ب- دراسة العروض المالية للمتعهدين المؤهلين مؤقتا، وانتقاء الأقل ثمنا إذا تعلق الأمر بالخدمات العادية، وأحسن عرض اقتصادي إذا تعلق الأمر بتقديم خدمات معقدة تقنيا.

إن هذه الإجراءات التي جاءت في تنظيم الصفقات العمومية، والتي نظمت إرساء لصفقة جديرة بالوقاية من الفساد في هذا الإطار، ومع ذلك فإننا نسجل تحفظا على اعتماد معيار الأقل عرض في الصفقات العادية لأنه معيار من السهل تجاوزه و العبث به. [2]

فرجل الإدارة كثيرا ما يجنح إلى تسريب قيمة المشروع المحددة إداريا إلى بعض معارفه كي يقترحوا مبلغا يساوي أو يفوق بقليل المبلغ الذي حددته الإدارة، وبذلك تكون لهم فرصة تقديم أقل عرض، خاصة إذا علمنا أن دفتر الشروط عادة ما يقصي كل مرشح يقدم عرضا يقل على مبلغ المشروع المحدد إداريا بنسبة معينة.

الفرع الثاني: دور الرقابة الخارجية في مكافحة الفساد الإداري.

تعد الرقابة الخارجية آلية أخرى من آليات الوقاية من الفساد الإداري، تهدف إلى تحقيق البرنامج الحكومي بكفاءة وفعالية.

عمل الرقابة الخارجية:

يتمثل عمل الرقابة الخارجية في رقابة اللجان على الصفقات العمومية وأهمها ما يلي:

1 – رقابة اللجان المحلية على الصفقات العمومية: تميزت الرقابة على الصفقات العمومية في بداية الأمر

[2] حمزة خضري، مرجع سابق الذكر، ص180.

بالمركزية عن طريق البنك الجزائري للتنمية و اللجنة المركزية للصفقات العمومية، أدت هذه الطريقة إلى فشل إداري نظرا لاستحالة قيام هاته الهيئات بالرقابة على كل الصفقات التي تجرى على التراب الوطني، هذا ما أدى بالمشرع إلى إقرار الرقابة على كل المستويات بذا بالمصالح المتعاقدة المؤهلة قانونا لإبرام الصفقات العمومية إلى المستوى البلدي وصولا إلى المستوى الولائي.

وتتمثل الرقابة على الصفقات العمومية في المستوى المحلي أو الولائي فيما يلي:

- دراسة مشاريع دفتر المحاسبة.
- دراسة مشاريع الصفقات.
- دراسة الطعون الناتجة عن المنح المؤقتة. [3]

2 – الرقابة على الصفقات العمومية المركزية: نظرا لأهمية الرقابة على الصفقات العمومية، فجهود المشرع ومساعيه لم تتوقف على تقرير رقابة محلية، فوجود مشاريع ضخمة تقوم بها هيئات على المستوى المركزي خاصة وأن هذه الصفقات أكثرها عرضة للفساد، أدى إلى ضرورة إيجاد نظام رقابي مركزي تقوم به لجان أنشئت لهذا الغرض، تتمثل في لجنة صفقات الهيئات الوطنية المستقلة (أولا) واللجان الوزارية بالنسبة لصفقات الوزارات المختلفة (ثانيا).

وتختص هذه اللجنة كباقي لجان الصفقات الأخرى بدراسة دفاتر شروط المناقصات، كما تتولى أيضا دراسة الطعون الناتجة عن المنح المؤقتة.

3 – رقابة اللجان الوطنية للصفقات العمومية: وتتمثل مهام هذه اللجنة في مايلي:

- دراسة مشاريع دفاتر الشروط التي تندرج ضمن اختصاصها، وهي المهمة التي تخص بها كل لجان الصفقات على اختلاف مستوياتها. [4]
- دراسة مشاريع الصفقات والملاحق التي تندرج ضمن اختصاصها.
- دراسة الطعون التي تندرج ضمن اختصاصها، التي يرفعها المتعهدون الذين يعارضون الاختيار الذي قامت به المصلحة المتعاقدة في إطار مناقصة أو التراضي بعد الاستشارة.

3جديل بلخير، مرجع سابق الذكر، ص60.

4 علاق عبد الوهاب، **الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري** مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون عام، كلية الحقوق جامعة محمد خيضر بسكرة 2004، ص75.

– دراسة الطعون التي يرفعها المتعاملون المتعاقدون قبل أي دعوى قضائية بشأن النزاعات الناجمة عن تنفيذ الصفقة، وهي المهمة التي خص بها مشرع الصفقات الوطنية دون اللجان الأخرى.

نظرا لأهمية الصفقات العمومية ولخطورتها على المال العام وباعتبارها أحد أهم مجالات الفساد، فيتم إخضاعها لمختلف أشكال الرقابة على اختلاف مستوياتها ودرجاتها، وصولا إلى أعلى مستوى لحماية للصفقة العمومية من الفساد، كما تمة الحفاظ على المال العام، وترشيد النفقات العمومية أساس هذه الرقابة وغايتها لتفادي أي إخلال يمكن أن يشوب أي إجراء من إجراءات إبرام الصفقات العمومية أو أي مبدأ من مبادئها.[5]

الفرع الثالث:دور الرقابة الوصائية في مكافحة الفساد الإداري.

تعتبر الرقابة إحدى الوظائف الأساسية، بل ومن أبرز عناصر الوظيفة الإدارية، تبرز الحاجة لها لضمان التنفيذ الفعال للخطط والبرامج ولضمان سير الأعمال بشكل منظم ومستمر، وفي تقييم الأداء ومعالجة أوجه النقص، لذا فهناك ضرورة ملحة للعمل الرقابي بشكل دائم ومستمر، إضافة إلى الرقابة الداخلية والخارجية هناك أنماط رقابية أخرى لحماية للمال العام ولتقرير شفافية أكبر على عملية إبرام الصفقات العمومية، ومن بين هذه الأساليب الرقابية نجد الرقابة الوصائية.

كيفية ممارسة الرقابة الوصائية:

تكون ممارسة هذه الرقابة عمليا بمراقبة شروط الصحة والنزاهة التي تم فيها تحضير إبرام الصفقة العمومية، وتسند هذه الرقابة إلى مفتشيات تنشؤ خصيصا بهدف تقييم ورقابة نشاطات الهيئات، والأجهزة الموضوعة تحت الوصايا إذ تتأكد من تطبيق التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية.

وإذا أخذنا مثالا عن الرقابة الوصائية، فيجب على البلدية أن ترسل إلى الوالي الذي يلعب دورا كبيرا في الرقابة على أعمال الهيئات المحلية الملف الكامل للصفقة، بدءا من محضر التأشير على دفتر الشروط والإعلان عن المناقصة في الجرائد الوطنية والنشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي، وصولا إلى التأشيرة الممنوحة من هيئات الرقابة الخارجية، وكذلك المداولة الخاصة بهذه الصفقة.

تتضمن هذه المداولة مختلف المراحل التي مرت بها الصفقة، فيتأكد الوالي من وجود النفقة المتعلقة بالصفقة، فيما إذا تم حقا منح المشروع للعارض الذي قدم أحسن أو أقل عرض حسب الحالة، وللوالي مهلة 30 يوما للمصادقة عليها والتقرير في شريتها وصحتها ،وينتج عن الرقابة الوصائية إما:

---

5 محمد بدر الدين، الدور الرقابي للجنة البلدية، **الملتقى الوطني الأول حول البلدية في التنمية المحلية**، المركز الجامعي النعامة، يومي 18و19أفريل 2012، ص 12.

– **المصادقة على الصفقة:** ترجع المداولة إلى البلدية المصادق عليها من قبل الوالي، ليتم تعليقها في مقر البلدية، و في هذه الحالة يمكن للمصلحة المتعاقدة أن تصدر أمرا بانطلاق الأشغال للمؤسسة التي تحصلت على الصفقة، ويبدأ من هذا التاريخ حسب آجال الإنجاز.[6]

– **تصحيح الأخطاء:** إذا كانت المداولة أو ملف الصفقة يحوي بعض الأخطاء، التي يمكن تداركها كونها لا تؤثر في مضمون الصفقة، كالأخطاء المادية مثلا في هذه الحالة لا يتم إبطال المداولة وإنما تطلب الولاية من البلدية تصحيحها.

– **إبطال المداولة:** هذا في حالة وجود مخالفة في المداولة سواء في الوثائق التعاقدية أو في إجراءات إبرام الصفقة يقرر الوالي على إثرها إبطال المداولة بقرار معلل.

إذا لم يصدر الوالي قراره في أجل ثلاثين يوما فإن المداولة تنفذ بحكم القانون.

خصص المشرّع لهذه الرقابة مادة واحدة على الرغم من أهميتها، وهي المادة 127 من المرسوم الرئاسي 236-10 (**أنظر الملحق رقم01**)وعليها الرقابة الملائمة تهدف إلى التحقق من مطابقة الصفقة العمومية لأهداف الفعالية والاقتصاد، والتأكد من كون العملية موضوع الصفقة تدخل فعلا في إطار البرنامج والأسبقيات المرسومة، هذا ما يتضمن المحافظة على المال العام من جهة ومن جهة أخرى تحقيق الديمقراطية المحلية.[7]

المطلب الثاني: دور المراقب المالي والمفتشية العامة المالية في مكافحة الفساد الإداري.

يقصد بالرقابة المالية هي الرقابة التي تستهدف ضمان التصرفات المالية والكشف الكامل عن الانحراف ومدى مطابقة التصرفات المالية مع القوانين والقواعد النافذة، ولما لها من دور كبير في مكافحة الفساد الإداري.

والتي سنبرزها من خلال هذا المطلب، أولا سنتطرق إلى المراقب المالي، أما ثانيا فسنتطرق إلى دور المفتشية المالية للحد من الفساد الإداري.

الفرع الأول: المراقب المالي.

تكمن أهمية المراقب المالي في مراقبة الإلتزام بالصفقات التي تمارس من طرف الآمرين بالصرف ،وذلك بغرض التأكد من مشروعية تصرفاتهم، وفي ما يلي سنتطرق إلى تعريف المراقب المالي، وتوضيح مسؤولياته ومهامه.

---

6 بوضياف عمار، **الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي الجزائر تونس المغرب**، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد الأول بجاية2010ص10.

7 بوضياف عمار، مرجع سابق الذكر، ص11.

أولا– مسؤولية المراقب المالي: يعتبر المراقب المالي مسؤولا عن كافة التأشيرات التي يمنحها، كما ينقل عبء المسؤولية للمراقب المساعد في حدود الاختصاصات التي يخولها إليه، كالتأشيرات التي يسلمها بعنوان الرقابة المسبقة إلا أن هذه المسؤولية تسقط في حالة الرفض الرهائي للنفقة حتى لو استعمل الآمر بالصرف حق التغاضي.

وعلى المراقبين الماليين الرئيسيين أو المساعدين الإلتزام بالسر المهني عند دراسة الملفات والقرارات التي يطلعون عليها، وهم محميون قانونا من كل أشكال الضغوطات التي تقع عليهم عند ممارسة مهامهم.

هذا ومن أجل تفعيل أجهزة الرقابة ذات العلاقة المباشرة أو غير المباشرة بمكافحة الفساد الإداري، والتي كانت من بين التعليمات التي صدرها رئيس الجمهورية والمتعلقة بتفعيل أجهزة مكافحة الفساد، حيث أكد في هذا الجانب وعلى الصعيد العملياتي فيما يخص مراقبة الفساد والوقاية منه، وذلك بالعمل على تعبئة الآمرين بالصرف المعينين قبل غيرهم، وتعبئة المراقبين الماليين والمحاسبين العموميين الذين يتعين عليهم إحلال هذه المحاربة بين أولوياتهم، وهو ما يجعلهم تحت مسؤولية كبيرة وصعبة. [8]

ثانيا– مهام المراقب المالي:

تتمثل مهام المراقب المالي في الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية ،ويكفي بهذه الصفقة، على الخصوص بما يأتي:

1- تنظيم مصلحة المراقبة المالية وإدارتها وتنشيطها.

2- تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية فيما يتعلق بمراقبة النفقات الملتزم بها.

3- القيام بأية مهمة أخرى مترتبة عن عمليات الميزانية.

4- تمثيل الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية ولدى المجالس الإدارية ومجالس توجيه المنشآت العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الأخرى.

5- إعداد تقارير سنوية عن النشاطات وعروض الأحوال الدورية الوافية التي توجه إلى الوزير المكلف بالمالية.

6- تنفيذ كل المهام الفحص والرقابة المتعلقة بجوانب تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالمالية العمومية بناء على قرار من الوزير المكلف بالمالية.

7- ممارسة السلطة السلمية على الموظفين الموضوعين تحت تصرفه وتأطيرهم.

8- المشاركة في تعميم التشريع والتنظيم المرتبط بالنفقات العمومية.

[8] موسى بودهان، **النظام القانوني لمكافحة الرشوة**، دار الهدى، الجزائر،2010، ص301.

9- المشاركة في دراسة وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية المبادر بها من المديرية العامة.

10- إعداد تقييم سنوي ودوري حول نشاط المراقبة المالية. [9]

الفرع الثاني: المفتشية العامة المالية.

تتمثل صلاحيات المفتشية العامة للمالية كالتالي:

1 – رقابة المفتشية العامة للمالية على النفقات:

في مجال الرقابة بصفة عامة فإن المفتشية العامة للمالية لها صلاحيات واسعة في مراقبة التسيير المالي والمحاسبي لمختلف الهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، حيث تراقب مدى استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات أو الجمعيات مهما كانت أنظمتها القانونية بمناسبة حملات تضامنية، أو تطلب الهبة العمومية لدعم القضايا الإنسانية.

وتمتد رقابتها إلى كل شخص معنوي يستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية بصفة تساهمية، أو في شكل إعانة أو قرض أو تسبيق أو ضمان، وتكون تدخلات المفتشية العامة للمالية في مهام الرقابة أو التقويم أو الخبرة والتي تقوم حسب الحالة، بسير تطبيق التشريع المالي والمحاسبي وتسير الأموال، بإبرام الصفقات و الطلبات العمومية وتنفيذها، ودقة المحاسبات وانتظامها، وكذا تحديد مستوى الانجازات مقارنة مع الأهداف وشروط تعبئة الموارد المالية وتسيير اعتمادات الميزانية واستعمال وسائل السير، وشروط منح واستعمال المساعدات والإعانات التي تقدمها الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والمنشآت العمومية، تطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة بطلب الهبة العمومية، تقوم المفتشية العامة للمالية دوريا برقابة موسعة بتفتيش مصالح الإدارات كالهيئات الموضوعية تحت سلطة أو وصاية الوزير المكلف بالمالية وكذلك بتقدير نشاط وفعالية المصالح الرقابية التابعة لها، هذه المهام التي يكون فيها التدقيق والتقويم والخبرة لكل لأربعة مراقبين عامين للمالية موضوعين تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية. [10]

عند الانتهاء من مهام الرقابة، يعد تقرير أساسي يبرز المعاينات والتقديرات حول التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسة أو الهيئة المراقبة، وكذلك حول فعالية التسيير بصفة عامة، ويتضمن التقرير اقتراحات للتدابير التي من

9 برحيحي أمال، **الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر**، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم الحقوق، الجزائر 2015،ص ص75و 76.

10 المادة 21 من المرسوم التنفيذي272/08 المؤرخ في 2008/9/6، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية،الجريدة الرسمية،العدد50،مؤرخ في 2008/9/7.

شأنها أن تحسن التنظيم والتسيير وكذا نتائج المؤسسات ،أما عن التقرير السنوي الذي تعده المفتشية العامة للمالية فانه يتضمن حصيلة نشاطها وملخص معاينتها والأجوبة المتعلقة بها، وكذا الاقتراحات ذات الأهمية العامة اقتبستها من ذلك من أجل تكييف أو تحسين التشريع والتنظيم الذين يحكمان النشاطات الخاضعة لرقابتها، ويسلم التقرير السنوي إلى الوزير المكلف بالمالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد بخصوصها، وبالتالي تكون تدخلات المفتشية العامة للمالية في مجال الرقابة بشكل عام صائبة، وفي الصميم يتوجب فقط تطبيقها على أرض الواقع.[11]

2 – رقابة المفتشية العامة للمالية على الصفقات:

تتمثل رقابة المفتشية العامة للمالية في مراقبة الشروط الشكلية والموضوعية للصفقة، فمن الناحية الشكلية جمع المعلومات عن الصفقة والاستفسار عن الطريقة التي حددت بها الحاجة العامة، فالرقابة على تحديد الحاجيات فيما يتعلق بعدم تخصيص الصفقة يحد من الفساد المالي، وكذا البحث في طريقة إبرام الصفقة فإذا أبرمت عن طريق التراضي فيجب تطابقها مع الحالات القانونية والاستثنائية، التي تجعل من الآمر بالصرف يتجنبها ما عاد في الحالات التي نص عليه ا القانون، نظرا لما يترتب عليها من نتائج سلبية كالمحاباة و استغلال النفوذ و الرشوة والإضرار بالمصلحة العامة، تحديد الأهداف المتوخاة من الصفقة حتى لا ترصد اعتمادات مالية ضخمة لصفقة لا تعود بالمنفعة على المواطنين، كالاطلاع على دفاتر الشروط لمعرفة مدى تطابقها مع القوانين كالتنظيمات سارية المفعول، وه ذا لضمان سلامة المعاملات وأبعاد الجهات الرسمية عن كل ما يجلب الفساد المالي، وهو ما أكده قانون مكافحة الفساد فيما يتعلق ب "الصفقة العمومية" عندما نص على انه"يجب أن تؤسس الإجراءات المعمول بها في مجال الصفقات العمومية على قواعد الشفافية و المنافسة الشرعية وعلى معايير موضوعية".[12]

أما من الناحية الموضوعية فتعمل المفتشية العامة للمالية على التأكد من شرعية تشكيلة لجنة فتح الأظرفة وكذلك تقييم العروض، التأكد من مرعاة هامش الأفضلية للمنتوج ذو الأصل المحلي، معاينة محضر لجنة الصفقات المختصة، والتأكد من قرار تعيين هذه اللجنة وشرعية اجتماعها، وإذا نص بند في الصفقة على مراجعة أو تحيين الأسعار فيراقب كيفيات تطبيق هذا البند ومدى تطابقه مع الشروط القانونية، فكل ما يتعلق بالصفقة سواء قبل الإبرام أو أثناء أو بعد التنفيذ فانه يخضع للرقابة وذلك حفاظا من إبرام صفقات مشبوهة.

