الرقابة الإدارية على أموال الجمعيات ذات النفع العام

د. صاش لشهب جازية جامعة سطيف
بريش ريمة باحثة دكتوراه جامعة أم البواقي

ملخص:

تعد الرقابة الإدارية على أموال الجمعيات ذات النفع العام من أهم المواضيع، كونها تعالج الجانب المالي، وكيفية استغلاله، وكشف الأخطاء والثغرات قبل حدوثها من أجل تفاديها، ومنع حالات التلاعب لضمان العدالة والفاعلية التي تمكن الجمعيات ذات النفع العام من ممارسة أعمالها وفقا للقواعد القانونية المنصوص عليها لضمان نجاحها.

الكلمات المفتاحية: الرقابة الإدارية، الأموال، الجمعيات ذات النفع العام.

Abstract:

Prepare administrative control of the funds of associations of public interest of the most important topics as it deals with the financial side and how to exploit it end revealed errors end gaps before they occur in order to avoid them. End prevents cases of manipulation to guarantee adequate and effective which enable associations of public benefit of its practice according to legal rules provided for the guarantee of its succes.

مقدمة

تعد الرقابة الإدارية من الوظائف الهامة في مجال متابعة تنفيذ مختلف الأنشطة والبرامج وتقييم أدائها، فلم تعد الرقابة في العصر الحديث قاصرة على بنود الإنفاق، والاعتمادات المالية المدرجة في ميزانية الجمعيات ذات النفع العام فقط، بل أصبح من الضروري أن يمتد دورها لتشتمل على قياس وتقييم النتائج، والأهداف التي تحققت من وراء إنفاق هذه الاعتمادات بالاعتماد على فحص البيانات والمستندات والدفاتر فحصا منظما، قصد الخروج برأي محايد عن الوضع المالي للجمعيات ذات النفع العام .

ونظرا لأهمية الرقابة وحتميتها على الجمعية ذات النفع العام، فإن التركيز على أداء دورها المالي لتتحقق من مدى سلامة التصرفات المالية التي تقوم بها، والتأكد من مدى شرعية هذه التصرفات، ومطابقتها للقوانين واللوائح المنظمة لها، للكشف عن أي مخالفات مالية تمت.

الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات النفع العام تمارسها وزارة الداخلية من خلال تلبيتها لمتطلبات قانونية أخرى غير قانون الجمعيات، بحيث تمارسها تبعا لرقابة جهة رسمية أخرى منحت الحق في الرقابة على الجمعيات استنادا لقانونها الخاص.

أما الإشكالية التي تفرض نفسها بقوة في هذا السياق، فإنها تدور حول: ما مدى فعالية الرقابة الإدارية الممارسة على أموال الجمعيات ذات النفع العام؟

وللإجابة علي هذه الإشكالية ارتأينا تناول هذه الدراسة وفقا للمحاور التالية:

أولاً- الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية والجمعيات ذات النفع العام.

ثانيًا- واقع الرقابة الإدارية على أموال الجمعيات ذات النفع العام.

ثالثًا- أثار الرقابة المالية على أموال الجمعيات ذات النفع العام.

أولا : الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية والجمعيات ذات النفع العام

إن عملية الرقابة الإدارية من الوظائف الهامة والأساسية، حيث يتم التعرف من خلالها على أن ما يتم تنفيذه يتم وفق ما خطط له داخل الجمعيات، ومن المعلوم أنها هي عصب حياة المجتمع، حيث أنها تؤدي الكثير من الخدمات للمواطنين، ولذلك أصبح من الضروري أن تسير هذه الأخيرة على خطة واضحة المعالم.

1- مفهوم الرقابة الإدارية: لتحديد مفهوم الرقابة الإدارية لا بد أولاً من تحديد مفهوم الرقابة بشكل عام، بوصفها نشاطاً مهماً يمارس للتحقق من قيام العمل على أساس الأهداف المرسومة.

المقصود بالرقابة.

- الرقابة في الاصطلاح اللغوي:

مصدر رقب- حق الرقابة: حق القيام بالمراقبة والإشراف أي أنها تعني حرسه ولاحظه، ويتضح أن كلمة الرقابة وردت في القران الكريم مثال ذلك قوله تعالى:"إن اللّه كان عليكم رقيبا"."سورة النساء الآية واحد"[(1)]

- الرقابة في الاصطلاح القانوني:

تعددت التعاريف التي تناولت ولعل أهمها: الرقابة " هي متابعة تنفيذ القوانين، والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها"، وأيضا عرفت :" منهج علمي شامل، يتطلب التكامل بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، ويهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة، ورفع كفاءة استخدامها، وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة، على أن يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل ينوب عن السلطة التشريعية، وغير خاضع للسلطة التنفيذية".

---

(1) ويستنبط البعض أن الرقابة بمعناها القرآني تعني تفقد وإحصاء الأعمال والأشياء على الناس وأن هذه الرقابة ينبغي أن يرتبط بها ويلازمها ما يلي:(وجود تصور ملحوظ للأمر المطلوب الرقابة عليه، من خلال مجموعة من الالتزامات المحددة، والتحقق من الأمر محل الرقابة و ذلك من خلال الاتصالات المحكمة).أنظر.أ.السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام الرقابة البرلمانية، رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، رقابة الأجهزة التنفيذية، منشأة المعارف الإسكندرية، 2007،ص.57.

