

دور الرقابة المالية في مكافحة الفساد المالي في الجماعات الإقليمية الجزائرية

The role of financial control in the fight against financial corruption in Algerian Territorial groups

عبلة ورغي

جامعة باتنة1، الجزائر، ouarghi.abla@gmail.com

مخبر الأمن في منطقة المتوسط - إشكالية وحدة وتعدد المضامين-

تاريخ النشر: 2021/01/01

تاريخ القبول: 2020/02/18

تاريخ الإرسال: 2020/02/26

ملخص:

من منطلق أن الرقابة المالية تعد من أهم آليات مكافحة الفساد المالي تساءلنا حول كيفية اسهامها في تحقيق ذلك في الجماعات الإقليمية الجزائرية، وهل صحيح أن منع وقوع الأخطاء والمخالفات المالية هو قوامها في ذلك. لتتحقق من مدى صحة ذلك والإجابة عن التساؤل المطروح اعتمدنا على المنهج التحليلي والقانوني والاستقرائي، وكذا على خطة ثنائية مفصلة لموضوع الدراسة، لتتوصل الدراسة إلى أن كشف ومنع وقوع الأخطاء والمخالفات المالية، والعمل على تصحيحها، هو بمثابة منهاج الرقابة المالية في مكافحة الفساد المالي في الجماعات الإقليمية الجزائرية.

الكلمات المفتاحية: الرقابة المالية: الفساد المالي: الجماعات الإقليمية.

Abstract:

On the basis of the fact that financial control is one of the most important mechanisms for combating financial corruption, we wondered how it contributes to the achievement of this in the Algerian Territorial groups, and is it true that preventing the occurrence of errors and financial irregularities is its strength in that? In order to check the validity of this and answer the question raised, we relied on the analytical, legal and inductive approach, as well as on a detailed bilateral plan for the subject of the study, so that the study concludes that the detection and prevention of financial errors and irregularities, and working to correct them, is a financial control approach in combating financial corruption in Algerian Territorial groups.

Keywords: financial control; financial corruption; Territorial groups.* المؤلف المرسل: عبلة ورغي، Ouarghi.Abla@gmail.com

مقدمة:

تعد كل من البلدية والولاية الجماعات الإقليمية للدولة، وهي تسعى بما تتمتع به من موارد مالية إلى تحقيق جملة من الأهداف التنموية في مختلف مجالات الحياة؛ غير أنه ومن جهة أخرى يبقى تحقيقها لهذه الأهداف التنموية وتجسيدها على أرض الواقع مرهون بمدى كفاية مواردها المالية والقضاء على ظاهرة الفساد المالي؛ هذه الظاهرة التي تعد من أكثر الظواهر إعاقة لعملية التنمية، وذلك نظرا لاعتبارها من أكثر الظواهر استنزافا وإهدارا للموارد المالية، الأمر الذي استوجب ضرورة العمل على مكافحتها من خلال جملة من الآليات المتخصصة سيما في مجال الرقابة المالية.

وتبعاً لذلك تعد الرقابة المالية من أهم آليات مكافحة الفساد المالي، والتي سعى المشرع الجزائري منذ الاستقلال إلى يومنا هذا إلى إرساء نظامها القانوني، من خلال سنه لترسانة من النصوص القانونية التي أسفرت عن إيجاد العديد من الجهات المختصة بالرقابة المالية على الجماعات الإقليمية، والتي تسهر باختلاف أنواع رقابتها على حماية المال العام من ظاهرة الفساد المالي ومكافحتها.

وعليه تتمحور إشكالية هذه الدراسة حول التساؤل الآتي: كيف تسهم الرقابة المالية في مكافحة ظاهرة الفساد المالي في الجماعات الإقليمية الجزائرية؟

لدراسة هذه الإشكالية تم صياغة الفرضية الآتية:

- تسهم الرقابة المالية في مكافحة ظاهرة الفساد المالي في الجماعات الإقليمية الجزائرية من خلال عملها على منع وقوع الأخطاء والمخالفات المالية.

كما تم الاعتماد على عدة مناهج من بينها المنهج القانوني في إبراز مختلف الآليات القانونية المتعلقة بالرقابة المالية على الجماعات الإقليمية، وتحليل جملة النصوص القانونية المتعلقة بها بالاعتماد على المنهج التحليلي الذي تم اعتماده أيضا في تحليل جملة المفاهيم الأساسية لموضوع الدراسة (الرقابة المالية، الفساد المالي)، هذا بالإضافة إلى المنهج الاستقرائي الذي تم اعتماده في التحقق من مدى صدق الفرضية الموضوعية والخروج بإجابة نهائية لتساؤل المطروح.

ولدراسة الإشكالية السالفة الذكر تم الاعتماد على خطة ثنائية تتناول الإطار المفاهيمي للموضوع في شقها الأول (1)، ودور جهات الرقابة المالية على الجماعات الإقليمية في مكافحة الفساد المالي في شقها الثاني (2).

1. الإطار المفاهيمي للموضوع

تعد ظاهرة الفساد المالي من أكثر أنواع الفساد انتشارا في الآونة الأخيرة، وهي تتميز عن غيرها من أنواع الفساد الأخرى بمميزات خاصة جعلتها تحضى بمفهوم خاص بها، كما واستلزمت عملية مكافحتها إيجاد نوع خاص من الرقابة يسمى الرقابة المالية، هذه الأخيرة التي تتميز هي الأخرى بمفهوم خاص بها يميزها عن غيرها من أنواع الرقابة الأخرى.

أ. مفهوم الرقابة المالية

تعتبر الرقابة المالية الشق الثاني للوظيفة الرقابية في الإدارة العامة، وهي تتميز عن نظيرتها الإدارية من حيث التعريف والأنواع والأهداف.

