

دور مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الرشيد في الجزائر

الأستاذة: سليمة بن حسين

أستاذ مساعدة أ كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة بسكرة

المخلص :

لقد وجدت هيئات الرقابة المالية العليا في الدول الغربية نتائج تطورات منتالية بالموازاة مع تطور دور الدولة وتعدد أوجه نفقاتها وضرورة الرقابة على أوجه الصرف الصحيح لهذه النفقات لتحقيق الغايات المرجوة منها من جهة، وعدم كفاية الرقابة البرلمانية والإدارية المختلفة والتي لا تتميز بالاستقلالية والتقنية اللازمة، ولقد سائر المشرع هذا التطور وذلك بإنشائه لمجلس المحاسبة بموجب المادة 190 من دستور 1976 وقد مر هذا الجهاز بعدة تطورات آخرها الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، حيث منحه المشرع صلاحيات واسعة في الرقابة على الأموال العمومية، رغم ما يؤخذ عليه من جانب الفعالية والاستقلالية، إلا أنه وبالرغم من ذلك يبقى هذا الجهاز من الآليات الأساسية التي تعول عليها الدول في تطوير الحكم الرشيد فالتأمل للصلاحيات والدور الذي يضطلع به يجد أنه يحقق أهم مبادئ الحكم الرشيد ألا وهي الشفافية والمساءلة والفعالية والمشاركة، حكم القانون، ولعل ما يبرر ذلك الدور الذي منحه إياه المؤسس الدستوري بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال المادة رقم 2/192 التي اعتبرته جهازا "... يساهم في تطوير الحكم الرشيد والشفافية في تسيير الأموال العمومية..."، من هنا سوف نتعرف على النظام القانوني لهذا الجهاز منذ

نشأته ومحاولة تسليط الضوء على مهامه وصلاحياته والآليات الرقابية المخولة له ودورها في تحقيق مبادئ الحكم الراشد في الجزائر.

الكلمات المفتاحية : مجلس المحاسبة، الرقابة، المال العام، الحكم الراشد، الشفافية، المسائلة.

مقدمة:

ترتبط وظيفة ودور الرقابة المالية العليا عامة ومجلس المحاسبة خاصة ارتباطا وثيقا بمبادئ الحوكمة ولا سيما عن طريق الآليات و المكنات التي يتمتع بها في مجال الرقابة والتقارير التي تصب في مجملها في تدعيم المبادئ الأساسية للحوكمة وترسيخها، فبالإضافة إلى كونه جهازا يعنى بتطبيق القانون في المجال المالي والإداري، تجسد صلاحياته الرقابية أهم مبادئ الحوكمة وهي المسائلة والشفافية، حيث تتجسد المسائلة في وجوب تقديم الحسابات من طرف جميع الهيئات والمؤسسات التابعة لرقابته وكذلك من خلال مراجعة حسابات المحاسبين العموميين وقد مكّنه القانون من صلاحيات شبه قضائية تتمثل في توقيع الجزاءات المالية، إلى جانب هذا تساهم التقارير السنوية التي يعدها والتي تتعلّق بنتائج الرقابة والتي تنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية في ترسيخ مبدأ الشفافية من خلال السماح بالإطلاع عليها من طرف الجميع عن طريق النشر، إلى جانب رقابة مجلس المحاسبة للحسابات ومدى تطابقها مع التشريعات السارية المفعول، له رقابة على نوعية التسيير والانضباط في تسيير الميزانية هذه الرقابة التي تدعم مبدأ الفعالية والفاعلية، كل هاته الصلاحيات التي تتمتع به هذه الهيئة تجعلها توصف بأنها جهازا حكاميا بامتياز ، كما أن هذا الجهاز ليس بمنأى عن العالم الخارجي والمحيط الدولي فإنه يعتبر عضوا في المنظمات الدولية والإقليمية المتعلقة بالأجهزة العليا للرقابة المالية العليا ولعل أهمها المنظمة الدولية

للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية (intosai)، والمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية (arabosai) هذه المنظمات التي تضع معايير للرقابة هذه الأجهزة ولعل من أهمها المسائلة والشفافية و كذا استقلالية وفعالية الرقابة. حيث ننطلق لدراسة هذا الموضوع من خلال طرح الإشكالية التالية:

ماهو الدور الذي يلعبه مجلس المحاسبة في مجال الرقابة على المال العام وتطوير الحكم الراشد؟

سوف نحاول الإجابة على هذه الإشكالية من خلال مبحثين التاليين :

المبحث الأول: الإطار التشريعي والتنظيمي لمجلس المحاسبة الجزائري

المبحث الثاني : دور آليات مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد

المبحث الأول

الإطار التشريعي والتنظيمي لمجلس المحاسبة الجزائري

لابد لدراسة الجانب التشريعي والتنظيمي أن نتطرق للتطور التاريخي لهذا الجهاز الدستوري العريق والذي مر بعدة مراحل تميزت بشمولية الرقابة والصلاحيات الواسعة تارة والفتور تارة أخرى إلى حين صدور الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم الساري المفعول إلى حد الآن .

المطلب الأول : نشأة و تطور مجلس المحاسبة الجزائري

لقد تم تأسيس مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية لأول مرة في الجزائر بموجب المادة 190 من دستور سنة 1976، لكن لم يرى النور إلا بعد فترة زمنية طويلة، أي بعد صدور القانون 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980¹، ومن ذلك الحين عرف هذا الجهاز تطورات مستمرة نتاجا لمختلف التحولات التي عرفتها البلاد في المجالات السياسية

والاقتصادية حيث شهد خلالها تطبيق ثلاثة قوانين أساسية أو جدت أنظمة قانونية متميزة عن بعضها البعض، انعكست على دوره ومكانته، لهذا سوف نحاول تقسيم مراحل تطوره زمنيا أخذين بالاعتبار الظروف السياسية والاقتصادية لكل فترة.

الفرع الأول: هيئة بصلاحيات قضائية وإدارية في ظل القانون رقم 80-05

لقد كان مجلس المحاسبة في ظل هذا القانون يمارس رقابة مالية تشمل جميع الهيئات التي تستعمل في نشاطها أموالا عمومية، وهذا مهما كانت طبيعة النشاط الذي تمارسه ويتمتع فيها بصلاحيات قضائية وأخرى إدارية، أما من حيث طريقة تنظيمه وتسييره وكذا الأعضاء الذين يتشكل منهم فقد كان يظهر عليه الطابع القضائي.

1-هيئة ذات صلاحيات قضائية وإدارية

تماشيا مع طبيعة النظام السياسي الذي أوجده دستور سنة 1976 ،والذي كان يقوم على مبدأ دمج السلطات، فقد كان مجلس المحاسبة في ظل قانون 80-05 يخضع في نشاطه لسلطة رئيس الجمهورية²، ولكن رقابته واسعة جدا، بحيث تشمل أموال الدولة والحزب والجماعات المحلية وكذلك المؤسسات الاشتراكية.

كما تشمل كذلك أي هيئة تستفيد من أموال الدولة أو الجماعات المحلية أو من أموال أي هيئة عمومية، في شكل إعانات مالية أو مساهمات في رأس مال، أو في شكل تسبيقات وقروض أو ضمانات مالية .

وفي سبيل ممارسة هذه الرقابة، خول المشرع لمجلس المحاسبة صلاحيات قضائية هامة وهي كالتالي³:

مراجعة الحسابات الإدارية التي يقدمها الأمرون بالصرف ويختتمها بواسطة التصريح بالتطابق.

-يصفي حسابات المحاسبين العموميين ويوافق على حسابات محاسبي المؤسسات الاشتراكية.

-يفصل في المسؤولية المالية للمحاسبين المشكوك في تسييرهم .

-يصرح بالتسييرات الفعلية ويصفيها .

-يدين المتقاضين المخطئين بدفع غرامات مالية .

-يبت نهائيا في الطعون المقدمة ضد القرارات التي يصدرها وضد القرارات الوزارية المتضمنة تسديد باقي الحسابات المستحقة أو ضد قرارات ختم الحسابات المصفاة من طرف أجهزة إدارية.