المقصود بالرقابة الإدارية :

لقد تعددت التعاريف بشأن الرقابة، وتنوعت بحسب الزاوية التي ينظر إليها كل منها فقد عرفها الدكتور عمار بوضياف بأنها:" وظيفة من الوظائف الإدارية، وتعني قياس وتصحيح أداء المرؤوسين، للتأكد من أن الأهداف والخطط المسطرة، قد تم تنفيذها بشكل مرض" ، و قد عرفها الدكتور طارق المجدوب بأنها: "الرقابة الذاتية التي تمارسها الإدارة العامة على نفسها، وهي وسيلة تستطيع الإدارة التأكد من أن الأهداف قد تحققت في الوقت المحدد لها"[1].

2- تعريف الجمعيات ذات النفع العام

إن تقديم خدمات على نحو يرضى الجميع من طرف الدولة بحاجة للعمل التطوعي، والمتمثل أساسا في ما يعرف بنظام تاجماعت أو العزابة أو مشايخ أو الوقف أو التويزة، حيث يتم تنظيم العمل الخيري في ظلها، وقد تطور هذا المفهوم بتطور العصور وحاجات أفراد المجتمع في مختلف الميادين، وارتبط هذا التطور بشكل وثيق بفكرة تأدية خدمات اجتماعية للمجتمع ككل، أو لشرائح محددة، فتحول بذالك النشاط الخيري من الخدمة الفردية إلى خدمة اجتماعية في شكل ما يسمى "جمعيات"، والتي باتت تشكل ركيزة أساسية في تأمين الحاجيات، ومن بين هذه الجمعيات، "الجمعيات ذات النفع العام".

أ- المقصود بالجمعيات:

الاتجاه الفقهي: عرفها سعد الدين إبراهيم على أنها:"مجموعة التنظيمات التطوعية الحرة التي تملئ المجال العام بين الأسرة والدولة لتحقيق مصالح أفرادها، ملتزمة في ذالك بقيم ومعايير الاحترام، والتراضي والتسامح والإدارة السلمية للتنوع والاختلاف" أما سيمون هينيبوش Simon hinnebos عرفها على أنها:" شبكة الاتحادات الطوعية التكوين، والتي تبدو مستقلة عن الدولة والجماعات الأولية، ولكنها في الوقت الذي تعمل فيه على احتواء الانقسامات الاجتماعية، وتشكل منطقة عازلة من الدولة والمجتمع، فإنها تعمل على ربطها بالدولة وسلطتها"، وتعرف أيضا بأنها:" تشكيلات اجتماعية فاعلة ومنضمة تسعى على أسس تطوعية وعلى أسس غير ربحية لتحقيق أهداف عامة، مجموعة تعتمد أساليب الحكم الراشد ضمن أطر قانونية تضمن الشفافية وحرية التشكيل". [2]

الاتجاه القانوني: عرف القانون العضوي رقم12 /06 المؤرخ في 15 يناير 2012 المتعلق بالجمعيات، وفي المادة الثانية:" تعتبر الجمعية في مفهوم هذا القانون تجمع أشخاص طبيعيين أو

---

[1] د. طارق المجدوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، 2009، ص، 529.

[2] سائد كراجة ، المجتمع المدني في الوطن العربي، منشورات المركز الدولي لقوانين المنظمات الغير هادفة للربح ، لبنان ، 2006،ص19.

معنويين على أساس تعاقدي لمدة زمنية محددة أو غير محددة. يشترك هؤلاء الأشخاص في تسخير معارفهم ووسائلهم *تطوعا* ولغرض غير مربح. من أجل ترقية الأنشطة. لاسيما في المجال المهني والاجتماعي والعلمي والديني والتربوي والثقافي والرياضي والبيئي والخيري والإنساني".

ب- المقصود بالنفع العام:

يقصد بالنفع العام في صورته العامة. هي سد حاجيات عامية أو تقديم خدمات عامة للمواطنين يوجد بوجودها وينعدم بانعدام وجودها. وأن صفة المنفعة العمومية تمنح للجمعية على الخصوص ما يسمي بالشخصية المعنوية الكبيرة علي خلاف الشخصية القانونية لغيرها من الجمعيات [1].

ج- المقصود بالجمعيات ذات النفع العام:

الجمعيات ذات النفع العام كانت في الأصل جمعيات كغيرها من الجمعيات ونظرا لتخصصها في مجال معين واستهدافها فئة محدد أصبغ عليها المشرع صفة المنفعة العامة. فهي تحمل بعض الخصوصيات تجعلها تأخذ مكانة متميزة في السلم الهرمي للجمعيات. فهي تشارك الدولة في إشباع الحاجات العامة بطريقة تجعل منها جمعيات من طراز خاص. وتحظى بمكانة وعناية متميزة من جانب الدولة."[2]

والمشرع الجزائري في قانون الجمعيات 12/06 لم يعرف الجمعيات ذات النفع العام. وإنما أشار إليه في المادة 34 من نفس القانون على أن كل جمعية تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة عند تأسيسها. أو بعد تأسيسها يجوز إضفاء صفة النفع العام عليها.

