

## الرقابة المالية ودورها في ضبط مالية الجماعات المحلية (المراقب المالي نموذجاً)

د. حادي عثمان

جامعة سعيدة- د. مولاي طاهر، الجزائر.

Haddiotmane@yahoo.fr

تاريخ الاستلام: 2023 / 03 / 12 تاريخ القبول: 2023 / 04 / 11 تاريخ النشر: 2023 / 04 / 13

### الملخص :

تلعب الرقابة المالية دوراً أساسياً في ضمان الوقاية من الأخطاء والانحرافات وتصحيح الأداء، كما تساعد على محاربة أي انحراف أو أي سلوك ممكن أن يمس بالمصلحة العامة. وحتى يكون الاتفاق المالي المحلي مطابقاً للخطة المرسومة لا بد من وجود جهاز رقابي فعال يكفل عملية الرقابة على تسيير الأموال العمومية، وطالما أن وظيفة الرقابة المالية هامة وأساسية لتدعيم النظام المالي لخزينة للدولة، فإن بلوغ هذا الهدف هو مطلب أساسي من أجل الارتقاء بالأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والمالية للإدارة المحلية، وتحقيق السياسات المرجوة منها. من هنا ظهرت الحاجة الملحة للرقابة للوصول إلى النتائج المرجوة من تنفيذ ما تضمنته الميزانية من برامج ونشاطات لفائدة القطاعات العريضة للمجتمع، فموضوع الرقابة على تنفيذ الميزانية ضرورة لازمة حتى تتم عملية التنفيذ طبقاً للقواعد القانونية والمالية السائدة ووفقاً للخطة العامة للدولة، كما أن الشفافية المالية عامل مهم في إدارة المالية المحلية والمساءلة عنها، فهي تعطي صورة دقيقة عن المركز المالي المحلي وآفاقه المتوقعة، والمخاطر المالية التي

يمكن أن تعترضه. وتكمن الأهمية العلمية للورقة البحثية في توفير معطيات علمية عن أجهزة الرقابة المالية ودورها في تعزيز الشفافية المالية لميزانية الجماعات المحلية من خلال عرض المعايير والمؤشرات الوظيفية المستعملة في ذلك، كما أن للورقة البحثية أهمية تطبيقية من خلال التعرف إلى المراقب المالي ودوره في تعزيز الرقابة على مالية الجماعات المحلية.

الكلمات المفتاحية: الرقابة - الإدارة المحلية - التنمية المحلية - المراقب المالي - البلدية.

#### **Abstract:**

Financial control plays a fundamental role in ensuring the prevention of errors and deviations and correcting performance. It also helps to combat any deviation or any behavior that may harm the public interest. In order for local financial spending to be in accordance with the drawn plan, there must be an effective supervisory apparatus that ensures the process of controlling the management of public funds, and as long as the function of financial control is important and essential to strengthening the financial system of the state treasury, achieving this goal is a basic requirement in order to improve social, economic and financial conditions. local administration, and achieve the desired policies. Hence the urgent need for oversight to reach the desired results from the implementation of the programs and activities included in the budget for the benefit of the broad sectors of society.

**Keywords:** Oversight - local administration - local development - financial controller - municipality.

#### المقدمة:

تمثل التنمية المحلية ركيزة أساسية لتحقيق التنمية الشاملة، فهي تهدف إلى تحسين ظروف الساكنة وإدماجها في منظومة

التنمية الشاملة، وإذا كانت جهود السلطات المركزية تمثل عاملا مهما لتحقيق التنمية المحلية، فإن الجهود الذاتية للمجتمعات المحلية لا تقل أهمية في هذا المجال، لما تحمله من مساهمة للأفراد في رسم وتنفيذ مشاريع التنمية المحلية، و حماية لهذه المشاريع يهدف هذا البحث إلى تسليط الضوء على الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، والمجسدة في إلزامية خضوع النفقات العمومية التي يبادر بها الأمرون بالصرف قبل تنفيذها لتأشيرة المراقب المالي، وبيان مدى مساهمة هذا الإجراء التنظيمي في ضمان تسيير ناجح وفعال للنفقات العمومية المحلية. ومنه تأكيد السلطات العمومية على أهمية هذا الشكل الاستباقي للرقابة في ضمان تطبيق التشريع والتنظيم المتعلق بالنفقات العمومية، من خلال رقابة المشروعية التي يقوم بها المراقب المالي، مع الإشارة للدور الاستشاري لهذا الأخير، عبر تقديم نصائح للأمريين بالصرف في الجانب المالي، واقتراح التدابير الهادفة إلى ضمان فعالية النفقات العمومية.

ولمعالجة هذا الموضوع، تحاول الورقة البحثية اختبار الإشكالية البحثية التالية: ما مدى مساهمة الرقابة المالية وبالتحديد المراقب المالي في ضمان تسيير فعال ورشيد للنفقات العمومية المحلية؟

وسيتم التفصيل في الموضوع كالاتي:

### المبحث الأول: ماهية الجماعات المحلية

إن انتشار مبادئ الديمقراطية يعتبر معبرا نحو اللامركزية الإقليمية وذلك من خلال بناء هيئات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، بالشكل الذي يضمن اشراك المواطن في حكم نفسه بنفسه

ومشاركته في التسيير وحل المشاكل ذاتياً، لأنه الأكثر إحساساً والأوسع تفهماً والأقدر على تحديد الاحتياجات كما وكيفا ونوعاً وفق نظام الأولوية.

