

رقابة مجلس المحاسبة بين الحدود القانونية والضوابط التنظيمية Oversight of the Accounting Board between legal limits and regulatory controls



^{*1} ط.د/ بن مهنية خولة

¹ كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد بوقرة – بومرداس، مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة، (الجزائر)

kh.benmehania@univ-boumerdes.dz

² أ.د/ تريعة نوار

² كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد بوقرة – بومرداس، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، (الجزائر)

n.tria@univ-boumerdes.dz

تاريخ النشر: 2024/12/22

تاريخ القبول: 2024/12/22

تاريخ الارسال: 2024/10/06

ملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى تحليل دور مجلس المحاسبة كجهاز رقابي على المال العام، وتسليط الضوء على التحديات القانونية التي تحول دون تحقيق أداء رقابي فعال وشفاف، تتناول هذه الدراسة مواطن الخلل التي تعيق هذا الجهاز عن أداء دوره الرقابي الأمثل مع تقديم مقترحات عملية للإصلاح القانوني والتنظيمي وتركز الحلول المقترحة على تعزيز الشفافية تحسين جودة الرقابة، وضمان استقلالية مجلس المحاسبة بما يتماشى مع دوره كمؤسسة عليا مكلفة بحماية المال العام في الجزائر، ويأتي ذلك من خلال مراجعة الأطر القانونية والتنظيمية وتطوير وسائل الرقابة بما يضمن فعالية أكبر في الحفاظ على الموارد المالية ومكافحة الفساد.

الكلمات المفتاحية:

مجلس المحاسبة؛ المال العام؛ الرقابة؛ الشفافية؛ مكافحة الفساد.

Abstract:

this study aims to shed light on the Accounting Council because of its important role in the field of oversight of public funds, and to present the legal constraints and regulatory obstacles that hinder its oversight performance in all effectiveness, quality, and transparency.

We identified the shortcomings and reviewed some sufficient solutions that would contribute to improving the auditing performance of the Accounting Council, by presenting ways of reforms to ensure the effectiveness of this body, which is considered a supreme constitutional institution for monitoring public funds in Algeria.

key words:

Accounting Council; Public money; censorship; Transparency; anti-corruption;

* المؤلف المرسل.

مقدمة:

لا ننكر مدى أهمية الأموال العامة في كافة المجالات الاقتصادية، السياسية، والاجتماعية...، حيث أضحت الدولة الجزائرية تستهدف ترشيد استعمال المال العام والممتلكات العامة، إلا أنها عرفت العديد من الأزمات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية كلها ناتجة عن عوامل داخلية وخارجية مرتبطة بظاهرة الفساد الذي أعاق تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وقد اتخذت ابعادا خطيرة في السنوات الأخيرة حيث تنوعت الوسائل وطرق التلاعب بالممتلكات والمال العام نتيجة التطور العلمي والتقني لأساليب التدبير المالي والإداري، لذا استلزم على الدولة وضع قواعد وإجراءات قانونية تمنع الاعتداءات وتم إنشاء مؤسسات وهيئات وطنية تمنع الاعتداءات قبل وقوعها وتتصدى لها في حالة وقوعها، مع وضع إجراءات مختلفة ومتنوعة تقوم بها هذه المؤسسات والهيئات الوطنية منها: الوقائية، الردعية، القبلية والبعدية والرقابية.

وتتم حماية هذا المال العام بغرض الرقابة القانونية عليه كما كان لزاما على الجزائر الوفاء بتعهداتها إثر إمضاءها على الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد في الجزائر وذلك من أجل جذب الاستثمارات وخلق بيئة تتسم بالشفافية والمصداقية، ومن هنا تم استحداث مجلس المحاسبة بموجب الأمر رقم 95-20 المعدل بموجب الأمر 02-10، وأعاد تنظيم مجلس المحاسبة ليكرس بعض الصلاحيات بشكل أوسع في مجال الرقابة على الأموال العمومية، فيعتبر مجلس المحاسبة سلطة مستقلة وأعلى هيئة للرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية، حيث تهدف هذه الرقابة التي تمارسها هذه الهيئة إلى تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية.

