جامعة الشاذلي بن جديد – الطارف
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الماستر
تخصص قانون عام معمق

جامعة الشاذلي بن جديد - الطارف
UNIVERSITE CHADLI BENDJEDID - ELTARF

ملخص لمجموعة محاضرات على الخط موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر قانون عام معمق

الأستاذة كريمة أمزيان

مقياس الفساد الإداري

cours en ligne/univ-Eltarf

الموسم الجامعي 2024/2023

المحاضرة رقم (07): آليات الرقابة الإدارية لمكافحة الفساد

تتناول المحاضرة ملخص للنقاط التالية من المحور الثالث:

- **تعريف الرقابة الإدارية وأدواتها.**
- **أنواع الرقابة الإدارية (الداخلية –الذاتية–): الرقابة بواسطة أجهزة، الرقابة المالية والمحاسبية الداخلية، الرقابة المباشرة)**

تمهيد:

ما من شك أن كل دولة حديثة أيا كان منهجها السياسي، إلا وتصبو إلى تحقيق دولة القانون وتجسيد مبدأ المشروعية كضمان أساسي لتجسيد العدالة بين جميع مكونات الدولة. ولتحقيق هذ المبدأ يجب أن تكون هناك صرامة ومتابعة ميدانية لجميع التصرفات والأعمال التي تقوم بها الإدارة على أرض الواقع، إلا أن هذا الهدف لا يتحقق إلا بتكريس **رقابة فعالة** تقوم على أسس وميكانزمات عملية تجعلها تصل إلى الغاية المنشودة مسبقا.

وغياب عملية الرقابة الإدارية أو عدم فعاليتها يؤدي **استفحال الفساد** في العديد من القطاعات الإدارية ومؤسسات الدولة، خاصة مع تركيز الدول على التنمية الاقتصادية دون التنمية البشرية ومادام العنصر البشري هو أصل ظاهرة الفساد الإداري؛ فكان لابد من إيجاد أساليب فعالة تعمل على التقليل من هذه الظاهرة في الجزائر خصوصا.

وحرصا على تفعيل النصوص الموضوعية العقابية التي عكف المشرع الجزائري على استحداثها بموجب قانون خاص بالفساد، رصد مجموعة من **الإجراءات الجزائية الجديدة**، إضافة إلى القواعد الإجراءات العامة في قانون الإجراءات الجزائية، وهذا لمحاصرة الظاهرة ومختلف جرائم الفساد الإداري.

حيث تضمن قانون الإجراءات الجزائية **أحكاما متميزة** به وجديدة لمكافحة الظاهرة الإجرامية بصفة عامة بمختلف أنواعها منها اعتراض المراسلات وتسجيل الأصوات والتقاط الصور، كما أفرد المشرع الجزائري بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته مجموعة من **الإجراءات غير مألوفة** في قانون الإجراءات الجزائية للتصدي لهذه الجريمة بصفة خاصة كالتسليم المراقب، والترصد الإلكتروني، والاختراق كذلك اللجوء إلى إجراءات مؤقتة كالتجميد والحجز أثناء سير الخصومة الجزائية، وفيما يلي تفصيل كل ذلك:

cours en ligne/Univ-Eltarf

❖ **آليات الرقابة الإدارية لمكافحة الفساد:** مما لاشك فيه أن لكل رقابة آليات وأدوات يعتمد عليها الجهاز أو الجهة المعنية في قيامها بعملية الرقابة، وهذه الأدوات تتنوع كذلك وتختلف حسب الأعمال والجهات المراد رقابتها وحسب أنواع الرقابة ذاتها فيما إذا كانت **داخلية (ذاتية) أو خارجية (بعدية)**.

أولا- تعريف الرقابة الإدارية وأدواتها:

1- تعريف الرقابة الإدارية: للرقابة تعريفات عديدة تتنوع بتنوع مضامين ومجالات ممارسة هذه الرقابة، مما يجعل من الصعب وضع تعريف دقيق جامع يجمع بين مختلف التعاريف، وهو ما جعل -في نفس الوقت- الكثير من المختصين يعزفون عن وضع تعريف لها.