### المطلب الأول: مفهوم الجماعة المحلية

تعتبر البلدية في مفهوم الجماعة المحلية القاعدة الإقليمية للدولة الضامنة للإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه، وهي القاعدة الإقليمية للمركزية، وتساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحفاظ على أمن مواطنيها

إن هذه المبادئ توحى بتمسك المشرع بضرورة تنظيم الدولة من خلال اعتماد جماعات محلية لامركزية في إطار دولة موحدة تشكل فيها البلدية الخلية الأساسية ويجعل تطبيق هذه المبادئ من البلدية فضاء للتعبير الديمقراطي، يتم فيه اتخاذ وتشجيع المبادرات والأعمال المحلية من أجل التكفل بالحاجيات المحلية ذات الأولوية ولغرض تحقيق الأهداف الوطنية المتمثلة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية عامة وإدارة الخدمات العمومية بصفة خاصة.

إن هذا التركيز في الاختصاص له ما يبرره، بالنظر إلى الطبيعة القانونية لنظام البلدية، من حيث كونها وحدة أو جماعة سياسية، إدارية، اقتصادية واجتماعية وثقافية، تعد لا مركزية مطلقة في ظل نظام دستوري سياسي يقوم على مبدأ وحدة الدولة سياسياً ودستورياً، القائم على نمط التخطيط الوطني الشامل، ومبدأ مركزية التخطيط ولامركزية التنفيذ، فكان حتمياً ومنطقياً أن يكون نظام الوصاية السياسية والإدارية على البلديات أكثر إحكاماً ودقة وتشديداً لدرء الفوضى الدستورية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، حفاظاً على وحدة

وكيان الدولة ، ومن ثم رسم استراتيجيات تنمية شاملة تضمن التوازن الجهوي في البلاد<sup>(1)</sup>. وقد أقرت اللوائح والتشريعات عند الحديث عن الجماعات المحلية في الجزائر، الإشارة إلى البلدية من خلال معاينة وتصفح القانون 11 - 10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، هذا القانون الذي أعطى لشخص رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتخب كافة الصلاحيات في تسيري جميع مصالح البلدية بمختلف أنشطتها، مالية كانت أو إدارية، ويمارس كافة السلطات باسم البلدية والدولة. وبازدياد وظائف الدولة أضحت الحاجة الملحة إلى ضرورة إيجاد أسلوب إداري يقوم بالمهام ذات الطابع المحلي وتزويدها بالوسائل المادية القانونية والتنظيمية حيث يتسنى لها اتخاذ القرار واستقلالية المبادرة.

### المطلب الثاني: أهداف ومبادئ الجماعات المحلية

#### الفرع الأول: أهداف الجماعات المحلية

تعتبر الجماعات المحلية المرآة الحقيقية والعاكسة لعمل الحكومة على المستوى المحلي وهي تعمل على الكشف عن العلاقة بين المواطن وحكومته، وتتلخص أهدافها في النقاط التالية :

- تدريب القيادات على العمل التنفيذي والشعبي والسياسي على المستوى المحلي والوطني والمشاركة الفعلية في السلطة تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية.
- الوصول إلى رفاهية المجتمعات المحلية بتحقيق التنمية الشاملة في جميع المستويات.
- ضمان العدالة في توزيع الخدمات الضرورية الأساسية وعدالة توزيع التمويل بناء على تخطيط علمي سليم تشارك فيه الجماعة المحلية.

- تحقيق أهداف التنمية وزيادة الرفاهية عن طريق تقسيم العمل لتحسين أداء وظائف الدولة.

### الفرع الثاني: مبادئ الجماعات المحلية

تحكم الجماعات المحلية ثلاثة مبادئ هامة وهي:

- مبدأ فكرة العمل لصالح الجماعات وتأمين مصالحها الخاصة وضمان حريتها وتمكين أفرادها من استغلال طاقتهم بالكامل، وتحديد أولويات وانشغالات الوحدات الإقليمية في إشباع الحاجات المحلية الخاصة المادية والمعنوية.
- مبدأ التكامل بين المواطن والحكومة، فهذه الأخيرة لا تحقق أهدافها وغايتها إلا بمساندة ودعم كامل من المواطن، كما أن الجهود المحلية لا تستطيع تحقيق أهدافها على أكمل وجه دون مساندة الحكومة، لذا هذا التكامل يكمن في نقطة التقاء التطلعات الشعبية والحكومية بواسطة الجماعات المحلية.
- مبدأ ملاءمة نظام الجماعات المحلية - كإدارة - مع البناء المجتمعي وليس العكس وإلا كان سبباً في فشلها ومنعها من تحقيق أهدافها وعائقاً أمام عملية الإصلاح والتطور.

### المبحث الثاني: الموارد المالية للجماعات المحلية

تتعدد وتنوع الموارد المالية للجماعة المحلية بحسب طبيعة الخدمات والنشاطات التي تؤديها المجالس المحلية. وعموماً يمكن تقسيم الموارد المالية للجماعات المحلية إلى: موارد ذاتية وأخرى خارجية.

### المطلب الأول: الموارد المالية المحلية الذاتية

وتسمى أيضا بالإيرادات المالية الذاتية المحلية، وهي التي تتم جبايتها بواسطة الجماعة المحلية ضمن حدودها الإقليمية أو تجبى عن طريق الحكومة المركزية<sup>(2)</sup> فالتمويل المالي المحلي يتميز عن غيره (التمويل المالي الخارجي) بالخصائص التالية:

– مورد محلي يقع في نطاق الحدود الإقليمية للإدارة المحلية.

– مورد ذاتي مستقل في تقدير سعره وتحصيله ومتابعته.

– مورد سهل التسيير والتقدير والتحصيل.