أ. تعريف الرقابة المالية

في حقيقة الأمر لا يوجد تعريف موحد لمصطلح الرقابة المالية، وذلك نظرا لاختلاف المعايير التي اعتمدها الفقهاء في تعريفهم لهذا المصطلح، والتي يمكن حصرها في ثلاثة معايير رئيسية. أولها المعيار الإجرائي الذي يعرف الرقابة المالية بأنها "مجموعة الإجراءات التي توضع للتأكد من مطابقة التنفيذ الفعلي للخطط الموضوعية، ودراسة أسباب الانحراف في التنفيذ حتى يمكن علاج نقاط الضعف ومنع تكرارها" (خلاصي 2016، ص. 383). ويليه المعيار العضوي الذي يعرف بدوره الرقابة المالية بأنها "الرقابة التي تقوم بها هيئات يتم إنشاؤها بقانون أو نظام أو أي سند قانوني آخر، وتحدد اختصاصاتها بموجب ذلك السند القانوني، وتهدف إلى مطابقة العمل ذي الأثر المالي للقانون" (قبيلات 2010، ص. 17). ثم يليه المعيار الغائي الذي يعرف هو الآخر الرقابة المالية بأنها "النشاط الذي يهدف إلى التأكد من أن الموازنة قد تم تنفيذها حسب ما هو مقرر لها، وقياس النتائج ومقارنتها بالأهداف، وتحديد الانحرافات وتحليل أسبابها ووضع الحلول المناسبة لها" (خلاصي 2016، ص. 383).

الملاحظ أنه بالرغم من اختلاف المعايير التي اعتمدها الفقهاء في تعريفهم للرقابة المالية إلا أن هدف هذه الرقابة والمتمثل أساسا في ضمان تنفيذ العمليات المالية K وفقا لما تم إقراره في الميزانية. وفي إطار القوانين المعمول بها، هو بمثابة نقطة التقاء واشترك لهذه التعاريف؛ كما يلاحظ على هذه التعاريف أيضا وهو ما يعاب عليها من جهة أخرى، عدم تركيزها على عنصر الكفاءة والفعالية في التنفيذ والتي أصبحت من أهم العناصر والمبادئ التي تستوجبها وتتطلبها الرقابة المالية في العصر الحالي، وهو ما ركز عليه المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية عندما عرفها بأنها "منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، تهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة، ورفع كفاية استخدامها، وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة" (الزبيدي 2013، ص. 207).

أ.ب أنواع الرقابة المالية

يعد الزمن الذي تمارس فيه الرقابة المالية ونوعيتها وطبيعة السلطات الممنوحة للجهات المكلفة بالرقابة المالية من أهم الأسس التي استند عليها الفقه في تحديده لأنواع الرقابة المالية.

*أنواع الرقابة المالية من حيث زمن ممارستها.

- الرقابة السابقة: تقتضي هذه الرقابة ألا يتم الالتزام أو صرف أية نفقة إلا بعد موافقة الجهة المختصة (الزبيدي 2013، ص. 209)، وذلك بغية كشف كل الأخطاء والمخالفات المالية المرتكبة قبل دفع النفقات العمومية.
- الرقابة اللاحقة: تمارس هذه الرقابة بعد اختتام السنة المالية، على الحسابات السنوية والمحاسبات الإدارية التي يعدها ويمسكها الأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية، قصد التأكد من مدى مشروعيتها وصدق العمليات المالية المقيدة فيها، ومدى كفاءة وفعالية الإنفاق العام من جهة أخرى.

****أنواع الرقابة المالية بحسب طبيعتها ونوعيتها**

- رقابة المشروعية: تهدف هذه الرقابة إلى مطابقة التصرف ذي الآثار المالية للقانون بمفهومه الواسع، وهذا يشمل المشروعية الشكلية التي تهتم بصفة العضو أو الهيئة التي تصدر عنها التصرفات المالية، والمشروعية الموضوعية التي تهتم بطبيعة التصرف ومضمونه (خلاصي 2016، ص. 390).
- الرقابة المحاسبية: تهدف هذه الرقابة إلى فحص الحسابات والمحاسبات التي يمسكها الأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية، قصد التأكيد من مدى سلامتها وصدقها، وشرعية العمليات المالية المقيدة فيها.
- الرقابة الاقتصادية (الرقابة على الأداء): هي عبارة عن فحص مستقل وموضوعي وموثوق به لما إذا كانت عمليات الجهة الخاضعة للرقابة أو نظمها أو برامجها أو أنشطتها تعمل وفقا لمبدأ الاقتصاد والكفاءة والفعالية، وما إذا كان هناك مجال للتحسين (المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية (الانتوساي)، ص. 6). وبالتالي فالرقابة الاقتصادية تتعدى رقابة المشروعية إلى الرقابة على مدى نجاعة استخدام الأموال العمومية.

*****أنواع الرقابة المالية بحسب سلطات جهة الرقابة**

- الرقابة الإدارية: تقتصر الرقابة الإدارية على الكشف عن الأخطاء والمخالفات المتعلقة بعملية جباية الأموال العامة وإنفاقها، ومدى تنفيذ الجهات العامة للأهداف والخطط المقررة مسبقا، ومدى الكفاءة في استخدام الأموال العامة (خلاصي 2016، ص. 391).
- الرقابة القضائية: هي الرقابة التي يعهد بها إلى هيئة عليا متخصصة مستقلة عن السلطة التنفيذية، وتتولى عملية فحص الحسابات واكتشاف المخالفات المالية، كما وقد يعهد إليها بمحاكمة المسؤولين عن المخالفات المالية وإصدار العقوبات المنصوص عليها، أو قد تحدد مهمتها في اكتشاف المخالفات المالية ومطالبة المسؤولين بتدارك الموقف أو إحالتهم للقضاء الجزائي إذا استدعى الأمر ذلك (عاطف، 2009، ص. 78).