ولذلك نجد مجلس المحاسبة الجزائري يأتي على رأس هيئات الرقابة التي استحدثها المشرع الجزائري باعتباره جهازا فعالا يمارس رقابته على الممتلكات العامة وطريقة استخدامها، والتحكم الفعال في أموال كل مؤسسة خاضعة لرقابته والتعرف على الانحراف في تسيير المال العام واقتراح الحلول التي يراها مناسبة من خلال التوصيات التي يرفعها مباشرة للمؤسسات محل الرقابة أو من خلال تضمينها في تقاريرها السنوية، حيث تشكل الرقابة على المال العام والممتلكات العامة أحد أهم المؤشرات على ديمقراطية الدولة من عدمها، حيث أصبحت الدولة مطالبة بإحداث واتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة لتحصيل وحماية المال العام من الاختلاس والاعتداءات والسرقة وإرساء ثقافة الشفافية والمساءلة، وذلك من خلال ربط المسؤولية بالمحاسبة والرقابة وتكريس قاعدة عدم الإفلات من العقاب، لكن رغم الأهمية البالغة لهذا الجهاز إلا أنه تعترضه مجموعة من الإكراهات القانونية والمعوقات التنظيمية التي تعيق قيامها بمهامها على الوجه المطلوب، وعرف مجلس المحاسبة تذبذبا باستمرار منذ تاريخ إنشائه سواء في القوانين العديدة أو الإجراءات العديدة التي نظمت سيره واستقلاله، وتشكيلة أعضائه وكذلك من ناحية الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة له، بالإضافة إلى الإمكانيات التي يتمتع بها من أجل ممارسة نشاطه بصفة فعالة مما يجعله جهازا فعالا وزاوية مفصلية لقيام دولة القانون وتطوير الحكم الرشيد.

أهمية الدراسة: تكمن أهمية هذه الدراسة في أن الممتلكات والأموال العامة تشكل وسيلة لإنجاح برامج الدولة في مختلف المجالات ووسيلة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي فإن التدبير المالي الحديث يرتكز على تحقيق فعالية النشاط المالي للدولة، ومنه فإن أي خلل في الرقابة الممارسة أن يعيق التوازن المالي للدولة.

إشكالية الدراسة: الإشكال الرئيسي الذي سنعالجه من خلال هذه الدراسة هو: ماهي الحدود الرقابية لعمل مجلس المحاسبة بالجزائر وسبل إصلاحها؟

ولدراسة هذا الموضوع اعتمدنا على المنهج التحليلي والوصفي من خلال تحليل النصوص القانونية للوقوف على رقابة مجلس المحاسبة بين الإكراهات والحدود القانونية والمعيقات التنظيمية، واستخلاص أهم النتائج وتقديم الحلول والمقترحات.

أهداف الدراسة: تندرج هذه الدراسة ضمن سياق الدراسات العلمية والأكاديمية التي تتعلق بالرقابة، ومنه جاءت هذه الدراسة لتسليط الضوء على الإكراهات القانونية والمعيقات التنظيمية التي يعرفها مجلس المحاسبة وتعيق مهامه الرقابي في مكافحة الفساد والتصدي له، وإبراز السبل الكفيلة لإصلاح المحيط الداخلي والخارجي لتحسين وتطوير دوره الرقابي.

وللإجابة على الإشكالية المطروحة قسمنا دراستنا إلى مبحثين أساسيين كالتالي:

المبحث الأول: تعدد المعوقات التنظيمية والقانونية.

المبحث الثاني: السبل الكفيلة لإصلاح بيئة عمل مجلس المحاسبة وفق المعايير الدولية.