أما في مجال رقابته الإدارية يعمل مجلس المحاسبة على تقييم مدى التسيير المالي للهيئات الخاضعة لرقابته، وهذا بالرجوع إلى الأهداف المسطرة في المخطط الوطني بالنظر كذلك إلى المعايير المعمول بها على المستوى الدولي.

كما يشرف على توجيه أعمال المراقبة المالية الداخلية والخارجية المنوطة بالمصالح المالية المختصة، ويتابع تنفيذها واستغلال نتائجها⁴، ويبلغ نتائج تحرياته وتحقيقاته إلى السلطات المعنية، ويدلي بتوصياته بغرض معالجة النقائص المسجلة وتحسين طرق وإجراءات التنظيم والتسيير المالي والمحاسبي، كما يمكن له أن يقترح على السلطات المؤهلة توقيع جزاءات تأديبية ضد الأعوان المعنيين⁵.

إلى جانب ذلك، يرسل مجلس المحاسبة إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا يتضمن نتائج نشاطه، ويقترح فيه التوصيات والتدابير التي يراها ضرورية لتحسين ظروف تطبيق السياسة المالية والاقتصادية الدولية.

إضافة إلى الاختصاصات السالفة الذكر يمارس مجلس المحاسبة مهام أخرى ذات طبيعة استشارية، تتمثل في إبداء الرأي حول مشاريع القوانين المتعلقة بضبط الميزانية وطلبات إعادة الهيكلة المالية للمؤسسات الاشتراكية⁶، وحول القضايا والملفات المالية الهامة التي قد يعرضها عليه رئيس الجمهورية⁷.

2-هيئة ذات طبيعة قضائية

يتكون مجلس المحاسبة في ظل القانون رقم 80-05، من عشرة (10) غرف مختصة بمراقبة قطاع أو أكثر من النشاطات⁸، وتشمل كل غرفة على أقسام، كما يحتوي على نظارة عامة يشرف عليها ناظر عام يساعده نظار مساعدون تتولى مهام النيابة العامة، ويشمل كذلك على كتابة ضبط يشرف عليها كاتب ضبط رئيسي يساعده كتاب ضبط مساعدين⁹.

أما أعضاؤه، فهم يتمتعون بصفة قضاة، بحيث يخضعون للقانون الأساسي للقضاة، ويؤدون نفس اليمين التي يؤديها القضاة العاديين، ويتمتعون بحق العضوية في المجلس الأعلى للقضاء وفقا للشروط القانونية المعمول بها¹⁰.

الفرع الثاني : هيئة إدارية بصلاحيات محدودة في ظل القانون رقم 90-32

لقد تبنى دستور 1989 نظام سياسي تعددي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات وكان من المفروض أن ينعكس هذا الوضع بصفة إيجابية على مكانة ودور مجلس المحاسبة ، وهذا بتعزيز مركزه القانوني وتدعيم صلاحياته،ذلك أن التطور التاريخي لمختلف الأنظمة السياسية، يبرز مدى ارتباط وظيفة الرقابة المالية في نشأتها وتطورها بنشأة وتطور الأنظمة الديمقراطية الحديثة، وهي تعتبر في الأصل من صميم الصلاحيات التي بدأ البرلمان بممارستها قبل ممارسة الوظيفة التشريعية، عكس الأنظمة التسلطية التي تضيق من مجال الرقابة المالية ولا تسمح بممارستها في الحدود التي تريدها السلطة الحاكم.

لكن التصور الذي تبناه المشرع في ظل قانون 1990¹¹، لم يساير إلى حد بعيد ما تضمنه دستور 1989 من مبادئ وتوجيهات، إذ عمل على تضيق مجال رقابة مجلس المحاسبة، والتي لم تكن تشمل سوى المؤسسات ذات الطابع الإداري وتجريده من الاختصاصات القضائية التي كان يتمتع بها في ظل القانون السابق¹².

1- تضيق مجال رقابة مجلس المحاسبة وتجريده من صلاحياته القضائية .

لم يحتفظ مجلس المحاسبة في ظل القانون رقم 90-32، إلا بمجال ضيق للرقابة والذي كان يشمل فقط الهيئات التي تخضع في تسييرها المالي لقواعد المحاسبة العمومية، حيث نصت المادة 03 من هذا القانون على مايلي: "تتخصر المهمة العامة لمجلس المحاسبة في القيام بالرقابة اللاحقة لمالية الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكل هيئة تخضع لقواعد القانون الإداري والمحاسبة العمومية".

وتنص المادة 04 من نفس هذا القانون بشكل صريح و واضح، على أنه لا تخضع لاختصاص مجلس المحاسبة العمليات الخاصة بالأموال التي يتم تداولها طبقا لقواعد القانون المدني والقانون التجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية.

وهذا التضيق في المجال الذي تمارس فيه الرقابة يقابلة تضيق مماثل في صلاحيات مجلس المحاسبة والذي أصبح لا يتمتع بسلطة توقيع الجزاءات بنفسه ولم يكن بوسعه إلا تقديم عريضة أمام المحاكم الجزائية، بعد أن يتم توجيه إنذارات إلى المعنيين بذلك أو إبلاغ وزير المالية¹³.

2- تكريس الطابع الإداري في تنظيم مجلس المحاسبة وفي تشكيلته.

لقد أصبح مجلس المحاسبة في ظل القانون 90-32، هيئة ذات طبيعة إدارية من حيث تنظيمه وتشكيلته، فقد يتكون من أقسام وقطاعات وليس من غرف، وأعضاؤه أصبحوا لا يتمتعون بصفة قضاة ويخضعون لقانون أساسي خاص بهم وليس للقانون الأساسي

للقضاء، وحتى صيغة اليمين التي يؤديها أعضاء مجلس المحاسبة أصبحت تختلف عن صيغة اليمين التي يؤديها القضاة¹⁴، وقد جاءت صياغتها كالتالي: "أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بأعمالي بأمانة وصدق وأحافظ على السر المهني وأراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي وأن أسلك السلوك النزيه، ويلاحظ من هذه العبارة الأخيرة حذف صفة القاضي(القاضي النزيه) الواردة في اليمين التي يؤديها القضاة، وكان المشرع لم يرغب

في إضفاء الصفة القضائية على أعضاء مجلس المحاسبة، وتم تأكيد هذا التصور من خلال المادة 71 من نفس القانون حيث نصت على مايلي : "إن أعضاء مجلس المحاسبة الذين يتمتعون بصفة القضاة في النظام القضائي في تاريخ إصدار هذا القانون، يمكنهم أن يختاروا خلال ثلاث أشهر الموالية بين إعادة إدماجهم بحكم القانون في سلكهم الأصلي أو ممارسة صفة عضو مجلس المحاسبة".

وبالمقارنة مع النظام السابق يمكن القول أن المشرع تبنى مواقف متباينة انتقل فيها من النقيض إلى النقيض، ففي قانون سنة 1980 أراد تجسيد نموذج نظام رقابة مالية ولید بيئة ليبرالية وأراد تطبيقه في ظل نظام أحادي اشتراكي، وفي القانون الثاني حاول تجسيد رقابة مالية ذات طبيعة إدارية في ظل نظام سياسي تعددي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات وأصبح فيه القضاء سلطة مستقلة¹⁵.

الفرع الثالث : هيئة قضائية بصلاحيات شاملة في ظل الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم

بصدور الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995¹⁶، أعاد المشرع تنظيم مجلس المحاسبة بشكل يكرس الطبيعة القضائية لهذا الجهاز، حيث أصبح يتمتع في ظل هذا الأمر باختصاصات قضائية شاملة، كما تبنى تصورا واسعا في كيفية ممارسة الرقابة المالية يتعدى رقابة المطابقة، ليشمل كذلك تقييم نوعية التسيير المالي للهيئات العمومية وفق معايير اقتصادية، وتحقق في ظل هذا القانون توزيع جديد لاختصاصات مجلس المحاسبة بإنشاء

غرف إقليمية إلى جانب الغرف الوطنية، تختص بالرقابة على أموال الجماعات المحلية والهيئات التابعة لها.

1- استرجاع مجلس المحاسبة لصلاحياته القضائية.