ومع ذلك يمكن تصنيف تلك التعريفات في ثلاث اتجاهات فكرية، لكل اتجاه نظرته الخاصة لهذه العملية والتي تختلف باختلاف البيئة الثقافية والاجتماعية التي ينتسب إليها مفكروا كل اتجاه، وتتمثل هذه الاتجاهات فيما يلي:

*أ- **الاتجاه السلبي أو الكلاسيكي:** ينظر هذا الاتجاه إلى عملية الرقابة الإدارية على أنها تفتيش واستخدام للسلطة والنفوذ لإجبار الأفراد على تنفيذ الأوامر أو التعليمات وتوقيع العقاب عليهم في حالة خطئهم أو إهمالهم.*

*ب- **الاتجاه السلوكي:** وهم أصحاب الفكر السلوكي الذين يرون أن عملية الرقابة الإدارية ما هي إلا تعبير عن القدرة على التأثير في سلوك الأفراد والجماعات نحو تحقيق النتائج المرجوة.*

*ج- **الاتجاه العملي:** وهو الاتجاه التطبيقي الذي يركز على النواحي التطبيقية للإدارة من خلال الاهتمام بوضع المعايير وقياس الأداء ومقارنته بالمعايير وكذا تصحيح الفرق بين النتائج الفعلية والخطط الموضوعة.*

ورغم الاختلاف بين هذه التيارات الفكرية الثلاث، إلا أنها جميعها تتفق على الأهمية البالغة لعملية الرقابة الإدارية في تحقيق الأهداف الموضوعة وكشف الأخطاء والعمل على تصحيحها ومنع تكرارها مستقبلا من أجل الحفاظ على الموارد المادية والبشرية .

2- الأدوات المعتمدة لإجراء العملية الرقابية (آليات الرقابة النظرية): تختلف الجهات الرقابية الإدارية ولكنها تستند معظمها في أدائها لعملية الرقابة على الأدوات التالية:

Cours en ligne/univ-Eltarf

أ- التقارير الإدارية: هي من الوسائل التي تستخدم في العملية الرقابية، تعمل على معرفة مدى **كفاءة** العمل الإداري وبيان **كيفية أدائه** ومدى وجود **اختلاف** بين نتائج الخطط الموضوعة، وبذلك فهي **تنقل صورة واضحة** عن سير العمل إلى المستويات العليا لاتخاذ القرارات المناسبة.

- ***تنويه1***: *وقد تكون هذه التقارير دورية تساعد في عمليات المتابعة ومعالجة الأخطاء، كما قد تكون نهائية تساعد في التقييم النهائي لأي عمل ولذا ينبغي أن تكون هذه التقارير أكثر صدقا ووضوحا حتى تستطيع تحقيق أهدافها بفعالية.*
  - ***مثال:*** *المذكرات، التقارير الدورية، تقارير سير الأعمال الإدارية، تقارير الفحص، تقارير التوصية تقارير الكفاية.*
- ***تنويه2:*** *ومن أهم هذه التقارير تلك التي يعدها موظفون متواجدون في مستويات تنفيذية، لأنها عادة ما تتميز بنوع من الواقعية على أساس أن معديها هم أقرب إلى الواقع وإلى الحقيقة وتصل هذه التقارير بشكل منتظم وبصفة دورية طبقا للرزنامة المعدة مسبقا من الجهات العليا.*

ب- الشكاوي الإدارية: هي وسيلة رقابية يتم استخدامها في كثير من المؤسسات، حيث تمثل **الطلبات المقدمة** إلى الأجهزة الرقابية بهدف تحريك نشاطها وعملها إزاء **التحقق** حول حادثة أو واقعة أو **خلل معين** في بعض الأعمال أو السلوكيات.