1. تعدد المعوقات التنظيمية والقانونية

إن مجلس المحاسبة وفي سبيل القيام بمختلف هذه الوظائف تصطدم بمجموعة من العراقيل التنظيمية والقانونية، وهذا يعيق عمل الرقابة لمجلس المحاسبة ويحد من فعالية أدائها الرقابي ويعرقل سير عمله، وهذا يؤدي إلى فشل وضعف أداءه.

1.1 محدودية الموارد البشرية والموارد المالية لمجلس المحاسبة

تشكل الموارد البشرية والمالية عنصرا أساسيا لنجاح أي مؤسسة أو هيئة عليا تمارس الرقابة على الممتلكات والأموال العامة، حيث عرف مجلس المحاسبة منذ إنشائه قصورا من حيث الموارد البشرية سواء من حيث الكم أو النوع، كما أن الموارد المالية لم تكن كافية لسد حاجياته.

1.1.1 ضعف الموارد البشرية

تعتبر الموارد البشرية الركيزة لأي مؤسسة أو هيئة، فالعنصر البشري في جميع المستخدمين والإطارات المكونة لرأس المال البشري (إداريين - موظفين - قضاة ...)، وقد عرف بتبعيته للسلطة التنفيذية.

1.1.1.1 تبعية مجلس المحاسبة للسلطة التنفيذية

رغم أن المشرع الجزائري جعل مجلس المحاسبة هيئة عليا مستقلة إلا أنه مازال تابعا للسلطة التنفيذية وذلك من خلال العديد من المظاهر وأهمها تبعية مجلس المحاسبة لرئيس الجمهورية، حيث يتم تعيين

رئيس المجلس من قبل رئيس الجمهورية، فبالرجوع إلى نص المادة 03 من الأمر رقم 95-23 والمنضمين القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، فإن رئيس مجلس المحاسبة يعين بموجب مرسوم رئاسي، وبالتالي فإن هذا التعيين يسبب معيقات يجدها مجلس المحاسبة كالحواجز أمام ممارسة رقابته.

يسبب هذا التعيين عائقا كبيرا أمام مجلس المحاسبة فيكون رئيس المجلس مقيدا (فاتح، 2022، صفحة 279)، وفي حالة حرج وت تردد في مواجهة رئيس السلطة التنفيذية، وهو رئيس الجمهورية فلا يمكن لمجلس المحاسبة أن يمارس رقابته الكاملة وبكل شفافية في برمجة بعض المهمات الرقابية لبعض الإدارات السيادية والتي تخضع لرقابته مثل رئاسة الجمهورية والوزارة الأولى، وزارة العدل، ووزارة الخارجية، حفاظا على منصبه وخوفا من تنحيته من طرف رئيس الجمهورية.

وهذا ما يجعل رئيس المجلس في حرج كبير في ممارسة الرقابة على الهيئات الخاضعة له والتابعة للسلطة التنفيذية، وهذا ما تؤكدته المادة 17 التي تنص على أنه: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يخطر مجلس المحاسبة بكل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية، تدخل في نطاق اختصاصات المجلس، ولهذا الغرض، يطلع مجلس المحاسبة رئيس الجمهورية بالتفصيل اللازم عن كل ذلك.

يطلع مجلس المحاسبة رئيس الجمهورية بأية مسألة تكتسي أهمية خاصة، وتدخل في نطاق اختصاصاته" (الأمر رقم 95-20). وتجدر بنا الإشارة هنا أن المشرع لم يذكر الإجراءات المتبعة والمُلزم اتخاذها بعد إطلاع رئيس الجمهورية، وبالتالي يجد مجلس المحاسبة نفسه عاجزا في ممارسة رقابته على رئاسة الجمهورية لأنه ملزم بأن يطلع رئيس الجمهورية بأية مسألة وهو خاضع لتبعيته.