تميز مجلس المحاسبة في ظل الأمر 95-20 المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02، باسترجاعه لصلاحياته القضائية، في مراجعته لحسابات المحاسبين العموميين ورقابته للتسيير المالي للأمرين بالصرف، وأصبح يملك سلطة توقيع الجزاءات بنفسه، دون اللجوء إلى الجهات القضائية حسب ما كان معمول به في ظل القانون السابق.

كما عمل المشرع في ظل هذا الأمر على تبني تصور واسع لمفهوم الرقابة المالية التي يمارسها مجلس المحاسبة، يتعدى رقابة المطابقة التي كرسها القانون السابق ليشمل كذلك الرقابة على الأداء والتسيير، أي تقييم نوعية تسيير الأموال العمومية على أساس معيار أساسي مستوحى من مبدأ من مبادئ الحكم الرشيد، ألا هو مبدأ الفعالية والفاعلية (الكفاءة)¹⁷ ، وهي تحقيق نتائج وفق الحاجات مع الاستعمال الجيد للموارد والعمل العمومي بمعنى تحقيق أفضل استخدام للموارد¹⁸ حيث يستخدم هذا المعيار في نمط التسيير المالي للوحدات الاقتصادية، وهي الفعالية والنجاعة، والاقتصاد، ويقترب في هذا المجال من مفهوم الرقابة الذي تعتمد عليه الدول الأنجلو سكسونية .

وهذا التحول يعكس رغبة المشرع في أن تسير الرقابة المالية تلك التطورات السياسية والاقتصادية التي تعرفها الدولة، و التي كانت تستدعي خلق إدارة عمومية عصرية قادرة على التكيف مع المعطيات الجديدة¹⁹، وبإمكانها ضمان الشفافية اللازمة في تسيير شؤون المجتمع، وبما يحقق الاستعمال الأمثل للموارد العمومية.

2-إنشاء غرف إقليمية لمراقبة أموال الهيئات العمومية

التطور الثاني الذي عرفه نظام الرقابة المالية في ظل الأمر 20-95، يتمثل في التوزيع الجديد لاختصاصات مجلس المحاسبة، والذي يقوم على أساس التفرقة بين أموال الدولة وأموال الجماعات المحلية، حيث تختص كل غرفة وطنية بمراقبة قطاع أو أكثر من القطاعات العمومية (الهيئات الوطنية، الوزارات، والمصالح التابعة لها)، بينما تختص الغرف الإقليمية بمراقبة أموال الجماعات المحلية (البلديات والولايات) والهيئات والمرافق والمؤسسات العمومية ذات الطابع المحلي، الواقعة في دائرة اختصاصها الإقليمي، ويقترب نسبيا هذا التوزيع للاختصاصات من نظام الرقابة المالية المطبق في فرنسا²⁰، والذي تسند فيه وظيفة الرقابية المالية اللاحقة على الجماعات الإقليمية والمؤسسات التابعة لها إلى الغرف الجهوية لمجلس المحاسبة²¹.

المطلب الثاني نطاق رقابة مجلس المحاسبة وصلاحياته

يتمتع مجلس المحاسبة في ظل الأمر رقم 20-95 المعدل والمتمم باختصاص واسع يشمل جميع الهيئات العمومية باختلاف أنواعها بما فيها المؤسسات المختلطة التي تملك الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات والهيئات العمومية جزء من رأس مالها الاجتماعي. كما يؤول المجلس لمراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما كانت وضعيتها القانونية بمناسبة حملات التضامن على الصعيد الوطني. كما له صلاحيات ذات طبيعة إدارية وقضائية واستشارية سوف نتطرق إليها تباعا.

الفرع الأول: نطاق الاختصاص ومدى شمولية الرقابة

يمنح الأمر رقم 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 للمجلس اختصاصا شاملا في رقابة الأموال العمومية. وفي هذا الصدد يراقب المجلس كل الهيئات العمومية باختلاف أنواعها بما فيها المؤسسات المختلطة التي تملك الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات والهيئات

العمومية جزء من رأس مالها الاجتماعي. كما يؤهل المجلس لمراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما كانت وضعيتها القانونية بمناسبة حملات التضامن على الصعيد الوطني.

بغض النظر عن الإخطارات المحتملة الصادرة عن السلطات العمومية التي قد تحيل إليها ملفات خاصة ذات أهمية وطنية فإن المواد 7، 8، 8 مكرر و 9 إلى 12 من الأمر المذكور أعلاه تحدد مجال اختصاص مجلس المحاسبة كما يلي:

• مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية.

• المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية.

• الشركات والمؤسسات والهيئات مهما يكن وضعها القانوني التي تملك الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية الأخرى مساهمة مهيمنة في رأسمالها أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار فيها بطريقة مشتركة أو منفصلة.

• المساهمات العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما يكن وضعها القانوني التي تملك الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات أو الهيئات العمومية الأخرى جزء من رأس مالها الاجتماعي.

• الهيئات التي تسير النظم الإجبارية للتأمين والحماية الاجتماعيين.

• نتائج استعمال المساعدات المالية التي تمنحها الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية أو كل هيئة أخرى لا سيما في شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائية مهما يكن المستفيد منها.

• استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما يكن وضعها القانوني التي تلجأ إلى التبرعات

العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية وذلك بمناسبة حملات التضامن على الصعيد الوطني.

الفرع الثاني: الصلاحيات المختلفة التي يتمتع بها مجلس المحاسبة الجزائري

يتمتع مجلس المحاسبة بموجب المرسوم 95-20 المعدل والمتمم بصلاحيات قضائية وإدارية واستشارية يتمثل كل منها في التالي:

1- الصلاحيات القضائية

يكلف مجلس المحاسبة على المستوى القضائي بالتأكد من مدى احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية سارية المفعول في ما يخص تقديم الحسابات وتصفية حسابات المحاسبين العموميين ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية. وتترتب عن معاینات المجلس الجزاءات القضائية في الحالات المنصوص عليها في الأمر 95-20 المعدل والمتمم.

ويساهم المجلس في إطار اختصاصاته وصلاحياته القضائية في تعزيز الوقاية من مختلف أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل خرقا للأخلاقيات والنزاهة أو تلحق ضررا بالأموال العمومية.

2- الصلاحيات الإدارية

يكلف مجلس المحاسبة على المستوى الإداري بمراقبة حسن استعمال الموارد والأموال والقيم والوسائل المادية من قبل الهيئات التي تدخل ضمن اختصاصه وكذا التأكد من مطابقة عملياتها المالية والمحاسبية للقوانين والأنظمة السارية المفعول، ويتأكد المجلس أثناء القيام بتحرياته من وجود وملائمة وفعالية وآليات وإجراءات الرقابة والتدقيق الداخليين. كما يقوم بتقييم نوعية تسييرها من حيث الفعالية والكفاءة والاقتصاد، يوصي في نهاية تحرياته وتحقيقاته بكل الإجراءات التي يراها ملائمة من أجل تحسين ذلك.

أخيرا يساهم المجلس في إطار اختصاصاته وصلاحياته الإدارية في تعزيز الوقاية من مختلف أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل خرقا للأخلاقيات والنزاهة أو تلحق ضررا بالأموال العمومية.

3- صلاحيات أخرى

يعد مجلس المحاسبة التقرير السنوي ويطلع رئيس الجمهورية بكل مسألة ذات أهمية وطنية ويستشار في المشاريع التمهيدية لقوانين ضبط الميزانية وكذا كل مشروع نص يخص المالية العامة.

وبغية تحقيق أهداف المصلحة الوطنية وكذا الأهداف الملزم بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة من قبل مؤسسات الدولة أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته يشارك مجلس المحاسبة في تقييم على الصعيدين الاقتصادي والمالي البرامج والسياسات العمومية التي باشرتها السلطات العمومية.

يساهم المجلس في إطار اختصاصاته وصلاحياته الإدارية في تعزيز الوقاية من مختلف أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل خرقا للأخلاقيات وللنزاهة أو تلحق ضررا بالأموال العمومية.

