

الدكتور فاتح مزيتي
أستاذ بجامعة عباس لغورو خنشلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية

رقابة المفتشية العامة للمالية على الادارة العامة



فهرس المحتويات

| | |
|--|--|
| 09 | مقدمة |
| الفصل التمهيدي | |
| تطور تنظيم المفتشية من خلال توسيع إطارها القانوني | |
| 14 | المبحث الأول: الإطار القانوني للمفتشية العامة للمالية |
| 14 | المطلب الأول: تعريف المفتشية العامة للمالية وخصائصها |
| 14 | الفرع الأول: تعريف المفتشية العامة للمالية |
| 15 | الفرع الثاني: خصائص المفتشية العامة للمالية |
| 17 | المطلب الثاني: تطور النظام القانوني للمفتشية العامة للمالية |
| 17 | الفرع الأول: الفترة الممتدة من 1 جانفي 1963 إلى غاية 18 أكتوبر 1971. |
| 18 | الفرع الثاني: الفترة الممتدة من 19 أكتوبر 1971 إلى غاية 29 فيفري 1980 |
| 19 | الفرع الثالث: الفترة الممتدة من 1 مارس 1980 إلى يومنا هذا |
| 19 | أولا: تعديلات المرحلة الممتدة من 01 مارس 1980 إلى 1992 |
| 20 | ثانيا: تعديلات المرحلة الممتدة من سنة 2008 إلى يومنا هذا |
| 27 | المطلب الثالث: توسيع اختصاصات المفتشية العامة للمالية |
| 27 | الفرع الأول: تأهيل المفتشية العامة للمالية للقيام بالتقويم الدوري للمؤسسة الاقتصادية في ظل قانون 01-88 |
| 30 | الفرع الثاني: إلغاء التقويم الاقتصادي وتحرير المؤسسة من الرقابة الخارجية للمفتشية |
| 32 | الفرع الثالث: إعادة رقابة المفتشية على المؤسسة العمومية الاقتصادية |

| |
|--|
| أولاً: أسباب إعادة رقابة المفتشية على المؤسسة الاقتصادية 33 |
| ثانياً: اختصاصات المفتشية في الرقابة على المؤسسات الاقتصادية 36 |
| ثالثاً: شكل تدخل المفتشية للقيام بالرقابة على المؤسسة الاقتصادية 38 |
| المبحث الثاني: الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية 40 |
| الطلب الأول: رئيس المفتشية العامة للمالية 40 |
| الفرع الأول: تعيين رئيس المفتشية العامة للمالية 40 |
| أولاً: في التنظيم القديم (في ظل المرسوم 53-80 و 92-32) 40 |
| ثانياً: في التنظيم الحالي (المرسوم التنفيذي 273-08) 41 |
| الفرع الثاني: شروط تعيين رئيس المفتشية العامة للمالية 41 |
| أولاً: الشروط العامة 41 |
| ثانياً: الشروط الخاصة 45 |
| الفرع الثالث: سلطات رئيس المفتشية العامة للمالية 48 |
| أولاً: في التنظيم القديم (المرسوم التنفيذي 32-92) 48 |
| ثانياً: في التنظيم الحالي (المرسوم التنفيذي 273-08) 48 |
| المطلب الثاني: الهياكل العملية للرقابة والتدقيق والتقييم 49 |
| الفرع الأول: الوحدات العملية التي يديرها المراقبين العامين 49 |
| أولاً: اختصاصات المراقبين العامين 50 |
| ثانياً: صلاحيات المراقبين العامين 53 |
| ثالثاً: رتب المفتشين العامين للمالية 53 |
| رابعاً: مهام المراقبين العامين 59 |
| الفرع الثاني: الوحدات العملية التي يديرها مدير و البعثات والمكلفين بالتفتيش 62 |
| أولاً: مدير البعثات 62 |