وتشمل الإيرادات الذاتية للإدارة المحلية: الضرائب والرسوم المحلية المباشرة وغير مباشرة إضافة إلى الموارد الخاصة والناجئة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية المختلفة. وتختلف هذه الإيرادات من بلد إلى آخر حسب الإمكانيات المالية المتوفرة والأنظمة الاقتصادية المتبعة والمشرع الجزائري نص على هذا النوع من الإيرادات في قانون البلدية، حيث اعتبر البلدية مسؤولة عن تسيير مواردها وعن تعبئة حصيلتها الخاصة بـ:

– حصيلة الموارد الجبائية والرسوم.

– الإعانات.

– مداخيل ممتلكاتها.

– الاقتراضات.

### المطلب الثاني: الموارد المالية المحلية الخارجية

وهي تعني الأموال التي تحصل عليها البلدية مباشرة من الدولة أو الأفراد أو المؤسسات الخاصة من خلال ما يقدمونه من هبات وتبرعات، الوصايا، الجهود الذاتية،... إلخ.

وتجدر الإشارة إلى أن الجزء الأكبر من إيرادات الجماعات المحلية في جميع الدول تتأتى من الإعانة الحكومية التي تدرجها الحكومات المركزية في موازنتها العامة لهذه الوحدات، ويحظى هذا المصدر بالتأييد من قبل رجال الاقتصاد لكونه يبعث على الاستقرار وثبات الميزانيات وتنفيذ مشاريع التنمية في أقاليم الدولة مما يضمن رقابة مالية على الإنفاق الأمر الذي يؤدي إلى تخفيف العبء الضريبي على المواطنين المحليين في البلديات الفقيرة. كما يساعد على عدم هجرة رؤوس الأموال إلى البلديات الغنية، ومن ثمة القضاء على ظاهرة التفاوت في مستوى الخدمات المحلية من بلدية إلى أخرى<sup>(3)</sup>.

وعموماً فإن إعانات الدولة إلى البلديات في التشريع الجزائري تمنح عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية المنشأ بموجب المرسوم رقم 266/86 بتاريخ 1986/11/04 والمتضمن تنظيمه وطريقة توزيعه للأموال بين البلديات، حيث يقوم هذا الصندوق بالتوزيع العادل للإعانات بين الجماعات المحلية وفقاً للمعايير التالية<sup>(4)</sup>:

– الوضعية المالية للبلدية.

– عدد السكان.

وتحصل البلديات على منحة التوزيع بالتساوي إذا كان معدلها أقل من المعدل الوطني (المعدل الوطني: مجموع موارد البلديات إلى عدد السكان، أما معدل البلدية فيساوي مجموع مواردها المالية إلى عدد سكانها). وتجدر الإشارة إلى أن دور الصندوق لا يتوقف على ذلك بل يقوم بتقديم الإعانات الاستثنائية من أجل توازن

- البلديات التي تواجه وضعية مالية صعبة جدا، كما يقدم إعانات لمواجهة الكوارث والأحداث الطارئة.
- وتعمل البلدية في تحصيلها للموارد على مستوى إقليمها بتنفيذ جملة من التدابير:
- تثمين الأملاك البلدية المنتجة للمداخيل وجعلها أكثر مردودية.
  - إبداء الرأي بناء على مداولة فيما تعلق بقبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية أو مؤسساتها العمومية.
  - تنظيم وتسيير ومراقبة الأسواق البلدية الثابتة والمتنقلة.
  - المصادقة على مشروع الميزانية.
  - إمكانية إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم عن طريق مداولة.
  - المصادقة على الحساب الإداري المعد من طرف رئيس البلدية.
  - المشاركة بعضوين يعينهما المجلس في اللجنة البلدية للمناقصة.
  - المصادقة على محضر المناقصة والصفقة العمومية عن طريق مداولة.
  - التصويت بموجب مداولة على الرسوم والأتاوى التي يرخص للبلدية بتحصيلها لتمويل ميزانيتها.

### المبحث الثالث: الرقابة المالية على الجماعات المحلية

#### المطلب الأول: مفهوم الرقابة المالية

تعرف الرقابة المالية على أنها مجموعة من الإجراءات تقوم بها أجهزة معينة بغية المحافظة على أموال الدولة

والمؤسسات، وضمان حسن تحصيلها مع إنفاقها بدقة وفعالية ووفق ما أقرته الإدارة العليا، مع التأكد من سلامة نتائج الأعمال والمراكز المالية، وتحسين معدلات الأداء والكشف عن المخالفات والانحرافات والبحث عن الأسباب التي أدت إلى حدوثها، ثم اقتراح وسائل لعلاجها لتجنب الوقوع فيها مستقبلاً.

وتعرف أيضاً على أنها المساءلة المالية التي تقوم بها سلطة أو هيئة متخصصة تتمتع بالصلاحيات الكاملة في المراجعة والفحص الموضوعي لنفقات وموارد الدولة لتحقيقها وتحليلها من حيث الاقتصاد والكفاءة والفاعلية لتقييمها مالياً وتقويمها إدارياً وقانونياً في الوقت المناسب وبالتكلفة المعقولة<sup>(5)</sup>، وبالتالي فهي تعتبر إحدى الأدوات الأساسية لاكتشاف الطاقات البشرية الكفؤة من خلال التقارير التي تقدم للإدارة العليا أو الوصية، بما يعزز الأداء وتنفيذ السياسة المحلية وتحفيز المبدعين بمكافأتهم وتنمية أدائهم.

وقد عرفها الباحثون أيضاً بأنها: " مجموعة الإجراءات والأنشطة التي تقوم بها جهات يسميها القانون، تتولى مراقبة ومتابعة تنفيذ المقترح من أرقام في قانون الموازنة العامة للدولة، ثم تحديد ما جرى تنفيذه ومقارنته بما خطط له، والعمل على تحديد أوجه الخلل والنقص في التطبيق، وبيان أسباب ذلك واقتراح أوجه معالجة الخلل"<sup>(6)</sup>.