المبحث الثاني :

دور آليات مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد

كما أسلفنا فقد منحت المادة 2/192 من التعديل الدستوري لسنة 2016 لمجلس المحاسبة مهمة تطوير الحكم الراشد وتجسيد الشفافية في تسيير الأموال العمومية ومن هنا سوف نحاول تسليط دور الآليات الرقابية لمجلس المحاسبة والتقارير في تجسيد مبادئ الحكم الراشد، حيث تحتل وظيفة الرقابة التي يضطلع بها مجلس المحاسبة جوهر مظاهر مبدأ المسائلة وذلك من خلال آلية وجوب تقديم حسابات الأمرين بالصرف لحسابات التسيير

والمحاسبات الإدارية وكذا مراجعة محاسبات المحاسبين العموميين والانضباط في تسيير الميزانية والمالية وبما أن مبدأ المسائلة شديد الارتباط بمبدأ الشفافية فإن مضمون الرقابة في حد ذاته يحقق مبدئين أساسيين للحكم الراشد وهما المسائلة والشفافية .

المطلب الأول: مراقبة المحاسبات والانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية كتجسيد لمبدأ المسائلة.

لا شك بأن آليات الرقابة التي يتمتع بها مجلس المحاسبة لها الدور الكبير في تحسين الأداء الحكومي خاصة في مجال تطبيق الأنظمة والقوانين وكذا الانضباط في تسيير الميزانية والمالية ورقابة نوعية التسيير تصب في مجملها في تجسيد مبدأ المسائلة بشكل عام إلا أنها تحقق كذلك مبادئ الشفافية من خلال تقديم حسابات التسيير بالنسبة لتسيير المحاسبين العموميين والحسابات الإدارية من جهة وكذلك مبدأ حكم القانون من خلال رقابة مطابقة القوانين والأنظمة المتعلقة بالتسيير المالي وأيضا تجسد من جهة أخرى مبدأ الكفاءة و الفعالية من خلال الرقابة على نوعية التسيير التي تنضوي على الفعالية والكفاءة والاقتصاد

22.

الفرع الأول : وجوب تقديم الحسابات بالنسبة للأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين

لا بد لتحقيق الشفافية في تسيير المال العام أن تصرح كل هيئة عمومية خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة عن حساباتها حول كيفية استعمالها للاعتمادات المالية التي تمنح لها كل سنة مالية، وانطلاقا من هنا ألزمت المادتين 60 و 63 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي بوجوب تقديم حساباتهم لمجلس المحاسبة تحت طائلة الغرامات مالية وتأخيرية ، حيث وتطبيقا لنص المادتين 60 و 63 من

الأمر رقم 95-20 السالف ذكره، تم اصدار المرسوم المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 22 جانفي 1996 الذي يحدد بصفة مؤقتة كيفية تقديم الحسابات لمجلس المحاسبة²³.

1- تقديم الحسابات الإدارية للأميرين بالصرف

باعتبار الأمرين بالصرف مسيروا لهيئات ومرافق عمومية رغم أنهم لا يمثلون سلكا متخصصا يضطلع بمهام التسيير ولا يمارسون وظيفة محاسبية كذلك التي يمارسها المحاسبون العموميون وبحكم الصلاحيات التي خولها لهم القانون بموجب اكتسابهم هذه الصفة عن طريق التعيين أو الانتخاب، فهم ملزمون بمسك محاسبة إدارية، تهدف أساسا إلى تمكينهم من متابعة استعمال الاعتمادات المالية المرخص لهم بتنفيذها في إطار الميزانية، وللإطلاع بسهولة على مجمل العمليات المالية التي يتم إنجازها²⁴

ولقد نصت المادة 63 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم الأمرين بالصرف بتقديم حساباتهم الإدارية إلى مجلس المحاسبة حسب الكيفيات والأجال المحددة عن طريق التنظيم .

2-- تقديم حسابات تسيير المحاسبين العموميين

يمسك المحاسبون العموميون محاسبة أكثر دقة من تلك التي يمسكها الأمرون بالصرف، وهذا بالنظر إلى طبيعة المهام الموكلة إليهم والتي لا تتوقف فقط على التنفيذ المادي للعمليات المالية وتقييدها في السجلات المحاسبية، بل تتعدى ذلك إلى مراقبة شرعية تلك العمليات المنجزة، ومن ثم فإنهم ملزمون بإعداد حسابات تسيير ختامية وتقديمها لمجلس المحاسبة حسب المادة 60 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم.

وبهذا الصدد يتولى مجلس المحاسبة تقييم هذه الحسابات المقدمة من طرف المحاسبين العموميين ومراجعتها حسب المادة 74 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، سالف الذكر والتي جاء فيها: "يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر أحكاما بشأنها، ومن المفيد التنويه في هذا الخصوص إلى أنه في مجال مراجعة حسابات التسيير

يدقق مجلس المحاسبة في صحة العمليات المالية الموصوفة فيها ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها .

بعدها يتولى رئيس الغرفة المختصة تعيين المقرر الذي تناط به مهمة إجراء التدقيقات لمراجعة حسابات التسيير ويتم ذلك بموجب أمر ، وبمجرد تعيينه يقوم بمفرده أو بمساعدة قضاة آخرين أو مدققين تقنيين من مجلس المحاسبة بالتدقيقات في الحسابات والوثائق الثبوتية المرتبطة بها، ويتوج عمله بإعداد تقرير كتابي يبيدي فيه معانياته وملاحظاته والاقتراحات المعللة بالردود الواجب تخصيصها إياه، وتشير المادة 88 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم بأن هذا التقرير يتم إرساله من طرف رئيس الغرفة المعنية إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته الكتابية قبل أن يعرض كل الملف على تشكيلة المجلس المداولة للنظر والبت فيه بقرار نهائي إذا لم تسجل فيه أية مخالفة على عاتق المحاسب وقرار مؤقت في الحالة العكسية.

في حالة البت في ملف المحاسب العمومي بقرار مؤقت يبلغ المعني بالأمر، ويمنح له أجل شهر لإرسال إجابته ووثائقه الثبوتية لإبراء ذمته إلى مجلس المحاسبة، مع ملاحظة أنه يحتسب هذا الأجل ابتداء من تاريخ التبليغ، كما يمكن تمديد هذا الأجل بطلب من المعني عند الاقتضاء، وفي كل الأحوال يعين رئيس الغرف المعنية مقررا مراجعا للحسابات يكلف بتقديم الاقتراحات للفصل نهائيا في تسيير المحاسب العمومي ويعرض كل الملف على رئيس الغرفة الذي بدوره يرسله إلى الناظر العام من أجل تقديم استنتاجاته بشأن تقرير المقرر قبل أن يعرض كل الملف على تشكيلة المداولة للنظر والبت فيه بقرار نهائي.

تجدر الإشارة بأن المشرع الجزائري قد أخضع طائفة من المحاسبين أطلق عليهم تسمية المحاسب الفعلي لمراجعة الحسابات، إذ تشير المادة 86 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم سالف الذكر أن مجلس المحاسبة يراجع حسابات الأشخاص الذين يصرح أنهم

محاسبون فعليون ويصدر بشأنها أحكاما وفق الشروط والإجراءات المطبقة لمراجعة حسابات المحاسبين العموميين²⁵.

الفرع الثاني: رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية

يتولى مجلس المحاسبة عند مراقبة تسيير مصالح الدولة والهيئات العمومية المختلفة والجماعات المحلية التأكد من احترام قواعد الانضباط الميزانياتي والمالي سواء بصفة تلقائية أو بعد إخطاره من طرف السلطات المؤهلة (وزير المالية، وزير الداخلية،... إلخ) فيما يخص الوقائع التي تنسب إلى الأطراف الخاضعة لسلطتهم وذلك وفقا لما نصت عليه المادة 101 من الأمر رقم 95-20 السابق الإشارة إليه. فإذا عاين المجلس مخالفات لهذه القواعد سواء تعلق الأمر بأخطاء أو مخالفات متعمدة والتي يترتب عنها فرقا واضحا للأحكام التنظيمية المطبقة على استعمال وتسيير الأموال العمومية، فإنه يقوم بتحميل المسؤولية المترتبة عن تلك الأخطاء والمخالفات للجهات المعنية ومن ثم الحكم على مرتكبي تلك المخالفات بغرامات في حالة ثبوت مسؤوليتهم عنها²⁶

وتعتبر مخالفة لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، الأخطاء أو المخالفات التي تشكل خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتلحق ضررا بالخزينة أو بهيئة عمومية وقد عدت المادة 88 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم في خمسة عشر (15) حالة تمثل مخالفة لقواعد الانضباط في تسيير الميزانية والمالية وهي كالتالي:

1- خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات²⁷.