| | |
|----------|---|
| 67 | ثانياً: المكلفوون بالتفتيش |
| 69 | المطلب الثالث: هياكل الدراسات والتقييس والإدارة والتسير |
| 69 | الفرع الأول: مهام مديريات هياكل الدراسات والتقييس في التنظيم القديم |
| 69 | أولاً: مديرية المناهج والتلخيص |
| 70 | ثانياً: مديرية الدراسات والوثائق |
| 72 | ثالثاً: مديرية الإدارة والوسائل |
| 74 | الفرع الثاني: مهام مديريات هياكل الدراسات والتقييس في التنظيم الحالي |
| 74 | أولاً: مديرية البرنامج والتحليل والتلخيص |
| 75 | ثانياً: مديرية المناهج والتقييس والإعلام الآلي |
| 75 | ثالثاً: مديرية إدارة الوسائل |
| 76 | المبحث الثالث: الهياكل الخارجية للمفتشية العامة للمالية(المفتشيات الجهوية) |
| 76 | المطلب الأول: الاختصاص النوعي والإقليمي للمفتشيات الجهوية |
| 76 | الفرع الأول: الاختصاص النوعي للمفتشيات الجهوية |
| 77 | أولاً: في التنظيم القديم |
| 77 | ثانياً: في التنظيم الحالي |
| 78 | الفرع الثاني: الاختصاص الإقليمي للمفتشيات الجهوية |
| 78 | أولاً: في التنظيم القديم |
| 80 | ثانياً: في التنظيم الحالي |
| 82 | المطلب الثاني: الهياكل العملية للمفتشيات الجهوية |
| 82 | الفرع الأول: المفتش الجهوي |
| 82 | أولاً: تعيين المفتش الجهوي |
| 83 | ثانياً: صلاحيات المفتش الجهوي |

| | |
|--|----|
| ثانياً: المكلfon بالتفتيش | 67 |
| المطلب الثالث: هياكل الدراسات والتقييس والإدارة والتسخير | 69 |
| الفرع الأول: مهام مديريات هياكل الدراسات والتقييس في التنظيم القديم | 69 |
| أولاً: مديرية المناهج والتلخيص | 69 |
| ثانياً: مديرية الدراسات والوثائق | 70 |
| ثالثاً: مديرية الإدارة والوسائل | 72 |
| الفرع الثاني: مهام مديريات هياكل الدراسات والتقييس في التنظيم الحالي | 74 |
| أولاً: مديرية البرنامج والتحليل والتلخيص | 74 |
| ثانياً: مديرية المناهج والتقييس والإعلام الآلي | 75 |
| ثالثاً: مديرية إدارة الوسائل | 75 |
| المبحث الثالث: الهياكل الخارجية للمفتشية العامة للمالية (المفتشيات الجهوية) | 76 |
| المطلب الأول: الاختصاص النوعي والإقليمي للمفتشيات الجهوية | 76 |
| الفرع الأول: الاختصاص النوعي للمفتشيات الجهوية | 76 |
| أولاً: في التنظيم القديم | 77 |
| ثانياً: في التنظيم الحالي | 77 |
| الفرع الثاني: الاختصاص الإقليمي للمفتشيات الجهوية | 78 |
| أولاً: في التنظيم القديم | 78 |
| ثانياً: في التنظيم الحالي | 80 |
| المطلب الثاني: الهياكل العملية للمفتشيات الجهوية | 82 |
| الفرع الأول: المفتش الجهوي | 82 |
| أولاً: تعيين المفتش الجهوي | 82 |
| ثانياً: صلاحيات المفتش الجهوي | 83 |

| | |
|----------|--|
| 84 | الفرع الثاني: المكلfon بالتفتيش..... |
| 85 | المطلب الثالث: الهيكل التفتيشية للمفتشيات الجهوية |
| 85 | الفرع الأول: سلك مفتشو المالية |
| 86 | أولا: شروط التوظيف والترقية في سلك مفتشي المالية..... |
| 88 | ثانيا: تصنيف مفتشو المالية..... |
| 89 | ثالثا: مهام مفتشو المالية..... |
| 90 | الفرع الثاني: سلك رؤساء فرق التفتيش |
| 90 | أولا: تعيين رؤساء فرق التفتيش |
| 91 | ثانيا: مهام رؤساء فرق التفتيش..... |