وتعرف الرقابة المالية من المفهوم القانوني على أنها: " الرقابة التي تمارس من قبل الإدارة نفسها، فهي ذاتية سواء كانت خارجية تمارس من قبل أجهزة مركزية مستقلة، أم كانت رقابة داخلية تمارس من داخل الجهاز الإداري"<sup>(7)</sup>.

كما اعتمد المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية العليا تعريفا للرقابة المالية على أنها " منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية ويهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة " (8).

وهي بذلك تعني مراقبة حسابات الجهة الخاضعة للرقابة من ناحية الإيرادات والمصروفات والمشروعات والملائمة، ودقة الحسابية، وذلك من خلال فحص العمليات المالية، وتحليل البيانات وتفقيش وكشف المخالفات والانحرافات، والتحقيق فيها، وفرض المسؤولية والمطالبة باتخاذ الإجراءات التصحيحية واسترداد الأموال الضائعة ورفع تقارير بذلك إلى السلطة العليا في الدول (9).

كما أنها جملة الأنشطة التي تركز على تحديد المتحقق ومقارنتها بالمخطط في سبيل حصر الفروقات وتحديد الانحرافات والوقوف على أسبابها واقتراح معالجتها. كذلك تعني التحقق من أن التنفيذ يتم وفقا للتوجيه المحدد في خطة العمل وضمن القواعد والأهداف المقررة وبقصد تبيان نواحي الخطأ والضعف، والانحراف وإيجاد الحلول المناسبة لها لاجتناب تكرار وقوعها وتحديد المسؤولين عن ارتكابها ولضمان حسن تطبيق تلك الأهداف والقواعد وبيان مدى سالمتها وكفايتها وللوصول إلى معدلات دقيقة في الأداء وفقا لمعايير تنسجم مع طبيعة الجهة الخاضعة للرقابة. (10)

وتنقسم الرقابة المالية من حيث الجهة إلى رقابة داخلية تقوم بها كل من المجالس المحلية المنتخبة والمراقب المالي والمحاسب العمومي والسلطة الوصية، ورقابة خارجية

يقوم بها كل من مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، أما أنواع الرقابة من حيث التوقيت فنجد الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة، وما يهمنا في هذه الورقة البحثية هو الرقابة السابقة المكلف بها المراقب المالي.

وتستهدف الرقابة عنصرين رئيسيين متكاملين، هما عنصر التقييم (المهمات والأداء المالي) وعنصر خاص بتحديد المسؤولية الإدارية والقانونية والمالية (الجوانب السلوكية) ويندرج تحت هذين العنصرين العديد من الأهداف العامة: (11)

1. **أهداف سياسية:** وتتمثل في احترام رغبة الهيئة التشريعية وعدم تجاوز الأولويات والمخصصات التي تم رصدها لتنفيذ المشاريع والخدمات العامة.
2. **أهداف اقتصادية:** وتتمثل في كفاءة استخدام الأموال العامة والتأكد من إنفاقها في أفضل الأوجه التي تحقق أهداف المؤسسة، ومنع صرفها على غير الأوجه المحددة، والمحافظة على الأموال العامة من السرقة والتلاعب .
3. **أهداف قانونية:** وتتمثل في التأكد من أن مختلف التصرفات المالية تمت وفقاً للأنظمة والقوانين والتعليمات والسياسات والأصول المالية المتبعة، وتركز الرقابة القانونية على مبدأ المسؤولية والمحاسبة حرصاً على سلامة التصرفات وتحديد المسؤولين عن الانحرافات والتوصية بالإجراءات الوقائية والتصحيحية .
4. **أهداف اجتماعية:** تتمثل في منع ومحاربة الفساد الإداري والاجتماعي بمختلف صورته وأنواعه مثل الرشوة والسرقة والإهمال والتقصير.

5. أهداف إدارية وتنظيمية: تتمثل مجملها فيما يلي:
- تساعد على تحسين عملية التخطيط وزيادة فعاليتها في مواجهة المستقبل .
  - الرقابة تساعد على توحيد وتوجيه الجهود لإنجاز والأهداف المحددة للمؤسسة بكفاءة وفعالية.
  - تساعد الرقابة على اتخاذ القرارات المناسبة من خلال المعلومات الراجعة التي تكشف عنها عملية التنفيذ وما يعكسه الواقع العملي، وبالتالي تطوير قدرة الإدارة على اتخاذ القرارات المناسبة.
  - تساعد الرقابة على تقييم الوضع المالي والاقتصادي للمرفق العام، وكذلك تقييم أداء العاملين بغرض الحوافز والتدريب.

#### المطلب الثاني: أهداف وخصائص الرقابة المالية

تهدف الرقابة المالية بصفة عامة إلى المحافظة على الأموال العامة وحمايتها من العبث وتتلخص هذه الأهداف في النقاط التالية: (12)

- التحقق من أن الموارد قد حصلت وفقا للقوانين والقواعد المعمول بها والكشف عن أي مخالفة أو تقصير.
- التحقق من أن الإنفاق تم وفقا لما هو مقرر له، والتأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصص لها دون إسراف أو انحراف والكشف عما يقع في هذا الصدد من مخالفات .
- متابعة تنفيذ الخطة الموضوعية وتقييم الأداء في الوحدة للتأكد من أن التنفيذ يسير وفقا للسياسات الموضوعية

ولمعرفة نتائج الأعمال والتعرف على مدى تحقيق الأهداف المرسومة والكشف عما يقع من انحرافات .