[11] المادة 21 من المرسوم التنفيذي، مرجع سابق الذكر.

[12] جديل بلخير، مرجع سابق الذكر، ص 90.

ورغم المهام المخولة لهذه المفتشية في مجال الرقابة اللاحقة والتدقيق والتحليل المحاسبي والمالي تبقى بعض المشاكل العالقة التي تكتنفها، فهناك الكثير من الهيئات لا تخضع لرقابتها أو لأي رقابة أخرى نذكر منها رئاسة الجمهورية، وزارة الدفاع الوطني، وبعض المنشآت العمومية الاقتصادية ومنشأة سوناطراك، كما يعاب عنها هو أن محققي المفتشية يحققون في تسيير الأموال العمومية تقدر بالملايير، مقابل أجرة لا تتوافق وأهمية وصعوبة المهام الموكلة لهم مما يشجعهم على الرشوة، بالإضافة إلى ذلك فإن دور مفتشية العامة المالية يتمثل في إعداد تقارير دون أن تكون لها صلاحيات أو إصدار حكم أو قرار، وفي الأخير عدم وجود تناسق بين عمل المفتشية العامة المالية والهيئات الأخرى ومجلس المحاسبة .[13]

المطلب الثالث: دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد الإداري.

تعتبر الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من أهم أنواع الرقابة، كونها تسعى للحفاظ على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وعلى هذا الأساس قام المشرع الجزائري بتنظيم مجلس المحاسبة، وذلك بدعمه بوسائل مادية وهياكل متنوعة وتشكيلة بشرية مختلفة، من أجل الوصول إلى النتائج المرغوب تحقيقها وضمان حسن سيره، بالإضافة إلى التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة، نجد انه زوّد كذلك باختصاصات قضائية و إدارية، وأعطيت له صلاحيات واسعة لمراقبة استعمال وتسيير الأموال العمومية.

وفيما يلي سنتطرق إلى أدوات مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد الإداري.

أدوات مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد الإداري.

لقد أناط المشرع الجزائري لمجلس المحاسبة باختصاصات قضائية و أخرى إدارية تهدف إلى الرقابة على الأموال العمومية، و أعطاه كذلك وسائل قانونية التي تسمح له بأداء وظيفة الرقابة على أكمل وجه، فحسب نص المادة 55 من القانون 95-20 هناك أربع طرق لممارسة العمل الرقابي، وتتمثل في حق الاطلاع وسلطة التحري(أولا)، رقابة نوعية التسيير(ثانيا)، ورقابة الانضباط وتسيير الميزانية المالية(ثالثا)، ومراجعة حسابات المحاسبين العموميين و الأمرين بالصرف (رابعا).

1- حق الاطلاع وسلطة التحري:

أعطى المشرع الجزائري لمجلس المحاسبة حق الاطلاع على كل الوثائق، التي من شانها أن تسهل رقابة العمليات المالية والمحاسبية أو اللازمة لتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته، كذلك لمجلس المحاسبة سلطة الاستماع

[13] جديل بلخير، مرجع سابق الذكر، ص90.

إلى أي عون في الجماعات والهيئات الخاضعة لرقابته، وله أيضا أن يجري كل التحريات الضرورية من أجل الاطلاع على الوسائل المنجزة بالاتصال مع إدارات ومنشآت القطاع العام، مهما تكن الجهة التي تعاملت معها مع مراعاة التشريع الجاري العمل به.

كما يمكن لقضاة مجلس المحاسبة في إطار المهمة المسندة إليهم، حق الدخول إلى كل المحلات التي تشملها أملاك جماعة عمومية أو هيئة خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة عندما تتطلب التحريات ذلك، ترسل إلى مجلس المحاسبة النصوص ذات الطابع التنظيمي الصادر عن إدارات الدولة والمتعلقة بالتنظيم المالي والمحاسبي والإجراءات المطبقة على تسيير الوسائل والأموال العمومية، فيمكن لمجلس المحاسبة أن يطلب من السلطات السلمية لأجهزة الرقابة الخارجية المؤهلة لرقابة الهيئات الخاضعة لرقابته، مهما يكن وضعها القانوني، الاطلاع على كل المعلومات أو الوثائق أو التقارير التي تمتلكها أو تعدها عن حسابات هذه الهيئات وتسييرها.

يمكن لمجلس المحاسبة استشارة اختصاصيين أو تعيين خبراء من شأنهم إفادته أو مساعدته في أشغاله إذا كانت العمليات الواجب مراقبتها أو أعمال التسيير الواجب تقييمها أو الوقائع المطلوب الحكم فيها تقتضي ذلك، يمكن للاختصاصيين أو الخبراء أو الأعوان في إطار المهام التي يكلفون بها من طرف قضاة مجلس المحاسبة وتحت رقابتهم، للاطلاع على الوثائق والمعلومات ويلزمون بالسر المهني.

حتى يتمكن مجلس المحاسبة من أداء عمله فلا يلتزم بالسر المهني أو الطريق السلمي، ومن أجل ضمان الطابع السري المرتبط بالوثائق أو المعلومات التي تمس بالدفاع أو الاقتصاد الوطني، يجب على المجلس اتخاذ كل الاحتياطات اللازمة للحفاظ على سرية الوثائق والمعلومات، ويمارس مجلس المحاسبة رقابته على أساس الانتقال إلى عين المكان فجائيا أو عند التبليغ مجلس المحاسبة له حق التدقيق في أي سجل أو أوراق يراها لازمة لقيامه بالرقابة، أما عن عمليات التدقيق فإنها تجرى في مقر الجهة التي توجد فيها الحسابات والسجلات والمستندات المؤيدة لها، فالتدقيق ينصب خاصة على الحالات المالية الخطيرة التي قد يكون فيها تبذير أو إسراف.

يجب على كل محاسب عمومي أن يودع لدى كتابة ضبط المجلس حسابه عن التسيير رفقة المستندات الثبوتية لذلك، وهذا في الآجال المحددة قانونا تحت طائلة العقوبات، كما يتعين على كل آمر بالصرف في الهيئات والمنشآت الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة أن يقدم حسابه في الآجال القانونية تحت طائلة العقوبات.[14]

14 أيت ماتن دليلة و أيت عيسى سليمة،**مجلس المحاسبة كآلية لمكافحة الفساد في الجزائر حقيقة أم خيال؟**، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون الجماعات المحلية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية قسم القانون العام، 2014، ص15.

2- رقابة نوعية التسيير:

يعمل مجلس المحاسبة على رقابة الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته، كما يقوم مجلس المحاسبة بالتأكد من مدى توفر الشروط المطلوبة لمنح استعمال الإعانات والمساعدات التي تمنحها الدولة أو إحدى الهيئات والمصالح العمومية التابعة لها، كما يراقب الموارد التي جمعتها الهيئات من التبرعات العمومية من أجل دعم قضية إنسانية أو اجتماعية أو علمية فالغرض من هذه الرقابة التأكد من مطابقة النفقات التي صرفتها مع الأهداف المسطرة مسبقا.

بعد انتهاء المجلس من المهام الرقابية واختتام أعماله يقوم بوضع تقارير تقييميه تضم كل الملاحظات والعمليات التي قام بها ليتم إرسالها إلى مسئولي المصالح والهيئات المعنية وإلى سلطاتهم الوصية والسلمية، حتى تتمكن هذه الأخيرة من الرد وتقديم ملاحظاتها في الآجال التي يكون مجلس المحاسبة قد حددها مسبقا، ثم بعد ذلك يضبط تقييمه النهائي ويصدر كل التوصيات والاقتراحات لتحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح والهيئات المراقبة لإرسلها إلى مسؤوليها وكذا إلى الوزراء والسلطات الإدارية المعنية، حيث يتعين على مسئولي الجماعات والهيئات الخاضعة لرقابته الذين أرسلت إليهم النتائج النهائية لعمليات الرقابة المنجزة، أن يبلغوها لهيئات المداولة في أجل أقصاه شهرين يخطر المسئولون المعنيون مجلس المحاسبة بهذا التبليغ.[15]

3- رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

تعتبر مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، الأخطاء أو المخالفات التي تكون خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية، على هذا الأساس فيمكن لمجلس المحاسبة أن يعاقب على:

- خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإرادات والنفقات.
- استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة والجماعات الإقليمية والمنشآت العمومية، أو الممنوحة بضمان منها لأهداف غير الأهداف التي منحت لأجلها صراحة.
- الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقا للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية.
- الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.[16]

[15] رزوقي مليكة، **أساليب مكافحة الفساد في الإدارة المحلية**، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة,2013, ص31 .

[16] المادة 89 أمر من رقم 95-20، مرجع سابق الذكر.

– خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء، إما تجاوزا ما في الاعتماد، و إما تغييرا للتخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة.

– تنفيذ عمليات النفقات الخارجية بشكل واضح عن هدف أو مهمة الهيئات العمومية.

– الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية.

– عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات وسجلات الجرد، والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية.

– التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة.

– كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية التي كانت موضوع اقتطاع من المصدر في الآجال، ووفق الشروط التي اقرها التشريع المعمول به.

– التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامات تهديديه أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء.

– الاستعمال التعسفي لإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أسس قانونية أو غير تنظيمية.

– أعمال التسيير التي تتم باختراق القواعد إبرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية.

– عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك العمومية التي لم تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزة من طرف الإدارات والهيئات العمومية.

– تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه. [17]

فإن المجلس في هذه الحالة يحمل المسؤولية لأي مسير أو عون تابع للمؤسسة، أو المرافق أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته المسؤولية عن هذا الخطأ المرتكب، حيث يعاقب على هذه المخالفات بغرامة يصدرها في حق مرتكبيها، بحيث لا يتعدى مبلغ الغرامة المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند ارتكابه للخطأ المعاقب عنه.

[17] بن داود إبراهيم، **الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري** مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003، ص110.

إذا كشفت نتائج تدقيقات المجلس التي تضبطها الغرفة المختصة قانونا، أن المخالفة التي ارتكبها العون تمثل خرقا صريحا لقواعد الانضباط في مجال الميزانية و المالية، فهنا يوجه رئيس الغرفة تقرير مفصل إلى مجلس المحاسبة، قصد تبليغه إلى الناظر العام، الذي بعد تلقيه المعلومات الإضافية التي يطلبها عند الاقتضاء من الغرفة القطاعية المختصة، يقوم إما بحفظ الملف بموجب قرار معلل قابل للإلغاء، أمام تشكيلة خاصة تتكون من رئيس الغرفة و مستشارين من مجلس المحاسبة ويطلع رئيس الغرفة المعنية بذلك.

وبخلاف ذلك، فإنه يحرر استنتاجاته ويرسل ملف القضية إلى رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية قصد فتح تحقيق، وهنا يقوم رئيس مجلس المحاسبة بتعيين مقرر من بين المستشارين لدراسة الملف ويمكن لشخص المتابع أن يستعين بمحام أو مساعد يختاره، وفي ختام التحقيق يحرر المقرر تقريره، ويرسله إلى رئيس المحاسبة بغية تبليغ الناظر العام وهنا نكون أمام حالتين: [18]

* **الحالة الأولى**: إما أن تثبت نتائج التحقيق انه لا وجه للمتابعة، فهنا للناظر العام حفظ الملف، ويبلغ رئيس مجلس المحاسبة بذلك.

* **الحالة الثانية**: إما أن يحال الملف على غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، حيث يرسل الناظر العام كل الملف مصحوب باستنتاجاته المكتوبة والمعللة إلى رئيس هذه الغرفة، والذي بدوره يقوم بتعيين قاضي مقرر من ضمن قضاة الغرفة، يكلفه بتقديم اقتراحاته حول الملف، ثم يقوم رئيس الغرفة بتحديد تاريخ الجلسة بعد إعلام رئيس مجلس المحاسبة والناظر العام بذلك، ويتم بعدها استدعاء الشخص محل المتابعة برسالة موصى عليها من طرف رئيس الغرفة، فهو أخر إجراء لانعقاد جلسة غرفة الانضباط، وذلك بمساعدة كاتب الضبط وحضور الناظر العام، حيث تقوم الغرفة بعد الاطلاع على اقتراحات المقرر واستنتاجات الناظر العام وشروحات الشخص المتابع بالبت بأغلبية أصوات أعضائها ويرجح صوت الرئيس في حالة التساوي، والفصل في القضية يكون في جلسة علنية بموجب قرار يوقعه رئيس الجلسة، المقرر،كاتب الضبط، ليبلغ بعدها القرار إلى الناظر العام والى الشخص محل المتابعة.

[18] بن داود إبراهيم، مرجع سابق الذكر، ص110.

4- مراجعة حسابات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين.

1 – مراجعة رقابة نوعية التسيير (مراجعة الحسابات الإدارية):

تتمثل في الحسابات التي يقدمها الآمرون بالصرف للهيئات العمومية، والهدف منها التصريح بتطابق الحسابات الإدارية التي يقدمها الآمرون بالصرف الخاصة برئاسة الجمهورية والوزارات والولايات والبلديات، مع حسابات التسيير التي يقدمها المحاسبون العموميون لدى نفس الهيئات السابقة، مما يسمح بالتبادل الرقابة بينهما فحسب المادة 55من قانون المحاسبة العمومية90-21 فإن وظيفة الأمر بالصرف تتنافى مع وظيفة المحاسب العمومي. يمسك الأمر بالصرف سجلا يسمى الحساب الإداري يحدد فيه ما يوجد في الميزانية ومدى انجازها أو بصفة عامة جدول للتقديرات والانجازات، والحساب الإداري يأتي في آخر السنة حول ما حقق من انجازات.

وعلى هذا الأساس يقوم رئيس الغرفة بإصدار أمر يسجل أمام كتابة الضبط للقيام بمهمة مراجعة نوعية التسيير، بحيث تسلم إلى القضاة الذين ينتقلون إلى البلدية لمراقبة ميزانية التسيير والتجهيز خلال المدة المحددة، ويعين مقرر لذلك والذي بدوره يودع تقريره لدى كتابة الضبط في المدة المحددة وفي هذه الحالة يصدر رئيس الغرفة أمر تعيين تشكيلة مداولة حول التقرير تسمى بالمداولة الأولى حيث يجتمعون في تاريخ معين من أجل مناقشة التقرير، مثلا جاء بالأمر بالصرف وليس له سند قانوني، ثم يعمل المقرر نسخة نهائية للتقرير، ويكون إما بتعديله حسب الملاحظات أو إرساله إلى المعنيين، وتحدد القائمة من طرف المقرر، و يكون الرد في اجل شهر من يوم التبليغ، وبعد انتهاء هذه المدة تعين بأمر تشكيلة ثانية تسمى تشكيلة اتخاذ القرار، وتتخذ قراراتها على أساس الأجوبة المقدمة للمعني وتقرير المقرر. [19]

2 – تصفية الحساب (مراجعة حسابات المحاسبين العموميين):

يتمثل كإجراء أولي لمراجعة حسابات المحاسبين العموميين، إلزامه بتقديم حسابات تسييره إلى المجلس بعد نهاية كل سنة مالية، والتي تشمل مجمل العمليات المنفذة من قبله مباشرة أو من قبل المحاسبين والوكلاء التابعين لهم، ويتم بعد ذلك التدقيق تلك الحسابات، بالتحقق أولا من أنها تتضمن كل العمليات المنفذة خلال السنة المالية المعنية، ويتم التحقق والفحص بالرجوع إلى سندات الإثبات ومختلف الوثائق المتعلقة بها، بهدف التأكد من شرعيتها وصحتها من الناحيتين القانونية والمالية.

20 تنص المادة 23 من قانون رقم 90-21 فإن"الآمر بالصرف كل شخص يؤهل بتنفيذ العمليات التالية:الإثبات التصفية التحصيل الالتزام بالتحصيل"

إذا كانت عمليات المراقبة لا توجد فيها أي مخالفة أو نقص في الأموال والقيم، فان المجلس يبث في مسؤولية المحاسب بقرار نهائي يقضي به إبراء مسؤولية المحاسبين، وإخلاء الذمة التي تسمح لهم باتخاذها كحجة قانونية، سواء ما يتعلق بالتحرر من التزامات وظيفتهم أو المطالبة برفع اليد على الضمانات التي قدموها إلى الهيئات المعنية عند مباشرة مهامهم.

أما في حالة وجود مخالفة ونقص في الأموال العمومية، فالمجلس يبث أولا بقرار مؤقت، يتضمن أوامر إلى المحاسب المعني، الذي يلزم بالرد عليها بتقديم تبريرات ومستندات ثبوتية والتوضيحات اللازمة التي تبرئ مسؤوليته من المخالفات المسجلة على تسييره، أو إثبات أن مبالغ النفقات المدفوعة وغير المشروعة، أو الإرادات المبررة عدم تحصيلها أو نقص الأموال والقيم قد تم تسديدها من طرف المدينين بها أو من طرفه هو بأمواله الخاصة، ويكون الرد على القرار المؤقت في أجل شهر من تاريخ التبليغ قابل للتجديد.

بعد الرد على القرار المؤقت ونهاية الأجل المحددة فإن المجلس يصدر قرار نهائي يبرئ بموجبه مسؤولية المحاسب الذي قام بتبرير كل المخالفات المنسوبة إليه في القرار المؤقت، أو قام بإثبات بتسديده للمبالغ المترتبة فيها في ذمته الخاصة، فإذا لم يقم بهذا فانه يوضع في حالة مدين بالحكم عليه، ويدفع مبالغ النفقات المسددة وغير المشروعة أو الإيرادات غير مبرر عدم تحصيلها أو نقص في الأموال والقيم .[20]

تتبع نفس إجراءات المراجعة بالنسبة لحسابات الأشخاص الذين يصرح مجلس المحاسبة بأنهم محاسبون فعليون، ويقصد بهم الأشخاص الذين تنسب إليهم أفعال تسيير الأموال العمومية دون أن تكون لم صفة المحاسبين العموميين، فيمكن معاقبتهم بغرامة مالية قد يصل مقدارها 10.000دج ،وذلك حسب المبالغ محل التهمة ومدة حيازتها أو تداولها.