ثانيا: واقع الرقابة الإدارية على أعمال الجمعيات ذات النفع العام

إن المشرع الجزائري وضع مجموعة من الأساليب الرقابية على أموال الجمعيات ذات النفع العام لحمايتها لعل أهمها ثلاثة هي:

1- برنامج العمل كوسيلة للرقابة على أموال الجمعيات ذات النفع العام :

بحكم تخصص الجمعيات ذات النفع العام في مجال معين. تمكنت من تحقيق مجموعة من الأهداف ذات تأثير فعلي على التنمية. هذه الجمعيات كانت فعالة وقادرة على الإبداع والابتكار. وإضافة قيمة مضافة إلى المجتمع الجزائري. بفضل العنصر البشري الكفء والمؤهل وطرق

---

(1) بن لحرش نوال . جمعيات حماية المستهلك. رسالة ماجستير. كلية الحقوق جامعة قسنطينة.2013/2012 ص53.

(2) حسين راجحة . الحركة الجمعوية والدولة في الجزائر. مذكرة ماجستير كلية الحقوق بن عكنون . جامعة الجزائر .2000 /2001 . ص14.

عملها وخبرتها في مجالها[1] ، هذا ما دفع بالسلطات العمومية إلى التشاور والتنسيق معها، ودعمها ماديا[2] حقيق نشاط ذو منفعة عامة، يتوقف هذا الدعم على انضمام .

الجمعية المستفادة إلى اتفاق يعد مسبقا [3] ، ويبين بدقة النشاط والأعمال الواجب إنجازها لتحقيق النتائج المنتظرة، وكيفية مراقبتها طبقا للتشريع المعمول به.

تعد رقابة برنامج العمل صورة من صور الرقابة الإدارية الأكثر انتشارا، وتشترط السلطات العمومية من كل جمعية ترغب في الحصول على دعم مالي أن تبرم عقداً،[4] بحيث لا تملك الجهة الوصية الخروج عن الاتفاق، كما لا تستطيع الجمعية أن تغير من توجهها إلا في حدود الإعتمادات الواردة، والقواعد والنظم المالية المعمول بها، ومن بين الأهداف التي من أجلها تستخدم برامج العمل، هو ضمان الشفافية في التسيير المالي والرقابة على المصروفات المختلفة، أي تكاليف الأنشطة والخدمات والأعمال التي تقوم بها، لتصل إلى الأهداف المتفق عليها.

إن برنامج العمل يساعد الجمعيات ذات النفع العام على وضع الخطط المستقبلية اللازمة لتوفير التمويل، وتجميع الموارد المطلوبة والإمكانات والاحتياجات الضرورية، للوصول إلى الأهداف في الوقت المحدد، وقد أصبحت برامج العمل تستخدم أدق التقديرات والتكاليف النمطية والمعيارية والطرق الرياضية،[5] فهذه البرامج تجمع بين التخطيط والرقابة لأن الحالة تعرض في الآجال المحددة،[6] فهي تساعد على تصحيح مسار التنفيذ بما توضحه لعملية الرقابة والمتابعة من انحرافات يجب اتخاذ القرارات المناسبة لمعالجتها وصولا *إلى الأهداف*.*وقد* جاء في المادة 16 من المرسوم التنفيذي 247/05 :"أن الرابطات الرياضية تعد برنامجها السنوي الذي تحدد من خلاله الأهداف المخططة لها، بالاتفاق مع المصالح المكلفة بالرياضة".[7] ولا يمكنها أن تستفيد من مساهمات الدولة أو الولاية أو البلدية إلا بعقد اتفاق مسبق بين الجمعية والجهات

---

[1] وناس يحي، المجتمع المدني وحماية البيئة ، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران الجزائر، بدون ط،2004 ص207.

[2] أنظر الفقرة الثانية من المادة 34 من قانون 12/06 المتعلق بالجمعيات.

[3] أنظر الفقرة الأولى من المادة 35 من القانون 12/06 المتعلق بالجمعيات

[4] أنظر المادة 2 من القرار الوزاري المشترك رقم02 ،المؤرخ في 17 ديسمبر 1997 يحدد نموذج لعقد برنامج المتعلق بالدعم المالي للصناديق الولائية لترقية مبادرات الشباب والممارسات الرياضية والمصالح المحلية الإدارة المكلفة بالشبيبة والرياضة مع هياكل الحركة الجمعوية للشباب والرياضة المحلية.

[5] عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية ، ط2، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، 2002 ،ص118.

[6] أنظر الفقرة الأولى من المادة 6 من القرار الوزاري المشترك رقم2 مرجع سابق

[7] المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 166/96 يحدد كيفية تنظيم الرياضة وتسيرها المؤرخ 1996/05/08 ،الجريدة الرسمية عدد29 المؤرخة في 1996/05/12.

المانحة،[1] على أن يشمل عقد الاتفاق المسبق بين الجمعيات ذات النفع العام والجهة المانحة، برنامج النشاط وكيفية مراقبتها،[2] وتفاصيل جميع مصروفات الجمعية وإيراداتها عن الفترة المالية السابقة[3] وبيان برامج النشاطات بدقة للتحقيق الأهداف المحددة في إطار خطة عامة للجهة المانحة وطبقا للسياسة العامة للدولة.

تضع الجمعيات ذات النفع العام خطة تفصيلية تقديرية تعقد بشأنها اتفاق مع الجهة المختصة، هذا الاتفاق التفصيلي المحدد مقدما للأعمال المرغوب في تنفيذها والخطوات المحددة سلفا، لتنفيذ الأنشطة اليومية خلال المدة الزمنية المقبلة كما تحدد فيه الجمعية ما يجب القيام به أين ومتى وكيف وما تسفر عنها من ملاحظات، يمكن للجهة الإدارية المختصة اتخاذ القرارات لتحقيق النتائج التي تثبت من *تحقيق الأهداف المعلنة،(4)* ولتحسين الأداء الفعلي وقد يتطلب ذلك تعديل بنود الاتفاق حتى يمكن تحقيق الأهداف بكفاءة وفعالية، ولهذا فالرقابة بواسطة برنامج عمل تعد من أهم وسائل الرقابة، سواء بالنسبة للجهة الإدارية أو الجمعيات ذات النفع العام.