أ.ج أهداف الرقابة المالية

من جملة الأهداف التي تسعى الرقابة المالية إلى تحقيقها ما يأتي:

- التأكد من أن الإيرادات قد تم تحصيلها وفقا للإجراءات والنسب والأجال المنصوص عليها في التشريع المعمول به، وأن الإنفاق قد صدر من الجهة المختصة، وعلى الأوجه المقررة في الميزانية، وفي حدود الاعتمادات المرخص بها.
- التحقق من التوازن المالي للميزانيات، والعمل على تحقيقه في حال اختلاله، عن طريق اتخاذ كافة التدابير اللازمة كضبط الإنفاق العام والقضاء على مختلف مظاهر الإسراف والتبذير.
- تهدف الرقابة المالية إلى الكشف عن بعض عيوب عملية التخطيط وتصحيحها وتحسينها وزيادة فعاليتها في مواجهة المستقبل بأهدافه وتوقعاته ومشكلاته (فرج 2011-2012، ص. 102). الأمر الذي جعل منها أداة مهمة لتنفيذ مختلف أهداف الهيئات العمومية.

- تهدف الرقابة المالية إلى توجيه الإدارة إلى أداء أفضل، وتحسين وتطوير إجراءات الأعمال المالية (شبيخي يونيو 2015، ص. 205)، وذلك من خلال جملة النصائح التي يقدمها أعوان الرقابة المالية للآمرين بالصرف في الشؤون المالية، والتي تمكثهم من اتخاذهم أحسن وأفضل الإجراءات والقرارات.
- تهدف الرقابة المالية إلى تفعيل النصوص القانونية ذات الطبيعة الجزائية كلما أسفرت نتائج تحقيقها عن وجود أخطاء ومخالفات تتعلق باختلاسات أو تزوير في المستندات والمحاسبات والوثائق الثبوتية... إلخ، وذلك بإحالة الملف إلى الجهات القضائية المختصة التي تعمل على إثبات وإقرار مسؤولية المتهمين، وتسليط العقوبة المناسبة ضدهم.

ب. مفهوم الفساد المالي

تعد ظاهرة الفساد المالي من ضمن أكثر أنواع الفساد انتشارا في العقود الأخيرة، والتي استلزمت عملية مكافحتها معرفة حقيقية بمفهومها الذي يتحدد أساسا من خلال تبيان تعريفها وأسبابها وآثارها.

ب.أ تعريف الفساد المالي

يعرف الفساد المالي بأنه "ذلك السلوك المخالف للقانون والذي ينتج عنه إهدار للمال العام" (الشمري و الفتلي 2011، ص. 29)، أو هو "ارتكاب أخطاء عن عمد عن طريق التلاعب في البيانات المحاسبية بهدف إخفاء معالم معينة لتحقيق مصالح شخصية على حساب المال العام". (قدوري يونيو 2015، ص. 131) وبالتالي يختلف مفهوم الفساد المالي باختلاف الزاوية التي ينظر منها إليه، وذلك باعتبار موضوع الفساد المالي نقطة اشتراك والتقاء للعديد من العلوم، كالعلوم القانونية والعلوم الاقتصادية (المحاسبة) والعلوم الإدارية؛ إلا أنه ومن جهة أخرى يمكن القول بأنه يوجد شبه إجماع بين الفقهاء على اعتبار أن الفساد المالي يتمثل في "مجملة الانحرافات المالية ومخالفات القواعد القانونية والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية" (الشمري و الفتلي 2011، ص. 23).

وبالتالي ينتج الفساد المالي وفق هذا التعريف إما عن:

- انحرافات مالية كإنفاق المال العام لغير الغرض الذي خصص أو رخص له.
- مخالفة القواعد القانونية التي تحكم وتنظم سير العمل الإداري والمالي ومثال ذلك انعدام مسك المحاسبات الإدارية التي تبين وتثبت مختلف العمليات المالية المتعلقة بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات. أو قيام الموظف المكلف قانونا بتحصيل الإيرادات بتحصيل هذه الأخيرة بنسب تفوق أو تقل عن النسب المحددة قانونا.
- مخالفة التعليمات التي تصدرها أجهزة الرقابة المالية: إن عدم تقيد الأعوان المعنيين بالتعليمات التي تصدرها جهات الرقابة المالية، والتي تهدف من ورائها إلى التفصيل وإزالة الغموض الوارد في النصوص القانونية، وتحقيق الشفافية في العمل المالي، يعد من الأفعال المصنفة في خانة الفساد المالي.

ب.ب أسباب الفساد المالي

يعود سبب تفشي وتفاقم ظاهرة الفساد المالي إلى العديد من الأسباب التي نذكر منها ما يلي:

- تركيز المنظومة القانونية للرقابة المالية على رقابة الشرعية في أغلب الأحيان. هذا النوع من الرقابة بالرغم من أهميتها إلى أنها لا تكفي للقضاء على ظاهرة اختلاس ونهب المال العام، والتي عادة ما تتم من خلال عملية صرف نفقات عمومية مشروعة ضخمة مبالغها.
- تمتع الأمرين بالصرف بصلاحيات واسعة في مجال صرف النفقات العمومية، والتي تظهر سيما من خلال تمكينهم من إجراءات تمكينهم من تجاوز الرقابة المالية السابقة (إجراء التفاوضي وإجراء التسخير) و صرف نفقات غير مشروعة تحت غطاء المصلحة العامة.
- عدم نشر التقارير السنوية للجهات المتخصصة في الرقابة المالية ومكافحة الفساد، الأمر الذي أدى إلى إخفاء التصرفات الغير الشرعية التي تطأ المال العام، والتستر على مرتكبي هذه التصرفات من جهة أخرى، ومنع توقيع العقوبات ضدهم.
- تدني أجور الموظفين مقابل ارتفاع المعيشة، الأمر الذي أدى بالبعض من هؤلاء إلى اللجوء إلى طرق غير مشروعة تضمن لهم تحقيق مكاسب مالية، وتسهم في تحسين ظروفهم المعيشية والاجتماعية، خاصة في ظل هشاشة المنظومة الأخلاقية لدى البعض منهم.