ما يمكن الإشارة إليه خلال هذه الدارسة أن القيام بمهمة مراجعة الحسابات من طرف مجلس المحاسبة في الجزائر ما يزال يتميز بعدم التنظيم و العشوائية، فبدلا من تطبيق وتكريس مبدأ المساءلة عن طريق الحكم سنويا أو دوريا على الأقل على حساباتهم، ولكن في الواقع نجد أن من بين آلاف الحسابات التي تودع لدى المجلس عند نهاية كل سنة مالية، لا تراجع منها إلا نسبة ضئيلة جدا، ويعود ذلك إلى سوء الطريقة المتبعة حاليا على مستوى غرف المجلس بحيث تلجأ في معظم الأحيان إلى مراجعة أخر حساب تسيير مودع لأي محاسب عمومي دون التطرق إلى مراجعة الحسابات السابقة، مما يؤدي إلى إتلاف آلاف الحسابات كل سنة، وإضافتها إلى الحسابات التي لم يتمكن قط من مراجعتها منذ وجوده، إضافة إلى وجود إشكال تقني لهذه الطريقة، فكيف يمكن مراجعة حسابات

[20] المادة 23 من قانون 90-21، مرجع سابق الذكر.

تتضمن بالضرورة أرصدة حسابات سابقة لم تتم مراجعتها أو التحقق من الصحة القانونية والمادية للعمليات المتعلقة بها،زيادة إلى وجود أسباب عديدة تتعلق بتنظيم المجلس، اختصاصاته، وسائله و ظروف عمله.

المبحث الثاني: الإطار النظري لمصلحة المراقبة المالية لولاية المدية.

قمنا بدراسة الرقابة ودورها في مكافحة الفساد الإداري بشكل عام، وارتأينا أن المراقبة المالية لها دور كبير في مكافحة الفساد الإداري، لذلك خصصنا هذا المبحث لدراسة المراقبة المالية لولاية المدية.

سنتطرق في هذا المبحث إلى تعريفها بالإضافة إلى هيكلها التنظيمي وتحليله من خلال إبراز أهم المهام التي تقوم بها مكاتبها المختلفة.

المطلب الأول: تعريف مصلحة المراقبة المالية لولاية المدية.

سنتطرق إلى تعريف المصلحة المراقبة المالية حسب ما أتى به القانون رقم92-414:

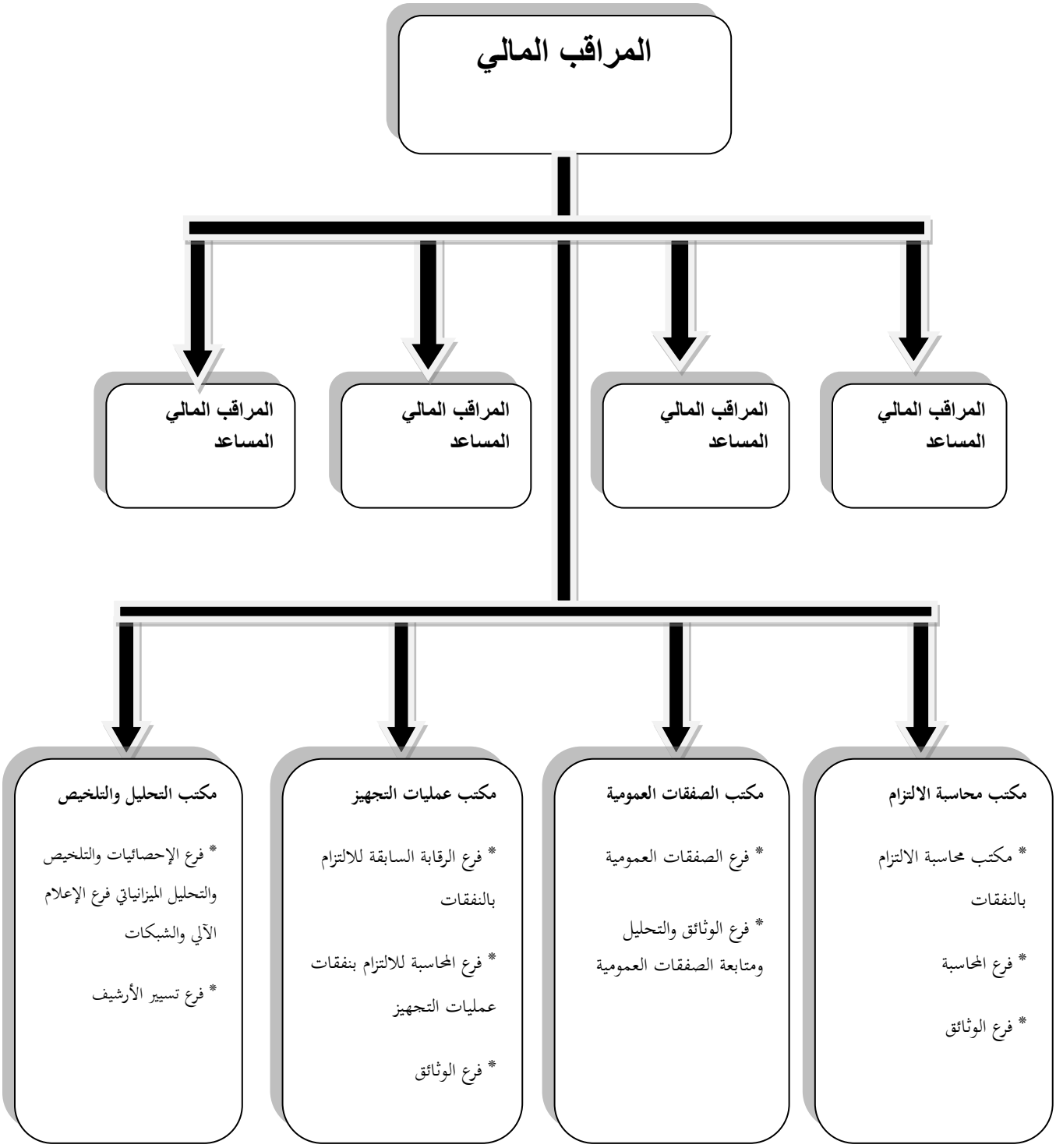
تعتبر مصلحة المراقبة المالية من الأجهزة الرقابية التي تعطي تقارير المتعلقة بالتصرف في الأموال، ومن البديهي أن تقوم بعملية المراجعة والرقابة في هذه المصلحة تتم على النفقات، بحيث لا يمكن أن تتم المراقبة على تحصيل الإيرادات، ولكنها تعني هنا الموافقة مقدما على تقدير الإيرادات وتوزيعها على بنود المصروفات، تقوم على منع وقوع الأخطاء والمخالفات المالية في أكثر الأحيان، حيث تقوم بالمساعدة على الدقة في تطبيق وتنفيذ القوانين واللوائح والتعليمات المالية، لذلك للمصلحة آثار سريعة على الرقابة قبل وقوع الحدث المالي، ويعتبر هذا من أهم مميزات الرقابة الناجحة وتسهم على تخفيف المسؤولية الملقاة على عاتق رجال الإدارة القائمون بالتنفيذ، وذلك لتحققهم من مشروعية وسلامة التصرف قبل البدء فيه كالآمر بالصرف والمحاسب العمومي. [21]

المطلب الثاني: دراسة الهيكل التنظيمي لمصلحة المراقبة المالية للولاية.

الفرع الأول: الهيكل التنظيمي لمصلحة المراقبة المالية للولاية.

[21] مسعي محمد،**المحاسبة العمومية**، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة،2003، ص152.

الشكل3-1: الهيكل التنظيمي لمصلحة المراقبة المالية للولاية



المصدر: المراقب المالي المساعد حميدي أحمد.

الفرع الثاني: تنظيم مصالح المراقبة المالية.

بعد أن وضحنا الهيكل التنظيمي للمصلحة المراقبة المالية نأتي على تقديم وتعريف كل فرع المصلحة وكذلك مهام كل واحدة منها كما يلي:

أولا – المراقب المالي:

هو شخص تابع لوزارة المالية، ويتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري يمضيه الوزير المكلف بالميزانية، ويكون مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية ويعمل بمساعدة مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري، ورقابة المراقب المالي هي رقابة شرعية وليست مراقبة ملائمة إذ أنها تقوم على رقابة شرعية النفق.[22]

1- ويمكن أن نميز بين نوعان من المراقبين، المراقب المالي والمراقب المالي المساعد وكل منهما يعين من بين الموظفين الذين يمارسون مهامهم في المديرية العامة للميزانية، وكل حسب رتبته.

2- المراقب المالي مسؤول عن تسيير مصلحة المراقبة المالية.[23]

3- المراقب المالي المساعد مسؤول في حدود الاختصاصات التي يفوضها إليه المراقب المالي عن الأعمال التي يقوم بها وعن التأشيرات التي يسلمها.

4- تمثل المهمة الرئيسية للمراقب المالي في المصلحة مراقبة مشروعية عمليات تنفيذ النفقات العمومية، ومطابقتها للأنظمة والقوانين المعمول بها، إضافة إلى الإشراف على متابعة الوضعية المالية للمؤسسات المكلفة بمراقبتها.

وتطبيقا للمادة 09 من المرسوم التنفيذي 414-92 المؤرخ في 1992/11/14 والمتعلق بإجراءات الالتزام المالي يتحقق المراقب المالي من:[24]

أ- صفة الآمر بالصرف.

ب- مشروعية النفقة العمومية ومطابقتها بالقوانين والأنظمة المعمول بها.

ج- توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.

د- التخصيص القانوني للنفقة.

هـ- مطابقة مبلغ الإلتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.

---

[22] المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، المؤرخ في 2011/11/21 المتعلق بمصالح المراقبة المالية.

[23] المادة145 من المرسوم التنفيذي رقم92-374 المتعلق بالموظفين في الوزارة المكلفة بالمالية.

[24] المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 09-414 المؤرخ في 1992/11/21 المتعلق بإجراءات الالتزام.

ثانيا – المراقب المالي مساعد:

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

1- مساعدة المراقب المالي في ممارسة مهامه، في حدود ما يسمح له القانون.

2- إعداد تقرير للمراقب المالي عن نشاطه وظروف ممارسة الصلاحيات المسندة إليه.

3- إنابة المراقب المالي في حالة غيابه أو حصول مانع له، حسب الشروط والكيفيات التي تحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية.

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

ثالثا– شروط إنابة المراقب المالي:

في حالة الغياب غير المتوقع للمراقب المالي أو حدوث مانع للمراقب المالي، تمارس صلاحيات هذا الأخير، من طرف المراقب المالي المساعد، يعين مسبقا بصفته نائبا عنه، باقتراح من المراقب المالي وبموجب مقرر صادر عن المدير العام للميزانية عندما يتعلق الأمر بمصالح المراقبة المالية لدى الولاية والبلدية ويتولى المراقب المالي المساعد النيابة بموجب مقرر صادر عن المدير العام للميزانية عندما يتعلق الأمر بمصالح المراقبة المالية لدى الولاية والبلدية:

- في حالة الشغور المؤقت لمنصب المراقب المالي.
- في حالة غياب المتوقع للمراقب المالية اقتراح من هذا الأخير.
- كما يمارس المراقب المالي المساعد جميع الصلاحيات المخولة للمراقب المالي طيلة فترة النيابة.

يتم تحديد عدد المراقبين الماليين لدى الإدارة المركزية والولاية والبلدية، وكذا عدد المراقبين الماليين المساعدين الملحقين بكل مراقب المالي، وكذا تنظيم مصالح المراقبة المالية في مكاتب وفي فروع بقرار من طرف الوزير المكلف بالميزانية بطلب من المراقب المالي.[25]

حيث تقرر تقسيم مصلحة الرقابة المالية من مكتبين 02 إلى أربعة 4 مكاتب، توضع تحت سلطة المراقب المالي

[25] الجريدة الرسمية المؤرخة في 2011/12/27 , العدد64 , المرسوم التنفيذي رقم381/11 ,المادة05 يتعلق بمصالح المراقبة المالية .

الذي يساعده من ثلاثة 03 إلى خمسة 05 ، مراقبين ماليين مساعدين.

وهذه المكاتب هي على الشكل التالي:

أ- مكتب محاسبة الالتزامات.

ب- مكتب الصفقات العمومية.

ج- مكتب عمليات التجهيز.

د- مكتب التلخيص والتحليل.

حيث يتم تعيين رؤساء مكاتب بقرار من الوزير المكلف بالميزانية، بناء على الاقتراح من المراقب المالي من بين

* الموظفون الذين ينتمون على الأقل إلى رتبة مفتش محلل مركزي للميزانية أو رتبة معادلة لها.

* الموظفون المرسمون الذين ينتمون إلى رتبة مفتش محلل رئيسي للميزانية أو مفتش محلل للميزانية أو رتبة معادلة لهما، الذين يثبتون 03 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.[26]

1 – مكتب محاسبة الالتزامات بالنفقات:

تتمثل المحاسبة التي يمسكها المراقب المالي في مجال نفقات التسيير في ما يلي:

* الاعتمادات المفتوحة أو المخصصة حسب الأبواب والمواد.

* ارتباط الاعتمادات.

* تحويل الاعتمادات.

* التفويضات بالاعتماد التي تمنح للآمرين بالصرف الثانويين.

* الالتزام بالنفقات التي تمت.

* الأرصدة المتوفرة

كما تتمثل محاسبة الالتزامات، التي يمسكها المراقب المالي في مجال نفقات التجهيز والاستثمار العمومي، طبقا لمقرر البرامج أو التفويض ترخيص البرامج المبلغة له من السلطة المؤهلة بالنسبة لكل قطاع فرعي من مدونة الاستثمارات العمومية وبالنسبة لكل عملية .[27]

والخدمات والدراسات، لحساب المصلحة المتعاقدة حيث تبرم الصفقات العمومية وفقا لإجراء المناقصة الذي

[26] المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 381/11.

[27] المادة 28 من المرسوم التنفيذي 414/92.

يشكل القاعدة العامة، أو وفقا لأجراء التراضي وذلك من خلال تحديد المتعامل المتعاقد، بيانات الصفقات، أسعار الصفقات، وكيفية الدفع، والضمانات المقدمة، أجال التنفيذ .[28]

2 – مكتب الصفقات العمومية :

الصفقات العمومية هي عقود مكتوبة، تبرم وفق شروط المنصوص عليها، قصد إنجاز الأشغال أو اقتناء اللوازم تخضع الصفقات العمومية التي تبرمها المصالح المتعاقدة للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ وقبل تنفيذها وبعدها، حيث تمارس عمليات الرقابة التي تخضع لها الصفقات في شكل رقابة داخلية ورقابة خارجية ورقابة الوصاية، فبعد دراسة ملف الصفقة وفي حالة الموافقة عليه ومنح التأشيرة، تبلغ المصلحة المتعاقدة والسلطة الوصية عليها، وعليه فبعد تحصلها على تأشيرة لجنة الصفقات العمومية، تبادر المصلحة المتعاقدة بإعداد ملف الالتزام، لتعرضه على المراقب المالي.

وتجدر الإشارة إلى أن تأشيرة المراقب المالي التي يمنحها قبل انجاز العقد، الصفقة لا تعبر سوى ضمان وتأكيد وجود رخصة البرامج التي تسمح بإبرام الصفقة، كما تعتبر التأشيرة الممنوحة من طرف لجنة الصفقات العمومية المختصة، في إطار الرقابة السابقة المشاريع الصفقات العمومية إلزامية على المراقب المالي.

حيث تبدأ رقابة المراقب المالي من مرحلة قيام العقد الخاص بالصفقة وتنتهي بتصفية الحساب:

المرحلة الأولى: تبدأ بحضور ممثل وزارة المالية في لجنة اختيار المتعاقد

المرحلة الثانية:عند وضع التأشيرة من أجل تسديد الحساب

كما يتأكد قبل وضع تأشيرته، من صحة الاسم العائلي والشخصي للمتعاقد، إذا كان شخصا طبيعيا والاسم التجاري والمقر الاجتماعي وممثله إذا كان شخصا معنويا، كما يراقب محل الصفقة وما إذا كانت مطابقة لما جاء في الإعلان عنها، ويتأكد من صحة الوثائق المرفقة حتى يتجنب أي نزاع يمكن أن يحصل لاحقا، وأثناء تسديد الأقساط يتأكد المراقب المالي من كون النفقات قد صرفت من اعتماد متوفر، وأن نوعها مطابق لباب الميزانية المقترح اقتطاعها منه، وأنها مقدرة بكيفية صحيحة وكونها مشروعة بالنسبة للقوانين والأنظمة، ويتحقق المراقب المالي أيضا من كون الالتزام المقترح يتعلق حقيقة بمجموع النفقة التي تلتزم الإدارة باقتطاعها طيلة السنة.

غير أنه وفي حالة ما إذا لاحظ المراقب المالي نقائص بعد التأشيرة على مشروع الصفقة يقوم بتبليغ كل من الوزير المكلف بالميزانية ورئيس لجنة الصفقات العمومية المختصة والآمر بالصرف المعني عن طريق إشعار.[29]

[28] الجريدة الرسمية المؤرخة في 2012/01/26، العدد04، المرسوم الرئاسي رقم 23/12، المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية.

[29] المادة 07، من المرسوم التنفيذي 374/09.

يكلف مكتب الصفقات العمومية، لاسيما ب:

* دراسة مشاريع دفاتر شروط المناقصات أو التراضي التي يكون فيها المراقب المالي أو ممثله مقررا أو عضوا في لجنة الصفقات.

* دراسة مشاريع الصفقات العمومية والملاحق التي يكون فيها المراقب المالي أو ممثله مقررا أو عضوا في لجنة الصفقات.

* إعداد التقارير التقدمية والتحليلية المتعلقة بمشاريع العقود التي تمت دراستها.

* المساهمة مع مكتب عمليات التجهيز في دراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات العمومية والملاحق التي لا تدخل ضمن اختصاص لجان الصفقات.

* تحضير الإشعارات المبينة للنقائص الملاحظة في الصفقات العمومية والملاحق المؤشر عليها من طرف لجان الصفقات العمومية المؤهلة، بالتنسيق مع مكتب عمليات التجهيز.