– التأكد من سلامة القوانين واللوائح والتعليمات المالية والتحقق من مدى كفايتها وملائمتها، واكتشاف نقاط الضعف فيها لاقتراح وسائل العلاج التي تكفل إحكام الرقابة على المال دون تشدد في الإجراءات التي قد تعيق سرعة التنفيذ أو تسبب يؤدي إلى ضياع الأموال وكثرة الوقوع في حوادث الاختلاس.

ومن بين خصائص الرقابة المالية ما يلي:

- أن الرقابة وظيفة من وظائف الإدارة تهدف إلى تحقيق الترشيده، وإتمام التنفيذ وفقاً لما هو مقرر من حيث الهدف والإنجاز، وهي بذلك ليست هدفاً في حد ذاته، ولكنها وسيلة لضمان تحقيق الأهداف.
- إن ممارسة عملية الرقابة ترتبط بالتوقيت الزمني لإحداثها.
- إن ممارسة عملية الرقابة ترتبط بالجهة التي تقوم بتحقيقها.
- إن الرقابة كوسيلة لها أساليبها وإجراءاتها.

### المطلب الثالث: أساليب الرقابة المالية

يمكن تلخيص الأساليب التي تتبعها أجهزة الرقابة المالية فيما يلي:

- القوانين والتعليمات واللوائح: وهي من أولى الأدوات ومن أهمها فلا تقوم الرقابة إلا بوجود نصوص صارمة تضبط قواعدها وكيفياتها وشروطها.
- المراقبة عن طريق الملاحظة والمتابعة للوحدات أثناء قيامها، بغرض تصحيح ما تقع فيه من أخطاء فور

- وقوعه أو بعد إتمام التصرفات، وهو الأمر المتاح للأجهزة الخارجية المتخصصة والتي قد لا تتوفر لها فرصة الرقابة الفورية عن طريق الملاحظة<sup>(13)</sup>.
- تحديد المعايير أو المعدلات القياسية مسبقا كأساس واضح للرقابة وتقييم الأداء.
  - المراجعة والتفتيش: وهذا كإجراء تطبيقي لما أتت به النصوص والتنظيمات ويكون بمراقبة الحسابات بأسلوب مدقق وهذا ما يقوم به جهاز أو فرد موكل له أمر الرقابة.

### المبحث الرابع: الرقابة المالية من خلال المراقب المالي: المطلب الأول: المراقب المالي

هو موظف تابع لوزارة المالية، ويعد عون من أعوان الوزارة المكلفة بالمالية وعلى ذلك يقع تعيينه لدى الأمرين بالصرف ضمن صلاحيات وزير المالية بقرار وزاري، وبالتالي يخضع للسلطة المباشرة للوزير المكلف بالمالية، وذلك وفق تنظيم إداري تمثله الأجهزة التالية على التوالي، المديرية العامة للموازنة، ثم المديرية الجهوية للموازنة، وأخيرا المراقبة المالية بالولاية، ويعهد إليه بإتمام الرقابة على الالتزام بالنفقة، كما يتمثل دوره في التأكد من نظامية النفقة العمومية، وقد جاءت حسب مجالات ممارسة الرقابة المسبقة أو القبليّة المحددة له طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها وتتمثل في: (14)

- ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة.
- الميزانيات الملحقة.
- الحسابات الخاصة للخزينة
- ميزانيات الولايات والبلديات.

- ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني.
- ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة<sup>(15)</sup>.

### المطلب الثاني: مهام المراقب المالي

إن المهمة الأساسية للمراقب المالي تتمحور في الرقابة السابقة على النفقة وهي الرقابة التي تتم قبل إجراء الصرف للتأكد من سلامة المستندات المقدمة للصرف ومن وجود الاعتمادات اللازمة لذلك والتحقق من اعتماد المستندات من السلطة المختصة<sup>(16)</sup> ويمكن تلخيص مهام المراقب المالي وفقاً للمادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 في تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية، ويكلف بهذه الصفة بالخصوص بما يأتي: تنظيم مصلحة المراقبة المالية وإدارتها وتنشيطها، تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية فيما يتعلق بمراقبة النفقات الملتزم بها، القيام بأية مهمة أخرى مترتبة عن عمليات الميزانية، تمثيل الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية ولدى المجالس الإدارية ومجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الأخرى، إعداد تقارير سنوية عن النشاطات وعروض الأحوال الدورية الوافية التي توجه إلى الوزير المكلف بالمالية، تنفيذ كل مهام الفحص والرقابة المتعلقة بجوانب تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالمالية العمومية، بناء على قرار من الوزير المكلف بالمالية، ممارسة السلطة السلمية بحسب التشريع

والتنظيم المرتبط بالنفقات العمومية، المشاركة في دراسة وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية المبادر بها من المديرية العامة للميزانية، والتي لها أثر على ميزانية الجماعات المحلية والهيئات العمومية، إعداد تقييم سنوي ودوري حول نشاط مراقبة المالية، مساعدة أية مهمة رقابية أو تقييم مصالحة في إطار البرنامج المسطر من المديرية العامة للميزانية، تقديم نصائح للأمرين بالصرف على المستوى المالي قصد ضمان نجاعة النفقات العمومية وفعاليتها، المساهمة في الأعمال التحضيرية للميزانية المعهودة إليه وضمان متابعتها وتقييمها وكذا اقتراح كل تدبير ضروري يسمح بتسيير ناجع وفعال للنفقات العمومية، يحدد المراقب المالي مهام المراقب المالي المساعد الموضوع تحت سلطته، باستثناء بعض المهام وفق كفاءات تحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية<sup>(17)</sup>

وتتلخص مهامه إجمالاً في النقاط التالية:

الإشراف على متابعة الوضعية المالية للمؤسسات المكلف بمراقبتها فيتحقق المراقب المالي من: (18)

- صفة الأمر بالصرف.
- مشروعية النفقة العمومية ومطابقتها بالقوانين والأنظمة المعمول بها.
- توفر الإعتمادات أو المناصب المالية.
- التخصيص القانوني للنفقة.
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.
- مسك سجلات تدوين التأشيرات ومذكرات الرفض.
- مسك محاسبة التعداد الميزانياتي.

