ذ. هشام الحسكة
أستاذ باحث في المالية العامة والتدبير العمومي
بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش
جامعة القاضي عياض

الافتحاص والرقابة الداخلية في الإدارات العمومية والجماعات الترابية

الأسس العلمية، الأساليب والخطوات المنهجية، المعايير الدولية، الممارسات التطبيقية.

تقديم
ذ. محمد الغالي
عميد كلية العلوم القانونية والاقتصادية
والاجتماعية قلعة السراغنة

2026

الفهرس

تقديم الكتاب 1
تمهيد 3
القسم الأول: الخلفية الفكرية والتطور المفاهيمي للافتحاص 7
الفصل الأول: المرجعية والتطور التاريخي للافتحاص 9
الفصل الثاني: التحديد المفاهيمي للافتحاص 19
الفصل الثالث: خصوصية الافتحاص مقارنة بالمفاهيم الرقابية المشابهة . 25
المحور الأول: الافتحاص والرقابة 26
المحور الثاني: الافتحاص والتفتيش 27
المحور الثالث: الافتحاص والمحاسبة 28
المحور الرابع: الافتحاص والتقييم 30
المحور الخامس: الافتحاص ومراقبة التسيير 33
القسم الثاني: مناهج ومستويات الافتحاص 39
الفصل الأول: مناهج الافتحاص العمومي 41
المحور الأول: الافتحاص المالي: مجال النسبية وهامش المجازفة 42
أولاً: الأهمية الوظيفية للافتحاص المالي 43
ثانياً: الأهمية النسبية للافتحاص المالي وهامش المجازفة 46
1. الأهمية النسبية للافتحاص المالي 47
2. هامش المجازفة للافتحاص المالي 50
أ. المخاطر الضمنية 51
ب. المخاطر المرتبطة بالمراقبة 52
ت. مخاطر الاكتشاف: [مخاطر عدم التقصي] 55
المحور الثاني: الافتحاص الداخلي والخارجي 58
أولاً: وظائف الافتحاص الداخلي 58

ثانياً: وظائف وتصنيفات الافتحاص الخارجي 64
1. الافتحاص الخارجي الإلزامي أو النظامي 69
2. الافتحاص الخارجي الاختياري// التعاقدي 73
المحور الثالث: الافتحاص العملياتي 83
المحور الرابع: الافتحاص الاستراتيجي 93
المحور الخامس: الافتحاص الاجتماعي كمنهج علمي لتحسين التدبير 96
أولاً: مقاربة الافتحاص الاجتماعي من حيث الماهية 98
ثانياً: وظائف ومجالات تدخل الافتحاص الاجتماعي 103
المحور السادس: الافتحاص العمومي وفق نظرية النظم الإدارية 108
أولاً: أهمية نظرية النظم في تطبيق الافتحاص العمومي 109
ثانياً: أهمية ونطاق تطبيق الافتحاص العمومي في العملية الإدارية 118
الفصل الثاني: مستويات ومجالات الافتحاص العمومي 121
المحور الأول: المقاربة الكلاسيكية للافتحاص العمومي 122
أولاً: افتحاص المطابقة القانونية 122
1. أسس ووظائف افتحاص المطابقة 124
أ. دلالات مبدأ المطابقة في الفكر الرقابي الحديث 124
ب. وظائف وتجليات افتحاص المطابقة 127
2. مرتكزات افتحاص المطابقة 129
أ. قاعدة العمل المنجز 130
ب. قاعدة التسيير الفعلي 131
3. دعائم إعادة تشكيل افتحاص المطابقة 132
ثانياً: افتحاص التدبير العمومي 134
1. تطور الفكر التنظيمي: من المطابقة القانونية إلى المطابقة التدبيرية 134
2. الدور التقويمي لافتحاص التدبير 138

المحور الثاني: المقاربة الحديثة للافتحاص العمومي في ضـــوء نظرية الإدارة الحديثة (*N.P.M*) 141
أولاً: افتحاص فعالية ونجاعة الأداء والتدبير العمومي 143
1. افتحاص فعالية الأداء والتدبير العمومي 144
2. افتحاص نجاعة الأداء والتدبير العمومي 147
ثانياً: افتحاص اقتصادية التدبير والأداء وجودة الخدمات العمومية 154
1. افتحاص اقتصادية الأداء والتدبير العمومي 154
2. افتحاص جودة التدبير والخدمات العمومية 158
القسم الثالث: المقومات الأساسية للافتحاص العمومي 165
الفصل الأول: معايير الافتحاص العمومي 167
المحور الأول: إشكالية استقلالية الفاحص 168
أولا: المعايير الدولية لاستقلالية الأجهزة العليا للرقابة على الأموال العمومي 169
ثانيا: مظاهر وتجليات مبدأ الاستقلالية بالقضاء المالي في ضوء التجربة المقارنة 172
المحور الثاني: معيار الكفاءة وأخلاقيات العمل في الافتحاص العمومي.....178
الفصل الثاني: الإجراءات المنهجية للافتحاص العمومي 180
المحور الأول: المرحلة التمهيدية للافتحاص العمومي 181
أولا: مرحلة الإعداد والتشخيص والدراسة 183
1. مرحلة الإعداد والاقتراح 183
أ. الإعداد لمهمة الافتحاص: أمر بالمهمة 183
ب. اختيار الجهاز العمومي الخاضع للافتحاص.....185
2. مرحلة المسح والتشخيص الأولي: تحديد مجال التدخل 186
أ. تحقيق المعرفة العامة عن الجهاز العمومي ومحيطه [التشخيص الأوّليّ] 186.....
ب. مرحلة تحديد الأهداف والمجالات الخاضعة للافتحاص..... 189
ثانيا: مرحلة التخطيط: [تحديد خطة وبرنامج تدخل الفاحص] 191