وهنا نتساءل لماذا لم ينص المشرع على إمكانية إطلاع مجلس المحاسبة بكل مسألة تدخل في نطاق اختصاصه بإخطاره من طرف رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني؟

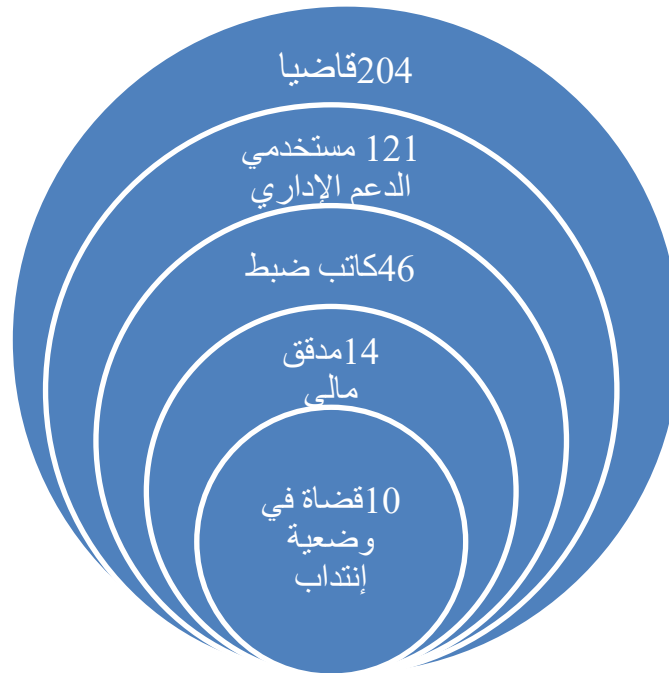
2.1.1.1 تعداد مستخدمي مجلس المحاسبة

رغم الجهود المبذولة من طرف مجلس المحاسبة إلا أنه مازال يعاني من نقص على مستوى الموارد البرية من الناحية الكيفية والكمية.

حيث يبلغ تعداد مستخدمي مجلس المحاسبة 397 (التقرير السنوي لمجلس المحاسبة 2022) مستخدم خلال تقرير مجلس المحاسبة سنة 2020، وبالتالي شهد تطورا طفيفا مقارنة بسنة 2019، بينما بلغ تعداد مستخدمي مجلس المحاسبة 376 (الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة) سنة 2013.

أما بالنسبة لسنة 2017 لم يشهد تعداد (قضاة ومدققين ماليين ومستخدمي الدعم) أي تطورا، وبموجب تعليمة الوزير الأول رقم 27 تم تجميد عمليات التوظيف (تعليمة الوزير الأول رقم 27).

الشكل رقم:01: توزيع مستخدمي مجلس المحاسبة 407 لسنة 2021،



المصدر: التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2023:

ورغم هذا الكم إلا أنه يبقى الحجم ضئيل وغير كافٍ لأداء مهامه الرقابية بجودة وفعالية مقارنة مع الأجهزة المماثلة في الدول الأجنبية التي تمارس الرقابة المالية على الأموال العامة، ففي الولايات المتحدة الأمريكية يصل عدد الموظفين (الموقع الرسمي للمكتب العام للمحسابات بالولايات المتحدة الأمريكية) إلى 5100 موظف في مقره الرئيسي، وفي إيطاليا يبلغ عدد الموارد البشرية للهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية 584 قاضي، و 2700 موظف (الموقع الإلكتروني للهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية لإيطاليا) إداري، وفي فرنسا يبلغ عدد الموارد البشرية لمحكمة الحسابات الفرنسية نلاحظ أنه في تزايد من 2012 إلى غاية 2018 بينما كل سنة يزيد عدد الموارد البشرية حيث وصل العدد إلى 1783.8 (الموقع الإلكتروني لمحكمة الحسابات الفرنسية).