2- استعمال الاعتمادات التي تمنحها الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية أو الممنوحة بضمان منها لأهداف غير الأهداف التي منحت من أجلها صراحة.

3-الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقا للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية.

4-الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.

5-خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء، إما تجاوزا ما في الاعتمادات، وإما تغييرا للتخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة.

6-تنفيذ عمليات النفقات الخارجية بشكل واضح عن هدف أو مهمة الهيئات العمومية .

7-الرفض غير المؤسس للتأثيرات أو العراقيل الصريحة من طرف الرقابة القبلية أو التأثيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية.

8- عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات وسجلات الجرد، والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية.

9-التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة.

10-كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية التي كانت موضوع اقتطاع من المصدر في الآجال، ووفق الشروط التي أقرها التشريع المعمول به.

11-التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامة تهديدية أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء.

12-الاستعمال التعسفي للإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أسس غير قانونية أو غير تنظيمية .

13- أعمال التسيير التي تتم باختراق قواعد إبرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية.

14- عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك العمومية التي لم تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزات من طرف الإدارات والهيئات العمومية.

15- تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه.

وتنجر على هذا النوع من الرقابة جملة من العقوبات القانونية على المخالفات سالفة الذكر التي يرتكبها الموظفون الإداريون بمناسبة القيام بوظائفهم، والتي تشكل خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئات عمومية وتتمثل هذه الجزاءات في فرض غرامات على حسب مقتضى الحال في حق مرتكبي هذه المخالفات لا تتعدى قيمتها المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكاب المخالفة وإذا تعددت الغرامات فإنه لا يمكن الجمع بينهما إلا في حدود المبلغ الأقصى المذكور سابقا .

إذا كانت المخالفة التي يرتكبها العون أو الممثل أو القائم بالإدارة في الهيئة العمومية الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة تمثل خرقا لأحكام تشريعية أو تنظيمية أو تتجاهل التزامات لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحه أو لغيره على حساب الدولة أو هيئة عمومية، فإن المبلغ الأقصى للغرامة يكون ضعف مبلغ المرتب السنوي للموظف.

وتجدر الإشارة إلى أنه لا يقع التعارض بين تطبيق المتابعات والغرامات التي يصدرها مجلس المحاسبة والعقوبات الجزائية والتعويضات المدنية عند الاقتضاء ، أي أن أحكام مجلس المحاسبة وقراراته يمكن أن تسري على المعني بالموازاة مع الأحكام القضائية الأخرى .

كما يجدر الإشارة أنه يمكن لمجلس المحاسبة أن يقرر حالة العفو على مرتكبي المخالفات التي نصت عليها المادتين 88 و 91 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، في إطار رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية متى أثبتوا بأن تصرفاتهم كانت تنفيذا

لأمر سلمي أو أي شخص مؤهل لإعطاء هذا الأمر، وفي هذه الحالة تحل مسؤولية صاحب الأمر محل مسؤوليتهم وهذا لأنهم تصرفوا بموجب مبدأ طاعة المروؤوس للرئيس .

الفرع الثالث : رقابة نوعية التسيير

لقد تم النص في الجزائر على رقابة نوعية التسيير في القانون رقم 80-05 المنشئ لمجلس المحاسبة ألا أنه تم إغفاله تماما في القانون رقم 90-32 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، المعدل للقانون رقم 80-05 ، وتم بعد ذلك استدراك هذا النقص في الأمر رقم 95-20 والذي عدل بموجب القانون رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 والذي فصل في هذا النوع من الرقابة وفتح لها المجال من حير طرق الممارسة والتدخل²⁸

حيث يمكن إجمالها في مايلي :

1-تقييم شروط استعمال الهيئات والمصالح العمومية الواردة في نص المواد من 07 إلى 10 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة .

2-تقييم قواعد تنظيم وعمل الهيئات الخاضعة لرقابته، ويتأكد من وجود آليات وإجراءات رقابية داخلية موثوقة، وفي هذا الصدد يمكنه أن يقدم توصيات يراها ضرورية لتحسين فعالية الرقابة على مستوى تلك الهيئات والمصالح العمومية

3- يراقب شروط منح واستعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة والجماعات الإقليمية ممثلة في الولاية والبلدية وكذا المرافق والهيئات العمومية التي تخضع لرقابته بموجب النصوص القانونية سارية المفعول، وذلك بقصد التأكد من مدى توافر

الشروط اللازمة لمنح تلك المساعدات والإعانات المالية ومطابقة استعمالها مع الغايات التي منحت لأجلها والتي يتم تحديدها مسبقاً.

4-التأكد من مدى اتخاذ الهيئات والمصالح المستفيدة من المساعدات والإعانات المالية على مستوى تسييرها لكل التدابير الضرورية للحد من لجوئها إلى هذه المساعدات والوفاء بالتزاماتها تجاه الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية التي منحتها هذه المساعدات وفي كل الأحوال فمجلس المحاسبة يسعى من وراء القيام بهذه الرقابة إلى تجنب استعمال تلك الجهات للإعانات التي تكون قد منحتها إياها الدولة في غير الوجهة التي خصصت لها .

5-التأكد من مطابقة النفقات التي تم صرفها من طرف الهيئات المذكورة في صلب المادة 12 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، انطلاقاً من الموارد التي تم جمعها، مع الأهداف التي تتوخاها الدعوة إلى التبرعات العمومية .

6-المشاركة في تقييم فعالية الأعمال والمخططات والبرامج والتدابير التي قامت بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو الهيئات الخاضعة لرقابته والتي بادرت بها السلطات العمومية على المستويين الاقتصادي والمالي على السواء وذلك في سبيل تحقيق أهداف المصلحة الوطنية .

7-القيام بأشغال تقييمية وفي هذه الحالة يمكنه أن ينظم نقاشاً يستدعي فيه مسؤولوا أو مسيروا الهيئات المعنية للمشاركة في تلك الأشغال، واللافت أن الأشغال التقييمية التي يقوم بها مجلس المحاسبة تتوج بإعداد تقارير تتضمن المعايينات والملاحظات والتقييمات التي يقوم بها مجلس المحاسبة تتوج بإعداد تقارير تتضمن المعايينات والملاحظات والتقييمات الضرورية وفي مجمل الأحوال ترسل تلك التقارير إلى مسؤولي المصالح والهيئات المعنية،

أو إلى سلطاتهم السلمية أو الوصية عند الاقتضاء، وذلك من أجل إبداء ملاحظاتهم وتقديم إجاباتهم بشأن ما ورد في تلك التقارير خلال الآجال التي يحددها لهم المجلس.

8-إصدار التوصيات والاقتراحات اللازمة لتحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح والهيئات التي تتم مراقبتها من قبل مجلس المحاسبة، على أن تتولى إرسال تلك التوصيات والاقتراحات إلى الجهات المعنية ممثلة في مسؤولي المصالح والهيئات وكذا الوزراء والسلطات الإدارية المعنية على سواء .

ومن هنا فإنه يتضح بأن رقابة نوعية التسيير تستهدف أساسا رقابة مدى شرعية النشاط المالي للمصالح والهيئات العمومية²⁹ وبالتالي فإنها تدعم مبدأ من مبادئ الحكامة الجيدة ألا وهو حكم القانون وفي نفس الوقت تجسد مبدأ الكفاءة والفعالية من خلال مراقبتها على مدى مردودية تلك المصالح والهيئات وتقييم مدى نجاعة نشاطها المالي في تحقيق الأهداف المرجوة .

المطلب الثاني : نتائج التحقيقات والتقارير الرقابية ودورها في تجسيد الشفافية والمساءلة

تنتج عن عمليات التحقيق نتائج قضائية وإدارية ، الأولى تتمثل في مختلف الجزاءات ذات الطبيعة القضائية مثل الغرامات والإحالة على المحاكم الإدارية بالنسبة للمخالفات التي تحمل وصفا جزائيا أما النتائج الإدارية فهي تتمثل في مختلف المذكرات و الرسائل والتقارير التي ترسل للهيئات الوصية ولعل أهمها التقرير السنوي الذي يرسل لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول ورئيسي غرفتي البرلمان.