ب.ج آثار الفساد المالي

من جملة الآثار السلبية التي تنجم عن تفشي ظاهرة الفساد المالي ما يأتي:

- اختلال التوازن المالي لميزانيات الهيئات العمومية، الأمر الذي يفرض عليها (الهيئات العمومية) اللجوء إلى طلب قروض وإعانات في كل مرة من أجل تحقيق التوازن المالي لميزانياتها. وهو الأمر الذي يتسبب من جهة أخرى في إثقال كاهلها بالديون.
- يمنع الفساد المالي استحداث مناصب مالية جديدة على مستوى الهيئات العمومية، الأمر الذي يؤثر سلبا على السير الحسن للمصالح العمومية والخدمة العمومية، ويؤدي من جهة أخرى إلى إثارة روح السخط والتذمر لدى المواطنين.
- يؤدي الفساد المالي المتفشي في الصفقات العمومية -مثلا- إلى زيادة الانفاق العام، وذلك عن طريق قيام المتعامل الاقتصادي الذي تحصل على صفقة عمومية نتيجة لرشوة -مثلا- باسترجاع قيمة هذه الأخيرة بطريقة غير مباشرة (رفع تكاليف المشروع أو الخدمة) (فرج 2011-2012، ص. 61).
- يؤدي الفساد المالي إلى ظهور مجتمع طبقي يتكون من طبقة برجوازية جمعت أموالها وثروتها من مختلف التصرفات الغير المشروعة كالاختلاس والرشوة، وطبقة فقيرة ليس لها إلا أجره الشهر أو اليوم، أو تتلقى منحا وإعانات من الدولة أو الجمعيات الخيرية.
- انتشار فكرة استباحة المال العام نتيجة النهب والاختلاس المستمر له، الأمر الذي يؤدي في افقاد النصوص القانونية التي وضعت لحماية المال العام قيمتها وقوتها الإلزامية -سيما في نظر مرتكبي هذه الأفعال-.

2. دور جهات الرقابة المالية على الجماعات الإقليمية في مكافحة الفساد المالي

إن التطور الكبير الذي عرفته المنظومة القانونية للرقابة المالية على الجماعات الإقليمية أدى إلى إيجاد العديد من الجهات المختصة بالرقابة المالية على الجماعات الإقليمية سواء في صورتها السابقة أو

اللاحقة؛ هذه الجهات وإن هي اختلفت في نوعية وطبيعة الرقابة التي تمارسها إلا أن الوقاية ومكافحة ظاهرة الفساد المالي يبقى أهم ما تصبو إليه.

أ. دور جهات الرقابة المالية السابقة على الجماعات الإقليمية في مكافحة الفساد المالي

تعد كل من المجالس الشعبية المحلية والسلطات الوصية وأعاون وزارة المالية (المراقب المالي والمحاسب العمومي) من الجهات المكلفة بالرقابة السابقة على مالية الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، والتي تسعى من خلال اضطلاعها برقابة الشرعية على تصرفات الجماعات الإقليمية ذات الأثر المالي إلى مكافحة ظاهرة الفساد المالي من خلال جملة الإجراءات التي تباشرها بمناسبة أدائها لوظيفتها الرقابية.

أ.أ دور المجالس الشعبية المحلية والسلطات الوصية في مكافحة الفساد المالي

سنحاول من خلال الفقرتين الآتيتين إبراز دور كل من المجالس الشعبية المحلية والسلطات الوصية في مكافحة ظاهرة الفساد المالي، انطلاقاً من دورهما الرقابي على تصرفات الجماعات الإقليمية ذات الأثر المالي.

* دور المجالس الشعبية المحلية في مكافحة ظاهرة الفساد المالي

تشكل المجالس الشعبية البلدية والولائية الهيئات التداولية للجماعات الإقليمية في التنظيم الإداري اللامركزي الإقليمي الجزائري، وهي مكلفة إلى جانب مهامها التمثيلية في إطار الديمقراطية الغير المباشرة بمهام الرقابة على أعمال وتصرفات الهيئة التنفيذية الإدارية منها والمالية، وذلك بغية الوقاية ومكافحة ظاهرة الفساد بصفة عامة، والفساد المالي بصفة خاصة.

وعليه يبرز دور المجالس الشعبية المحلية في مكافحة ظاهرة الفساد المالي فيما يأتي:

- يسمح عرض الميزانية الأولية والإضافية على المجالس الشعبية المحلية بالإطلاع على مدى إدراج الأمرين بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي) (المادة 26 من القانون 90-21، 1990) لكل الإيرادات والنفقات المحددة قانوناً، ومختلف التعديلات والتحويلات التي تتم بين مختلف أبواب ومواد الميزانية، الأمر الذي يضي الشفافية في تسيير المال العام ويمنع التلاعب به.
- تتولى اللجان الدائمة والمؤقتة في المجال الاقتصادي والمالي على مستوى المجالس الشعبية المحلية القيام بتحقيق معمق ودقيق في كل مسألة مالية واقتصادية تستدعي ذلك، كما ولها في هذا الصدد إمكانية الاستعانة بكل خبير أو أي شخص تراه مفيداً لتحقيقاتها.
- يمكن للمجالس الشعبية المحلية مطالبة الأمرين بالصرف وفي أي وقت بتقديم تفسيرات وتبريرات عن نشاطاتهم المالية (بوعمران 2010، ص. 123) وذلك عن طريق إدراج نقاط إضافية تتعلق بالتسيير المالي للبلدية/للولاية في جدول أعمال الدورة التي ستعقد.
- تتولى المجالس الشعبية المحلية مراقبة مدى اتخاذ الأمرين بالصرف لكل الإجراءات والقرارات التي تضمن للجماعات الإقليمية حقوقها المالية، وقيامها بواجباتها المالية (المادة 82 من القانون 10-11، 2011).