* متابعة الملفات التي تكون موضوع رفض التأشير أو تغاضي.

* إعداد التقارير المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 29 -414.

* تشكيل رصيد وثائقي متعلق بالصفقات العمومية والنفقات العمومية.

* إعداد تحاليل دورية متعلقة بالصفقات العمومية. [30]

3 – مكتب عمليات التجهيز:

نفقات التجهيز هي نفقات تتعلق بالتجهيزات الجماعية وأشغال المنشآت الأساسية الكبرى الاقتصادية ولاجتماعية، تهدف من خلالها الدولة إلى تكوين رؤوس أموال بقصد تنمية الثروة الوطنية حيث إن تسيير نفقات التجهيز يعتمد على نظام خاص قائم على عدة أدوات أهمها

أ– نظام رخص البرامج : إن تنفيذ نفقات التجهيز، وتحضيرها ومراقبتها تخضع لنفس قواعد المالية العمومية والمحاسبة العمومية غير أنها تمتاز ببعض الخصائص والوصيات لا سميا على مستوى مرحلة الالتزام والدفع، حيث يسمح بالالتزام بعد اعتماد رخص البرامج ولا يمكن الدفع إلا بعد الترخيص باعتمادات الدفع. [31]

[30] قرار وزاري مشترك 2012/5/9، يحدد عدد المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين وكذلك تنظيم مصالح المراقبة المالية في مكاتب وفروع المؤرخة في2013/05/26، العدد28.

[31] المادة09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

ب– تسيير ومراقبة رخص البرامج واعتمادات الدفع:

في ما يخص تسيير رخص البرامج واعتمادات الدفع يبلغ الوزراء المختصون ومسؤولي المنشآت والإدارات المخصصة وكذا الولاة إلى مصالح الوزير المكلف بالمالية جميع المعلومات المرتبطة بإعداد التجهيزات العمومية الممولة من طرف الدولة وتنفيذها وتقويمها، ويحدد مضمون ذلك ودورية عند الحاجة بتعليمة من الوزير المالية في ما يخص مراقبة مشاريع التجهيز.

يقدم المراقب المالي مقرر التسجيل وبطاقة الالتزام ليسجل المعلومات المتعلقة بالمشروع، ويطابقها مع مقرر البرامج ثم يمنح التأشيرة، وفي نفس الشيء بالنسبة لمقررات إعادة التقييم، تخفيض أو تغيير هيكل المواصفات حيث يجب أن تحمل تأشيرة المراقب المالي، وبعدها يقوم بالرقابة على بقية الالتزامات الناتجة عن تنفيذ المشروع ليضمن عدم تجاوز مجموعها للمبلغ المنصوص عليه في مقرر التسجيل هذا إلى جانب القيام بالمهام التي نصت عليها المادة09 من المرسوم التنفيذي 92-414.[32]

يكلف مكتب عمليات التجهيز، لاسيما ب:

* التكفل بترخيص البرامج والتعديلات المدخلة عليها.
* الرقابة السابقة لمشاريع الالتزام بالنفقات التي يتكفل بها المكتب.
* مسك محاسبة الالتزامات بالنفقات التي يتكفل بها المكتب.
* إعداد مذكرات الرفض وكذلك مسك سجلات تدوين التأشيرات الرفض.
* متابعة الملفات التي تكون موضوع رفض أو تغاضي.
* إعداد الوضعيات الإحصائية الدورية المتعلقة بالالتزامات بالنفقات التي يتكفل بها المكتب.
* تشكيل رصيد وثائقي متعلق بالنفقات لاسيما نفقات الاستثمار العمومي.

4 – مكتب التحليل والتلخيص:

هي مصلحة تشرف على التحليل على مستوى المصالح الرقابة من فكرة الالتزام إلى غاية التجسيد الفعلي والتنفيذ من طرف مصلحة التلخيص، وذلك عن طريق متابعة دورية ودقيقة للمعطيات في كل سنة مشاريع قرارات برنامج عمل، تمنح فيه كل المعلومات والتقارير اللازمة للمراقب المالي على مستوى الوزارة والولاية والبلدية ولها الحق في اقتراح خطط لسير مصالحها، مكتب المحاسبة الالتزامات، مكتب الصفقات العمومية، مكتب

[32] المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

عمليات التجهيز، كما تقوم بمتابعة دوريا لمشروع ما أو نفقة ما، لفائدة قطاع ما أو بلدية.

ما يكلف مكتب التحليل والتلخيص، لاسيما ب: [33]

* تشكيل قواعد بيانات إحصائية.

* تحليل وتلخيص الوضعيات الإحصائية المقدمة من طرف المصلحة.

* إعداد التقرير بالتنسيق مع المكاتب الأخرى للمصلحة.

* المساهمة في تنفيذ المخطط التوجيهي للإعلام الآلي للمديرية العامة للميزانية، على المستوى المصلحة.

* المساهمة في تحسين المحيط المعلوماتي ونظام المعلومات للمصلحة وكذلك حفظ أرشيف المصلحة وتسييرهم

المطلب الثالث: المهام الأخرى المرتبطة بممارسة المراقب المالي.

فضلا عن الأعمال التي يقوم بها المراقب المالي في مجال الرقابة والتدقيق، فإنه مكلف بموجب أحكام قانون المحاسبة العمومية والمرسوم التنفيذي رقم414/29 ,بعض المهام الأخرى التي تساعدهم على القيام بصلاحياتهم الرقابية و فيما يلي نذكر هذه المهام:

1- مسك المحاسبة:

في إطار ممارسة المراقب المالي لمهامه المرتبطة بالرقابة والتدقيق، يقوم المراقب المالي إضافة إلى ذلك، وطبقا للمواد 27و28و29 من المرسوم التنفيذي رقم 414/29 بمسك محاسبة الالتزام بالنفقات.

الهدف بمسك محاسبة الالتزام بالنفقات وهو تحديد مبلغ الالتزام بالنفقات التي تمت من الاعتمادات المسجلة في الميزانية التسيير في كل وقت أو في تسجيل البرامج و مبلغ الأرصدة المتوفرة.

أ – مسك المحاسبة الالتزام بالنفقات في مجال نفقات التسيير: [34]

* الاعتمادات المفتوحة أو المخصصة حسب الفصول والمواد.

* ارتباط الاعتمادات.

* تحويل الاعتمادات.

* التفويضات الاعتمادات التي تمنح للأمرين بالصرف الثانويين.

* الالتزام بالنفقات التي تمت.

[33] المادة 03, قرار وزاري مشترك مؤرخ في 2012/05/09 .

[34] لطفي فاروق زلاسي: دور المراقبة المالية في تسيير وترشيد النفقات العمومية، جامعة حمه لخضر بالوادي، من متطلبات شهادة الماستر،2015، ص81.

* الأرصدة المتوفرة.

ب – مسك المحاسبة الالتزام بالنفقات في مجال نفقات التجهيز و الاستثمار:

* الترخيصات بالبرامج وعند الاقتضاء إعادة التقييمات المتتالية.

* التفويضات بتراخيص البرامج.

* الأرصدة المتوفرة.

2 – الدور الاستشاري للمراقب المالي:

يقوم المراقب المالي بدور المستشار المالي للأمرين بالصرف، وذلك تطبيقا لأحكام المادة 58 من القانون90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، و يتمثل ذلك في جلب انتباه الأمرين بالصرف حول مقتضيات التشريع و التنظيم المعمول بهما في مجال المالي والميزاني وتقديم النصائح لهم بشأن ما يمكن أن يعتبرونه انحرافا عن قواعد حسن التسيير

3 – إعلام وزير المالية:

إضافة إلى المهام السابقة، وتطبيقا لأحكام المواد 25و26و23 من المرسوم التنفيذي 92-414، فإن المراقب المالي يقوم ب:

* إرسال إلى الوزير المكلف بالميزانية (المديرية العامة للميزانية)حالات دورية معدة لإعلام المصالح المختصة بتطور الالتزام بالنفقات وبتعداد المستخدمين.

* إرسال إلى الوزير المكلف بالميزانية (المديرية العامة للميزانية) على سبيل العرض، والى الأمرين بالصرف على سبيل الإعلام، تقريرا يستعرض فيه شروط التنفيذ والصعوبات التي لاحظها في تسيير الأملاك العمومية وكذا كل الاقتراحات التي من شأنها أن تحسن شروط صرف الميزانية.

* وكنتيجة لكل ذلك تعد المصالح التابعة للوزير المكلف بالميزانية تقرير ملخصا عاما يوزع على مجموع الإدارات المعنية والمؤسسات الرقابية.

4 – الرقابة الخاصة:

فضلا عن مهام الرقابة السابقة التي يقوم بها المراقب المالي، هناك رقابة خاصة يمارسها المراقب المالي تجمع بين الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة، وذلك لتسهيل قواعد الإنفاق العمومي، وهذا النوع من الرقابة يطبق على بعض النفقات، تحدد قائمة هذه النفقات عن طريق قرار وزاري مشترك، الملتزم بها من طرف منشآت عمومية ذات طابع علمي ثقافي ومهني (الجامعة) ومنشأت صحية(قطاع صحي ومنشأت استشفائية متخصصة)

تمارس هذه الطريقة من الرقابة على مرحلتين:[35]

– **المرحلة الأولى**: اخذ بالحساب للنفقات على شكل التزام مؤقت في حدود الاعتمادات المفتوحة

– **المرحلة الثانية**: بعد ذلك وفي ذلك وفي كل سداسي أو ثلاثي حسب الحالة، لسنة المالية المعنية، يقوم المراقب المالي بمراقبة الوثائق الثبوتية لعملية الإنفاق و يمنح تأشيرة قانونية لذلك.

المبحث الثالث: دور مصالح المراقبة المالية لولاية المدية في مكافحة الفساد الإداري

يكمن دور مصلحة المراقبة المالية لولاية المدية في مكافحة الفساد الإداري من خلال مختلف العمليات الرقابية التي تقوم بها.

حيث سنتطرق في المطلب الأول إلى الآليات الرقابية التي تقوم بها المصلحة في مجال الصفقات العمومية وفي مجال ميزانية الدولة، أما المطلب الثاني سنقوم فيه بدراسة حالة (الرفض النهائي)، وفي المطلب الثالث والأخير قمنا فيه بتقييم دور مصلحة المراقبة المالية في مكافحة الفساد الإداري.

المطلب الأول: آليات الرقابة السابقة للمصلحة.

أولا: في مجال الصفقات العمومية

نظرا لأهمية الصفقات العمومية التي تكون فيها التعاملات بمبالغ مالية كبيرة وهذا ما يجعلها أكثر عرضة للفساد الإداري لذلك تكون الرقابة المالية فيها بالدرجة الأولى أساسا لكشف مختلف الانحرافات والمخالفات المالية.

في إطار الرقابة على عقود الصفقات العمومية يقوم الآمر بالصرف بعملية تنفيذ النفقة العمومية، وفقا للقانون رقم 90-21 المؤرخ في 1990/08/15 المتعلق بالمحاسبة العمومية معدل ومتمم بعملية الإلتزام لدى مصالح الرقابة المالية، الذي يعرف بأنه ذلك الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس الدين العمومي، وعليه يقوم هذا الأخير بإرفاق مشروع الصفقة العمومية ببطاقة التزام إضافة إلى مقرر تأشيرة الصفقة من طرف لجنة الصفقات المختصة، حيث أنه في هذا الإطار يقوم المراقب المالي بعمليات رقابة مشروعية الصفقات المنصوص عليها في المادة 10(**أنظر الملحق رقم02**) والتي تذكر بأن تأثير لجنة الصفقات العمومية مفروضة على المراقب المالي غير أن تأشيرة المراقب المالي يجب أن تكون ضامنة للنقاط الأربعة الآتية:[36]

[35] لطفي فاروق زلاسي، مرجع سابق الذكر، ص82.

[36] مقابلة مع المراقب المالي مساعد، السيد غزالي أحمد الشريف كمال، مفتش محلل مركزي للميزانية، يوم 2018/05/02 على الساعة 14:00.

- توفر الاعتمادات المالية أو رخصة البرنامج.
- صفة الآمر بالصرف.
- التخصيص القانوني للصفقة.
- توافق مبلغ الالتزام مع الوثائق المرفقة.

وبناءا عليه فإن أي ملاحظة أو مخالفة يسجلها المراقب المالي على مشروع الصفقة، يقوم بإعداد مذكرة الملاحظات وهذا بعد التأشيرة على مشروع الصفقة يبين فيه مجمل المخالفات لتنظيم سير المفعول، وبإرسال هذه المذكرة إلى كل من الوزير المكلف بالمالية والآمر بالصرف .(**أنظر الملحق رقم03**)

علما أن هذا الإجراء يتولد عنه إبلاغ الوزير المكلف بالمالية لكل من المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة للقيام بالتحقق من صحة هذه المخالفات من جهة، وإعداد العقوبات أو الإجراءات الواجب اتخاذها اتجاه الآمر بالصرف المعني، كل هذا يندرج ضمن الأهداف المسطرة لاسيما تلك المتعلقة بنجاعة الطلبات العامة والاستعمال الحسن للمال العام.

ثانيا: في مجال الرقابة على ميزانية الدولة

بعد تسليم الملفات والوثائق المستعملة الخاصة بالنفقات المخصصة بالصفقات للمراقب المالي أثناء قيامه بالرقابة المالية المسبقة، حيث يتعين عليه دراستها خلال مدة محددة تتراوح من 10 أيام إلى 20 يوم ويتم غلق باب الالتزام خلال السنة بالنسبة للنفقات وفقا لقاعدة:

-يغلق من 10 ديسمبر بالنسبة لنفقات التسيير.

- يغلق في 20 ديسمبر بالنسبة لنفقات التجهيز والاستثمار.

عموما تنتهي عملية الرقابة لدى المراقب المالي بثلاث نتائج أساسية هي:

1- القبول بمنح التأشيرة:

إن تأشيرة المراقب المالي هي دليل على صحة النفقة محل الصفقة والتي تصبح بعد وضع التأشيرة قابلة للتنفيذ أو التحويل إلى المحاسب العمومي لصرفها.[37]

[37] مقابلة مع مراقب مالي مساعد ، السيد غزالي أحمد الشريف كمال.

2- الرفض المؤقت والنهائي:

يمكن للمراقب المالي بعد تفحص ملف الصفقة المقدم للالتزام أن يمتنع أو يرفض وضع التأشيرة وهذا ما أشارت إليه المواد 167،166،165،164 من المرسوم الرئاسي 12-23 يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي 10-236.

أ- الرفض المؤقت: بالتسبيب حسب المادة 165 من المرسوم الرئاسي 10-236 (**أنظر الملحق رقم04**)

- اقتراح التزام مشوب بمخالفات قابلة للتصحيح أو غياب أو نقص وثائق الإثبات.
- نسيان بيانات في الوثائق الثبوتية.

ب- الرفض النهائي: يكون رفض الالتزام بالنفقة نهائيا من طرف المراقب المالي في الحالات التالية:

- عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين و التنظيمات المعمول بها.(**أنظر الملحق رقم 05**)
- عدم توافر الاعتمادات المالية الكافية لإبرام الصفقة.
- عدم احترام الآمر بالصرف للملاحظات الموجودة في الرفض المؤقت.

3- حالة التغاضي: هي نتيجة حتمية لحالة الرفض النهائي من قبل المراقب المالي وقد عرفت هذه الحالة بأنها تقنية مالية يمنحها المشرع للآمر بالصرف عند الرفض النهائي عن طريق ما يعرف بمقرر التغاضي (**أنظر الملحق رقم06**)، ومن حالات التغاضي:

- غياب حضور الآمر بالصرف.
- عدم كفاية الاعتمادات المالية.
- غياب تأشيرة اللجان المتخصصة بالرقابة الإدارية.
- التخصيص غير القانوني لالتزام.[38]

المطلب الثاني: دراسة حالة (الرفض النهائي).

في إطار مكافحة الفساد الإداري يقوم المراقب المالي تبعا لاختصاصاته القانونية بمراقبة شرعية للنفقات العمومية ومطابقتها للقوانين والتنظيم الساري المفعول، ومن خلال دراستنا الميدانية وتقربنا إلى مصالح الرقابة المالية قدّم عرض مفصل عن هذه العملية التي تمارس تبعا للمرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 1992 المتضمن الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، المعدل والمتمم عن طريق الرفض المؤقت أو الرفض النهائي المذكورين سابقا.

[38] مقابلة سابقة، السيد غزالي أحمد الشريف كمال.

قدم إلينا ملف كان محل رفض مؤقت ونظرا لعدم امتثال الإدارة للملاحظات المذكورة فيه، حرر في حقه مذكرة رفض نهائي وتضمن هذا الملف الالتزام باتفاقية كان محل دفتر شروطها موجه إلى منتوج معين مما جعلها تتعارض وأحكام المادة 132 من المرسوم الرئاسي 10-236 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية التي تنص على "تتأكد المصلحة المتعاقدة من أن الطلب موضوع دفتر الشروط، ليس موجها نحو منتوج أو متعامل اقتصادي محدد، تعفى المصلحة المتعاقدة من التأشيرة المسبقة للجنة الصفقات المختصة بالنسبة للعمليات ذات الطابع المتكرر و/أو من نفس الطبيعة، التي يشرع فيها على أساس دفتر شروط نموذجي مصادق عليه، في حدود مستويات الاختصاص المنصوص عليها في المواد 136و146و147و148و148مكرر".

وعليه نلاحظ أن المراقب المالي يحارب الفساد الإداري ولو بشكل ضمني لأن إظهار المخالفات والتناقضات الصريحة والنصوص القانونية وإيقافها قبل أن تبح ناتجة ويترتب عنها إهدار للمال العام والذي يعتبر جوهر مكافحة الفساد الإداري[39].

المطلب الثالث: تقييم مصلحة المراقبة المالية لولاية المدية.

من خلال تقييم الرقابة المالية للمصلحة نستنتج جملة من المزايا التي تتمتع بها هذه المصلحة إلا أنها تواجهها بعض الصعوبات التي تعرقل مسارها وتتمثل هذه المزايا والعراقيل فيما يلي:[40]

أ- المزايا: تتمثل في:

* تعتبر الآلية التي يتم بواسطتها التأكد من تحقيق الميزانية العامة للأهداف المسطر لها.

* تقوم على حصر التجاوزات التي سايرت تنفيذ عمليات الإنفاق.