لذا فهي من أهم أساليب الرقابة الإدارية لأنها تلفت انتباه المسيرين إلى بعض الانحرافات التي لم يتم اكتشافها بعد عن طريق الملاحظة المباشرة، غير أنه لابد من التأكد من صحتها حتى يتم تجنب الشكاوى التي تؤثر على عمل المؤسسة، فكلما كانت هذه الشكاوى صحيحة كلما أصبحت عملية إيجاد حلول لها أكثر سهولة، لذلك ينبغي على الإدارة استقبال مختلف الشكاوي.

- ***مثال:*** *فتح سجلات خاصة على مستوى الإدارات لتلقي الشكاوي، أو تعيين خلية مهمتها تلقي الشكاوي وتحليلها.*
- ***تنويه:*** *توقف نجاح هذه الأداة على قدرة الجهة الإدارية ومدى حنكتها في التعامل مع هذه الشكاوي والتمييز ما بين تلك التي تكون جدية والتي تعكس فعلا انحرافات الجهات الإدارية، وتلك التي تكون ذاتية شخصية لا تحمل سوى بلاغات كاذبة أو كيدية.*

ج- التفتيش وتشكيل لجان متعددة الاختصاصات: من الأدوات الفعالة كذلك في إجراء عملية الرقابة هو إيفاد لجنة متعددة الاختصاصات للقيام بالتحريات والتفتيش الإداري في مكان النشاط الإداري؛ وهو يهدف إلى التأكد من حسن أداء العمل وكفاءة إنجازه وسلامة الإجراءات الإدارية من الناحيتين الموضوعية والشكلية وتخص السجلات والوثائق **الرسمية وغير الرسمية**.

Cours en ligne/univ-Batna

والتفتيش صور متعددة فقد يكون دوريا أو فجائيا ماليا أو فنيا كليا أو جزئيا؛ وعادة ما تكون هذه اللجان أو مصالح الرقابة تابعة مباشرة إلى السلطة المركزية، ويكون عملها إما وفقا لبرنامج سنوي **معد مسبقا**، أو يكون **حسب الحالات** التي تستدعي من السلطات المركزية التقرب منها لمعرفة الوضعية السائدة أو بناء على اضطرابات مهنية اجتماعية، أو شكاوي تصل السلطات المركزية.

- ***مثال:*** *انتقال اللجنة المكلفة بعملية الرقابة (لجنة التفتيش) إلى عين المكان، وتقوم بمراقبة جميع الأنشطة الإدارية على مستوى كل الدوائر التي تقوم بذلك العمل، منطلقة من جميع المستندات والوثائق والعمليات الإدارية التي تم انجازها، وبناء على أقوال الموظفين القائمين بذلك النشاط، كما تقف على مدى تحقيق الأداء والإنجازات وأوجه سلامته ومواطن الخلل والكشف عن مواطن الانحراف.*

➢ ***تنويه:*** *حتى تكون لهذه اللجان فعالية يجب:*

** أن يكون تدخلها غير معلوم من المرؤوسين، فالتفتيش الفجائي يكون أكثر فعالية في كشف الأخطاء والانحرافات والوقوف على مسبباتها من أجل العمل على علاجها.*

** أن تكون تركيبتها متعددة الاختصاصات ومتجددة حتى لا تبقى نفس الوجوه التي اعتاد عليها الجميع.*

** أن تتوفر لديها جميع الإمكانيات المادية والمتطورة التي تسمح لها بأداء مهامها على أحسن وجه وباستقلالية تامة.*

د- الميزانيات التقديرية: هي عبارة عن بيانات النتائج المتوقعة بعد تنفيذ العمل المزمع مراقبته، وبذلك فإن الميزانيات التقديرية **تقتضي** أن تتضمن **النتائج المتوقعة** التي يجب أن تحصل عليها المؤسسة أو تحققها الإدارة عند **نهاية** تنفيذ العمل، أما **البيانات** التي تتضمنها الميزانيات التقديرية عادة هي المبالغ التقديرية المرصودة للإنفاق، والمبالغ المتوقعة للإيرادات، ومبالغ الأرباح المتوقعة.