** دور السلطات الوصية على الجماعات الإقليمية في مكافحة الفساد المالي

تعرف الرقابة الوصائية على أنها مجموع الإجراءات المتعارف عليها في القانون الإداري، والتي تتبعها السلطات المركزية من أجل الرقابة على الجماعات الإقليمية، والمتمثلة حصرا في التصديق والإلغاء والحلول. (Mahiou, p. 30)

كما وتعتبر هذه الإجراءات بمثابة الآلية التي تحوزها السلطات الوصية، والتي تمكنها من مواجهة ظاهرة الفساد المالي على مستوى الجماعات الإقليمية وذلك من خلال قيامها بما يأتي:

- إقرار بطلان مداوالات المجالس الشعبية المحلية التي يكون محلها تصرف مالي غير مشروع (أنظر المادة 59 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية والمادة 54 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية).
- التحقق من صحة الوثائق المالية والمحاسبية، واتخاذ كل الإجراءات التي تكفل حفظها بصورة جيدة بأرشفيف الهيئة أو أرشفيف جهة الوصاية، (المادة 142 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، 2011) (المادة 120 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، 2012) وذلك تجنباً لضبايعها عن قصد أو دون قصد، وبغية الرجوع إليها أيضاً كلما دعت الحاجة إلى ذلك.
- تمكن صلاحية ضبط الميزانية التي تحوزها السلطات الوصية من منع كل مظاهر الإسراف والتبذير في النفقات العمومية، وذلك عن طريق قيامها بإعادة ترتيب أولويات الإنفاق (نفقات إجبارية، نفقات مهمة...).
- التأكد من أن الإعانات والقروض التي تلقتها أو طلبتها الجماعات الإقليمية قد تم صرفها على الأوجه المقررة لها فعلاً ولم تمت خارج ذلك.
- اتخاذ أي قرار متعلق بصرف نفقة أو تحصيل إيراد رفض الأمر بالصرف على مستوى الجماعات الإقليمية القيام به، ليحل بذلك قرار جهة الوصاية محل الحوالة أو سند التحصيل (المادة 203 من القانون 10-11، 2011).

أ.ب دور أعوان وزارة المالية في مكافحة الفساد المالي

يعد كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي من الموظفين التابعين لوزارة المالية، الذين تم تعيينهم من أجل مراقبة مدى صحة الإجراءات المتبعة في تنفيذ العمليات المالية ومدى شرعية هذه الأخيرة، وذلك بغية حماية المال العام من مختلف مظاهر الفساد المالي.

* دور المراقب المالي في مكافحة الفساد المالي

يعد المراقب المالي من الأعوان التابعين لوزارة المالية، الذين تم تعيينهم بموجب قرار صادر عن وزير المالية من بين الموظفين التابعين لمديرية الميزانية الذين تتوافر فيهم الشروط القانونية المنصوص عليها في المادة 11 من المرسوم التنفيذي 381-11 (المادة 11 من المرسوم التنفيذي 381-11، 2011)، وذلك بغية مباشرة الرقابة السابقة على النفقات العمومية على مجموعة من الإدارة والمؤسسات العمومية المحددة حصراً بموجب المادة 2 والمادة 2 مكرر من المرسوم التنفيذي 414-92 (المرسوم التنفيذي 414-92، 1992) المعدل والمتمم (المرسوم التنفيذي 374-09، 2009) وعلى رأسها الجماعات الإقليمية، وذلك بغية حماية المال العام من ظاهرة الفساد المالي.

وتبعاً لذلك يتجلى دور المراقب المالي في مكافحة ظاهرة الفساد المالي فيما يأتي:

- يعمل المراقب المالي على منع وقوع أي تجاوزات مالية مهما كان نوعها، وذلك من خلال عمله على كشف كل الأخطاء المالية فور وقوعها، واتخاذ كل الإجراءات التي تكفل تصحيحها. (مزيتي 2017، ص. 111) (عوالي 2015، ص. 187)
- يباشر المراقب المالي مهام الرقابة المالية السابقة على جميع الالتزامات بالنفقات مهما كانت طبيعتها وموضوعها، الأمر الذي يسمح له باكتشاف أي تلاعبات قد تحصل في إدارة وتسيير المال العام.
- يتولى المراقب المالي لفت انتباه الأمرين بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي) إلى مقتضيات التشريع والتنظيم المعمول بهما في المجال المالي والميزاني، وتقديم النصح لهم بشأن ما يمكن أن يعدّوه انحرافا عن قواعد حسن تسيير المال العام (مسيحي 2003، ص. 140).
- يقوم المراقب المالي بإعداد وإرسال تقارير وعروض حال بصفة دورية إلى الوزير المكلف بالمالية، قصد إطلاعهم بالنقائص الملاحظة في تسيير المال العام، والصعوبات التي واجهته في تطبيق التشريع المعمول به واقترح الحلول اللازمة لذلك.
- يتمتع المراقب المالي عن منح تأشيرته كلما عجز الأمرين بالصرف على مستوى الجماعات الإقليمية عن استفتاء أحد العناصر المنصوص عليها في المادة 9 من المرسوم 414-92 والتي تثبت شرعية عملية الإنفاق العام.