– مسك محاسبة الالتزامات بالنفقات.

– تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي.

ونظراً للدور الهام والبارز للمراقب المالي من جهة، والدقيق والحساس من جهة أخرى، فإنه يقع عليه حسن سير مجموع المصالح الموضوعة تحت سلطته ومسؤوليته عن التأشيرات التي يسلمها، كما ينقل عبء هذه المسؤولية إلى المراقب المساعد في حدود الاختصاصات التي يفوضها إليه المراقب المالي والمتعلقة بذات الاختصاص أي بالأعمال الموكلة إليه والتأشيرات التي يسلمها بعنوان الرقابة المسبقة. إلا أن هذه المسؤولية الواقعة على المراقب المالي تسقط في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات حتى وإن استعمل الأمر بالصرف حق التغاضي. كما يقع على عاتق المراقبين الماليين سواء كانوا رؤساء أو مساعدين الالتزام بالسر المهني لدى دراسة الملفات والقرارات التي يطلعون عليها، كما توفر لهم الحماية القانونية من كل أشكال الضغوط التي قد تقع عليهم في ممارسة مهامهم خاصة عند توقيعهم على التأشيرات أو بعد رفضهم توقيعها، وكذا كل تدخل قد يعيق أداء المهام الموكلة لهم<sup>(19)</sup>.

### المبحث الخامس: المسؤولية الرقابية ومكافحة الفساد

تعددت التعاريف المقدمة للفساد واختلفت، إلا أنها تصب في اتجاه واحد باعتباره سلوك غير أخلاقي له آثار سلبية وخيمة.

#### المطلب الأول: تعريف الفساد

ويمكن تعريفه على أنه: "إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص، والفساد في الحياة العامة يعني سوء استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح أو من أجل تحقيق هيبة أو مكانة اجتماعية أو من أجل منفعة لجماعة أو طبقة ما بالطريقة التي يترتب عليها خرق القانون ومخالفة التشريع ومعايير السلوك الأخلاقي"<sup>(20)</sup>.

ويعرف كذلك بأنه "إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، والفساد يحدث عندما يقوم موظف بقبول أو طلب ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة، كما يتم عندما يعرض وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة رشاي للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على المنافسين وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين الشرعية"<sup>(21)</sup>. فالفساد هو استخدام المنصب الرسمي والقانوني لتحقيق مكاسب ومصالح خاصة ويشمل ذلك عدة صورة مثل الرشوة والابتزاز، أو الضغط باستعمال شتى الوسائل لتوجيه قرارات ومصالح لخدمة طرف معين.

### **المطلب الثاني: الصفقات العمومية وعلاقتها بالفساد المالي**

تعتبر الصفقات العمومية أهم قناة تتحرك فيها الأموال العامة، وتستخدم من قبل الدولة لتنفيذ سياستها العامة والتي تنجز من خلالها برامج التنمية وهي وسيلة أساسية للتجسيد الميداني للاستثمارات والمشاريع العمومية وبالتالي فهي من أهم الأدوات التي تساهم في النهوض والرقى بالاقتصاد الوطني، كل هذه الاعتبارات جعلت من الصفقات العمومية ميدانا خصبا لتفشي الفساد بمختلف مظاهره، الأمر الذي أدى إلى ازدياد أهمية مكافحة الفساد المصاحب للصفقات العمومية، فالأغلفة المالية التي تمول مشاريع تنموية

ضخمة تحتاج إلى إرفاقه بإجراءات قانونية تحصنه وتقطع الطريق أمام كل أشكال الفساد التي يمكن أن تعتريه. ولما كان للصفقات العمومية بمختلف أنواعها صلة بالخزينة العامة فإنه أضحى من الضرورة إخضاعها لصور شتى من الرقابة تلازم جميع مراحلها، سواء قبل إبرام الصفقة أو دخولها حيز التنفيذ أو بعدها، والغرض الأساسي من تسليط هذه الرقابة هو التأكد من مدى تطبيق الأهداف المرجوة ومحاربة الفساد، حيث تعتبر الرقابة المالية من أكثر أنواع الرقابة فعالية، لأنها تساهم بشكل هام في ترشيد النفقات العمومية.

### المطلب الثالث: صور الفساد في الصفقات العمومية

تهدف الصفقات في الأساس لعقانة تسيير الأموال العمومية، غير أن الواقع أثبت أنه من أكبر القطاعات التي أصبحت مجال خصب لشتى أنواع الفساد وتبيد الأموال العامة، وتأخذ جرائم الفساد المتعلقة بالصفقات العمومية جانبيين: (22)

- 1- **أفعال الفساد المرتكبة من طرف الموظف العام:** جرم قانون الوقاية من الفساد ومكافحته عدة أفعال يمكن أن ترتكب من قبل الموظف العام أهمها:
  - **المحاباة:** هي مخالفة التشريع والتنظيم الذي يحكم الصفقات العمومية من طرف موظف عمومي مكلف بإبرام أو بتأشير أو بمراجعة عقد أو اتفاقية أو صفقة أو ملحق من أجل إعطاء أحد المتعاملين امتيازات غير مبررة.