2- الرقابة على المنح والهيبات والوصايا الخارجية:

الحومة في ممارسة بعض أنشطتها تعتمد على الجمعيات ذات النفع العام لتحقيق مجموعة من الأهداف، لكونها أقرب إلى المجتمع، وبالتالي أقدر على التعرف على هذه المشكلات، وأسس حلها، وذالك بطريقة فعالة لكونها تضم خيرة المهتمين بالشأن العام، والحريصين على النفع العام، وقد سمح القانون للجمعيات ذات النفع العام بالحصول على تمويل خارجي لإدارة أعمالها وتحقيق أهدافه، مع العمل على جذب هذه الأموال.

الأموال التي مصدرها جهات خارجية أخضعها المشرع الجزائري لرقابة الإدارة، وقد نظم قانون الجمعيات الأحكام المتعلقة بقبول الهبات[5]، حتى لا تتحول هذه الأموال إلى وسيلة ضغط[6] وابتزاز على الجمعيات ذات النفع العام أو استعمالها بأغراض تخالف الأهداف التي من أجلها حصلت على صفة النفع العام، أو استعمالها لتحقيق مصالح خاصة أو حزبية أو تحقيق مصالح تخالف المصالح العليا للبلاد، أو تخالف الأخلاق والآداب العامة، كما نص قانون

---

(1) أنضر المادة 174 من القانون 05/13 يحدد كيفية تنظيم الرياضة وتسيرها .

(2) .أنظر المادة 30 من القانون 90/، مرجع سابق31.

(3) أنظر الفقرة الثانية من المادة 34 من القانون 12/06 المتعلق بالجمعيات، مرجع سابق .

(4) عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية ،ص115، مرجع سابق.

(5) أنضر المادة 28 من قانون31/90 المتعلق بالجمعيات.

(6) أنضر الفقرة الثانية من المادة 28 من نفس المرجع السابق.

الجمعيات على منعها من قبول الهبات والوصايا المثقلة بأعباء أو شروط إلا إذا كانت هذه الشروط والأعباء لا تتعارض والأهداف المسطرة في القانون الأساسي وأحكام القانون.

كما نص قانون الجمعيات على منع الجمعيات ذات النفع العام من قبول الهبات والوصايا المثقلة بأعباء أو شروط إلا إذا كانت هذه الشروط والأعباء لا تتعارض والأهداف المسطرة في القانون الأساسي وأحكام القانون.[1]

كما لا تقبل الهبات والوصايا التي مصدرها جمعيات أو هيئات أجنبية، إلا بعد أن توافق عليها السلطة العمومية المختصة التي تتحقق من مصدرها، ومبلغها ومدى توافقها مع الهدف المسطر للقانون الأساسي للجمعية ذات النفع العام، وتتأكد من اتفاقها مع القوانين واللوائح ومراعاتها للقواعد المعمول بها، الشروط الواردة لاتفاقياتها أو عقودها. ،حيث أجازة المادة30 من قانون الجمعيات 12-06 بعد الحصول على موافقة الجهة الإدارية المختصة، أن تحصل على أموال من الخارج، أو ترسل أموال إلى أشخاص خارج التراب الوطني، ولم يلزم الجهة الإدارية بإخطار الجمعية برأيها خلال أجل معين، من تقديم الطلب، فإذا انقضت هذه المدة دون إبداء الرأي عد ذالك قبول للطلب، فالقانون سمح تلقي للجمعيات بتلقي أموال من تنظيمات أجنبية ومنضمات غير حكومية أجنبية بطريق قانونية،كما يجوز لها قبول الشروط التي يضعها مقدمي المال.

3- الهيئات الإدارية المكلفة بالرقابة على الجمعيات ذات النفع العام :

إن حاجة الرقابة الإدارية إلى أجهزة تفتيش ورقابة بهدف متابعة مصير الأموال الممنوحة من قبل السلطات العمومية، وهذا للحد من الهدر والإسراف وسوء استغلال أمول الجمعيات ذات النفع العام لأغراض خاصة.

لهذا عهدت القوانين والتنظيمات الجزائرية للهيئات الإدارية الرقابية أهمية كبيرة، حيث تولدت قناعة لدى المشرع الجزائري بالدور المهم والحاسم، الذي تلعبه كل من محافظي الحسابات والمتفشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة، في عملية الرقابة على أساس أن اقتران الرقابة بهذه الأجهزة يعد علاجا فعالا لمشكلة كيفية استعمال الجمعيات ذات النفع العام، للمساعدات المقدمة من طرف الوزارة أو الولاية أو البلدية، وعاملا يسمح بسد الفجوة القائمة بينها وبين السلطات العمومية بين هذه الهيئات مايلي:

[1] أنضر المادة 32 من قانون12/06 المتعلق بالجمعيات.