* تعتبر الرقابة السابقة من أنجع الرقابات التي تمس الأموال العامة كونها تتدخل قبل صرف النفقة، وبالتالي تمنح الفرصة لتصحيح الأخطاء ومراجعتها.

* تسمح عملية الرقابة بالتنفيذ الدقيق للميزانية مع تحسين الأداء الميزاني فيما يخص الإجراءات القانونية.

* يعتبر المراقب المالي حاميا للشرعية وأبعد من ذلك مستشارا قانونيا، فالتقارير الدورية التي يرسلها إلى الآمرين بالصرف من شأنها أن تحسن من عملية تنفيذ الميزانية.

ب-الصعوبات: تتمثل فيما يلي:

[39] مقابلة مع مراقب مالي مساعد أحمد حميدي، مفتش محلل مركزي للميزانية، يوم 2018/05/06 على الساعة 11:00.

[40]- مقابلة سابقة، السيد غزالي أحمد الشريف كمال يوم 2018/05/08 على الساعة 11:30.

* تأخر إيداع المدونات الخاصة بالاعتمادات المالية وذلك ما يعقد مهام الرقابة المالية التي ترتكز عليها أغلب مهام الرقابة خلال فترات ضيقة للغاية تقترب من نهاية إغلاق السنة المالية.

* في مجال الصفقات العمومية يواجه المراقب المالي صعوبات عديدة تتعلق أساسا بمدى احترام مبدأ المنافسة عندما يتم اللجوء إلى إبرام اتفاقيات عبر الاستشارات التي تجري بين الممولين والموردين التي لا تقوم على أسس قانونية من حيث اختيار أحسن عرض أو أقل سعر بل تتضمن في أغلب الأحيان عرضا واحدا وهو مايتنافى ومبدأ المنافسة.

* تتميز الرقابة السابقة بطابع بيروقراطي يثقل مسار النفقة العمومية، والذي يؤدي إلى تعقيد إجراءاتها خاصة الأشغال المستعجلة أو القطاعات الحيوية فهي تزيد من المدة الكلية للانجاز وبالتالي هناك عرقلة للسياسة الحكومية في مجال معين مما يصاحبها رفع من التكاليف المتوقعة.

* تراكم الرقابة القبلية والبعدية يؤدي إلى تعطيل النشاط العمومي.

* التركيز على رقابة الشرعية أدى إلى إهمال الأداء والنوعية والتي تعتبر من المفاهيم الحديثة التي تعنى بجودة الأعمال التي تقوم بها الإدارة. [41]

[41] - مقابلة، السيد غزالي أحمد الشريف كمال.

خلاصة الفصل:

قبل تطرقنا إلى الدراسة التطبيقية لمصلحة المراقبة المالية لولاية المدية، قمنا بإعطاء لمحة عن دور الأجهزة الرقابية التي تساهم في مكافحة الفساد الإداري.

استنادا لدراستنا التطبيقية على مستوى المراقبة المالية لولاية المدية وجدنا أن:

* المراقبة المالية لولاية المدية تأسست سنة 1992.

* تتم رقابة نفقات التسيير بمكتب محاسبة الالتزامات والتحاليل والتلخيص ونفقات التجهيز بمكتب عمليات التجهيز والصفقات العمومية.

* يعتمد المراقب المالي على مراسيم وقوانين في الرقابة المسبقة على العمليات وذلك حتى تتوج بتأشيرته، وإن كان هناك أخطاء أو عدم مطابقة الوثائق الثبوتية للقوانين فتكون محل رفض مؤقت أو نهائي

* تم التوصل إلى كيفية مراقبة المراقب المالي والتي على إثرها تقوم بتسيير مختلف الصفقات العمومية وترشيد النفقات العمومية.

تمهيد الفصل:

أصبحت ظاهرة الفساد الإداري حديث الساعة، واستحوذت على اهتمام المنظمات الحكومية وغير الحكومية ، وتزايد الاهتمام بمواجهتها والتصدي لها على نطاق المنشآت العالمية والمحلية

كما حظيت باهتمام الكثير من المفكرين والباحثين بشكل عام في بداية التسعينات من القرن الماضي، وذلك من خلال المطالبة المتزايدة بتحقيق الشفافية: أي جعل مرافق الدولة كافة تكشف عما يدور بداخلها وتوفر المعلومات المتعلقة بأدائها الذي بدوره يؤدي إلى إحداث تغييرات على الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

ويعد الفساد الإداري اليوم ظاهرة عالمية شديدة الانتشار، ذات جذور عميقة تأخذ أبعاد واسعة تتدخل فيها عوامل مختلفة يصعب التمييز بينها، وسنبحث في هذا الفصل في ثلاث مباحث:

- المبحث الأول: ماهية الفساد الإداري.
- المبحث الثاني: أسباب الفساد الإداري ومظاهره.
- المبحث الثالث: آثار الفساد الإداري وآليات مكافحته.

المبحث الأول: ماهية الفساد الإداري.

ليس هناك تعريف محدد للفساد الإداري بالمفهوم الذي تستخدم فيه هذا المصطلح اليوم، لكن هناك اتجاهات مختلفة تتفق في كون الفساد هو إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص بالشكل غير المشروع، أو لتحقيق أغراض شخصية مستندة إلى المحسوبية.

الفساد مصطلح يشير إلى حالات انتهاك مبدأ النزاهة، وكذلك يشير المصطلح إلى معاني أخرى، وهذا ما سنتناوله في مبحثنا هذا وسنقوم بتقسيمه إلى مطلبين، فنتطرق في المطلب الأول إلى تعريف الفساد الإداري، أما المطلب الثاني نقدم من خلاله أنواع الفساد الإداري.

المطلب الأول: تعريف الفساد الإداري.

يعتبر الفساد من المسائل والمصطلحات العامة و المتداولة كثيرا لدى العام والخاص لاسيما في الآونة الأخيرة، لذلك نجده يتميز بتعاريف متعددة في اللغة و الاصطلاح وفقها، وهذا ماسنعرضه فيما يلي:

الفرع الأول: التعريف اللغوي للفساد :

1- في معجم اللغة العربية: هو مشتق من الفعل فسد ضد صلح والفساد هو البطلان، فيقال: فسد الشيء أي بطل، أما كلمة إداري لغة: مشتقة من كلمة إدارة، وهي من الفعل أدار، يدير المنشأة أي يسير شؤونها.

2- الفساد بالفرنسية: Dépravation – Altération -Corruption[1]

3- وبذلك التفسير « Corruption »بالانجليزية يعني: السبب في التغير من الصالح إلى السيء Cause to change from good to Bad ويعني أيضا مضاد للنزاهة Dishonest أو الأذى، Wickedأو السوء Badفي حين كلمة venalityتعني "الفساد القابل للرشوة " [2]

[1] يوسف محمود، **الكامل الأصغر و قاموس عربي فرنسي**، الطبعة السابعة 2003.

[2] Allen M.S."theory of on corruption and some applications " KYKLOS.VOP.(1995) (84)

الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي للفساد الإداري:

1- عرف الفساد الإداري على أنه السلوك المنحرف عن الواجبات الرسمية محاباة الاعتبارات خاصة كالأطماع المالية والمكاسب الاجتماعية أو ارتكاب مخالفات ضد القوانين لاعتبارات شخصية.

2- ويعرفه البعض بأنه تصرف وسلوك وظيفي سيء، فاسد، خلاف الإصلاح وهدفه الانحراف والكسب الحرام والخروج على النظام لمصلحة شخصية. [3]

3- أشار دوبل Dobel إلى أن: "الفساد الإداري يتجسد في القصور القيمي عند الأفراد، بحيث يجعلهم غير قادرين على تقديم الالتزامات التي تخدم المصلحة العامة. [4]

4- أما ويرلن Werlinفقد عرف الفساد الإداري بأنه: "حالة تعطى فيها الأفضلية للولاء للمصالح الخاصة، في مقابلة الولاء للمصالح العامة ". [5]

الفرع الثالث: تعريف الفساد في الفقه والقرءان:

الفساد عند الفقهاء: ما كان مشروعا بأصله غير مشروع بوصفه، والمراد بالأصل أساس الشيء، وهو في العقد أن يكون في الصيغة أو في العاقدين والمعقود عليه، ولا يترتب عليه أثر شرعي، والوصف ما كان خارجا عن الركن أو المحل، كالشرط المخالف لمقتضى العقد، أو كون المحل غير مقدور التسليم أما في القرآن الكريم: ورد لفظ الفساد قرابة 43 آية تحمل عدة معاني منها: قوله تعالى: "وإذا قال لهم لا تفسدوا في الأرض قالوا إنما نحن مصلحون ألا إنهم هم المفسدون ولكن لا يشعرون". البقرة (12) [5]

الفرع الرابع: تعريف الفساد وفقا للقانون الجزائري:

لقد تطرقت المادة 02 من القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته، معرّفة إياه على النحو التالي: "الفساد هو كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون".

---

[3] علاء فرحان طالب، **استراتيجيات محاربة الفساد الإداري والمالي**، دار الأيام للنشر والتوزيع، الطبعة العربية و2015، ص 19.

[4] Doble J.P. " the corruption of a state political science review " (1978).(72).pp.95

[5] وهيبة مصطفى الزحيلي، **التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية**، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003، ص 14.

وبالرجوع إلى الباب الرابع المذكور أعلاه نجد أن جرائم الفساد تتمثل في: رشوة الموظفين العموميين، الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية، الرشوة في مجال الصفقات العمومية، اختلاس الممتلكات من قبل موظف عمومي، الإثراء غير المشروع، تلقي الهدايا، عدم الإبلاغ عن الجرائم، وغيرها ... "[6]

المطلب الثاني: أنواع الفساد الإداري.

تعددت أنواع الفساد الإداري تبعا للزاوية التي ينظر منها إليه، رغم الاتفاق على مضمون الفساد الإداري وماهيته، ويمكن الإشارة إلى بعض من تصنيفات الفساد الإداري فيما يلي:

1 – الفساد حسب الحجم: طبقا لهذا المعيار يقسم الفساد إلى قسمين أساسيين هما:

* الفساد الصغير: أغلب الممارسين لهذا النوع هم صغار الموظفين أو أصحاب الدخول المتدنية، حيث يتم اللجوء إلى بعض مظاهره كالرشوة أو إختلاس مبلغ بسيط أو الحصول على مواقع للأقارب.

* الفساد الكبير: هو ناتج عن كبار الموظفين أو السياسيين ويتميز هذا النوع بضخامة تكلفته، حيث يشمل صفقات السلاح، والوكالات التجارية للشركات عابرات القوميات.[7]

2 – الفساد من ناحية الإنتشار: هذا المعيار قسم الفساد إلى نوعين:

* الفساد الدولي: هو الفساد الذي يتم في بيئة عالمية شديدة التعقيد وكثيفة الترابط، فهو الأخطر على مدى واسع، ومن مظاهره غسيل الأموال وتهريب المهاجرين والتجارة بالمخدرات والسلاح ...إلخ.

* الفساد المحلي: ويقصد به ما ينتشر من مظاهر الفساد في البلد الواحد، ولا يرتبط بالمنشآت الأجنبية، أي ينتشر في منشآت القطاع العام والخاص.

3 – **الفساد من ناحية التنظيم**: وينقسم إلى ثلاثة أنواع:

* الفساد الإداري غير المنظم: يمارس هذا النوع من الفساد في إطار منظمات الأعمال بأسلوب عشوائي، وبطرق بدائية وغير منهجية، يسهل اكتشافها والتعامل معها، تتمثل في السرقة ةالإبتزاز...إلخ.

---

[6] حاحة عبد العالي: الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر, رسالة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012.2013، ص24.

[7] لؤي أديب العيني: الفساد الإداري والبطالة، دار ومكتبة الكندي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2014، ص37.

* الفساد الإداري المنظم: وهو يحدث عندما تتحول إدارة المننشأة إلى إدارة فاسدة، تدير العمل برتبة شبكة مترابطة للفساد، يستفيد ويعتمد كل عنصر منها على الآخر.

* الفساد الإداري الشامل: وهو النهب الواسع للمال العام عن طريق الصفقات الوهمية، وتحويل الممتلكات العامة إلى المصالح الخاصة وبحجم كبير، وهو يمارس في قمة الهرم الإداري.

4 – الفساد حسب المستوى: وينقسم إلى ما يلي:

* المستوى الرئاسي: يتعلق هذا النوع من الفساد بذروة الهرم السياسي، أي فساد الرؤساء والحكام من خلال استغلال سلطاتهم لتحقيق مكاسب شخصية بطرق غير مشروعة، وعادة ما ينتشر هذا الشكل من الفساد في الأنظمة الديكتاتورية التي يغلب عليها النمط الفردي للحكم أو سياسة الحزب الواحد دون معارضة، وهو من أخطر الأنواع.

* المستوى المؤسسي: وهو الفساد الذي يحدث في السلطات (التشريعية والتنظيمية والقضائية)، ومن أخطر صوره فساد الوزراء وكبار المدراء وأعضاء البرلمان من ممثلي الأحزاب السياسية وكذلك القضاة.

* المستوى التنظيمي: ومن أهم ممارساته: التراضي وعدم احترام وقت العمل من قبل الموظفين وامتناعهم عن تأدية العمل، وكذلك عدم تحملهم المسؤولية.

5 – الفساد حسب الرأي العام: ويمكن تصنيفه كالآتي:

* الفساد الأبيض: ويعني استحسان العمل أو التصرف المعني من قبل الجمهور والموظفين العاملين في الجهاز الإداري على حد سواء واتفاقهم عليه بالكامل.[8]

* الفساد الأسود: ويشير إلى اتفاق الجمهور والموظفين العاملين في الجهاز الإداري على إدانة عمل أو تصرف رديء معين.

* الفساد الرمادي: ويؤكد غياب الاتفاق بين الجمهور والموظفين العاملين في الجهاز الإداري حول العمل أو التصرف المعين، وهو يعني أن رجال الإدارة عندما يعتبرون تصرفا ما سيئا، قام به أحد الموظفين وأدى بالتالي

[8] علاء فرحان طالب، مرجع سابق الذكر، ص ص28 و29 .

إلى فشل أو نجاح معين فإنه سيكتسب في هذه الحالة لونا أسودا أو أبيضا، أما إذا لم يحصل هذا العمل على قبول أو رفض كلي فإنه يتخذ لونا رماديا.

6 – الفساد وفقا للممارسة: وينقسم الفساد إلى:

* الفساد الروتيني: وهو الفساد الذي يصعب وضعه في إطار فرق القانون والإجراءات:

* الفساد الناتج عن ممارسات غير أمنية للسلطة الممنوعة للمدير والموظف: ويدخل في إطار هذا الشكل من الفساد اعتبارات شخصية وتحيز، حيث يتيح تسهيل الإجراءات ومنح مزايا للمواطنين دون آخرين.

* الفساد المرتبط بمخالفة قانونية: وذلك من خلال تجاوز الإجراءات التشريعية أو ضوابط وقواعد عمل تدخل في إطار إساءة استعمال السلطات الممنوحة، حيث نجد حالات مخالفة صريحة أو ضمنية للقانون بهدف الحصول على مكاسب شخصية أو جماعية.

7 – الفساد وفقا للغرض: وينقسم إلى:

* الفساد الناتج عن استخدام الموارد العامة لتحقيق مصالح شخصية: ومن أمثلتها ك التزوير في تقدير الضرائب وتحصيلها والتدخل في مجرى العدالة وإقامة مشروعات وهمية.

* الفساد الناتج عن خدمة الأقارب والأصدقاء: ومنها انتهاك الإجراءات المتبعة لتحقيق مصلحة شخصية، التغاضي عن الأنشطة غير القانونية لصالح الأقارب والأصدقاء، وتقديم تسهيلات غير مشروعة.

* الفساد الناتج عن السرقة العامة: وتشمل التلاعب بالأسعار، التلاعب بالرواتب والأجور، التلاعب بنظم الحوافز والمكافآت.[9]

[9] علاء فرحان طالب، مرجع سابق، ص32-34 .

الجدول 2-1: أنواع الفساد الإداري وخصوصياته

نوع الفساد	المصدر	شمولية التأثير	سهولة الاكتشاف	سرعة المعالجة	كلفة المعالجة	درجة العلنية
الفساد الصغير	صغار الموظفين	جزئي ومحدود بأفراد	سهل الاكتشاف	يعالج بسرعة	بسيط	واضح
الفساد الكبير	كبار المسؤولين	شامل التأثير	صعب الاكتشاف	بطيء المعالجة	مكلف	واضح إلى متوسط الغموض
الفساد السياسي	كبار السياسيين والقادة	شامل التأثير	في بعض الحالات صعب الاكتشاف	بطيء المعالجة	مكلف	واضح إلى متوسط الغموض
الفساد الثقافي	مؤسسات الإعلام ومراكز البحوث	شامل التأثير	صعب الاكتشاف ومعقد	بطيء المعالجة نسبيا	مكلف جدا	علني مبطن
الفساد البيروقراطي	الجهاز الإداري والعاملين فيه	محدود	سهل الاكتشاف	سريع المعالجة	قد يكون مكلف	غير واضح
الفساد الشامل	جميع الأجهزة في الدولة والشركات	شامل	سهل الاكتشاف	بطيء جدا	مكلف جدا	واضح
الفساد الجزئي	أجهزة وإدارات محددة و موظفين محددين	محدود التأثير	سهل الاكتشاف	سريع المعالجة	متوسط إلى منخفض	غير واضح
الفساد الحضاري و الاجتماعي	المجتمع وثقافته وتراثه	شامل	صعب الإحساس به	بطيء المعالجة جدا	كلفة عالية جدا	معلن ويفهم بالعكس
فساد منظمات الأعمال الخاصة	مدراء موظفي الشركات وقد يساعد عليه المجتمع	محدود	سهل الاكتشاف	سريع المعالجة	متوسطة كلفة المعالجة	متوسط الوضوح

المصدر: طاهر الغالي وصالح العامري، المسؤولية الاجتماعية و أخلاقيات الأعمال، دار وائل عمان2010،ص362

من الجدول السابق يبدو أن بعض أنواع الفساد هي أكثر خطورة، وأشمل تأثيرا وأصعب معالجة لكونها معقدة وصعبة الاكتشاف، كما هو الحال في الفساد الحضاري والاجتماعي والفساد الثقافي اللذان يعتبران في بعض من جوانبهما عن حالة فساد شامل وكبير مرتبط بأطر سياسية غير واضحة المعالم تمارس من خلالها أبشع أنواع الديكتاتوريات وتعطيل الحقوق والمشاركة الجماعية بالقرار وقبول رأي الآخر والمخالف وغيرها من جوانب تمثل بيئة صالحة لانتشار حالات الفساد الإداري.