الفصل الأول

آليات رقابة المفتشية العامة للمالية على الإدارة العامة

| | |
|-----------|---|
| 94 | المبحث الأول: آليات رقابة المفتشية العامة للمالية على الإدارة العامة ضمن إطار البرنامج السنوي |
| 95 | المطلب الأول: إعداد وتطور المهام المبرمجة في البرنامج السنوي |
| 95 | الفرع الأول: إعداد البرنامج السنوي |
| 95 | أولا: إجراءات تحضير برنامج التدخل..... |
| 96 | ثانيا: تنفيذ البرنامج السنوي للتدخل |
| 97 | الفرع الثاني: تطور المهام المبرمجة في البرنامج السنوي |
| 97 | أولا: عدد المهام المبرمجة حسب السنوات |
| 98 | ثانيا: توزيع عدد المهام حسب القطاعات |
| 101 | المطلب الثاني: صلاحية التفتيش وصلاحية إعداد التقارير..... |
| 101 | الفرع الأول: صلاحية التفتيش..... |
| 101 | أولا: مهام التفتيش وصلاحيات المفتش |

| | |
|-----------|--|
| 104 | ثانياً: صفات المفتشين وسير المهمة التفتيشية |
| 114 | الفرع الثاني: صلاحية إعداد التقارير |
| 114 | أولاً: كتابة التقرير |
| 119 | ثانياً: أنواع التقارير |
| 125 | ثالثاً: القيمة القانونية للتقارير |
| 127 | المطلب الثالث: صلاحية إثبات المخالفات وتدقيق القروض الخارجية |
| 128 | الفرع الأول: إثبات مخالفات التشريع والتنظيم الخاصين للصرف وحركة الأموال من وإلى الخارج |
| 133 | الفرع الثاني: تدقيق القروض الخارجية |
| 133 | أولاً: مكان رقابة البعثة التفتيشية |
| 134 | ثانياً: مراحل سير البعثة التفتيشية |
| 136 | ثالثاً: إغلاق القرض |
| 137 | المبحث الثاني: آليات رقابة المفتشية العامة للمالية على الإدارة العامة خارج إطار البرنامج السنوي |
| 138 | المطلب الأول: صلاحية إعداد الخبرة القضائية |
| 138 | الفرع الأول: مفهوم الخبرة القضائية |
| 138 | أولاً: تعريف الخبرة القضائية |
| 140 | ثانياً: خصائص الخبرة القضائية |
| 142 | ثالثاً: تمييز الخبرة عن غيرها من أدلة الإثبات |
| 144 | الفرع الثاني: إعداد الخبرة القضائية المعدة من طرف المفتشية |
| 145 | أولاً: بالنسبة للتحقيقات |
| 145 | ثانياً: بالنسبة للخبرة القضائية |
| 148 | الفرع الثالث: القيمة القانونية للخبرة القضائية المعدة من طرف المفتشية |
| 148 | أولاً: الآراء المختلفة حول الطبيعة القانونية للخبرة القضائية |