أ- المفتشية العامة للمالية:

هي هيئة للرقابة أحدثت بموجب المرسوم رقم 80-53 تمارس رقابة بعدية ولاحقة على التسيير المالي والمحاسبي على كل الجمعيات التي تستفيد من مساعدات الدولة أو الهيئات العمومية[1] أو بمناسبة طلب هيئة عمومية في حملات تضامنية،[2] وفقا لطلبات الرقابة التي يدعو إليها أعضاء الحكومة ومجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني، حيث تنص المادة 01 من المرسوم رقم53/80 على إحداث مفتشية عامة للمالية، على أنه تحدث هيئة للمراقبة توضع تحت سير الحساب المباشر لوزير المالية تسمى المفتشية العامة للمالية، حيث تباشر مهامها للتسيير الحسابي والمالي لمصالح الدولة، [3] للحد من الهدر والإسراف والحيلولة دون استغلال العمل الخيري التطوعي لأغراض خاصة سواء من قبل الموظفين أو منتخبيهم[4] عن طريق التحقق من صحة أعمال الجمعية وإجراءاتها، والياتها ومدى التزامها بالخطط والقوانين والأنظمة.

يمثل المفتشية العامة رئيسها وهو الذي يمثلها والمرجع الأول للعاملين فيها والمسؤول عن حسن سير أعمالها، كما يسهر على تنفيذ أعمال الرقابة والتقويم الموكلة إليها ويمارس مهام المفتشية العامة للمالية من طرف مفتشين ينظمون[5] في شكل وحدات منظمة من قبل رؤساء المجموعات أو رؤساء الفروع، يكون هؤلاء مفتشين للهياكل المركزية أو مصالحها الخارجية.

وتتدخل المفتشية العامة للمالية في مهام الرقابة والتدقيق والتحقيق بناء على وثائق في عين المكان وبصورة مفاجئة أو بعد إشعار مسبق وذالك من خلال الاطلاع على التسيير المالي والمحاسبي وتسيير الأملاك ودقة الحسابات وصدقها وانتظامها و كذا مراقبة تسيير الصناديق ومراجعة الأموال والسندات على اختلاف أنواعها التي يحوزها المسيرين والمحاسبين مع الحق في طلب الحصول على معلومات كتابية وأيضا القيام ببحث في أماكن مختلفة من أجل مراقبة

---

[1] أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المؤرخ في 2008/09/6 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية ،الجريدة الرسمية ، العدد50 المؤرخة في 2008/09/07.

[2] أنظر المادة 3 مرجع سابق.

[3] أنضر المادة 01 من المرسوم رقم 53/80 مؤرخ في 2مارس 1980 إحداث المفتشية العامة للمالية ، العدد 10، ص350.

[4] محمد قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق ، ط1، دار وائل لنشر ، الأردن ، 2001 ،ص52.

[5] مرجع سابق ،ص350، المادة 04 من المرسوم رقم53/80 .

الأعمال أو المعطيات في المحاسبات العمومية.وكذا القيام بالمراقبة بغية التأكد من التسيير المالي والمحاسبي وإثبات حقيقة الخدمة المنجزة عند الاقتضاء.[1]

إن ممارسة المفتشين لمهامهم ، يستوجب على مسؤولي الجمعية ذات النفع العام، الخاضعة للرقابة والمحاسبة، تقديم كل ما يلزم من وثائق وأوراق رسمية وغير رسمية وسجلات للإطلاع عليها والاحتفاظ بها أو بصور عنها ولهم الطلب بأن توضع في تصرفهم طيلة مدة الرقابة والتفتيش والتحقق من الوسائل والإمكانات التي من شأنها تسهيل المهمة وخاصة الرد على طلباتهم والإدلاء بمعلومات دون مماطلة أو تأخر.[2]

وأي عرقلة لمهمة المفتشية يعد خطأً جسيماً يعرض مسؤول الجمعية ذات النفع العام إلى عقوبات تأديبية من طرف السلطة الوصية. وفي حالة التأخر في الرد علي طلبات المفتشية دون عذر، أو عدم موافاتها بالمستندات والوثائق المطلوبة في المواعيد المحددة، ودون سبب مبرر أو الوقوف على قصور أو ضرر جسيم خلال المهمة، تعلم المفتشية العامة للمالية فورا الجهات المعنية حتى تتخذ التدابير الضرورية لحماية مصالح الجمعية ذات النفع العام،[3] يتوقف دور المفتشية العامة للمالية عند اكتشاف الأخطاء والمخالفات والجرائم فهي غير مؤهلة قانونيا لاتخاذ أي عقوبة وأيا كان نوعها.

وبانتهاء المهمة التفتيشية أو التحقيقية يضع المفتش تقريرا بنتائج مهمتهم، ليصار إلى اعتماده وفقا لقانون المفتشية، يتضمن التقرير نتائج أعمال المفتش متضمنا ما يراه من المطالب والمقترحات والتوصيات، التي من شأنها تحسين تنظيم مصالح الجمعية ذات النفع العام موضوع الرقابة، وتسييرها ونتائجها بعد الانتهاء من التقرير يبلغ هذا الأخير إلى المصالح والهيئات المعنية وإلى رئيس مجلس المحاسبة.[4]

كما تقوم المفتشية العامة للمالية بتقديم تقرير سنوي يتضمن نتائج عملها وتلخيصا لمعاينتها والاقتراحات، ويقدم هذا التقرير إلى وزير المالية في غضون الفصل الأول من السنة التي أعد التقرير في شأنها.[5]

[1] المادة 10 من المرسوم التنفيذي 78/92 مرجع سابق ص1692.
[2] المادة 10 من المرسوم التنفيذي 78/92 مرجع سابق ص1692.
[3] أنضر المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08.
[4] أنضر المادة 18 من المرسوم التنفيذي 78/92، مرجع سابق، ص1692.
[5] أنضر المادة 18 نفس المرجع السابق، ص1692