المبحث الثاني: أسباب الفساد الإداري ومظاهره.

تتعددت أسباب ومظاهر الفساد الإداري، واختلفت نتيجة اختلاف قيم وثقافات المجتمع، وكذا اختلاف الأوضاع الاقتصادية والسياسية.

وسنحاول فيما يلي التعرف على أسباب الفساد الإداري في المطلب الأول، أما في المطلب الثاني سنتطرق إلى أهم المظاهر للفساد الإداري.

المطلب الأول: أسباب الفساد الإداري.

هناك عدة أسباب أدت إلى ظهور الفساد الإداري، وقد قسم الباحثون هذه الأسباب إلى عدة مجاميع حسب آرائهم.

الفرع الأول: الأسباب الشخصية والتنظيمية لتفشي الفساد الإداري

أولا– العوامل الشخصية: توجد علاقة بين بعض خصائص الأفراد وممارستهم الإدارية الفاسدة يمكن إجمال هذه الخصائص فيما يلي :

1– العمر: إن حاجات الموظف الشاب كثيرة وموارده قليلة، ولكونه موظفا جديدا وحديث التعيين قد تكون سببا وراء ممارسات إدارية فاسدة .

2– مدة الخدمة: قد يكون كبار الموظفين ممن تكون مدة خدمتهم طويلة على معرفة تامة بأساليب إخفاء الممارسات الإدارية الفاسدة ويساعد هذا الأمر على ارتكابها، وقد يكون الموظف حديث الخدمة أكثر ميلا لممارسة حالات الفساد الإداري بسبب تأثره السريع بزملائه في العمل غير النزهاء. [10]

3– المستوى الدراسي: إن تأكيد علاقة ممارسات الفساد الإداري بالمستوى الدراسي والتحصيل العلمي ربما تختلف باختلاف المجتمعات التي يسهل للفرد فيها الحصول على شهادات عليا بأسلوب غير علمي،

10 عز الدين بن تركي و منصف شرفي، **الفساد الإداري وأسبابه أثاره وطرق مكافحته وإشارة لتجارب بعض الدول**، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحل من الفساد الإداري والمالي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة قسنطينة , 6-7 ماي 2015 .

وغير مشروع وكذلك الحصول على الوظيفة بطريقة غير قانونية وعادلة تكون أفراد هذا المجتمع أكثر ميلا لممارسة الفساد الإداري، عكس المجتمعات التي تكون نظامها في الخدمة المدنية ذو جدية ودقة فهذا يحول دون وصول أناس غير أكفاء إلى الوظائف الحكومية وبالتالي تقل عمليات الفساد الإداري.

4- الجنس: عادة الرجال الموظفين يميلون لممارسة حالات الفساد الإداري من النساء، بسبب تكوينهم النفسي وسرعة تأثرهم بما يحيط بهم من عاملين.

5- المهنة والتخصص: من المتوقع أن تكون حالات الفساد الإداري أكثر وضوحا لدى الإداريين في الوظائف الفنية و التخصص، وربما يعود إلى ممارسة الإداريين لأعمال تجعلهم على احتكاك مباشر بأناس تدفعهم في غالب الأحيان إلى فتح مواضع يمكن النفاذ منها إلى دعوة رشوة أو قبول وسائط أو غيرها من حالات الفساد الإداري.[11]

ثانيا- العوامل التنظيمية:

وتتضمن أهم الأسباب التنظيمية التي تساعد على الفساد الإداري الآتي:

1- كبر حجم المنشأة والذي غالبا ما يؤدي إلى ترهل إداري وبطالة مقنعة و بيروقراطية عالية وخصوصا في الإدارات الحكومية .

2- عدم وجود ثقافة تنظيمية قوية ومتماسكة وإيجابية تؤدي إلى التزام عالي والتحلي بأخلاقيات إدارية سامية.

3- ضعف النظام الرقابي والذي يجعل من الممارسات الفاسدة روتينا ساريا يمر دون مساءلة أو حساب .

4- استغلال العلاقات مع المسؤولين في الإدارات العليا للممارسات الفاسدة .

5- طبيعة عمل المنظمة بالكثير من السرية وعدم الوضوح والشفافية وخصوصا إذا كان للمنشأة موارد كثيرة وبعيدة عن الرقابة الشعبية والإعلامية مثل الجيش وقوى الأمن .[12]

[11] عز الدين بن تركي، مرجع سابق الذكر.

[12] علاء فرحان طالب، مرجع سابق الذكر، ص 60.

6- عدم وضوح الصلاحيات والسلطات وعدم تناسب الهيكل التنظيمي مع طبيعة العمل وعدم وجود وصف وظيفي واضح.

7- البطالة المقنعة، أي وجود أعداد كبيرة من العاملين لا يمارسون أعمالا فعلية في المنشأة.

8- عدم الاستقرار الوظيفي، أي ثغور الموظف وخاصة في الإدارات العليا من أن منصبه هو فرصة يجب استغلالها للفترة المحددة التي هو فيها.[13]

الفرع الثاني: الأسباب الاجتماعية والأخلاقية

يعتبر الجانب الأخلاقي والاجتماعي معيارا لمدى التزام المجتمع بالعادات والتقاليد، وفي الإطار تختفي النظرة إلى العمل بوصفه الحاجة الحيوية الأولى للإنسان.

أولا-الأسباب الاجتماعية :يعتبر الموظف العمومي عنصرا جوهريا في هذه المسألة و لهذا تحوم حوله أنواع الشكوك حول أخلاقياته الشخصية و حول نزاهته و سلوكه، و أهم يعيق أخلاق الموظف هو غياب ضميره المهني بالإضافة إلى جملة من الأسباب منها:

1- عدم الشعور بالمسؤولية عند أداء الموظف الوظيفة.

2- استعمال نفوذه الإداري للحصول على منافع غير شرعية.

3- تسريب المعلومات المهنية و المتاجرة بها.

ثانيا- الأسباب الأخلاقية: تكمن هذه الأسباب في تأثير القيم الاجتماعية التي تشمل رغبات الجماعات و العادات والتقاليد، والقيم التنظيمية الرسمية التي تشمل رغبات وتوقعات المنشآت حول أداء وسلوك الموظفين، و التعارض الموجود بين هذه القيم الذي يؤثر في سلوك الفرد و أدائه في النهاية إلى تغليب القيم غير الرسمية كالشفاعة و الوساطة .[14]

[13] علاء طالب فرحان، مرجع سابق الذكر، ص61.

[14] بدر محمد السيد قزاز، مرجع سابق الذكر، ص 93.

الفرع الثالث: الأسباب السياسية والاقتصادية :

أولا– الأسباب السياسية: تعدّ من الأسباب الرئيسية للفساد خصوصا في الدول النامية وبالإمكان تشخيص أهم الأسباب السياسية في ما يلي:

1- عدم الاستقرار السياسي وما يتبع ذلك من ديكتاتورية وتفرد بالسلطة.

2- عدم وجود دستور أو وجود دستور مؤقت أو وجود دستور دائم لكن لا يتم احترامه.

3- عسكرة المجتمع، أي هيمنة العسكر على مقدرات الحياة أو يهيمن حزب ذو عقيدة يفرضها بالقوة.

4- سيطرة الدولة على وسائل الإعلام وتوجيهها.

5- ضعف منشآت المجتمع المدني بكافة أشكاله.

6- توفر حصانة لدى كبار الموظفين ورجال السياسة تحميهم من الملاحقة و الخضوع للمساءلة.

7- عدم وجود أجهزة مستقلة لمكافحة الفساد. [15]

ثانيا– الأسباب الاقتصادية: وتتمثل فيما يلي:

1- تحميل الإدارة والقطاع العام بأعباء ومهام تتطلبها برامج التنمية الطموحة، وهذا ما يستلزم تخويلها صلاحيات واسعة , ومدّها باعتمادات مالية كبيرة.

2- التحول السريع والغير مخطط نحو تعظيم دور القطاع الخاص على حساب القطاع العام، وبيع المنشآت والمرافق الحكومية للشركات الأجنبية، مما يسمح للسماسرة والوسطاء والوكلاء بعقد صفقات ودفع العمولات لشراء الذمم والمساواة على الملكية العامة لصالح قلة من الرأسماليين. [16]

الفرع الرابع: الأسباب القانونية والتشريعية:

يمكن أن نلخص أهم الأسباب القانونية والتشريعية التي تساعد على وجود الفساد الإداري كالآتي :

[15] لؤي أديب العيسى، مرجع سابق الذكر، ص 47-5.

[16] بدر محمد السيد قزاز، مرجع سابق الذكر، ص95.

1- قوانين تعسفية تثير الحيرة والإرباك وتدفع الناس لتجاوزها، والتحايل عليها، وعدم احترامها وخرقها باستمرار وبطرق كثيرة.

2- التغير المستمر للقوانين ليس تعديلها لخدمة الناس والمجتمع، بل لغرض خدمة مصالح فئات معينة وشخصيات سياسية كبيرة.

3- الثنائية في تفسير القوانين والغموض في خصوصها بحيث تقبل التأويل وفقا للاعتبارات المراد النفاذ من خلالها لتمرير مواقف معينة أو تبرير صفقات وتحصيل منافع خاصة.

4- ضعف الجهاز القضائي والقانوني وعدم وجود الكفالات النزيهة، وبالتالي فإنه يتحول إلى جهاز فاسد بحد ذاته يغطي على مظاهر الفساد الإداري الأخرى .[17]

المطلب الثاني: مظاهر الفساد الإداري.

تتجلى ظاهرة الفساد الإداري بمجموعة من السلوكيات والمظاهر التي يقوم بها بعض من يتولون المناصب العامة، وفي ما يلي عرض لأهم مظاهره:

1 – الرشوة: الرشوة في اللغة : من الرشوة، رشا، الرشو: فعل الرشوة يقال رشوته، والمراشاة المحاباة، والرائش الذي يسدي بين الراشي والمرتشي والرشوة: الوصلة إلى الحاجة بالمصانعة، والراشي من يعطي الذي يعينه على الباطل، والمرتشي: الآخذ.

والرشوة في الاصطلاح: يعرفها البعض بأنها دفع مبلغا من المال نقدا من المال نقدا أو عينا لقاء تسيير أمر، أو معاملة قانونية، أو غير قانونية لدى موظف عام.

فالرشوة تعتبر من الجرائم الخطيرة التي تعيبه الوظائف العامة فإن ضررها أكثر جسامة وأبعد أثرا، فيكون من واجب السلطة أن تعمل كل ما في وسعها للحد من هذه الظاهرة. [18]

[17] علاء فرحان الطالب، مرجع سابق الذكر، ص61.

[18] عصام عبد الفتاح مطر، **جرائم الفساد الإداري**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 2011، ص 16.

2 – الوساطة والمحاباة: و هي مظهر شائع في الدول النامية خاصة يقصد ها أن يكون الشخص مستمدا من مكانة اجتماعية أو سياسية فيصبح قادرا على توجيه قرارات الآخرين بشكل يتناسب مع مقاصده وأهدافه متجاوزا القوانين والأنظمة ليعطي الحقوق لغير أصحابها ومنح مزايا لفئات دون أخرى أما المحاباة فهي تساهل الموظف مع أقاربه ومعارفه على حساب الأنظمة والتعليمات التي تحكم سير عمله، أو أن يعطيهم الأولوية في إنهاء معاملاتهم والاستفادة من خدمات دائرته من قبل غيرهم.

3 – الاختلاس والسرقة: تعد السرقة من أبرز مظاهر الفساد الإداري وهي تصرف الموظف العام بأموال الدولة وحيازتها على اعتبار أنها مملوكة له، مستغلا في ذلك سلطات وظيفته الذي يؤدي إلى إحداث خلل في أخلاقيات العمل وفيم المجتمع ويصبح الفساد حالة ذهنية لدى الأفراد والجماعات ويصبح نوعا من نظم الحوافز الجديدة.

4 – سوء استغلال السلطة أو المنصب: تعرف السلطة بأنها الحق في إصدار الأوامر ومتابعة التنفيذ والمحاسبة عليها، ويوجد في السلطة جانبا أولها ضرورة امتلاك القوة من مصادر مختلفة والأمر الثاني هو النفوذ، كما تندرج تحت هذا المظهر العديد من الأنماط السلوكية الفاسدة مثل: الحصول على أموال الدولة والتصرف بها من غير وجه حق وعدم الالتزام بمواعيد العمل وعدم الاستغلال المناسب لوقت العمل، وكشف أسرار العمل والتقصير في تحقيق الأهداف وخدمة المواطنين، وكذلك التعسف والتشدد ومنع الهبات والمزايا دون وجه حق أو التغاضي عن أخطاء المقرّبين والتساهل معهم.

5– التهرب الضريبي الجمركي: ويقوم بمثل هذا السلوك رجال الأعمال , فهؤلاء يدفعون الرشاوي للمسؤولين الحكوميين بغية حصولهم على تخفيض ضريبي أو إعفاء ضريبي لفترة طويلة نسبيا، أو تخفيض الرسوم الجمركية أو إعفائهم من دفع الرسوم وفق استثناء أو تلاعب على القوانين [19]

6– التزوير: يقصد بالتزوير تغير الحقيقة بتحسين الشيء ووصفه بخلاف صفته حتى يحيل إلى من سمعه أو رآه أنه بخلاف ما هو به بقصد الغش، مما يترتب عليه ضرر وظلم فهو مهدر للثقة ومحل بالضمان واليقين في المعاملات ووسائل مظاهر الحياة القانونية في المجتمع.[20]

[19] علاء فرحان الطالب، مرجع سابق الذكر، ص 48-50.

[20] بدر محمد السيد القزاز، مرجع سابق الذكر، ص 192.

7– الابتزاز :وهو قيام الموظف في منشأة حكومية أو خاصة أو أي فرد عادي بإرغام طرف آخر على إرضائه بمكسب مالي على الأغلب نظير تعهد الطرف الأول بحماية الطرف الثاني والامتناع عن مضايقته والتوقف عن تهديده باللجوء إلى العنف أو التشهير به أو الإعلان عن معلومات حقيقية لإلحاق الأذى والضرر بسمعة الطرف الثاني أو مصالحه .[21]

المبحث الثالث: آثار الفساد الإداري وآليات مكافحته.

لم يعد الفساد الإداري آفة مؤقتة من آفات المجتمع بل أصبح يشكل موضوعا حيويا، لما يترتب عليه من آثار اقتصادية و اجتماعية وسياسية مدمرة للمجتمع من جهة، وفي تعطيل القدرة المؤسسية للدولة من جهة أخرى، لذلك تعالت الأصوات من قبل الحكومات والمنشآت الدولية بضرورة العمل على مكافحة الفساد والحد منه.

وهذا ما سنتناوله في بحثنا هذا ونقسمه إلى مطلبين، في المطلب الأول نتطرق إلى معرفة الآثار التي يسببها الفساد، أما في المطلب الثاني فسنتطرق إلى آليات معالجته.

المطلب الأول: آثار الفساد الإداري.

تعددت الآراء واختلفت وجهات نظر الكتّاب والباحثين بصدد آثار الفساد الإداري، فهناك من يرى بأن للفساد آثار إيجابية وأخرى سلبية له، فالآثار الإيجابية كما يراها مجموعة من الباحثين هي:

* تخفيف حدة التعارض والتناقض بين النظم الاجتماعية والقيمية المعتمدة، وبين قواعد ونظم العمل الرسمية في جهاز الدولة الإداري.

* يعتبر وسيلة لإضعاف السمات البيروقراطية وعدم المرونة.

* زيادة تكوين رأس المال لزيادة الاستثمار بحجة أن العمولات والرشوات التي يتقاضاها المسؤولين سوف يتم توجيهها إلى قطاع الاستثمار ...إلخ.[22]

[21] لؤي أديب العيسى، مرجع سابق الذكر، ص 50.

[22] علاء فرحان طالب، مرجع سابق الذكر، ص 62.

لكننا نختلف تماما مع الآراء المذكورة أعلاه، إذ لا يمكن أن يكون للفساد دور إيجابي في المجتمع على الإطلاق لما قد ينجم عنها من أثار سلبية جسيمة ومتعددة الجوانب، والتي سنقوم بعرضها على النحو التالي:

أولا: الآثار الاقتصادية :

1 – تجاوز الأولويات في جدول مشروعات التنمية، فكثير من المشروعات الحكومية تعتبر ذات مردود اقتصادي منخفض لكنه جرى تنفيذها استجابة لعلاقات الفساد، أو لأنها تفتح مجالا أوسع للكسب غير المشروع عبر العمولات و الرشاوي.

2 – يؤدي الفساد الإداري إلى ارتفاع الأسعار، ذلك لأن الرشاوي والعمولات تمثل من وجهة نظر الجهات المقدمة لها نوعا من التكلفة، وبهذا يتم إضافة قيمة هذه الرشاوي والعمولات إلى تكلفة السلع والخدمات التي تقدمها هذه الجهات وبالتالي إلى أسعارها، بحيث يتحملها المستهلك في نهاية الأمر.