الفرع الأول :النتائج الإدارية و التقارير التي تصدر عن مجلس المحاسبة

1-مذكرة التقييم: عقب مراقبة نوعية التسيير يضبط مجلس المحاسبة تقييماته النهائية ويصدر كل التوصيات والاقتراحات بغرض تحسين فعالية ومردود تسيير المصالح والهيئات المعنية ويرسلها إلى مسؤوليها وإلى الوزراء وإلى السلطات الإدارية المعنية.

2- رسالة رئيس الغرفة: تطلع مسؤولي المصالح والهيئات التي خضعت للرقابة بملاحظات مجلس المحاسبة المتعلقة بالوضعيات أو بالوقائع أو المخالفات التي تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بأمالك الهيئات والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته بغرض اتخاذ التدابير التي يتطلبها تسيير صحيح للأموال العمومية.

3-الإجراء المستعجل: إذا توجب إطلاع السلطات السلمية أو السلطات الوصية بالوقائع أو الوضعيات أو المخالفات المشار إليها في المادتين 24 و 25 من النظام الداخلي يخطر رئيس مجلس المحاسبة كل هؤلاء عن طريق إجراء استعجالي.

4- المذكرة المبدئية: يطلع رئيس مجلس المحاسبة السلطات الوصية للمصالح أو الهيئات التي خضعت للرقابة عن طريق مذكرة مبدئية بالنقائص المسجلة في مجال تطبيق النصوص التي تسري على تسيير الأموال العمومية.

5-التقرير السنوي: يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا تلخص فيه جميع المعايينات والملاحظات التي يرى أنه من الضروري إرسالها إلى رئيس الجمهورية.
 “كما يطلع مجلس المحاسبة رئيس الجمهورية بكل مسألة ذات أهمية خاصة تدخل في اختصاصاته كلما رأى ذلك مفيدا.”

يبين التقرير السنوي المعايينات والملاحظات والتقييمات الرئيسية الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة مرفقة بالتوصيات التي يرى أنه يجب تقديمها وكذا ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية المرتبطة بذلك.
 ينشر هذا التقرير كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية بناء على قرار صادر عن رئيس الجمهورية.

يرسل مجلس المحاسبة نسخة من هذا التقرير إلى الهيئة التشريعية.

-أهمية نشر التقرير السنوي في تجسيد مبدأ الشفافية

لقد نص المادة 16 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم على أن التقرير السنوي ينشر كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، من هذه المادة نجد أن التقارير السنوية من المفروض أن تنشر في الجريدة الرسمية لكن يكون ذلك بأمر من رئيس الجمهورية، والواقع أن آخر نشر للتقرير السنوي لمجلس المحاسبة الجزائري كان سنتي 1995 و 1997³⁰ ومنذ ذلك الحين لم تنشر التقارير السنوية، رغم ذلك فإن دور النشر في الجريدة الرسمية يكمن في اطلاع الرأي العام على مدى تسيير المال العمومي من خلاله تتحقق الشفافية و تحقق المسائلة في نفس الوقت ، فإطلاع الرأي العام حول التسيير العمومي يشكل رادعا للمسؤولين خشية الفضيحة وبالتالي فإن التقارير السنوية لا تتضمن إحصائيات وأرقام فقط بل تشكل جوهر الشفافية في تسيير الشأن العمومي ، حيث من خلال تقاريره ، يظهر دور المجتمع المدني وكذا النقابات و الصحافة واكتشاف الأخطاء والمخالفات في وقتها قبل تفاقمها، و إظهار الجانب التقني والحقيقي على خلاف المسائلة البرلمانية التي تنسم بالطابع الحزبي والسياسي.

6- التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية: يحضر مجلس

المحاسبة مشروع تقرير تقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية. وترسل الحكومة التقارير التقييمية للسنوات المعنية التي يعدها

إن للتقارير التي يقوم بها مجلس المحاسبة دور كبيرا في تحقيق الشفافية كما أن لها دور كبيرا في تقويم أساليب التسيير باعتباره جهازا أعلى للرقابة على المال العام لذلك فإن نتائج رقبته تفرز تقاريرها وتوصيات ترسل للهيئات الإدارية الوصية لإبداء ملاحظاتها والإجابة والتعقيب على هذه التوصيات ، وهذا ما نصت عليه المادة 3/192 من التعديل الدستوري والتي نصت على أن يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول ، ومن فحوى هذه المادة يمكن أن نستنتج الدور الذي يفترض أن تلعبه هذه التقارير لو تم استثمارها

على مستوى كل جهة من هذه الجهات سאלفة الذكر والدور الذي تلعبه في جانب التقويم والاستشراف .

الفرع الثاني: النتائج القضائية

تتجلى نتائج أعمال وتحريرات ذات الطبيعة القضائية في عدة مجالات سوف نتطرق إليها تباعا في مايلي:

1- في مجال تقديم حسابات المحاسبين العموميين والأمرين بالصرف:

—يصدر مجلس المحاسبة غرامات ضد المحاسبين والأمرين بالصرف المعنيين في حالة تأخير إيداع الحسابات وضد المحاسبين العموميين بسبب عدم إرسالهم المستندات الثبوتية. —يطبق إكراهات على المحاسبين والأمرين بالصرف المعنيين إذا انقضت الأجال المحددة لإيداع حساباتهم لدى مجلس المحاسبة.

2- في مجال تصفية حسابات المحاسبين العموميين:

يبيت مجلس المحاسبة بقرار نهائي عندما لا تسجل على ذمة المحاسب أية مخالفة. ويبيت بقرار مؤقت يتضمن أوامر و/أو تحفظات في الحالات الأخرى ثم يتبع بقرار مخالصة أو قرار نهائي للاستحقاق.

3- في مجال رقابة نوعية التسيير:

إذ لاحظت غرف مجلس المحاسبة أثناء ممارستها رقابة نوعية تسيير الهيئات تدخل ضمن اختصاصها وقائع يمكن وصفها وصفا جزائيا يتم إعداد تقرير مفصل تدون فيه الوقائع المعنية. ويرسل المجلس الملف بأكمله عن طريق النظارة العامة إلى النائب العام المختص إقليميا بغرض المتابعات القضائية ويطلع وزير العدل بذلك ويشعر المجلس بهذا الإرسال الأشخاص المعنيين والسلطة التي يتبعونها.

وإذا سجل مجلس المحاسبة أثناء رقابته وقائع من شأنها تبرير دعوى انضباط ضد مسؤول أو عون تابع لهيئة عمومية خاضعة لرقابته استنادا للوضع القانوني لهذا الأخير فإنه

يبلغ هذه الوقائع إلى السلطة التي لها صلاحية الانضباط ضد المسؤول أو العون المعني.

4- في مجال رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:

يصدر مجلس المحاسبة غرامات ضد المسؤولين أو أعوان المؤسسات أو الهيئات ولذين ارتكبوا خطأ أو مخالفة تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية أخرى.

5- في مجال الطعن في قرارات المجلس:

تبت تشكيلة كل الغرف مجتمعة لمجلس المحاسبة في الطعون التي يقدمها الناظر العام أو السلطات الوصية أو المتقاضين المعنيين الذين يعارضون القرارات التي تصدرها غرف المجلس.