1. مرحلة التخطيط لمهمة الافتحاص..... 192
2. مرحلة تنظيم واعداد برنامج العمل [تحديد برنامج التدخل] 196
المحور الثاني: المرحلة الاجرائية للافتحاص العمومي 198
أولا: مرحلة تنفيذ مهمة الافتحاص العمومي 199
1. الفحص المُستندي للوثائق 200
2. التحقق أو التحري التوثيقي والميداني..... 203
3. تحليل وتقييم البيانات المتوصل إليها 206
ثانيا: مرحلة إعداد تقرير الافتحاص العمومي..... 208
1. المعايير والضوابط الشكلية 211
2. المعايير والضوابط العامة..... 211
ثالثا: مرحلة تتبع نتائج والتزامات الفاحص..... 213
القسم الرابع: دور الافتحاص العمومي في تقويم نظام الرقابة الداخلية 215
الفصل الأول: وظيفة الافتحاص العمومي وتقويم نظام الرقابة الداخلية ..217
المحور الأول: الأهمية الوظيفية لنظام الرقابة الداخلية 218
أولا: مفهوم نظام الرقابة الداخلية..... 218
ثانيا: أهداف نظام الرقابة الداخلية 222
1. حماية الموارد والممتلكات العمومية 223
2. ضمان جودة ودقة وموثوقية المعلومات المالية..... 224
3. الالتزام بالقوانين والأنظمة والسياسات الإدارية المرسومة 225
4. الارتقاء بالنجاعة والفعالية 225
المحور الثاني: مُقومات نظام الرقابة الداخلية بالإدارة 226
أولا: هيكل تنظيمي واضح ومرن 227
ثانيا: توصيف دقيق للوظائف 227

ثالثاً: نظام مُتطور للموظفين مبني على قواعد سليمة للاختيار والتعيين 228
رابعاً: توفر نظام مُحاسبي مُتكامل 229
خامساً: معايير سليمة للأداء 230
المحور الثالث: أهمية نظام الرقابة الداخلية 230
أولاً: دور الرقابة الداخلية في التخطيط واتخاذ القرار 230
ثانياً: أهمية الرقابة الداخلية للإدارة وللفاحص 232
ثالثاً: التكامل بين الافتحاص وأنظمة الرقابة الداخلية 234
1. علاقة الافتحاص الداخلي بالرقابة الداخلية 234
2. علاقة الافتحاص الخارجي بالرقابة الداخلية 235
الفصـــل الثاني: مســـؤولية الفاحص الخارجي في فحص وتقييم نظم الرقابة الداخلية 237
القســـم الخامس: هيئات الافتحاص الداخلي: أداة اســـتراتيجية لتكييف الأداء والتدبير 245
الفصـــل الأول: أهمية ومزايا مصـــلحة الافتحاص الداخلي: تجربة الجماعات الترابية 247
المحور الأول: أهمية مصلحة الافتحاص الداخلي بالنسبة للجماعات الترابية 247
المحور الثاني: أهمية مصـــلحة الافتحاص الداخلي بالنســـبة للفاحص الخارجي 250
الفصل الثاني: الضوابط الأساسية لهيئات الافتحاص الداخلي 254
المحور الأول: الهيكل التنظيمي لهيئات الافتحاص الداخلي 256
المحور الثاني: موقع هيئة الافتحاص الداخلي في التنظيم الإداري للجماعات الترابية 258
الفهرس 263

د. هشام الحسكة

- أستاذ بجامعة القاضي عياض مراكش؛
- دكتور في القانون العام والعلوم السياسية؛
- عضو مختبر الأبحاث القانونية وتحليل السياسات؛
- المنسق البيداغوجي لإجازة مسار التميز التدبير الإداري والمالي للتنمية الترابية؛
- منسق مجموعة الأبحاث في الهندسة المالية والتقييم والتدقيق وتحليل السياسات؛
- أستاذ زائر بالكلية المتعددة التخصصات أسفي (سابقا)؛
- متصرف ممتاز بوزارة الداخلية (سابقا)؛
- مكون ومفتش إقليمي للحالة المدنية (سابقا)؛
- رئيس مصلحة الأنظمة والحريات العامة بعمالة المحمدية (سابقا)؛
- رئيس المفتشية الإقليمية للحالة المدنية بعمالة إقليم اليوسفية (سابقا)؛
- صدرت له العديد من الدراسات البحثية والمقالات العلمية؛
- شارك في العديد من المؤتمرات والندوات الدولية والوطنية؛
- ساهم في تنظيم وتنسيق العديد من الملتقيات والندوات الوطنية والدولية؛
- ساهم في تأطير ورشات ودورات تكوينية؛
- من إصداراته:

1. المالية العامة والتشريع المالي: 2023؛
2. الوجيز في منهجية البحث الجامعي وقواعد المنهج: 2023؛
3. مدخل القانون الإداري، الجزء الأول: التنظيم الإداري: 2024؛
4. منهجية البحث العلمي: المنطلقات، الخطوات، المناهج، التقنيات، المهارات: 2024؛
5. المالية العامة والتشريع المالي المغربي: مساهمة تأصيلية لرصد المستجدات القانونية والتحديات المعاصرة: 2025؛
6. أسس مالية الجماعات الترابية: 2026.

يعتبر كتاب الافتحاص والرقابة الداخلية في الإدارات العمومية والجماعات الترابية ثمرة مسار بحثي امتد لأكثر من خمسة عشر سنة من الدراسة والبحث والتحليل والمناقشة. ويتناول موضوع الافتحاص بالقطاع العام من منظور علمي وتطبيقي متكامل، يربط بين الأسس النظرية والتقنيات العملية، ويبرز دوره المحوري في تحسين الأداء الإداري والمالي، وترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة.

يقدم الكتاب دراسة شاملة لأصول الافتحاص والرقابة الداخلية، تجمع بين التحليل النظري، والتأطير القانوني، والتطبيق العملي، وينطلق من اعتبار الرقابة أداة استراتيجية لتجويد التدبير العمومي، وتحقيق النجاعة والفعالية والاقتصاد في استعمال المال العام، وضمان أفضل تخصيص للموارد المتاحة على المستويات الوطنية والترابية.

ويروم المؤلف تحليل الأسس العلمية والمفاهيمية التي يقوم عليها الافتحاص العمومي، مع تتبع تطوره التاريخي منذ جذوره الأولى في الحضارات القديمة المرتبطة بمراقبة المال العام، مرورا بتطوره في إطار الإدارة الحديثة، مع التركيز على النموذجين الأنجلوسكسوني والفرنسي، إلى جانب استعراض التجارب والأنماط العالمية الأخرى، وصولا إلى الدور الذي يضطلع به اليوم في تدبير الإدارات العمومية والجماعات الترابية. كما يبرز خصوصية الافتحاص داخل المنظومة المالية والإدارية العمومية، مع تمييزه الدقيق عن باقي آليات الرقابة والتقييم ومراقبة التسيير.

ويستعرض الكتاب مناهج ووظائف ومستويات الافتحاص، سواء على المستوى المالي، أو العملياتي، أو الاستراتيجي، أو الاجتماعي، مع توضيح الفوارق بين الافتحاص الداخلي والافتحاص الخارجي، وإبراز دور كل منهما في تقويم الأداء العمومي وتعزيز فعالية التدبير.

كما يولي المؤلف أهمية خاصة للمعايير الدولية المعتمدة في مجال الافتحاص العمومي، ولاسيما الصادرة عن المنظمات المهنية الدولية، مع تحليل مدى ملاءمتها وسبل تكييفها مع خصوصيات الإدارة العمومية والجماعات الترابية، في إطار احترام الإطار القانوني والمؤسساتي الوطني.

ويخصص الكتاب حيزا وازنا لتحليل المنهجية العملية للافتحاص، من مرحلة التخطيط، مرورا بجمع وتحليل المعطيات، وصولا إلى صياغة الملاحظات والتوصيات الهادفة إلى تصحيح الانحرافات وتحسين جودة التدبير، كما يحظى الجانب التطبيقي باهتمام خاص، من خلال دراسة ممارسات الافتحاص الداخلي والرقابة الداخلية داخل الهيئات العمومية، وتحليل نماذج وآليات التنفيذ، ورصد التحديات التي تعترض تفعيل هذه الوظائف، مع اقتراح سبل تطويرها بما يتسجم مع متطلبات النجاعة والفعالية وربط المسؤولية بالمحاسبة.

وفي المجمل، يغد هذا الكتاب مرجعا علميا متكاملا موجها للطلبة والباحثين، وأطر الإدارة العمومية، والمسؤولين الترابيين، والمهتمين بمجالات الإدارة العامة والتدبير العمومي، إذ يجمع بين التحليل النظري والتطبيق العملي، ويبرز الدور الحيوي للافتحاص والرقابة الداخلية في دعم الانتقال نحو إدارة عمومية قائمة على النتائج والحكامة الجيدة، وتحقيق أداء أكثر فعالية داخل الإدارات العمومية والجماعات الترابية.

9789920256087

Dépôt légal: 2026MO0447

منشورات المركز المغربي للدراسات الإستراتيجية والأبحاث القانونية

100 د.

مطبعة الأمنية - الرباط - 2026