| | |
|---|-----|
| ثانياً: قيمة تقرير الخبرة القضائية المعدة من طرف المفتش الخبير..... | 149 |
| المطلب الثاني: صلاحية تسخير المفتشية من طرف مختلف الدوائر الوزارية | 151 |
| الفرع الأول: تنظيم المفتشيات العامة للدوائر الوزارية و مجال تدخلها..... | 151 |
| أولاً: تنظيم المفتشيات العامة للدوائر الوزارية..... | 152 |
| ثانياً: مجال تدخل المفتشيات العامة للدوائر الوزارية | 153 |
| الفرع الثاني: تسخير المفتشية العامة للمالية لرقابة القطاعات الوزارية..... | 156 |
| أولاً: دوافع تسخير المفتشية العامة للمالية لرقابة الدوائر الوزارية..... | 157 |
| ثانياً: سير المهمة لرقابة القطاعات الوزارية خارج إطار البرنامج السنوي..... | 158 |
| المطلب الثالث: تسخير المفتشية العامة للمالية لممارسة الرقابة من طرف الوزارة | |
| الأولى ورئاسة الجمهورية | 160 |
| الفرع الأول: تأهيل تسخير الوزارة الأولى للمفتشية العامة للمالية لممارسة الرقابة | 160 |
| أولاً: مجالات تدخل المفتشية العامة للوزارة الأولى..... | 161 |
| ثانياً: مهام المفتشية العامة للوزارة الأولى | 161 |
| ثالثاً: طبيعة العلاقة التي تربط المفتشية العامة للوزارة الأولى بالمفتشية العامة | 162 |
| الفرع الثاني: تأهيل تسخير رئاسة الجمهورية للمفتشية العامة للمالية لممارسة الرقابة | 163 |
| أولاً: تنظيم المفتشية العامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية | 163 |
| ثانياً: مجال تدخل المفتشية العامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية | 164 |
| ثالثاً: طبيعة العلاقة التي تربط المفتشية العامة لمصالح الدولة | 164 |
| المبحث الثالث: آليات رقابة المفتشية العامة للمالية على الإدارات العامة | |
| بموجب قوانين مكافحة الفساد | 165 |

| | |
|--|-----------|
| المطلب الأول: الآليات القانونية للمفتشية بموجب قانون الوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها | 165 |
| الفرع الأول: مفهوم جريمة تبييض الأموال وجريمة تمويل الإرهاب | 166 |
| أولاً: مفهوم جريمة تبييض الأموال | 166 |
| ثانياً: مفهوم جريمة تمويل الإرهاب | 166 |
| الفرع الثاني: إعداد تقارير سرية من طرف المفتشية | 167 |
| أولاً: مرحلة إخطار الهيئة المتخصصة في مكافحة الفساد | 168 |
| ثانياً: شكل الإخطار | 169 |
| ثالثاً: مرحلة تحريك الدعوى العمومية | 174 |
| المطلب الثاني: الآليات القانونية للمفتشية بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته | 174 |
| الفرع الأول: الآليات القانونية المخولة للمفتشية في مكافحة الفساد المالي مع الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد | 175 |
| الفرع الثاني: الآليات القانونية المخولة للمفتشية في مكافحة الفساد المالي بالتنسيق مع الديوان | 179 |
| الفرع الثالث: الآليات القانونية المخولة للمفتشية في مكافحة الفساد المالي بالتنسيق مع خلية معاجلة الاستعلام المالي | 180 |
| المطلب الثالث: بعض صور وأركان جرائم الفساد المالي المخول للمفتشية محاربتها | 181 |
| الفرع الأول: جريمة الاحتيلاس | 181 |
| الفرع الثاني: جريمة الإثراء غير المشروع | 182 |
| الفرع الثالث: جريمة الرشوة | 183 |