3 – يؤدي الفساد الإداري إلى تبديد واستنزاف أموال الدولة نتيجة تقديم الرشاوي والعمولات لموظفي الحكومة، فإن العملاء والمقاولين يحصلون على قيمة الأشياء والعقود والممتلكات الحكومية المطروحة للعطاء والمزاد والمناقصة بأسعار أقل مما هي عليه، والاختلاس سواء كان للأموال أو المعدات أو المواد الخام أو الأجهزة ويتم أحيانا تهريبها إلى خارج الدولة مما يؤدي إلى استنزاف وإضعاف المقدرة المالية للدولة، وكما يؤدي التهرب الضريبي بمساعدة الموظفين الفاسدين إلى فقدان الدولة لجزء كبير من الإيرادات والخسائر المالية المرتبطة بالشخص الفاسد أو المنحرف، فهو خسارة مالية تتكفلها، لأنه يعطل عن الإنتاج ويحتاج إلى إنفاق مالي خلال انقضاء فترة العقوبة، بالإضافة إلى ما أنفقته الدولة لتأهيله وتدريبه للعمل الذي كان يشغله، وانخفاض العوائد التي تحققها الدول من أموالها المستثمرة في المشروعات، وتزداد الخسائر خطورة في حالة الاستثمارات العامة المتعلقة بالموارد البشرية كالمنشآت التعليمية، فالخسائر هنا لاتقتصر على الأموال التي أنفقت ولكنها تمتد لتشمل الإعداد غير الجيد للموارد البشرية الضرورية لعمليات التنمية في شتى المجالات، والإسراف والبذخ في الإنفاق على الأثاث والأبنية لبعض الوزارات أو الأجهزة الحكومية، بالإضافة إلى البذخ الشديد أثناء انعقاد المؤتمرات والحفلات وزيارات كبار المسؤولين. [23]

23 فهد بن محمد الغنام، **مدى فاعلية الأساليب الحديثة في مكافحة الفساد الإداري من وجهة نظر أعضاء مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية**، رسالة مقدمة للحصول على درجة الماجستير في العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2011 ، ص22.

4 – يؤدي انخفاض الإيرادات إلى سعي الدولة لتغطية نفقاتها عبر وسائل أخرى كالاقتراض الداخلي والخارجي مما يترك أثره على الاقتصاد لفترات تمتد لسنوات طويلة قادمة.

ثانيا: الآثار السياسية:

1 – إن الفساد الإداري يخلق فجوة بين المواطنين والحكومة مما يدفعهم إلى مساندة القوى المعارضة للإطاحة بالحكومة القائمة بسبب الاستياء من الفساد المنتشر داخل أجهزة الحكومة.

2 – إن شعور الفئات الفقيرة إلى الالتجاء إلى العنف والثورة على النظام القائم للتنفيس عما يرتبط بشعورها بالحرمان.

3 – يساهم الفساد الإداري في التقليل من شرعية النظام السياسي في نظر المواطنين أو الموظفين الحكوميين على مستوياتهم المختلفة مجرد عناصر متورطة في الفساد ولا يعينها سوى تحقيق مصالحها الخاصة، ونتيجة لذلك الإدراك يكون النظام السياسي محروما من الناحية الواقعية من أي مساندة شعبية، بل تظهر السلبية وعدم إقبال المواطنين على التعاون مع النظام القائم وزيادة تمسكه بولايته المحدودة كالأسرة والعشيرة وفقدان الثقة بالسياسات.

ثالثا: الآثار الاجتماعية:

1 – انتشار مظاهر الفساد في أجهزة الدولة له انعكاساته في عملية تنشئة الأطفال والشباب، فعندما يلاحظ هؤلاء أن الأفراد الفاسدين يعيشون في وضع مادي أو اجتماعي أفضل من الأفراد ذوي السلوك المستقيم بسبب الرشاوي والعمولات أو غيرها فإن ذلك يشكل دافعا وحافزا للسلوك الفاسد ويعطي انطباعا بأن الفساد مردود يستحق المخاطرة، وقد يصل الأمر إلى إضعاف القيم واهتزاز معايير المجتمع فيقبل السلوك الفاسد على أنه سلوك غير مشين ولا مستنكر. [24]

2 – عدم تحقيق العدالة الاجتماعية، فتسرب الفساد إلى الجهاز الضريبي سيؤدي إلى تحميل ذوي الدخول البسيطة نسبيا عبء الضرائب بينما يتمكن دافعوا الرشوة بالتهرب من دفع المبالغ المفروضة عليهم،

[24] فهد بن محمد الغنام، مرجع سابق الذكر، ص ص 23و24.

وبالتالي هذا سيؤدي إلى تعميق الفجوة بين طبقات المجتمع، بالإضافة إلى عدم وصول الدعم والمساندة الذي يفترض أن تقدمه الدولة إلى مستحقيه من الجماعات المحرومة.

3 – يعتبر الفساد أولا وقبل كل شيء هو مشكلة أخلاقية، فإنه في حالة استمراره يقيم نظاما قيميا منحرفا وثقافة فساد تهدد ليس فقط أسس الحكومة وإنما أيضا ثقافة المجتمع.

4 – يؤدي الفساد الإداري إلى المساس بالأمن والصحة العامة، فالرشاوي التي تدفع إلى الجهات المسؤولة عن التفتيش على المسائل المتعلقة بالشروط الصحية تُدفع للتغاضي عن المخاطر التي قد تلحق بالمواطنين من حيث نظافة المطاعم والمستشفيات وأنظمة الأمان في المصانع والتخلص من النفايات الضارة بالبيئة، هذا بالإضافة إلى التساهل في تطبيق أنظمة المرور وتسهيل تهريب البضائع الفاسدة إلى داخل البلاد وربما حتى تهريب المخدرات، وبالتالي زيادة معدل الجرائم.

5 – يترتب على انتشار الفساد في أجهزة الدولة عدم إسهام المواطنين في المشروعات، التي تقام عادة عن طريق الجهود الذاتية، ويرجع ذلك لما يصيب المجتمع من موجات اضطراب وفوضى نتيجة لانتشار مظاهر الانحراف الإداري وما يترتب عليها من إضعاف القيم الراسخة.

6 – يؤدي الفساد الإداري إلى تقليل الإنفاق على مشروعات البنية الأساسية، وتوفير الخدمات الصحية والتعليمية، وذلك نتيجة لانخفاض إيرادات الدولة مما يحمل المواطنين نفقات إضافية للحصول على خدمات صحية وتعليمية مناسبة.

7 – يترتب على فرض العقوبة على الفاسدين بالحبس أو الفصل من العمل، والعديد من المشاكل الاجتماعية المتعلقة برعاية الأسرة وتربية الأبناء.[25]

رابعا: الآثار الإدارية:

1 – إن السلوك المنحرف للموظفين في الأجهزة الحكومية يعطي قدرة سيئة للموظفين الجدد، مما يؤدي إلى أن يصبح السلوك الانحرافي مقبولا لدى الموظفين وغير مستهجن، وهذا ما يشكل عائقا للتنمية الإدارية التي تهدف إليها الدول النامية.

[25] فهد بن محمد الغنام، مرجع سابق الذكر، ص25.

2 – إهدار مصالح المواطنين نتيجة عدم الموضوعية في الاختيار والتعيين، وعدم الاهتمام بالعمل وقيمة الوقت.

3 – هجرة الكفاءات إلى الدول الأخرى نتيجة عدم العدالة وعدم الرضا عن الأوضاع عامة.

4 – يؤدي الفساد إلى تعثر النشاط الإداري الحكومي في مجالات التنمية المختلفة، فهو يقف عقبة في وجه تطبيق معايير الأداء الإداري الفعّال من الموضوعية والتخصص، ويؤدي ذلك إلى انخفاض الكفاءة الإدارية ومستوى الإنتاج.

5 – يتحول ولاء الموظفين إلى الأشخاص الذين لهم الفضل في تعيينهم أو ترقيتهم، وليس الولاء إلى المجتمع عامة والجهاز الإداري.

ويمكن استخلاص أهم آثار الفساد الإداري إن للفساد الإداري نتائج مكلفة على عدة نواحي الحياة، حيث يؤدي الفساد إلى خلخلة القيم الأخلاقية وإلى الإحباط وانتشار اللامبالاة والسلبية بين أفراد المجتمع ، وبروز التعصب والتطرف في الآراء وانتشار الجريمة كرد فعل لانهيار القيم وعدم تكافؤ الفرص، كما يؤدي الفساد الإداري إلى عدم المهنية وفقدان قيمة العمل والتقبل النفسي لفكرة التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي والرقابي وتراجع الاهتمام بالحق العام، والشعور بالظلم لدى الغالبية، مما يؤدي إلى الاحتقان الاجتماعي وانتشار الحقد بين شرائح المجتمع وانتشار الفقر وزيادة حجم المجموعات المهمشة والمتضررة، وبشكل خاص النساء والأطفال والشباب.

كما يؤدي الفساد الإداري إلى الفشل في جذب الاستثمارات الخارجية، وهروب رؤوس الأموال المحلية، فالفساد يتعارض مع وجود بيئة تنافسية حرة التي تشكل شرطا أساسيا لجذب الاستثمارات المحلية والخارجية على حد سواء، وهو ما يؤدي إلى ضعف عام في توفير فرص العمل ويوسع ظاهرة البطالة والفقر، وهدر الموارد بسبب تداخل المصالح الشخصية بالمشاريع التنموية العامة، والكلفة المادية الكبيرة للفساد على الخزينة العامة كنتيجة لهدر الإيرادات العامة، والفشل في الحصول على المساعدات الأجنبية،كما يؤدي إلى حالة يتم فيها هذا اتخاذ القرارات المصيرية منها طبقا لمصالح شخصية ودون مراعاة للمصالح العامة، ويعود إلى الصراعات الكبيرة إذا ما تعارضت المصالح بين مجموعات مختلفة.[26]

[26] فهد بن محمد الغنام، مرجع سابق الذكر، ص26.

و يؤدي إلى ضعف المؤسسات العامة ومنشآت المجتمع المدني ويعزز دور المنشآت التقليدية , وهو ما يحول دون وجود حياة ديمقراطية .

المطلب الثاني: آليات مكافحة الفساد الإداري.

احتوت الأدبيات على العديد من الأساليب والإجراءات والاقتراحات للحد من هذه الظاهرة، وتتمثل أهميتها فيما يلي:

1 – الشفافية: وتعني جعل الأمر واضحا وشفافا بعيدا عن اللبس والغموض ولا يحتاج إلى من يفسره، وهي أيضا وضوح التشريعات والقوانين وسهولة فهمها واستقرارها وانسجامها مع بعضها وموضوعيتها، ووضوح لغتها وتطورها وفقا للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية، وبما يتناسب مع روح العصر، وهناك عناصر أساسية يجب توافرها لتحقيق الشفافية وهي:

* وضوح الإجراءات والتشريعات، إضافة إلى وضوح لغتها ومرونتها وتطورها.

* سهولة الرقابة على الإجراءات والقرارات لغرض تقويم الانحرافات بسرعة.

* فتح قنوات الاتصال بين أصحاب المصالح والمسؤولين.[27]

2 – المساءلة: وهي واجب المسؤولين عن الوظائف العامة، سواء كانوا منتخبين أو معنيين، لتقديم تقارير دورية على نتائج أعمالهم ومدى نجاعتهم في تنفيذها، وحق المواطنين في الحصول على المعلومات اللازمة عن أعمال الإدارات العامة، حتى يتم التأكد من أن عمل هؤلاء يتفق مع القيم الديمقراطية، ومع تعريف القانون لوظائفهم ومهامهم، وهو ما يشكل أساسا لاستمرار اكتسابهم للشرعية والدعم من الشعب.

3 – النزاهة : هي منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص والمهنية في العمل , وبالرغم من التقارب بين مفهومي الشفافية والنزاهة , إلا أن الثاني يصل بقيم أخلاقية معنوية بينما يتصل الأول بنظم وإجراءات عملية .[28]

---

[27] علاء فرحان طالب، مرجع سابق الذكر، ص 184.

28 المستشار القانوني أمير فرج يوسف، **مكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي والإقليمي والعربي والدولي**، دار الكتاب الحديث 2010،ص 18.

4-المحاسبة: هي خضوع الأشخاص الذين يتولون المناصب العامة للمساءلة القانونية والإدارية والأخلاقية عن نتائج أعمالهم، أي أن يكون الموظفين الحكوميين مسؤولين أمام رؤسائهم (الذين هم في الغالب يشغلون قمة الهرم في المنشأة أي الوزراء ومن هم في مراتبهم) الذين يكونون مسؤولين بدورهم أمام السلطة التشريعية التي تتولى الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.[29]

5-الرقابة الفعالة: تركيز الرقابة و تشديدها، وذلك بواسطة لجان سرية مهمتها متابعة أساليب تعامل الموظفين مع المراجعين ومراقبة الموظف الذي يتقبل أسلوب الرشوة أو الوساطة في انجاز معاملات المراجعين ولا بد يتمتع هؤلاء اللجان بالاستقلالية التامة والسلطة والصوت المسموع لدى قيادة المنشأة.

بالإضافة إلى هذه الآليات يجب محاربته بكل أشكاله من خلال:

* تعميق الوعي بقيم العمل وأخلاقياته أو الوظيفة العامة فكرا وسلوكا لدى الأفراد العاملين، وتبصيرهم بمخاطر آفة الفساد الإداري على أن تتجسد ممارسة الأخلاقيات المذكورة بقادة المنشأة أولا.

* زيارة المقابل المادي ليتلازم مع المتغيرات الاقتصادية ومستوى المعيشة للموظفين، والعمل على مكافحة الموظفين المتميزين.

* تفعيل مبدأ من أين لك هذا.

* وضع الشخص المناسب في المكان المناسب.

* مضاعفة العقوبات والمردودات السلبية بالنسبة لممارسة الفساد الإداري.

* توعية المراجعين بأهمية دورهم في معالجة أي شكل من أشكال إساءة استخدام السلطة.

* الاهتمام بالتنمية البشرية والاستثمار في رأس المال البشري من خلال تحسين مستويات الحفل للموظفين و درجة تطويرهم وتوفير الخدمات لهم. [30]

[29] أمير فرج يوسف، مرجع سابق الذكر، ص 18.

[30] علاء فرحان طالب، مرجع سابق الذكر، ص ص 242 و243.

خلاصة الفصل:

تعد ظاهرة الفساد الإداري من الظواهر الخطيرة التي تواجه البلدان وبالأخص الدول النامية، حيث أخذت تنخر في جسم مجتمعاتنا، وكانت بدايتها بالأمن وما تبعه من شلل في عملية البناء والتنمية الاقتصادية، والتي تنطوي على تدمير الاقتصاد والقدرة المالية والإدارية، وبالتالي عجز الدولة على مواجهة تحديات إعمار أو إعادة إعمار وبناء البنى التحتية اللازمة لنموها.

ويبقى الاهتمام الجدي بتحديد أسباب الفساد الإداري والأنواع المنتشرة منه، وما ينتج عنها والسيطرة عليها أمرا ضروريا وحتميا للسيطرة على البطالة والتخفيض منها، إذ الجزائر قامت بخطوة كبيرة منذ عقدين بمحاربة الوساطة المنسوبية في ظل إصلاح الوظيف العمومي لتحقيق شيء من العدالة في عملية التوظيف.

إن ظاهرة الفساد تتواجد في مختلف المجتمعات وهي ظاهرة ملازمة لبني البشر، وبدأت منذ خلق آدم وذلك نظراً لمرجعيتها وارتباطها بعوامل متعددة تولد مع مولد الإنسان، والفساد موجود في كافة القطاعات الحكومية منها والخاصة ولا يكاد يخلو مجتمع من المجتمعات قديمها وحديثها من مظاهر الفساد الإداري، فالحديث عن الفساد لا يخص مجتمعاً بعينه أو دولة بذاتها وإنما هو ظاهرة عالمية تشكو منها كل الدول لما له من خطر على الأمن الاجتماعي والنمو الاقتصادي والأداء الإداري، ويعدّ الفساد الإداري من أخطر أنواع الفساد، فهو يصيب الإدارة بالشّلل ويجعلها غير قادرة على النهوض بالمهام المطلوبة منها.

ولأجل ذلك ظهرت الحاجة إلى وجوب تفعيل أنظمة الرقابة المتبعة في الإدارات، بالإضافة إلى إعداد تقارير تحمل مختلف النقائص الملاحظة على أداء الإدارة كما تزودها باقتراحات تعالج هذه النقائص .

و منه استحدث المشرّع عدة هيئات متخصّصة في هذا المجال، كذلك قام بتفعيل دور الكثير من أجهزة الرقابة و ذلك من أجل مكافحة هذه الظاهرة و مقاومتها، إذ يكمن دور هذه الأجهزة في تحسين وتطوير الأداء داخل الإدارات العمومية وتكريس الشّفافية وذلك للحد من كل فعل يعتبر ويشكل فسادا.

أ- الإشكالية الرئيسية:

ركّزنا في هذه الدراسة على الرقابة ودور أجهزتها في مكافحة الفساد الإداري باعتبار هذا الأخير ظاهرة قديمة تواجدت على مرّ التاريخ وتحوّلت في الوقت الحاضر إلى مشكلة حادّة تعاني منها جميع الدّول وبدرجة أكبر الدّول النّامية وتمس القطاع العام والخاص.

من خلال المنطلق السابق هي:

" كيف يمكن للرقابة أن تحد من الفساد الإداري، وهل لها دور في ذلك بالنسبة لمصلحة المراقبة المالية لولاية المدية؟.

ولمعالجة الإشكالية الرئيسية السابقة قمنا بطرح الأسئلة الفرعية التالية:

* ما مفهوم الرقابة؟.

* ما مفهوم الفساد الإداري؟.

* ماهو دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري؟ وما هو دور المراقبة المالية لولاية المدية في مكافحة الفساد الإداري؟.

فرضيات الدراسة:

تتطلب هذه الإشكالية مجموعة من الفرضيات التي تعتبر كإجابة مبدئية على مختلف التساؤلات الفرعية المطروحة

* الرقابة: هي الوسيلة الوحيدة في مكافحة الفساد الإداري.

- تتمثل أنواع الرقابة في: الرقابة الإدارية والمالية والرقابة الداخلية والخارجية.

* الفساد الإداري: هو انحراف عن السلوك القائم بين من يشغلون مناصباً قيادية في السطو بغية تحقيق مصالح ذاتية.

- من بين آثار الفساد الإداري عدم تحقيق العدالة الاجتماعية.

- من بين أسباب الفساد الإداري البطالة وعدم الاستقرار الوظيفي.

* يتمثل دور الأجهزة الرقابية في اكتشاف الأخطاء وتصحيحها كما تعمل على تطبيق القوانين.

أما في الجانب التطبيقي فيتمثل دور الرقابة المالية في مكافحة الفساد الإداري على ضمان شرعية الصفقات العمومية وتخصيص النفقات في حدود القانون.

أهمية الدراسة:

بالنسبة لأهمية الدراسة فهي تكمن في جانبين أولهما الجانب العلمي: والذي يهدف إلى تشخيص الرقابة من أجل معرفة أهميتها وأنواعها بالإضافة إلى تبيان أجهزتها وأساليبها، كما قمنا بتشخيص ظاهرة الفساد الإداري وهذا من أجل معرفة ماهيتي وأسباب وأثار هذه الظاهرة وذلك للتمكن من تشخيص المشكلة من أجل الوصول إلى الحل الأنسب.