- **الرشوة السلبية:** تكون بقبول هدايا أو الحصول على وعود أو هبات أو أي امتيازات أخرى أيا كانت بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وذلك بمناسبة تحضير أو إجراء مفاوضات أو إبرام أو تنفيذ صفقة أو عقد أو ملحق باسم الدولة أو إحدى الهيئات التابعة لها .
- **أخذ الفوائد بصفة غير قانونية:** أخذ فائدة أيا كان نوعها مادية أو معنوية ولا تهم الطريقة التي تتحقق بها هذه المنفعة أو الفائدة، فقد تتحقق مباشرة بقبض مبلغ من المال أو الحصول على أسهم في شركة وقد تتحقق بعقد صوري وغيره.
- 2- **أفعال الفساد المرتكبة من طرف المتعامل المتعاقد:** جرم قانون الوقاية من الفساد ومكافحته أفعالاً يمكن أن ترتكب من قبل المتعامل المتعاقد مع الهيئات العمومية أهمها جنحتين :
  - **الاستفادة من سلطة وتأثير أعوان الهيئات العمومية:** أي استغلال السلطة والنفوذ وتأثير أعوان الهيئات التابعة من قبل شخص أيا كانت صفته طبيعي أو معنوي والغرض من هذا النشاط هو الحصول على امتيازات غير مبررة ويجب أن يكون المستفيد منها هو الشخص صاحب الحاجة وليس الموظف أو عون الدولة، من أجل: الزيادة في الأسعار، التعديل في نوعية المواد أو الخدمات، التعديل في آجال التسليم أو التموين.
  - **عن طريق التأثير المباشر:** هي قيام المتعامل المتعاقد بإعطاء وعد أو عرض أو منح موظف عمومي ميزة غير مستحقة قصد أداء عمل أو الامتناع عنه بطريقة مباشرة للموظف أو عن طريق شخص آخر.

### الخاتمة:

لقد حظيت الرقابة المالية وبالأخص رقابة المراقب المالي باهتمام كبير من طرف المشرع الجزائري وهذا ما نلمسه من خلال النصوص القانونية والتنظيمية المنظمة للهيكل الإداري، مضمون وإجراءات الرقابة، نتائج العمل الرقابي، تقييم الدور الرقابي للمراقب المالي، نتائج واقتراحات، فجميع الصفقات قبل تنفيذها لابد أن تخضع إلى الرقابة السابقة. وتظهر أهمية الرقابة التي يمارسها المراقب المالي في مجال الصفقات العمومية من خلال حمايتها من جميع التلاعبات والفساد، وبالتالي حماية المال العام والحفاظ عليه من استغلاله في مصالح شخصية أو تبذيره، وله بالمثل دور أساسي لا يمكن الاستغناء عنه في عملية الرقابة عند تنفيذ الصفقة من خلال عملية الرقابة السابقة عليها، وتجنيب الأمر بالصرف الوقوع في الأخطاء، حيث يعتبر المراقب المالي صمام الأمان بالنسبة لحركة رأس المال، وذلك من خلال استشارة وجوبية ملزم بتنفيذها. وقد خلصت الدراسة لبعض التوصيات التي من شأنها تعزيز العملية الرقابية على مستوى الجماعات المحلية نذكر بعضها منها:

- حث المحاسبين العموميين والمراقبين الماليين على استخدام المؤشرات المالية التي تستخدمها المؤسسات الاقتصادية وضبطها مع طبيعة الإدارة المحلية للمساهمة الفعالة في تقديم المشورة الضرورية للأمرين بالصرف المحليين، وتوجيه المجالس الشعبية المحلية نحو انتهاج سياسات مالية ملائمة للظروف الراهنة التي قد تواجه الاقتصاد الوطني وما ينجر عنها من تقليص للموارد بما يتطلب استغلال كل ما هو متاح بكل نجاعة.
- بناء استراتيجية وطنية من قبل الوزارة الوصية لتطوير مناهج الإدارة المحلية بما يتناسب مع طبيعة الإدارة الجزائرية، تكون مبنية على استقلالية الإدارة المحلية في اتخاذ التدبير والإجراءات الإدارية الداخلية التي تراها مناسبة وتتلاءم مع طبيعة التحديات التي تواجهها وعدم الاكتفاء فقط بالتطبيق الحرفي للقوانين والمراسيم.
- تخصيص دورات تكوينية لمختلف الأعوان داخل الجماعات المحلية خاصة الأمناء العامون حول مراقبة التسيير بمفهومها الإداري مختلف أدواتها الذي يتعدى كونها رقابة لمدى تطبيق التشريعات الخاصة بالإدارة المحلية.
- ضرورة تبني قسم لمراقبه التسيير في الهيكل التنظيمي للجماعات المحلية يتميز بالحيادية، وعدم الاكتفاء بممارسات متفرقة تصدر عن مختلف الفاعلين بها، مع حث هؤلاء الفاعلين على عدم الاكتفاء بالأدوات الكمية القائمة على المعطيات المحاسبية وتبني أدوات قائمة على المعطيات الكمية والنوعية.