ب- مجلس المحاسبة:

تأتي هذه السلطة الرقابية على الجمعيات ذات النفع العام استنادا إلى قانون المجلس المحاسبي الذي أخضعها إلى رقابته، حيث يمارس الجهاز الرقابة التالية:

- الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني.
- الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة.
- الرقابة على القرارات الصادرة بشأن المخالفات المالية.
- ممارسة الرقابة اللاحقة على استعمال المساعدات التي تمنحها السلطات العمومية للجمعيات ذات النفع العام. [1]
- مراقبة نتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من طرف الوزارة أو الجماعات المحلية.
- يمارس رقابة اللاحقة على السنة المنصرمة معتمدا على الحسابات والسجلات التي يمسكها بشكل نظامي، كل من الأمر بالصرف والمسيرين والمحاسبين العموميين، ويمكنه أن يقوم بالفحوص اللاحقة على السنوات المالية، دون أن يتعدى هذا الفحص عشر سنوات مالية متتالية [2]
- يراقب مجلس المحاسبة التصرفات المالية لجميع الهيئات والمؤسسات العامة، والجهات التي تنص قوانينها على خضوعها لرقابة الجهاز، ويتسع نطاق عمله ليشمل الأشخاص المعنوية، ومنها الجمعيات ذات النفع العام بموجب الأمر 20/95 المؤرخ في 17 يوليو 1995.
- يمارس مجلس المحاسبة رقابة على العمليات المالية الخاصة بالجمعيات ذات النفع العام، باعتبارها خاضعة لقواعد المحاسبة، وأعطاه القانون الصلاحيات للقيام من تلقاء نفسه على أعمال الجمعية بحيث يقوم بالأعمال التالية[3]:

* مراقبة حسابات الجمعيات ذات النفع العام من ناحية استعمال الإعتمادات عن طريق قيامه بالمراجعة والتفتيش، على المستندات والدفاتر والسجلات المتحصلة والمستحقات العامة والمصروفات العامة.
* لاطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن تشمل رقابة الهيئات المالية والمحاسبية، لتقييم وتسيير الجمعيات الخاضعة للرقابة.

---

(1) أنضر المادة 06 من الأمر 20/95 مرجع سابق، ص1691.

(2) أنضر المادة 05، قانون رقم32/90 مؤرخ في 17جماد الأول عام 1411 الموافق 04 ديسمبر سنة1990 يتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، العدد 53، ص1961.

(3) أحمد يوسف محمد على، التنظيم الإداري، ط1، دار الجامعة الجديد، الإسكندرية، مصر، 2011 ص43.

* رقابة نوعية التسيير: يقوم مجلس المحاسبة برقابة تسيير الجمعيات الخاضعة لرقابته، فيقوم بتقويم شروط استعمال الموارد المالية التقنية البشرية وتسييره، كما يقوم بتقييد قواعد تنظيم عمل الجمعيات الخاضعة له، ويتأكد من وجود آليات أو إجراءات رقابة داخلية ويقدم كل التوصيات التي يراها ضرورية.
* رقابة الانضباط في مجال التسيير المالي من خلال التأكد من احترام قواعد الانضباط في مجال تسير الميزانية والمالية، وبالتالي يتحمل مسؤول الجمعية مسؤولياتهم على ارتباك المخالفات التي تتعلق بقواعد الانضباط، في مجال تسير الميزانية والمالية.
* اكتشاف المخالفات التي تلحق بأموال الهيئات أو المؤسسات العمومية الخاضعة إلى رقابته.
* عند الحصول على تبرعات يتابع أوجه إنفاقها.
* التأكد من التصريح بأداء العمليات كما ينبغي، وعملية تنفيذها وقيدها بشكل مناسب، وتحديد الوصول إلى الأصول في عدد محدد من الأشخاص ومقارنة الأصول الفعلية وأرصدتها الدفترية.[1]
* الحق في تقيم والاستشارة مع الحق في توقيع الجزاءات على مرتكبي الأخطاء والمخالفات.

ج: خضوع الجمعيات ذات النفع العام لقواعد المحاسبة الداخلية:

أدى تطور دور الجمعيات ذات النفع العام وازدياد حجم نفقاتها، بالإضافة إلى التطورات التكنولوجية المتتالية، التي دخلت الحياة الإدارية والمالية، أدت هذه التطورات إلى زيادة الاهتمام بالرقابة على الأموال وبالعمليات الحسابية.

تلجأ الجمعيات ذات النفع العام إلى تنظيم الموقف المالي كالرصيد النقدي، المخزون السلعي، والممتلكات والعقارات والمعدات والحسابات المتعلقة باشتراكات أعضائها والعائدات المرتبطة بأنشطتها، كمصادر الدخل وكيفية إنفاق مواردها، وما إذا كانت حققت فائضا أم تعاني العجز والمنح والهبات والتبرعات المقدمة من مختلف الجهات، وكذالك مسك الوثائق التي تتضمن بيان الحركة النقدية والمستندات والدفاتر والسجلات المتعلقة بالصرف، كما تقوم بتقديم هذه المعلومات والبيانات التفصيلية للسلطة الإدارية المعنية بنشاط الجمعية لتمارس عليها الرقابة، فالقانون أوجب على الجمعيات ذات النفع العام إيداع حساباتها بصفة منتظمة إلى الوالي المختص إقليميا أو وزير الداخلية، استنادا لنص المادة 12 من قانون رقم 12/06 على أنه:" ..يجب على الجمعيات تقديم كل المعلومات المتعلقة بعدد المنخرطين، وكذا مصادر أموالها

[1] ثناء على القباني، الرقابة المحاسبتية الداخلية في النظامين اليدوي والالكتروني، 2203/2002 الدار الجامعية بدون طبعة ،ص125.