**دور المحاسب العمومي في مكافحة الفساد المالي

- يعد كل من أمين خزانة البلدية وأمين خزانة الولاية محاسباً عمومياً، تم تعيينه بموجب قرار صادر عن وزير المالية للقيام بالمهام المنصوص عليها في المواد 18 و22 و33 من القانون 21-90 المعدل والمتمم والتي تعكس المرحلة المحاسبية لتنفيذ العمليات المالية، والتي يسهر من خلالها المحاسب العمومي (أمين خزانة البلدية وأمين خزانة الولاية) على مراقبة مدى التنفيذ السليم للعمليات المالية للجماعات الإقليمية، وذلك بغية منع وقوع أي خطأ أو فعل من شأنه أن يؤدي إلى إهدار المال العام؛ هذا الأمر الذي يبرز دور المحاسب العمومي في مكافحة ظاهرة الفساد المالي، والذي يتجلى من خلال ما يأتي:
- إن خضوع المحاسب العمومي لمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي (Bouvier 2008, P.P. 192-193) جعله في منأى عن أي ضغوط قد تحصل له بسبب السلطة الرئاسية للأمر بالصرف، والتي قد تؤدي إلى تنفيذ أوامر بتحصيل إيرادات أو صرف نفقات غير شرعية.
 - لا يقوم المحاسب العمومي بصرف أي نفقة إلا بعد التأكد من توافر الشروط أو العناصر المنصوص عليها في المادة 36 من القانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل والمتمم، والتي تؤكد شرعية عملية الإنفاق.
 - لا يقوم المحاسب العمومي بصرف أي نفقة إلا بعد توفّر كل الوثائق الثبوتية اللازمة، التي تؤكد شرعية النفقة من جهة واستحقاقها من جهة ثانية ومثال ذلك ما ورد في المادة 7 من القانون 91-02 (القانون 91-02، 1991).
 - لا يمثل المحاسب العمومي لأي إجراء تسخير من شأنه أن يؤدي إلى إهدار المال العام أو أن يضع الجماعة الإقليمية في وضعية مالية عاجزة، وذلك نتيجة عدم توفر الشروط القانونية المنصوص عليها في المادة 48 من القانون 21-90.

- إن إقرار المشرع الجزائري للمسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي، جعله حريصا كل الحرص على التأكد من شرعية العمليات المالية التي يتولى تنفيذها، والرفض المطلق لتنفيذ أي عملية مالية غير شرعية.

ب. دور جهات الرقابة المالية اللاحقة على الجماعات الإقليمية في مكافحة الفساد المالي

إن إدراك المشرع الجزائري لأهمية ودور جهات الرقابة المالية اللاحقة في مكافحة الفساد المالي، دفعه إلى إنشاء كل من المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة كجهتين مكلفتين بالرقابة المالية اللاحقة على عدد من الجهات التي تتولى إدارة وتسيير الأموال العمومية، والتي نذكر من بينها الجماعات الإقليمية محور هذه دراسة.

ب.أ دور المفتشية العامة للمالية في مكافحة الفساد المالي

تعد المفتشية العامة للمالية آلية من آليات الرقابة المالية اللاحقة ذات الطابع الإداري، التي تم إحداثها لأول مرة بموجب المرسوم التنفيذي 80-53 (المرسوم التنفيذي 80-53، 1980) كهيئة دائمة للرقابة المالية، تخضع لسلطة المباشرة لوزير المالية، وتتولى مهام الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي على عدد من المصالح والهيئات العمومية، وعلى رأسها الجماعات الإقليمية (أنظر المادة 1 و2 من المرسوم التنفيذي 80-53، 1980)، وذلك قصد كشف كل الأخطاء والمخالفات المرتكبة في التسيير المالي والمحاسبي لهذه الأخيرة؛ هذا الأمر الذي يبرز من جهة أخرى دور المفتشية العامة للمالية في مكافحة الفساد المالي، والذي جسده المرسوم التنفيذي 08-272 (المرسوم التنفيذي 08-272، 2008) من خلال النقاط الآتية:

- تقوم المفتشية العامة للمالية بمهام الرقابة أو التدقيق أو التقييم أو التحقيق أو الخبرة حسب الحالة، وذلك بغية التأكد من مدى حسن تسيير المال العام، وتنفيذ وتقييم مختلف العمليات المالية بكل دقة وفعالية، ووفقا لما تقتضيه القواعد التقنية والقانونية للمحاسبة العمومية.
- تقوم المفتشية العامة للمالية بالتقرب من أي جهة أو عون للحصول على كل المعلومات والمستندات المتعلقة بالكيان محل المراقبة (الجماعات الإقليمية)، والتي تراها ضرورية ومفيدة لأداء عملها الرقابي. هذا وتجدر الإشارة هنا إلى أنه لا يمكن لهذه الجهات أو الأعوان الامتناع عن تنفيذ طلبات المفتشية العامة للمالية بحجة سرية الوثائق أو المعلومات أو احترام الطريق السلي أو السري.
- تقوم المفتشية العامة للمالية بتدخلات فجائية تسمح لها بالإطلاع على كل المخالفات المالية المرتكبة كما هي، ولا تتيح لمرتكبي هذه المخالفات أية فرصة للقيام بتصرفات من شأنها إخفاء تصرفاتهم الغير المشروعة.
- تتولى المفتشية العامة للمالية في حالة معاينتها لثغرات أو تأخيرات في محاسبة الهيئة المراقبة (الجماعات الإقليمية) أو عدم مسك هذه الأخيرة للمستندات المحاسبية والمالية المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول به، اطلاع السلطة السلمية أو الوصية من أجل اتخاذ التدابير اللازمة، كما يتعين على هذه السلطات إبلاغ المفتشية العامة للمالية بكل التدابير المتخذة.
- تتولى المفتشية العامة للمالية من خلال التقارير السنوية التي تعدها كشف مختلف مظاهر التلاعب بالمال العام، واقتراح كل تدبير من شأنه أن يساهم في تحسين التسيير المالي للجهات المراقبة

(الجماعات الإقليمية): بالإضافة لإبداء كل اقتراح من شأنه أن يساهم في تحسين المنظومة القانونية للرقابة المالية.