المطلب الثالث : علاقة مجلس المحاسبة بالسلطات الثلاث

الفرع الأول : علاقة مجلس المحاسبة بالسلطة التنفيذي

1- رئيس الجمهورية : ترتبط تقارير مجلس المحاسبة ارتباطا وثيق بالسلطة التنفيذية، يعد مجلس المحاسبة التقرير السنوي ويطلع رئيس الجمهورية بكل مسألة ذات أهمية وطنية تلخص فيه جميع المعايينات والملاحظات التي يرى أنه من الضروري إرسالها إلى رئيس الجمهورية. إذ من خلال هذا التقرير يمكن لرئيس الجمهورية أن يناقش هذه التقارير في إطار مجلس الوزراء واتخاذ الإجراءات المناسبة لمسائلة الجهات التي سجلت ضدها مخالفات لقواعد تسيير الأموال العمومية وتحريك الدعوى العمومية ضد المسؤولين على جرائم الفساد وقواعد الانضباط في تسيير المال العام وبالإضافة للتقارير السنوية فإنه يمكن لمجلس المحاسبة إطلاع رئيس الجمهورية بكل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية تدخل في نطاق اختصاصه وبهذا الصدد يطلع رئيس الجمهورية بالتفاصيل اللازمة عن كل ذلك ومن هنا فإن مجلس المحاسبة باتصال دائم برئيس الجمهورية وبالتالي فإن تقريره التي تصل إلى رئيس الجمهورية تتميز بالحياد والتقنية بعيدا عن الإحصائيات الإدارية³¹.

2 - الوزير الأول : تتجلى علاقة مجلي المحاسبة بالوزير الأول في اطلاع هذا الأخير على واقع القطاعات ومدى سير البرامج المسطرة ومعرفة الإحصائيات الدقيقة ومدى النجاعة في التسيير العمومي، بعيدا على الإحصائيات البيروقراطية والسياسية، تمكنه من خلال الاجتماع بطاقمه الحكومي من اتخاذ الإجراءات الملائمة للحد أو تقويم التسيير القطاعي ومحاسبة المتسببين في الإخلال بقواعد تسيير المال العام وإيفاد لجان وزارية للتحقيق حول هذه الخروقات ومسائلة المتسببين كما تظهر علاقته أيضا بالوزير الأول من خلال الوظيفة الاستشارية التي نصت عليها المادة 18 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم حيث في إطار المشاريع التمهيدية للقوانين المنظمة لضبط الميزانية يعد مجلس المحاسبة تقارير تقييمية بناء على طلب من الحكومة بعدها ترسله هذه الأخيرة إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها ، كما يمكن استشارة مجلس المحاسبة في مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية .

الفرع الثاني -علاقة مجلس المحاسبة بالسلطة التشريعية :

لمجلس المحاسبة علاقة بالبرلمان بغرفتيه، تكمن في تسليم التقرير السنوي لرئيسي الهيئة التشريعية مما يمكنهما من الاطلاع على مدى تسيير المال العام وفتح تحقيقات من خلال لجانه حول فحوى هذه التقارير تمكنهم من مسائلة أعضاء الحكومة عن الخروقات المتعلقة بتسيير المال العمومي وتحميل المسؤولية للأشخاص المتسببين فيها قد تذهب حتى إلى تفعيل الإجراءات الرقابية على أعمال الحكومة من استجواب و التصويت على ملتمس الرقابة

الفرع الثالث -علاقة مجلس المحاسبة بالسلطة القضائية :

تكمن علاقة مجلس المحاسبة بالسلطة القضائية في عدة نواحي يمكن إجمالها في مايلي :

يتمتع مجلس المحاسبة بحق الاطلاع وسلطة التحري كما هو معمول بالنسبة للجهات القضائية حيث منح القانون لقضاة مجلس المحاسبة الامتياز القضائي لقضاة مجلس المحاسبة

بموجب المادة 12 من الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 26 غشت 1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة ، كما منحهم كافة الحقوق والامتيازات على غرار قضاة السلطة القضائية، أما العلاقة الأخرى تتمثل في أن لغرف مجلس المحاسبة وأثناء ممارستها رقابة نوعية تسيير الهيئات التي تدخل ضمن اختصاصها وقائع يمكن وصفها وصفا جزائيا يتم إعداد تقرير مفصل تدون فيه الوقائع المعنية. ويرسل المجلس الملف بأكمله عن طريق النظارة العامة إلى النائب العام المختص إقليميا بغرض المتابعات القضائية ويطلع وزير العدل بذلك ويشعر المجلس بهذا الإرسال الأشخاص المعنيين والسلطة التي يتبعونها³²

أما في مجال الطعن في القرارات النهائية الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة قابلة للطعن بالنقض لدى مجلس الدولة بناء على طلب الشخص المعني أو محام معتمد لدى مجلس الدولة أو بطلب من الوزير المكلف بالمالية أو السلطات السلمية أو الوصية أو الناظر العام (المادة 110 من الأمر 20-95 سابق الذكر المعدل والمتمم يمكن لمجلس الدولة أن يقضي بنقص القرار موضوع الطعن وفي هذه الحالة تمثل تشكيلة كل الغرف مجتمعة للنقاط القانونية التي تم الفصل فيها.

خاتمة:

تعتبر هذه الاختصاصات المخولة لمجلس المحاسبة من الناحية النظرية كافية بأن يمارس دورا هاما في حماية الأموال العمومية والمساهمة في تحسين تسييرها وتطوير الحكم الراشد، ذلك أن الرقابة القضائية التي يتمتع بها تمكنه من ترقية إجبارية تقديم الحسابات الإدارية للأمرين بالصرف وحسابات تسيير المحاسبين، وهذا ما يجسد فعليا مبدأ الشفافية والمساءلة، بينما يساهم من خلال الرقابة الإدارية على نوعية التسيير ورقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية في تعزيز الفعالية والكفاءة في تسيير المال العام وتحسين النشاط المالي للمؤسسات، حيث أصبح التسيير العمومي لا يتوقف فقط على تطبيق القوانين

والأنظمة، بل يتعداه إلى تطبيق معايير الفعالية والكفاءة، من خلال استعمال الأموال والموارد لتحقيق أهداف المؤسسات والهيئات بأقل تكلفة وبأفضل نتيجة.

لكن بالرغم من الإصلاحات المتتالية التي عرفها مجلس المحاسبة فإن دوره لم يرقى بعد لبلوغ هذا المستوى من التّصور، والشفافية التي يسعى إلى تحقيقها في مجال الرّقابة على تسيير الأموال العمومية، حيث أنها مازالت تبدو فكره مثالية تنقصها العديد من المعايير والمتطلبات، وذلك ليس راجع لقصور الجانب التّشريعي أو نقصا في الكفاءة، بل يعود إلى عدم توفر المناخ المناسب الذي يؤدي فيه هذا الجهاز عمله بفعالية حيث تكمن هذه النقائص في:

- عدم توفر العدد الكافي من القضاة والمدققين لتغطية كافة الهيئات والمؤسسات العمومية عبر التراب الوطني.

- عدم توفر مقرات مناسبة لبعض الغرف الإقليمية لمجلس المحاسبة.

- عدم تمتع قضاة مجلس المحاسبة بالتّشريف المناسب والحصانة الكافية أثناء تأدية مهامهم، رغم أن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة ينص على أن قاضي مجلس المحاسبة يستفيد من الامتياز القضائي الممنوح لقضاة المحكمة العليا.

- رغم اعتبار قرارات مجلس المحاسبة ذات طبيعة قضائية، إلا أنها لا تحوز على قوة الشيء المقضي فيه ذلك إن تنفيذها يتوقف على وزير المالية الذي يملك السلطة التقديرية تمكنه من إعفاء الأشخاص الذين تمت إدانتهم.

و لتمكين مجلس المحاسبة من أداء فعال وناجح لنشاطه في ممارسة عملية الرّقابة المالية وتجسيد الشفافية في تسيير المال العام وتطوير الحكم الرّاشد يمكن اقتراح التوصيات التالية:

- ضرورة تدعيم مجلس المحاسبة بالعنصر البشري الكافي للقيام بمهامه بأريحية وذلك بزيادة عدد القضاة و المدققين والأعوان الإداريين، إذ لا يتعدى عددهم حليا 200 قاضي و33 مدقق و19 كاتب ضبط و 125 عون دعم إداري بكامل ربوع الوطن، مما يعتبر عددا قليلا بالمقارنة مع حجم ومكانة الجهاز ونطاق رقابته الوطنية و ينقص من قيمته كهيئة مستقلة، و ينهك كاهل القضاة ويضعف جانب المبادرة لديهم من خلال تراكم عمليات الرقابة والملفات والنطاق الجغرافي المشمول بالرقابة.