المتعلقة بعدد المنخرطين، وكذالك مصادر أموالها ووضعها المالي بصفة منتظمة إلى السلطة العمومية المختصة، وفقا للكيفيات التي يحددها التنظيم".

وبذالك فقد خضعت الجمعيات لرقابة وزارة الداخلية الأمر الذي يجعلها ملزمة بتنظيم في ختام كل سنة، حسابا سنويا يتضمن الكشف الإجمالي لأموالها، وبيان عدد المنخرطين، والتفاصيل عن مصادر الأموال، وقد أخضع القانون رقم 11/99 المؤرخ في 23 ديسمبر المتضمن قانون المالية لسنة 1999[1] على أنه:" لا يمكن للجمعيات الحصول على إعانات أو مساهمة أو مساعدة من طرف الدولة أو الجماعات المحلية إلا بعد تبرئة ذمة الأموال التي عليها، حيث نصت المادة 101 منه على أنه:" لا تمنح الإعانات المقررة من الدولة أو الجماعات المحلية اعتبارا من أول يناير 2000 إلا بعد تقديم حساب دقيق عن صرف الإعانات التي استفادت منها سابقا، والتحقق من أوجه إنفاقها في الأهداف التي منحت من اجلها و يعد محافظ الحسابات تقريره فور انجازه مهمة الرقابة ويقدم التقرير الكتابي إلى الجمعية، حيث يحتوي على بيان شامل يبين فيه الطريقة المتبعة، وتفاصيل نتائج مراجعة الحسابات التي قام بها.

ثالثا: أثار الرقابة الإدارية على أموال الجمعيات ذات النفع العام

إن الإدارة هي المخولة قانونيا بعملية مراقبة الجمعيات وتنظيمها وسيرها ونشاطها، مع حقها في التمتع بإيقاع جزاءات عليها، إذا ما خالفت أحكام القانون والتنظيم المعمول به، والجزاءات تكون كترتيب لاحق عن عملية الرقابة، وقد أملى القانون أنواع من العقوبات وهي :

1- حل الجمعيات ذات النفع العام:

لكل بداية نهاية، ونهاية الجمعيات ذات النفع العام، تعتمد على مدى تطبيقها للقوانين التي شرعها لها المشرع، وتتأثر حياتها بعوامل داخلية وأخرى خارجية تزيده إدراكا أنه يمكن أن تكون سببا في انتهاء عملها، قد يكون بصفة إرادية طبقا لمبدأ سلطان الإرادة، كما يمكن أن يحمل طابعا عقابيا أو ردعيا محضا من طرف القضاء في حالات معينة

أ- الحل الإرادي:

الجمعيات ذات النفع العام هي جمعيات مشهورة اكتسبت صفة النفع العام بعد أن استوفت مجموعة من الإجراءات تقدم خدمات لفئة معينة من المجتمع، هذه الجمعيات مشكلة من أفراد لديهم إتحاد وتوافق سواء كان لمدة قصيرة أو ثابتة ومستمرة، لكن يمكن لأعضاء مجلس الإدارة حل الجمعية.الوجود القانوني للجمعية وتكون نهاية الجمعية لمجموعة من الأسباب هي:

[1] قانون رقم 11/99 المتضمن قانون المالية ، الجريدة الرسمية ، عدد92، الصادرة في 25 ديسمبر1999.

- **استحالة مشروع الجمعية:** وهذا يمثل الأصل فالجمعيات تشهد بعض الصراعات الداخلية بين أعضائها والتي تتعلق غالبا بالمنافسة على امتلاك السلطة، والتحكم في الجمعية وتسييرها أو في حالة تناقض عدد أعضاء الجمعية التي ما دون الحد الأدنى لتأسيسها، سواء بالانسحاب الإرادي أو الوفاة.
- **وصول الجمعية إلى أجلها:** أحيانا قد يتفق الأعضاء المؤسسين للجمعية على تحديد فترة حياتها بشكل دقيق ضمن القانون الأساسي.
- **انتقاء السبب من وجود الجمعية:** وفي هذا الصدد يتم حل الجمعية طوعا بزوال السبب الذي وجدت من أجله، أو ببلوغها الأهداف المسطرة، ضمن القانون الأساسي أو تحقيق الغرض الذي تأسست من أجله أو استحالة تحقيقه.

ب- الحل القضائي:

يوجب المشرع من الجمعيات ذات النفع العام أن تحترم القانون، وأن تلتزم على نحو كاف بالمعاير القانونية، هذه القوانين قد تنتهك سواء بارتكاب مخالفات أو عدم الالتزام بمضمونها، وعندما تقع هذه التصرفات تكون الجمعية غير كفئة لإدارة العمل التطوعي وسوء الاستغلال، وتطبيقا للقانون يمكن حلها عن طريق القضاء، وبناءًا على طلب السلطات العمومية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في حالات ثلاثة(1):

1- عندما تمارس الجمعية نشاط أو عدة أنشطة أخرى غير تلك المنصوص عليها في القانون الأساسي.