ب.ب دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي

يعد مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري المؤسسة العليا المكلفة بالرقابة البعيدة على الأموال العمومية، وهو يتمتع بالاستقلال الضروري لممارسة الاختصاص المزدوج الذي يتمتع به (القضائي والإداري) (المادة 03 من الأمر 95-20، 1995)، والذي يسمح له بأداء وظيفته الرقابية بكل فعالية في سبيل حماية المال العام من مختلف مظاهر الفساد المالي.

وتبعاً لذلك يبرز دور مجلس المحاسبة في مكافحة ظاهرة الفساد المالي من خلال الأمر 95-20 المعدل والمتمم (الأمر 10-02، 2010) في ما يلي:

- يسمح الاختصاص المزدوج الذي يتمتع به مجلس المحاسبة بممارسة أنواع متعددة من الرقابة المالية (الرقابة المحاسبية والاقتصادية والشرعية)، وهو الأمر الذي يمكنه من جهة أخرى من كشف كل الأخطاء والمخالفات المرتكبة في التسيير المالي والمحاسبي للجماعات الإقليمية.
- يمكن حق الاطلاع وسلطة التحري الذي يتمتع بهما مجلس المحاسبة من كشف وإثبات مختلف مظاهر الفساد في إدارة وتسيير مالية الجماعات الإقليمية، وذلك نظراً لإمكانية حصوله وإطلاعه على كل المعلومات والوثائق التي يراها ضرورية لأداء مهامه الرقابية، ومن أي جهة كانت أو أي عون كان، هذا ناهيك عن إمكانية استعانتة بخبراء وأخصائيين كلما لزم الأمر ذلك.
- يقوم مجلس المحاسبة -وفي إطار صلاحيته القضائية- بتوقيع غرامات مالية على كل من الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين الذين لم يودعوا حساباتهم أو تأخر في إيداعها، أو أنهم لم يرسلوا الوثائق الثبوتية التي طلبت منهم، أو خالفوا قواعد الانضباط في تسيير الميزانية والمالية المنصوص عليها في المادة 88 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم.
- يتخذ مجلس المحاسبة فور انتهائه من مهامه الرقابية جملة من الإجراءات (مذكرة التقييم، التقرير المفصل، المذكرة الإبتدائية، رسالة رئيس الغرفة) التي تمكنه من إعلام الجهات التي كانت محل رقابته وسلطاتها السلمية أو الوصية بكل المخالفات المالية وأوجه القصور المسجلة، وذلك بغية اتخاذها لكافة التدابير والإجراءات التي تضمن تصحيحها، هذا كما ويحرص مجلس المحاسبة على تنفيذ توصياته وقراراته التي أباها لهذه الجهات.
- يتولى مجلس المحاسبة من خلال تقريره السنوي كشف واقع تسيير الأموال العمومية ومختلف مظاهر الفساد التي تطأها، الأمر الذي جعله أداة لتفعيل الشفافية في تسيير وإدارة المال العام، وأداة لتفعيل المساءلة والمحاسبة من جهة أخرى.
- يساهم مجلس المحاسبة في تحريك الدعوى التأديبية أو الدعوى الجزائية كلما أدت نتائج رقابته إلى ذلك، وذلك بإحالة الملف إلى السلطة التأديبية أو النائب العام المختص إقليمياً حسب الحالة، الأمر الذي جعله يساهم في تفعيل مبدأ المساءلة والمحاسبة كآليتين فعاليتين في مكافحة الفساد المالي.

- يسهم مجلس المحاسبة في تطوير المنظومة القانونية للرقابة المالية، من خلال اقتراحه لنصوص قانونية جديدة أو تعديله لنصوص قانونية سارية المفعول أثبتت الواقع العملي احتوائها على ثغرات قانونية، أو عدم فعاليتها في الوقاية من ظاهرة الفساد المالي.

خاتمة:

بناء على ما تقدم نستنتج أن دور الرقابة المالية في مكافحة الفساد المالي في الجماعات الإقليمية الجزائرية يتأتى من خلال عملها على كشف ومنع وقوع الأخطاء والمخالفات المالية، واتخاذ كافة التدابير اللازمة التي تكفل تصحيحها، وهو الأمر الذي يعكس من جهة أخرى صحة الفرضية الموضوعية.

هذا كما تم توصل من خلال هذه الورقة البحثية إلى جملة من النتائج المهمة ذات الصلة بالإشكالية المطروحة والتي نوردتها في ما يأتي:

- ❖ تمنع الرقابة المالية السابقة تنفيذ أي عملية مالية غير شرعية.
- ❖ تضمن الرقابة المالية شرعية جميع تصرفات الجماعات الإقليمية ذات الأثر المالي.
- ❖ تسهم الرقابة المالية في تفعيل مبادئ الحكم الرشيد كالشفافية والمساءلة والمحاسبة...إلخ، هذه الأخيرة التي أثبتت الواقع العملي دورها الفعال في مكافحة الفساد المالي.
- ❖ لحق الاطلاع وسلطة التحري اللذان تتمتع بهما جهات الرقابة المالية اللاحقة (المفتشية العامة للمالية) دور مهم في اكتشاف واكتشاف مختلف مظاهر الفساد المالي.
- ❖ تسهم الرقابة المالية في تطوير المنظومة القانونية للرقابة المالية على الجماعات الإقليمية وجعلها أكثر فعالية في مواجهة مختلف مظاهر الفساد المالي.
- ❖ لإقرار النظام القانوني للرقابة المالية على الجماعات الإقليمية مسؤولية الأعوان المكلفين بتنفيذ الميزانية ومراقبتها دور مهم في مكافحة الفساد المالي.