الفصل الثاني

تقييم رقابة المفتشية العامة للمالية على الادارة العامة

| | |
|---|--|
| المبحث الأول: تقييم رقابة المفتشية العامة على الادارة العامة من الناحية القانونية والعملية والتنسيقية 186 | |
| المطلب الأول: تقييم رقابة المفتشية العامة للمالية من الناحية القانونية 186 | |
| الفرع الأول: العراقيل المتعلقة ب مجال التدخل ونقص الإطار التشريعي 186 | |
| أولا: مجال تدخل واسع 186 | |
| ثانيا: نقص في الإطار التشريعي 187 | |
| الفرع الثاني: العراقيل المتعلقة بنقص الصلاحيات المخولة للمفتشية 188 | |
| أولا: غياب سلطة تسلیط العقوبة 188 | |
| ثانيا: منع صفة الضبطية القضائية للفتشي المفتشية العامة للمالية 189 | |
| ثالثا: عدم امتلاك سلطة اتخاذ القرار 190 | |
| رابعا: محدودية سلطات رئيس المفتشية العامة للمالية 190 | |
| خامسا: عدم خضوع بعض الهيئات لرقابة المفتشية 191 | |
| المطلب الثاني: تقييم رقابة المفتشية العامة للمالية من الناحية العملية 192 | |
| الفرع الأول: عدم كفاية اليد العاملة 192 | |
| الفرع الثاني: نقص في التكوين 194 | |
| أولا: مختلف اللقاءات والملتقيات التينظمتها المفتشية العامة للمالية 194 | |
| ثانيا: تقييم التكوين الذي قامته به المفتشية العامة للمالية 197 | |
| الفرع الثالث: المعوقات المتعلقة بالمهارسة الميدانية 198 | |
| أولا: عدم كفاية المصالح الخارجية للمفتشية 198 | |
| ثانيا: عدم تناسب المفتشية الجهوية لولايات الوسط 199 | |
| ثالثا: عدم تقديم الحسابات إلى المفتشية العامة للمالية 199 | |

| | |
|--|-----|
| رابعا: المعوقات المرتبطة بتنوع عمليات الرقابة..... | 199 |
| خامسا: عدم توفر مرجعية..... | 199 |
| سادسا: كثرة المهام المنجزة خارج إطار البرنامج السنوي..... | 200 |
| المطلب الثالث: تقييم رقابة المفتشية العامة للمالية من الناحية التنسيقية..... | 201 |
| الفرع الأول: تقييم تنسيق المفتشية مع الهيئات الرقابية الجزائرية..... | 201 |
| أولا: إعادة النظر في العلاقة القائمة مع المفتشيات العامة لمختلف الدوائر الوزارية..... | 201 |
| ثانيا: إعادة النظر في العلاقة القائمة مع مجلس المحاسبة وهيئات مكافحة الفساد..... | 202 |
| ثالثا: إعادة النظر في العلاقة القائمة بين المفتشية العامة للمالية والمفتشيات العامة للمديريات المركزية بوزارة المالية..... | 203 |
| الفرع الثاني: تقييم تنسيق المفتشية مع الهيئات الرقابية الدولية..... | 204 |
| أولا: التعاون المتعدد الأطراف..... | 204 |
| ثانيا: التبادل الثنائي..... | 206 |
| ثالثا: تقييم التعاون الثنائي والمتعدد الأطراف..... | 208 |
| المبحث الثاني: تقييم رقابة المفتشية على الإدارة العامة في مكافحة ظاهرة الفساد المالي..... | 209 |
| المطلب الأول: الإطار النظري للفساد المالي..... | 209 |
| الفرع الأول: تعريف الفساد وخصائصه وأسبابه..... | 210 |
| أولا: تعريف الفساد..... | 210 |
| ثانيا: خصائص الفساد المالي..... | 223 |
| ثالثا: أسباب الفساد المالي..... | 225 |
| الفرع الثاني: أنواع ومظاهر الفساد المالي..... | 227 |
| أولا: أنواع الفساد المالي..... | 227 |
| ثانيا: مظاهر الفساد المالي..... | 230 |