- توسيع مجال تواجده في كل الولايات من خلال إنشاء غرف بكل ولاية ودائرة، وتكثيف عمليات الرقابة و تعميم رقابة المجلس لتكون رقابة سابقة ومرافقة وبعدية على تنفيذ الميزانية العامة في الدولة، تجنباً لكثير من الأخطاء السابقة على مباشرة العمليات المالية المختلفة في الأجهزة الحكومية والمؤسسات العمومية الإدارية.

- العمل على تحقيق استقلالية حقيقة لمجلس المحاسبة عن السلطة التنفيذية منعا لأي تدخل أو ضغط مباشر أو غير مباشر، قد يؤثر بأي طريقة على عمل المجلس وذلك بتجسيد معايير استقلالية التي تلح عليها المنظمات الدولية والإقليمية لهيئات الرقابة المالية العليا.

- إعطاء التقارير والمذكرات التي يصدرها المجلس القوة والمكانة التي يجب أن تحظى بها من خلال تحديد آليات للرد عليها وإلزام الإدارات والهيئات العمومية المشمولة بالرقابة بالرد عليها في مدة زمنية محددة، مع إلزامية الأخذ بالاقتراعات والتوصيات المدونة بالتقارير، تحت طائلة العقوبات.

- إعطاء قرارات مجلس المحاسبة قوة الشيء المقضي فيه، من خلال نزع السلطة التقديرية لوزير المالية في تنفيذ القرار أو إعفاء الأشخاص الذين تمت إدانتهم، ومنحها لمجلس المحاسبة حصرا.

- ضرورة نشر التقارير السنوية بالجريدة الرسمية بصفة دورية وسنوية، لإطلاع الرأي العام على جميع المخالفات والخروقات التي سجلت على مستوى الهيئات المراقبة، وكذا التّوصيات التي قدمت لها، فنشر التقرير السنوي في الجريدة الرسمية له عدة أهداف تصب في مجملها في إطار تطوير الشفافية والحكم الرّاشد تتمثل في :

- تشكل عاملا وقائيا ضد الفساد، من خلال ردع كل من تسول له هدر المال العام، خشية الفضيحة وإطلاع الرأي العام عليها.
- تساهم في إعطاء المعلومات الصحيحة والدقيقة من طرف هيئة تقنية للرأي العام، بعيدا عن التأويلات والإشاعات.
- تعزز مشاركة المواطن والرأي العام في الاطلاع على مدى شفافية تسيير المؤسسات والهيئات العمومية، وترسخ الثقة في مجلس المحاسبة كجهاز فعال ومستقل.

قائمة الهوامش :

- 1- القانون رقم 80-05 مؤرخ في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية من طرف مجلس المحاسبة، ج. ر. ج. ج. عدد 10، صادر في 04 مارس 1980.
- 2- تنص الفقرة الأولى من المادة 03 من القانون 80-05 كالتالي: "يوضع مجلس المحاسبة تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية وهو هيئة ذات صلاحيات إدارية مكلفة بمراقبة مالية الدولة والحزب والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها
- 3- المادة 39 من القانون رقم 80-05، المرجع نفسه.
- 4- المادتين 36 و38 من القانون رقم 80-05، المرجع السابق.
- 5- المادة 53 من القانون رقم 80-05، المرجع نفسه.
- 6- المادة 08 من القانون رقم 80-05، المرجع نفسه.
- 7- المادة 09 من القانون رقم 80-05، المرجع نفسه.
- 8- المرسوم رقم 80-185، مؤرخ في 01 جويلية 1980، يحدد عدد غرف مجلس المحاسبة واختصاصاته، ج. ر. ج. ج. العدد 30، صادر في 22 جويلية 1980.
- 9- المادة 14 من القانون رقم 80-05، مرجع سابق.
- 10- المواد 24، 23، 21، 13 و25 من القانون رقم 80-05، المرجع نفسه.
- 11- القانون رقم 90-32، مؤرخ في 04 سبتمبر 1990، يتعلق بتنظيم وتسيير مجلس المحاسبة، ج. ر. ج. ج. عدد 53، صادر في 5 سبتمبر 1990.
- 12- أمجوج نوار، مجلس المحاسبة: نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة منتوري- قسنطينة، 2007، ص. 19.

- 13- أنظر المواد من 59 إلى 67 من القانون 90-32 مؤرخ في 04 سبتمبر 1990، مرجع سابق.
- 14- صيغة اليمين التي يؤديها القضاة حسب المادة 04 من القانون الأساسي للقضاء هي كالتالي: "أقسم بالله العظيم أن أقوم بمهنتي بعناية وإخلاص وأن أكتف سر المداوالات وأن أسلك في ذلك سلوك القاضي النزيه والوفي لمبادئ العدالة".
- 15- أمجوج نوار، مرجع سابق، ص. 23 .
- 16- الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، معدل ومتمم بالأمر رقم 10-02 مؤرخ في 26 أوت 2010 والمتعلق بمجلس الحاسبة، ج ر ج عدد 50 صادر في أول سبتمبر 2010.
- 17- المادة 69 من الأمر رقم 95-20، معدّل ومتمّم، المرجع نفسه.
- 18- بوريش عمار، الحكم الراشد والدول النامية مقارنة نظرية، مجلة دراسات استراتيجية، مركز البصيرة للبحوث والدراسات والخدمات التعليمية، الجزائر، عدد 15، جوان 2011، ص. 24 .
- 19- بوسعيدة محمد سعيد، مدخل إلى دراسة قانون الرقابة الجزائري، دار القصة للنشر، الجزائر، ص 102.
- 20- بلودنين أحمد، مجلس المحاسبة في الدستور الجزائري بين السلطة والحرية، دار هومة، الجزائر 2016، ص 68.
- 21- أمجوج نوار، مرجع سابق، ص. 22.
- 22- المادة 69 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، مرجع سابق.
- 23- الجريدة الرسمية رقم 06، لسنة 1996.

24- المادة 3 من القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم، ج ر ج ج صادر في 10 جويلية 1984.

25- لقد منح قانون المحاسبة للمحاسبين العموميين وحدهم صلاحية تداول الأموال والقيم، لكن قد يحدث أحيانا أن يتدخل أشخاصا آخرين لا يملكون صفة المحاسب العمومي ولا يعملون تحت رقابته في ممارسة صلاحياته فيعتبرون محاسبين فعليين إذا ما توافرت فيهم العناصر الأساسية التي تمكن من تكييفهم بهذا الشكل

26- عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة دكتوراه، شعبة تسيير المؤسسات، قسم علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2015 ص ص 142-143

27- وفي هذا الصدد نصت المادة 91 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم على مايلي: "دون المساس بالمتابعات الجزائية، يعاقب مجلس المحاسبة بغرامة يصدرها في حق كل مسؤول أو عون أو ممثل أو قائم بالإدارة في هيئة عمومية خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة خرق حكما من الأحكام التشريعية أو التنظيمية أو تجاهل إلتزاماته لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر، لصالحه أو لغيره على حساب الدولة أو هيئاتها العمومية.

وفي هذه الحالة، يحدد المبلغ الأقصى للغرامة بضعف المبلغ المقرر في المادة 89 من هذا الأمر "

ويقصد هنا بالمبلغ المقرر في المادة 89 هو المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكابه المخالفة.

²⁸- فنينش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر(1) بن يوسف بن خدة، سنة 2012.ص 462

²⁹- شوقي يعيش تمام وشبري عزيزة، دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي في التشريع الجزائري، مداخلة بالملتقى الدولي الخامس عشر حول "الفساد وآليات مكافحته في الدول المغاربية" المنعقد يومي 13 و14 أفريل 2015 بجامعة محمد خيضر بسكرة ، منشور بمجلة الحقوق والحريات العدد2 مارس 2016 عن قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة ص-ص 534-544 .

³⁰- آخر تقريرين منشورين في الجريدة الرسمية كانا التقرير السنوي لسنة 1995 المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 76 المؤرخ في 19 نوفمبر، 1997 والتقرير السنوي لسنتي 1996 و1997 بموجب بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12 المؤرخ في 28 فيفري 1999 ومنذ ذلك الحين لم ينشر أي تقرير لمجلس المحاسبة بالجريدة الرسمية .

³¹- المادة 17 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

³²- المادة 27 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، مرجع سابق.