هذا كما تجدر الإشارة في الأخير إلى أن دور الرقابة المالية في مكافحة الفساد المالي لا يمكن أن يتأتى من الناحية العملية إلا من خلال توفير مجموعة من المتطلبات الضرورية التي تعكسها جملة التوصيات الآتية:

- ضرورة توفير العنصر البشري المكلف بالرقابة المالية بالعدد الكافي الذي يتناسب وعدد الجهات المراقبة من جهة وحجم المهام المكلف بها من جهة أخرى.
- ضرورة ضمان تكوين مستمر للأعوان المكلفين بالرقابة المالية.
- ضرورة توفير الحماية اللازمة للأعوان المكلفين بالرقابة المالية من أي اعتداء أو تدخل من شأنه أن يؤثر في عملية الرقابة المالية.
- ضرورة التكامل والتعاون والتنسيق بين مختلف أجهزة الرقابة المالية.

قائمة المصادر والمراجع:

1. الأمر رقم: 95-20 المؤرخ في: 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 50 الصادرة في: 23 جويلية 1995 المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم: 10-02 المؤرخ في: 26 أوت 2010 الجريدة الرسمية عدد 50 الصادرة في: 2010/09/01.

2. القانون رقم: 07-12 المؤرخ في: 21 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد12 الصادرة في: 29/02/2012.
3. القانون رقم: 10-11 المؤرخ في: 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية عدد37 الصادرة في: 03 جويلية 2011.
4. القانون رقم: 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتضمن قانون المحاسبة العمومية، الجريدة رسمية عدد 37 الصادرة في: 15 أوت 1990.
5. القانون رقم: 91-02 المؤرخ في: 08 جانفي 1991 يحدد القواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء، الجريدة الرسمية عدد02 الصادرة في: 09 جانفي 1991.
6. المرسوم التنفيذي رقم: 80-53 المؤرخ في: 01 مارس 1980 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية عدد 10 الصادرة في: 03 مارس 1980.
7. المرسوم التنفيذي رقم: 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية عدد 82 الصادرة في: 15 نوفمبر 1992، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم: 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، الجريدة الرسمية عدد67 الصادرة في: 19 نوفمبر 2009.
8. المرسوم التنفيذي رقم: 08-272 المؤرخ في: 06 سبتمبر 2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية عدد 50 الصادر في: 07 سبتمبر 2008.
9. المرسوم التنفيذي رقم: 11-381 المؤرخ في: 21 نوفمبر 2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية عدد22 الصادرة في: 27 نوفمبر 2011.
10. المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية(الأنتوساي). (بلا تاريخ). المبادئ الأساسية لرقابة الأداء، المعيار 300. تاريخ التصفح 07، 08، 2016، على الرابط <https://bit.ly/2vRG3oM>.
11. شيخي، ب. (يونيو 2015). تقييم دور الأجهزة العليا للرقابة في مكافحة الفساد الإداري والمالي في الجزائر. ورقة بحثية مقدمة في الملتقى الدولي "الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد المالي والإداري". اسطنبول (تركيا): منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر، 2016.
12. عوالي، ب. (2015). آليات الرقابة المالية كأداة فعالة في تسيير صرف النفقات العمومية (المراقب المالي نموذجاً)، دراسة حالة المراقبة المالية قطب أولاد يعيش، البلدية، مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية. المجلد السادس. العدد الأول. ص 179-194.
13. قبيلات، ح. س. (2010). الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية (دراسة تحليلية وتطبيقية) (الطبعة الثانية). عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
14. خلاصي، ر. (2016). شذرات المالية العامة (دون طبعة). بوزريعة، الجزائر: دارهومة للطباعة والنشر والتوزيع.
15. عاطف، ز. ع. (2009). الرقابة على الأعمال الإدارية (الطبعة الأولى). عمان، الأردن: دار الراية للنشر والتوزيع.
16. فرج، ش. (2001-2012). الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الانفاق العام والحد من الفقر، دراسة حالة الجزائر 2000-2010 (أطروحة دكتوراه). الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، تخصص نقود ومالية، الجزائر: جامعة الجزائر 3.
17. بوعمران، ع. (2010). البلدية في التشريع الجزائري (دون طبعة). عين مليلة، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع.
18. الزبيدي، ع. ج. (2013). الموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها (دراسة مقارنة) (الطبعة الأولى). عمان، الأردن: دار حامد للنشر والتوزيع.
19. العسكري، ع. أ. (2008). الرقابة المالية على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة غير مشروعة (دون طبعة). الإسكندرية، مصر: مكتبة بستان المعرفة لطباعة ونشر وتوزيع الكتب.

20. قدوري، ع. (يونيو 2015). دور المراجع في عملية الكشف عن الغش كوسيلة للحد من الفساد المالي. ورقة بحثية مقدمة ضمن الملتقى الدولي "الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد المالي والإداري". اسطنبول (تركيا): منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر، 2016.
21. مزيتي، ف. (01 جوان 2017). رقابة المراقب المالي على الإدارة العامة (الواقع، المعوقات، الحلول). مجلة تاريخ العلوم. المجلد الرابع. العدد الثامن. ص 103-116.
22. مسعي، م. (2003). المحاسبة العمومية (الطبعة الثانية). عين مليلة، الجزائر: دار الهدى.
23. الوادي، م. ح. (2010). تنظيم الإدارة المالية من أجل ترشيد الإنفاق الحكومي ومكافحة الفساد (الطبعة الأولى). عمان، الأردن: دار صفاء للنشر والتوزيع.
24. الشمري، ه.؛ الفتلي، إ. (2011). الفساد الإداري والمالي وأثاره الاقتصادية والاجتماعية (الطبعة الأولى). عمان، الأردن: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع.

قائمة المراجع باللغة الأجنبية:

1. Mahiou, A. études de droit public algérien (sans édition). Ben Aknoun, Alger: office des publications universitaires.
2. Bouvier, M. les finances locales (12^e édition). Paris, France: L.G.D.J. Lextenso éditions.