2- إذا حصلت على أموال ترد إليها من تنظيمات أجنبية خرقا لأحكام المادة 30 من القانون، والذي يتوجب الحصول على الموافقة المسبقة من السلطات أي مخالفة إجراءات التصريح .

3- عند إثبات توقفها عن ممارسة نشاطها بشكل واضح وتعود السلطة التقديرية في ذالك للقاضي الذي يثبت التوقف.

2- وقف النشاط:

كترتيب لاحق لعملية الرقابة الإدارية، حدد القانون 12/06 المتعلق بالجمعيات عقوبات على الجمعيات ذات النفع العام، طبقا للشروط المطبقة على الجمعيات، هذه العقوبات لا تأخذ طابعا جزائيا، ويتعلق الأمر بوقف النشاط الذي يكون بقرار إداري وليس قضائي تتمتع به السلطة المختصة، ذالك في حالة ما إذا تدخلت الجمعية في الشؤون الداخلية للبلاد() أو مست بالسيادة الوطنية، إضافة إلى هذا نصت 3/41 على التعليق المؤقت للجمعية بصفة مؤقتة

(1) أنظر المادة 39 من قانون الجمعيات 12-06.

لمدة لا تتجاوز ستة أشهر وبموجب القانون رقم05/13 المتعلق بالأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها، يحق لوزير الرياضة وقف نشاط الجمعيات الرياضية التي لها صفة النفع العام في الحالات التالية:

- عدم احترام التشريع المعمول به في مجال التعاقد
- ارتكاب أخطاء تترتب عليها مسؤولية.
- عندما تتطلب مقتضيات الحالة المحافظة على النظام العام والمنفعة العمومية.

3- سحب صفة النفع العام

" من يملك القوة يملك الحق، ومن كان ضعيفا عليه أن يعمل على تجنب الإقصاء" قول أطلقه الكودينال الفرنسي ريشوليو (1642/1588) قديما، محددا بذالك الإطار العام وحدود التحرك فيها وفاصلا في نوع العقوبة أيضا لمن تجرأ على تجاوز المناطق المحرمة.ووفقا لهذا المنطق وكترتيب لاحق لعملية الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات النفع العام، وفي حال انتهاك القانون والتنظيم المعمول به فإن الجهة الرسمية وبقوة القانون لها القدرة أن تسحب صفة النفع العام من الجمعيات.

وبما أن المشرع الجزائري لم يحدد معايير اكتساب صفة النفع العام في القانون 12/06 المتعلق بالجمعيات، وبما أنه لم يصدر مرسوم يحدد تفاصيل اكتساب الصفة ونزعها، فإن المشرع أشار إلى الامتيازات التي تستفيد منها الجمعية التي تكتسب صفة النفع العام وأوجه استعمالها، وفي مقابل ذلك لم ينص صراحة على كيفية فقدان أو سحب هذه الصفة، أما القانون 05/13 المتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها، خصص ضمن تبويبه شروط منح صفة النفع العام وشروط سحبها وبأكثر تفصيل في المرسوم التنفيذي رقم 330/14 المحدد كيفية تنظيم الاتحاديات الرياضية الوطنية وسيرها.

خولت المادة 217 من القانون 05/13 في حالة وجود اختلال جسيم، أو عدم احترام أعضاء الجمعية للقوانين المعمول بها في مجال التعاقد والتسيير وفي حالة الاستعجال والاضطرابات الوشيكة الوقوع، في مجال النظام العام، ويمكن لوزير الشباب والرياضة سحب الاعتراف بالمنفعة العامة للجمعية، هذا التصرف قابل أن يكون محل طعن، بحيث يتم تبليغ أعضاء الجمعية فور صدوره لضمان حقها في الدفاع أما في حال حل الجمعية إراديا، تفقد صفة النفع العام إذا وافقت على هذا الحل السلطات الإدارية المختصة، وقد أصبح حل الجمعية يخضع لإرادة الأعضاء وإرادة السلطة العمومية، وفي حالة الرفض تتخذ التدابير التي تراها مناسبة لاستمرار نشاطها.

الخلاصة:

مما سبق يتبين لنا أن الرقابة الإدارية على أموال الجمعيات ذات النفع العام، من أهم الأساليب، التي تمكن الإدارة من تفعيل دورها من أجل الحفاظ على المال العام من الاختلاس و تبذير، وذلك تطبيقا لما جاء في القانون الذي يمنع مثل هذه الأعمال المشينة التي تخل وتنقص من عمل الجمعيات ذات النفع العام وتشدد على السير الحسن واستغلال الأموال بالطريقة الصحيحة القانونية.

وفي هذا الإطار نقدم مجموعة من التوصيات وهي كالآتي:

- إن مسار ضياع المال العام متعرج ولا خطي و الحفاظ عليه يتطلب إداريين أكفاء.
- إن نظام التفكير القائم علي الرقابة القبلية والبعدية لم يعد قادرا علي مواكبة التطورات المتسارعة في إدارة أموال الجمعيات ذات النفع العام .
- علي الإداريين أن يعيشوا الحياة الإدارية كما يعيشها الطبيب في قسم الطوارئ وبنفس السرعة التي يتشاور فيها الطبيب مع مساعديه والفريق الطبي ، لابد أن يعيش الإداريين هذه الحالة من التوتر في مراقبة المال.
- الرقابة المالية هي الحل البديل لكل الأنواع الأخرى من الرقابة لقدرتها علي التعامل مع كل الأنواع الأخرى من الرقابة والمال هو أساس العمل الجمعوي .