ومهمة الرقابة التي تقوم بها الإدارة تكمن في الكشف عن الأرقام المحققة فعلا من النفقات أو الإيرادات أو الأرباح وساعات العمل والكميات الإنتاج، وتكشف أيضا مدى قدرة القائمين على العملية الإدارية في التحكم في عملية الإنفاق أو في تحصيل الإيرادات ومدى احترام القواعد التي تحكم تنفيذ الميزانية أي القدرة على ترشيد النفقات ومضاعفة الإيرادات.

➢ ***تنويه:*** *يتوقف نجاح استعمال الميزانيات التقديرية كأداة للرقابة إلى حد كبير على عدة عوامل:*

**وجود إحصائيات دقيقة.*

**وجود محاسبة صحيحة.*

** قناعة الإدارة وتشجيعها على ذلك.*

cours en ligne/univ-Eltarf

*تفهم جميع الموظفين بمدى أهمية ذلك.

ه- الملاحظة الشخصية: تتم الرقابة الإدارية عن طريق **الملاحظة** التي تعتبر وسيلة يقوم عن طريقها **المشرف** أو **المسير** بالاتصال بالعاملين و**ملاحظة** عملهم والطرق التي يستخدمونها، وكذا النتائج التي توصلوا إليها من أجل **مكافأة** المجدين وتحفيزهم و**معاقبة** كل من يخطئ في عمله، وعليه فالملاحظة تعتبر كذلك من أهم الوسائل الرقابية وأبسطها وأكثرها فعالية لأنها تعتمد على الاتصال المباشر بين المشرفين والعاملين.

- ***تنويه:*** *من أهم عيوب الملاحظة الشخصية أنها* ***لا تتسم بالموضوعية****، لذلك* ***يفضل*** *استخدامها مع أساليب رقابية أخرى.*

و- الإشراف الإداري: يقصد به **ملاحظة** جهود الموظفين بغية **توجيهها** عن طريق **الأوامر والتعليمات** الشفهية أو الكتابية في القيام بالعمل على النحو المطلوب، كما يتطلب الإشراف التوجيه والمتابعة لمراحل القيام بالعمل على الوجه المطلوب **الاعتماد** على أفراد أكفاء من أجل توجيه الموظفين ونصحهم، وهذا ما يؤدي إلى تحقيق المؤسسة للأهداف التي تم التخطيط لها سابقا مع تجنب وقوعها في الأخطاء والانحرافات.

ز- المتابعة والمراجعة: إذا كانت المتابعة أداة **ضرورية** لمعرفة مدى **ملاءمة** عملية التنفيذ للخطط الموضوعة، فإن تحقيق المؤسسة **لأهدافها** لا يتحقق عن طريق عمليات التنظيم والتخطيط والمتابعة فقط بل عليها **مراجعة** ذلك للتأكد من **تحقق** الأداء بشكل سليم.

ح- سجلات وبطاقات الدوام: *سجل الدوام* هو عبارة عن **كشف يوقع عليه** العاملون عند حضورهم للعمل وانصرافهم منه، ولقد تم تعويض هذه السجلات حاليا *ببطاقات الدوام* عن طريق استعمال آلة خاصة **يدخل** فيها الموظف **بطاقته**، **فتسجل** وقت حضوره أو مغادرته.

- ***تنويه:*** *يتم الاعتماد في عملية الإشراف الإداري والتوجيه والمتابعة على سجلات وبطاقات الدوام لمعرفة مدى* ***انضباط*** *العاملين واحترامهم لعنصر* ***الوقت.***

غير أن ما يلاحظ في الإدارة الجزائرية ورغم اعتمادها على مختلف هذه الآليات، أن ظاهرة الفساد الإداري تزداد في الانتشار والاتساع لتشمل كافة القطاعات، وهذا يعني أن هناك عجزا أو قصورا في تطبيق هذه الآليات التي تعمل على الحد من ظاهرة الفساد الإداري، مما يؤكد أن هناك اختلافا بين الجانب النظري والجانب التطبيقي لدور الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري.