## الهوامش:

- 1- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، ط5، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2008، ص ص 281، 282.
- 2- محمد حاجي، استراتيجية الجماعات المحلية لنظام التمويل "حالة البلدية الجزائرية"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، الجزائر، العدد، 16، جوان 2007، ص81.
- 3- سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في ضوء التطبيقات المعاصرة، جامعة القاهرة، 2003، ص33.
- 4- أنظر المرسوم رقم 266/86 المؤرخ في 1986/11/02 والمتعلق بالصندوق المشترك للجماعات المحلية وتنظيم سيره وعمله.
- 5- علي أنور العسكري، الرقابة المالية على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة. الإسكندرية: مكتبة بستان المعرفة، 2008، ص 159.
- 6- قيس حسن عواد البدراني، الوجيه في قانون المالية العامة، الطبعة الأولى، بيروت: مكتبة زين الحقوقية والأدبية ش.م.م، 2018، ص.137 .
- 7- حميدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية دراسة تحليلية (دراسة تحليلية وتطبيقية)، الطبعة الثانية، عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010، ص14.
- 8- بلعاطل عياش، ونوي سميحة، آليات ترشيد الإنفاق العام من أجل تحقيق التنمية البشرية

- المستدامة في الجزائر، مؤتمر دولي أيام 11 و12 مارس 2013، جامعة سطيف، ص12.
- 9- أكرم ابراهيم حماد، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، عمان: دار جهيبة للنشر والتوزيع، 2006، ص 25.
- 10- عبد الباسط علي، جاسم الزبييري، الموازنة العامة للدولة والرقابة على التنظيم الخاص، ط1، عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2014، ص 206.
- 11- جهاد محمد محمد شرف، أثر الرقابة المالية على استمرار التمويل للمؤسسات الأهلية، قسم المحاسبة والتمويل غزة: الجامعة الإسلامية، 2005، ص ص، 17-18.
- 12- عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، ط2، مصر: مطبعة الانتصار للطباعة، 1998، ص 22.
- 13- عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، ط3، القاهرة: مركز الإسكندرية للكتاب، 2006، ص 27.
- 14- النوي خرشي، تسيير المشاريع في إطار تنظيم الصفقات العمومية. ط1، الجزائر: دار الخلدونية، 2011، ص.
- 15- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم التنفيذي رقم 92 - 414 مؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413 الموافق 14 نوفمبر سنة 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية، العدد 82، مؤرخة في 15 نوفمبر 1992، ص 3.

- 16- علي أنور العسكري، مرجع سابق الذكر، ص 184 .
- 17- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 11-381 مؤرخ في 25 ذي الحجة عام 1432 الموافق 21 نوفمبر سنة 2011، المتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 64، مؤرخة في 27 نوفمبر سنة 2011.
- 18- المرسوم التنفيذي رقم 92/414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المادة 09، الجريدة الرسمية رقم 82 المؤرخة في 20 جمادى الأولى 1413 .
- 19- بن داود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، القاهرة: دار الكتاب الحديث، 2009، ص 137.
- 20- السيد علي شتا، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، الإسكندرية: المكتبة المصرية للطباعة والنشر، 2003، ص، 43.
- 21- القريوتي محمد قاسم، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، عمان: دار وائل للطباعة والنشر، 2001، ص، 33.
- 22- تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانون، جامعة مولود معمري، تزي وزو، 2013، ص 43-53.

قائمة المصادر والمراجع المعتمد عليها:

فئة الكتب:

- 1- أكرم ابراهيم حماد، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، عمان: دار جهينة للنشر والتوزيع، 2006.
- 2- بن داود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، القاهرة: دار الكتاب الحديث، 2009.
- 3- جهاد محمد محمد شرف، أثر الرقابة المالية على استمرار التمويل للمؤسسات الأهلية، قسم المحاسبة والتمويل، غزة: الجامعة الإسلامية، 2005.
- 4- حميدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية دراسة تحليلية (دراسة تحليلية وتطبيقية)، الطبعة الثانية، عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010.
- 5- سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في ضوء التطبيقات المعاصرة، جامعة القاهرة، 2003
- 6- السيد على شتا، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، الإسكندرية: المكتبة المصرية للطباعة والنشر، 2003.
- 7- عبد الباسط علي، جاسم الزبيري، الموازنة العامة للدولة والرقابة على التنظيم الخاص، ط1، عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2014.
- 8- علي أنور العسكري، الرقابة المالية على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة. الإسكندرية: مكتبة بستان المعرفة، 2008.
- 9- عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، ط2، مصر: مطبعة الانتصار للطباعة، 1998.

- 10- عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، ط3، القاهرة: مركز الإسكندرية للكتاب، 2006.
- 11- القريوتي محمد قاسم، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، عمان: دار وائل للطباعة والنشر، 2001.
- 12- قيس حسن عواد البدراني، الوجيه في قانون المالية العامة، الطبعة الأولى، بيروت: مكتبة زين الحقوقية والأدبية ش.م.م، 2018
- 13- النوي خرشي، تسيير المشاريع في إطار تنظيم الصفقات العمومية. ط1، الجزائر: دار الخلدونية، 2011.

#### فئة المقالات:

- 14- محمد حاجي، استراتيجيات الجماعات المحلية لنظام التمويل "حالة البلدية الجزائرية"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد16، جوان2007، جامعة باتنة، الجزائر.

#### فئة المداخلات:

- 15- بلعاطل عياش، ونوي سميحة، آليات ترشيد الإنفاق العام من أجل تحقيق التنمية البشرية المستدامة في الجزائر، مؤتمر دولي أيام 11 و12 مارس 2013، جامعة سطيف، الجزائر.

#### فئة المذكرات و الرسائل و الأطروحة:

- 16- تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانون، جامعة مولود معمري، تزي وزو، 2013.

النصوص القانونية:

- 17- المرسوم رقم 266/86 المؤرخ في 1986/11/02 والمتعلق بالصندوق المشترك للجماعات المحلية وتنظيم سيره وعمله.
- 18- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم التنفيذي رقم 92 – 414 مؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413 الموافق 14 نوفمبر سنة 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية، العدد 82، مؤرخة في 15 نوفمبر 1992.
- 19- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 11-381 مؤرخ في 25 ذي الحجة عام 1432 الموافق 21 نوفمبر سنة 2011، المتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 64، مؤرخة في 27 نوفمبر سنة 2011.