| | |
|--|-----|
| الفرع الثالث: آثار الفساد المالي وإستراتيجيات مكافحته..... | 232 |
| أولا: آثار الفساد المالي..... | 233 |
| ثانيا: إستراتيجيات مكافحة الفساد المالي..... | 235 |
| المطلب الثاني: مؤشرات الفساد المالي في الجزائر..... | 240 |
| الفرع الأول: الإطار النظري لمنظمة الشفافية الدولية..... | 240 |
| أولا: تعريف منظمة الشفافية الدولية..... | 240 |
| ثانيا: المؤشرات التي تعتمدتها منظمة الشفافية الدولية..... | 240 |
| الفرع الثاني: تطور مؤشر مدركات الفساد في الجزائر | 243 |
| أولا: موقع الجزائر حسب مؤشر مدركات الفساد على الصعيد العربي..... | 243 |
| ثانيا: موقع الجزائر حسب مؤشر مدركات الفساد على الصعيد العالمي..... | 245 |
| المطلب الثالث: عدم فعالية المفتشية في محاربة الفساد المالي | 247 |
| الفرع الأول: المثال الأول: رقابة معالجة مياه الصرف الصحي بولاية ورقلة (قطاع الموارد المائية) | 247 |
| الفرع الثاني: المثال الثاني: رقابة الديوان الوطني للمطبوعات المدرسية(قطاع التربية)..... | 247 |
| الفرع الثالث: المثال الثالث: رقابة الصيدلية المركزية للمستشفيات (قطاع الصحة)..... | 248 |
| أولا: فيما يتعلق بأداء الصيدلية وعلاقتها بالوصاية..... | 248 |
| ثانيا: النتائج المتعلقة بالشراء وتنفيذ الصفقات العمومية..... | 249 |
| المبحث الثالث : تقييم رقابة المفتشية على الإدارات العامة مقارنة بنظيراتها في النظم المقارنة..... | 252 |
| المطلب الأول: تقييم رقابة المفتشية العامة للمالية الجزائرية بالمفتشية المغربية..... | 252 |
| الفرع الأول: المهام الموكلة إلى المفتشية العامة للمالية المغربية..... | 253 |
| الفرع الثاني: حصيلة المفتشية العامة للمالية المغربية..... | 253 |
| أولا: إعداد التقارير المالية..... | 253 |
| ثانيا: إحالة التقارير إلى المحاكم المالية المغربية..... | 254 |

| | |
|--|--|
| ثالثا: إحالة التقارير إلى العدالة المغربية 255 | |
| المطلب الثاني: تقييم رقابة المفتشية العامة للمالية بالمفتشية الموريتانية والبرتغالية 255 | |
| الفرع الأول: تقييم رقابة المفتشية العامة للهالية الجزائرية بالمفتشية الموريتانية 255 | |
| أولا: مهام المفتشية العامة للمالية الموريتانية 256 | |
| ثانيا: حصيلة المفتشية العامة للمالية الموريتانية 256 | |
| ثالثا: تقييم رقابة المفتشية الجزائرية بالموريتانية 258 | |
| الفرع الثاني: تقييم رقابة المفتشية العامة للهالية الجزائرية بالمفتشية البرتغالية 258 | |
| أولا: تنظيم المفتشية العامة للمالية البرتغالية 258 | |
| ثانيا: اختصاصات المفتشية العامة للمالية البرتغالية 259 | |
| ثالثا: تقييم رقابة المفتشية الجزائرية بالبرتغالية 260 | |
| المطلب الثالث: تقييم رقابة المفتشية العامة للمالية بالمفتشية الفرنسية 261 | |
| الفرع الأول: تاريخ المفتشية العامة للهالية الفرنسية 261 | |
| الفرع الثاني: اختصاصات المفتشية العامة للهالية الفرنسية 262 | |
| الفرع الثالث: تنظيم المفتشية العامة للهالية الفرنسية 263 | |
| الفرع الرابع: سير المهمة التفتيشية الفرنسية 264 | |
| الفرع الخامس: حصيلة المفتشية العامة للهالية الفرنسية 267 | |
| قائمة المصادر والمراجع 269 | |
| فهرس المحتويات 293 | |