أما الجانب الثاني فهو الجانب العملي والمتمثل في ضرورة توحيد الجهود من أجل تفعيل دور هذه الأجهزة الرقابية للقيام بالدور المكلف بها، كذلك دراسة هذا الموضوع قد يعتبر مصدرا تستفيد منه هذه الأجهزة من أجل تصحيح العيوب التي تشوب عملها.

أهداف الدراسة:

إن أهداف الدراسة تتمحور حول تقييم دور أجهزة الرقابة والبحث عن أسباب انتشار ظاهرة الفساد الإداري للوصول لحلول فعّالة لمعالجة هذه الظاهرة والقيام بالإصلاحات الشاملة في منشآت الدولة.

هذا وبالإضافة إلى أهداف تكميلية تتمثل في:

* تشخيص الرقابة وظاهرة الفساد الإداري لمعرفة مدى فعالية الرقابة في مكافحة الفساد الإداري.

* الوقوف على دور الأجهزة الرقابية المتخصصة في مكافحة الفساد الإداري.

* كذلك نأمل أن يكون هذا الموضوع لغيرنا من الدارسين منطلقا لإجراء المزيد من البحوث والتوسع في بعض النقاط التي لم يتم التطرق إليها في هذا الموضوع ولم يتم التركيز عليها.

أسباب اختيار الموضوع:

قمنا باختيار موضوعنا هذا بالدرجة الأولى نظرا لانتشار ظاهرة الفساد بكثرة، وما ينجر عنه من مشاكل تمس عدة جوانب منها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.

صعوبات الدراسة:

واجهتنا عدة صعوبات في إنجاز هذه المذكرة ومن بينها قلة الدراسات في مجال الرقابة ودورها في مكافحة الفساد الإداري وكذلك لحداثة هذه الأجهزة المختصة في مكافحة الفساد إذ لم تتجسد في أرض الواقع إلى بعد صدور قانون06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته وكذلك معظم الدراسات كانت شاملة للفساد ولم تركز على هذه الظاهرة وخاصة في المجال الإداري .

أما من ناحية الجانب التطبيقي واجهتنا عدة صعوبات منها:

- صعوبة إيجاد المكان الذي نقوم فيه بدراسة موضوعنا هذا.

- تحفظ الإدارة عن الإدلاء بالمعلومات التي تخص موضوعنا.

- حاولنا إجراء استبيان لكن العينة قليلة مما يؤدي إلى عدم الحصول على نتائج جيدة.

منهج الدراسة:

لقد استخدمنا من خلال دراسة موضوعنا هذا، المنهج الوصفي التحليلي الذي يعتمد على أداتي الوصف والتحليل، حيث استخدمنا الوصف لتبيان الإطار النظري والمفاهيمي الخاص بالظاهرة المدروسة، واستخدمنا التحليل من خلال استعمال الجداول والأشكال اللازمة لذلك لتبيان مختلف الآثار والنتائج الخاصة بالدراسة.

الدراسات السابقة:

في سبيل الإحاطة بهذا الموضوع استعنا بدراسات سابقة قيمة نذكر منها:

- حاحة عبد العالي، (الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر) أطروحة دكتوراه جامعة بسكرة، سنة 2012، حيث تطرق فيها إلى التعريف بالفساد الإداري ومعرفة مختلف أسبابه ومظاهر والآثار الناجمة عنه، بالإضافة لتطرقه إلى مختلف الآليات القانونية كالديوان الوطني لمكافحة الفساد الإداري، ودور هذه الآليات في مكافحته.

- برحيحي أمال، (الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر) مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة محمد خيضر، بسكرة قسم الحقوق 2014-2015، حيث قامت في دراستها بالتعريف للفساد الإداري والرقابة الإدارية وأهميتها بالإضافة إلى الآليات الإدارية كالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وأجهزة الرقابة المالية ودورها في مكافحة الفساد الإداري.

هيكل الدراسة:

وللإجابة عن إشكالية الموضوع قسمنا دراستنا إلى ثلاثة فصول:

- الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة، وقسمناه إلى ثلاثة مباحث، حيث تطرقنا في المبحث الأول إلى ماهية الرقابة ،والمبحث الثاني مجالات الرقابة وأنواعها وأجهزتها، أما المبحث الثالث تطرقنا فيه إلى أساليب الرقابة.

- الفصل الثاني: الإطار المفاهيمي للفساد الإداري، قسمناه إلى ثلاثة مباحث ، تطرقنا كذلك فيه من خلال المبحث الأول إلى ماهية الفساد الإداري، والمبحث الثاني أسباب الفساد الإداري ومظاهره، والمبحث الثالث إلى آثار الفساد الإداري وآليات مكافحته.

- الفصل الثالث: دراسة حالة مصلحة المراقبة المالية لولاية المدية، قسمناه كذلك إلى ثلاثة مباحث، المبحث الأول دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري، والمبحث الثاني الإطار النظري لمصلحة المراقبة المالية لولاية المدية، والمبحث الثالث دور مصلحة المراقبة المالية لولاية المدية في مكافحة الفساد الإداري.

ملحق رقم01: مذكرة الملاحظات

ملحق رقم03: مذكرة رفض نهائي

ملحق رقم02: مذكرة رفض مؤقت

الملخص:

هدفت هذه الدراسة إلى إبراز دور الرقابة في مكافحة الفساد الإداري، لذلك ركزت الرقابة على جملة من الأساليب والأهداف مفادها الوقاية من الفساد الإداري، وحاولنا من خلال هذه الدراسة إلى تشخيص هذه الظاهرة وذلك من خلال ذكر أسبابها والآثار الناجمة عنها وآليات مكافحتها، والتي تعد آليات جديدة أوج دها المشرع الجزائري بموجب قانون الوقاية من الفساد و مكافحته رقم 01-06.

و حاولنا من خلا ل هذه الدراسة إلى إبراز أجهزة الرقابة الخاصة بمكافحة الفساد الإداري ومعرفة دور هذه الأجهزة في مكافحة الفساد الإداري، في ضبط العمل الإداري واكتشاف الأخطاء، باعتبارها حاجز أمان ضد الفساد الإداري، كما يجب دعم الأجهزة الرقابية بكل الوسائل للتعرف على مواضع الفساد الحديثة وإصلاحها.

فهرس المحتويات .....

الإهداء	
شكر وعرفان	
ملخص الدراسة	
فهرس المحتويات	I
قائمة الجداول والأشكال والملاحق.....	II
المقدمة العامة.....	أ - د
الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة.....	01
تمهيد الفصل.....	02
المبحث الأول: ماهية الرقابة.....	03
المطلب الأول: تعريف الرقابة وأهميتها	03
المطلب الثاني:مراحل الرقابة	07
المطلب الثالث: أهداف الرقابة وعوامل نجاحها	10
المبحث الثاني: مجالات الرقابة وأنواعها وأجهزتها.....	14
المطلب الأول: مجالات الرقابة	14
المطلب الثاني: أنواع الرقابة	16
المطلب الثالث: أجهزة الرقابة	20
المبحث الثالث: أساليب الرقابة.....	30
المطلب الأول: الأساليب التقليدية	30
المطلب الثاني: الأساليب المتخصصة.....	32
خلاصة الفصل	35
الفصل الثاني: الإطار المفاهيمي للفساد الإداري.....	36
تمهيد الفصل	37
المبحث الأول: ماهية الفساد الإداري.....	38
المطلب الأول: تعريف الفساد الإداري.....	38
المطلب الثاني: أنواع الفساد الإداري.....	40
المبحث الثاني: أسباب الفساد الإداري ومظاهره.....	44
المطلب الأول: أسباب الفساد الإداري.....	44
المطلب الثاني: مظاهر الفساد الإداري.....	48
المبحث الثالث: آثار الفساد الإداري وآليات مكافحته.....	50
المطلب الأول: آثار الفساد الإداري.....	50
المطلب الثاني: آليات مكافحة الفساد الإداري	55
خلاصة الفصل	56

الفصل الثالث: دراسة حالة مصلحة المراقبة المالية لولاية المدية.....	58
تمهيد الفصل	59
المبحث الأول: دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري.....	60
المطلب الأول: دور الرقابة الداخلية والرقابة الخارجي والرقابة الوصائية في مكافحة الفساد الإداري.....	60
المطلب الثاني: دور المراقب المالي والمفتشية العامة للمالية في مكافحة الفساد الإداري.....	64
المطلب الثالث: دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد الإداري.....	68
المبحث الثاني:الإطار النظري لمصلحة المراقبة المالية لولاية المدية.....	75
المطلب الأول: تعريف مصلحة المراقبة المالية لولاية المدية.....	75
المطلب الثاني: دراسة الهيكل التنظيمي لمصلحة المراقبة المالية لولاية المدية.....	75
المطلب الثالث: المهام الأخرى المرتبطة بممارسة المراقب المالي.....	83
المبحث الثاني: دور مصلحة المراقبة المالية لولاية المدية في مكافحة الفساد الإداري.....	85
المطلب الأول: آليات الرقابة السابقة للمصلحة.....	85
المطلب الثاني: دراسة حالة (الرفض النهائي).....	87
المطلب الثالث: تقييم مصلحة الرقابة المالية لولاية المدية.....	88
خلاصة الفصل	90
الخاتمة العامة.....	92-91
قائمة المراجع	98-94
الملاحق	117-100

قائمة الملاحق

قائمة المراجع

المقدمة العامة

الخاتمة العامة

قائمة الجداول والأشكال والملاحق

فهرس المحتويات

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للرقابة

الفصل الثاني

الإطار المفاهيمي للفساد الإداري

الفصل الثالث

دراسة حالة: مصلحة المراقبة المالية لولاية المدية


بسم الله الرحمن الرحيم

قائمة الأشكال:

الرقم	العنوان	الصفحة
الشكل3-1	الهيكل التنظيمي لمصلحة المراقبة المالية لولاية المدية	76

قائمة الجداول:

الرقم	العنوان	الصفحة
الجدول2-1	أنواع الفساد الإداري وخصوصياته	43

قائمة الملاحق:

الرقم	العنوان	الصفحة
الملحق01	المادة 03و04من الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية/العدد16	100
الملحق02	المادة 10 من الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية /العدد16	102
الملحق03	مذكرة ملاحظة	104
الملحق04	مذكرة الرفض المؤقت	109
الملحق05	مذكرة الرفض النهائي	111
الملحق06	مذكرة التغاضي	113

أولا: المراجع باللغة العربية.

1 – الكتب:

1 – ضرار العتبي: العملية الإدارية مبادئ وأصول وعلم وفن، دار اليازوري لعملية النشر والتوزيع، عمان الأردن، الطبعة العربية2007.

2 – كمال برر: الإدارة عملية نظام المؤسسة الجامعية للدراسات، الطبعة الأولى 1996.

3 – سعيد السيد علي: العملية الإدارية :التخطيط التنظيم القيادة التنسيق الرقابة، دار الكتاب الحديث، القاهرة2007.

4 – عبد السلام أبو قحف: أساسيات التنظيم والإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 2003.

5 – سعيد المصري: التنظيم والإدارة، الدار الجامعية 2002.

6 – ضرار العتبي: العملية الإدارية مبادئ وأصول وعلم وفن، دار اليازوري لعملية النشر والتوزيع، عمان الأردن، الطبعة العربية2007.

7 – حسين احمد الطارونة وتوفيق صالح عبد الهادي: الرقابة الإدارية، الطبعة الأولى، دار حامد عمان.

8 – شيهوب مسعود: المبادئ العامة للمنازعات الإدارية (الهيئات والإجراءات أمامها)، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر،2007.

9 – علاء فرحان طالب: استراتيجيات محاربة الفساد الإداري والمالي، دار الأيام للنشر والتوزيع، الطبعة العربية و2015.

10 – عصام عبد الفتاح مطر: جرائم الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 2011.

11 – موسى بودهان: النظام القانوني لمكافحة الرشوة، دار الهدى، الجزائر،2010.

12 – عبد الله حسين جوهر:الإدارة الحديثة التخطيط التطوير الرقابة، الناشر مؤسسة شباب الجامعة 2011.

13 – وهيبة مصطفى الزحيلي: التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003.

14 – مسعي محمد:المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة،2003.

15 – لؤي أديب العيني: الفساد الإداري والبطالة، دار ومكتبة الكندي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2014، ص37.

2 – المذكرات والأطروحات:

1 – أسعد جاسم خضير الكروي: دور نظام الرقابة الداخلية في تشخيص حالات الفساد المالي، رسالة ماجستير في المحاسبة، كلية الأعمال لجامعة الشرق الأوسط، قسم المحاسبة والتمويل 2015.

2 – عبد الغفار حنفي: أساسيات إدارة منظمات الأعمال، الدار الجامعية، كلية التجارة جامعة الإسكندرية 2006.

3 – السعيد بلوم: أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، دراسة ميدانية، رسالة ماجستير كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية.

4 – جديل بلخير: الآليات الرقابية والإدارية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014.

5 – دحماني أمال: الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص إدارة الجماعات المحلية، جامعة الطاهر مولاي، سعيدة، الجزائر 2016.

6 – صانع حمزة: مدى فاعلية مجلس المحاسبة في الرقابة البعدية للأموال العمومية، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، دفعة الثامنة عشر، 2010.

7 – حاحة عبد العالي: الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر, رسالة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012.2013.

8 – فهد بن محمد الغنام: مدى فاعلية الأساليب الحديثة في مكافحة الفساد الإداري من وجهة نظر أعضاء مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية، رسالة مقدمة للحصول على درجة الماجستير في العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض،2011.

9 – حمزة حضري: الوقاية من الفساد ومكافحته في إطار الصفقات العمومية ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة.

10 – علاق عبد الوهاب: الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون عام، كلية الحقوق جامعة محمد خيضر بسكرة 2004.

11 – لطفي فاروق زلاسي: دور المراقبة المالية في تسيير وترشيد النفقات العمومية، جامعة حمه لخضر بالوادي، من متطلبات شهادة الماستر،2015.

12 – برحيحي أمال: الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم الحقوق، الجزائر 2015.

13 – أيت ماتن دليلة و أيت عيسى سليمة:مجلس المحاسبة كآلية لمكافحة الفساد في الجزائر حقيقة أم خيال؟، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون الجماعات المحلية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية قسم القانون العام، 2014.

14 – رزوقي مليكة: أساليب مكافحة الفساد في الإدارة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة,2013 .

15 – بن داود إبراهيم: الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003.

3 – المراسيم التشريعية والتنظيمية:

1 – قرار وزاري مشترك 2012/5/9، يحدد عدد المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين وكذلك تنظيم مصالح المراقبة المالية في مكاتب وفروع المؤرخة في2013/05/26، العدد28.

2 – الجريدة الرسمية المؤرخة في 2012/01/26، العدد04، المرسوم الرئاسي رقم 23/12، المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية.

3 – الجريدة الرسمية المؤرخة في 2011/12/27 , العدد64 , المرسوم التنفيذي رقم381/11 ,المادة05 يتعلق بمصالح المراقبة المالية.

4 – أمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 :يتعلق بمجلس المحاسبة ج.ر.ج.ج ,عدد39 ,صادر في 23 جويلية 1995, معدّل ومتمم بموجب الأمر 10-02 المؤرخ في 26أوت 2010 , ج.ر.ج.ج ,عدد50 ,صادر في 21 ديسمبر2010.

5 – المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 381/11 المؤرخ في21 نوفمبر 2011، المتعلق بمصالح المراقبة المالية ، ج ر ج ج ، عدد2011,ص64.

6 – المادة 21 من المرسوم التنفيذي272/08 المؤرخ في 2008/9/6، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية،الجريدة الرسمية،العدد50،مؤرخ في 2008/9/7.

7 – تنص المادة 23 من قانون رقم 90-21 فإن"الآمر بالصرف كل شخص يؤهل بتنفيذ العمليات التالية:الإثبات التصفية التحصيل الالتزام بالتحصيل".

8 – المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، المؤرخ في 2011/11/21 المتعلق بمصالح المراقبة المالية.

9 – المادة145 من المرسوم التنفيذي رقم92-374 المتعلق بالموظفين في الوزارة المكلفة بالمالية.

10 – المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 09-414 المؤرخ في 1992/11/21 المتعلق بإجراءات الالتزام.

11 – المادة 03، قرار وزاري مشترك مؤرخ في 2012/05/09 .

4 – الملتقيات:

1 – بوحنية قوي وبن ناصر بوطيب: الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر وفي ضوء التجارب المقارنة، الملتقى الوطني الأول حول دور البلدية في التنمية المحلية، المركز الجامعي بالنعامة، يومي 18و19 أفريل 2012.

2 – عز الدين بن تركي و منصف شرفي: الفساد الإداري وأسبابه أثاره وطرق مكافحته وإشارة لتجارب بعض الدول، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحل من الفساد الإداري والمالي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة قسنطينة، 6-7 ماي 2015.

3 – محمد بدر الدين: الدور الرقابي للجنة البلدية، الملتقى الوطني الأول حول البلدية في التنمية المحلية، المركز الجامعي النعامة، يومي 18و19أفريل 2012.

5 – القواميس:

1 – يوسف محمود: الكامل الأصغر و قاموس عربي فرنسي، الطبعة السابعة 2003.

6 – المجلات:

1 – بوضياف عمار: الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي الجزائر تونس المغرب، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد الأول بجاية2010.

7 – المقابلات:

1 – مقابلة مع المراقب المالي مساعد، السيد غزالي أحمد الشريف كمال، مفتش محلل مركزي للميزانية ،يوم 2018/05/02.

2 – مقابلة مع مراقب مالي مساعد أحمد حميدي، مفتش محلل مركزي للميزانية، يوم 2018/05/06.

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية:

1 - Doble J.P. " the corruption of a state political science review " (1978).(72).pp.95

2 - Geoges les causer le contrôle de l état sur les entre prises nationalises thèse pris L.G.D.J 1959.p25

3 - Allen M.S."theory of on corruption and some applications " KYKLOS.VOP.(1995) (84)