ثانيا- الرقابة الإدارية الداخلية (الذاتية):

Cours en ligne/univ-Elton

الرقابة الإدارية الداخلية هي تلك التي تأتي من داخل الجهاز وتهدف للتأكد من حسن سير العمليات الإدارية، فهي ضرورية لتفادي الانحرافات والإهمال الإداري داخل الأجهزة الإدارية الذان يؤديان إلى عرقلة تحقيق التنمية.

- **آليات الرقابة الإدارية الداخلية:**

1- الرقابة التي تكون بواسطة أجهزة: وهي أنواع:

* **الرقابة الداخلية بواسطة اللجان:** ونجد مثلها في مجال الصفقات العمومية التي تتمحور أساسا حول المال العام والخزينة العمومية، وهي أكثر مجال حضي بنصيب وافر من الاهتمام سواء على المستوى التشريعي أو الفقهي وحتى القضائي، لذلك نجد المشرع يخضعها لعدة أنواع من الرقابة الإدارية (داخلية، خارجية، وصائية).

أما الرقابة الداخلية فهي تلك التي تكون داخل المصلحة المتعاقدة نفسها، حيث تقوم بها **لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض**، التي أصبحت **لجنة واحدة** في المرسوم الرئاسي 247/15 وهو ما أكدته المادة 96 من القانون 12/23 (القانون رقم 12/23 المؤرخ في 05 أوت 2023 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية يلغي المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام)، بعدما كانت لجنتين منفصلتين، وتقوم هذه اللجنة بعمل إداري، هو **فحص وتقييم** العروض المقدمة من طرف المتعهدين وترتيبها حسب المعايير المصرح بها، دون أن يكون لها الصلاحية في منح الصفقة والمنح المؤقت عنها بل تبقى من صلاحية المصلحة المتعاقدة .

* **الرقابة بواسطة المفتشيات العامة:** إن الرقابة بواسطة **المفتشيات العامة** هي إحدى طرق الرقابة الداخلية التي تمارسها الإدارة بواسطة أجهزتها الخاصة، فتعتبر المفتشية العامة جهاز من أجهزة الرقابة على الأعمال التي تصدر عن الجهات الإدارية وهي من الأجهزة **الداخلية والذاتية** للإدارة، وتتبع لأعلى سلطة إدارية التي تخضع لها.

- ***مثال:*** *المفتشية العامة على مستوى الوزارات، المفتشية العامة على مستوى المديريات العامة، المفتشيات الجهوية، والمفتشيات المحلية.*

2- الرقابة المالية والمحاسبية الداخلية:

****رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي والآمر بالصرف:*** المراقب المالي هو هيئة رقابية مستقلة تخضع لسلطة الوزير، يتولى عملية الرقابة السابقة على الصفقات أو النفقة التي يلتزم بها وهي إحدى صور الرقابة المالية القبلية تتم قبل تنفيذ العمليات المالية، وذلك بهدف منع الخطأ قبل وقوعه أو التجاوز في

cours en ligne/univ Eltarf

الإنفاق والتأكد من أن العمل المالي يتم بشكل صحيح أي التحقق من الشرعية المالية للالتزام بالنفقات العامة.

في حين يتولى **الآمر بالصرف** بصفة قانونية تسيير مرفق عمومي إداري من الناحية المالية –القيام بالعمليات المالية- والإدارية وإصدار الأوامر الرئاسية للمرؤوسين (كالوزير، الوالي، ر.م.ش.ب، مدراء المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري)، أما **المحاسب العمومي** (أمين الخزينة) فهو من أعوان التنفيذ للميزانية ومسؤول أمام هيئات الرقابة البعدية.

***3- الرقابة المباشرة*: تباشر الرقابة في هذه الحالة من قبل أجهزة السلطة التنفيذية سواء أكانت رقابة رئاسية يباشرها الرؤساء على مرؤوسيهم** عن طريق إرسال فرق تفتيش إلى عين المكان، **كرقابة الوزير على مصالح وزارته والهيئات التابعة لها بوصفها الرئيس الإداري الأعلى.**

انتهى في: 2023/11/23

أ/ كريمــة أمزيــان

../.. يتبـــــع

cours en ligne/univ-Eltarf