3.1.1.1 التكوين وتحسين المستوى:

تندرج نشاطات التكوين المنجزة من قبل مجلس المحاسبة لسنة 2017-2021 حيث شارك مجلس المحاسبة في مختلف لقاءات التكوين وتحسين المستوى حيث استفاد 462 مستخدما من قضاة ومدققين ماليين وتقنيين في الإعلام، واستفاد 26 مستخدما من التكوين بالخارج، والتكوينات المنجزة بالجزائر 436 مستفيدا بما يعادل 392 يوما تكوينيا وتحسين المستوى. (التقرير السنوي لمجلس المحاسبة الجزائري) ويبقى أهم إشكال في مجال ضعف الموارد البشرية هو غياب استراتيجية واضحة تحدد الإطار المرجعي للكفاءات، ونوعية التركيبة الهرمية للموارد البشرية إذ تتميز الأطر بالضعف النوعي والكمي في مجال الرقابة المالية.

لذا لا بد من تكوين الموارد البشرية تكوينا مستمرا ويشمل كافة المستخدمين ويجعلها تسير التطورات.

2.1.1 ضعف الموارد المالية

جدول رقم 01: ميزانية التسيير لسنة 2018-2020-2021

الفرع	الإعتمادات المخصصة	الإعتمادات المستهلكة	الرصيد	نسبة %الإستهلاك
مجموع الميزانية لسنة 2018	1216965000	85.891670769	325294230.15	73,27
مجموع الميزانية لسنة 2020	1232895000	844479285.34	355038714.66	68,49
مجموع الميزانية لسنة 2021	1249244000	929193421.27	320050578.73	74,38

المصدر: التقرير السنوي لمجلس المحاسبة (2018-2020-2021)

فقد طلب مجلس المحاسبة 6 ست عمليات تجهيز بمبلغ قدر 111 000 000 دج، انطلاقاً من كل المعطيات يمكن القول أن الموارد المالية والبشرية لا تتناسب مع حجم الأدوار الملقاة على عاتقه، رغم الميزانية المخصصة له إلا أنها تبقى غير كافية ولا تتناسب مع حجم المهام المنسوبة له. كذلك بلغت الاعتمادات المالية لسنة 2022 بعنوان ميزانية التسيير مبلغ 1.3 مليار دينار جزائري، وتقدر ميزانية التجهيز بقيمة 0.3 مليار دينار جزائري.

حيث يسجل النمو الاقتصادي نسبة 5,3% في سنة 2023، (الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة) ومن هذه المعطيات نلاحظ أن ميزانية التجهيز أقل بكثير من مجموع ميزانية الاعتمادات المخصصة والمستهلكة، مع العلم أن عمليات التجهيز لها علاقة بالمساهمة في تطور التنمية الاقتصادية وغيرها من مختلف المجالات.

3.1.1 نشر التقارير الرقابية لمجلس المحاسبة :

يعتبر نشر التقارير الرقابية خطوة هامة نحو ترسيخ الحوكمة المالية في القطاع العام وتحقيق الشفافية، إلا أن مجلس المحاسبة يجد نفسه مقيداً فيما يتعلق بنشرها.

1.3.1.1 تعريف التقارير الرقابية لمجلس المحاسبة

تمثل التقارير الرقابية وثيقة هامة لإبلاغ الرأي العام والسلطتين التنفيذية والتشريعية من الاطلاع على النشاط المالي للحكومة وبصفة دورية.

ويمكن السلطة التنفيذية من معرفة النقائص التي تقع أثناء تنفيذ الميزانية العامة لأخذ الاحتياطات وتصحيحها بهدف تفاديها في الميزانيات المقبلة. (حسين، 2022، صفحة 256).

2.3.1.1 أنواع التقارير الرقابية لمجلس المحاسبة

1.2.3.1.1 التقرير المفصل: ويتم اللجوء إلى التقرير المفصل في ثلاث حالات هي:

< الحالة الأولى: بالرجوع إلى المادة 44 و45 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 (المرسوم الرئاسي رقم 95-377) فيتم اللجوء إلى هذه الحالة إذا تم الكشف عن وقائع قابلة للوصف الجزائي حسب قانون العقوبات.

< الحالة الثانية: بإستقراء المادتين 88 و91 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم (الأمر رقم 95-20)، فيتم اللجوء إلى التقرير المفصل إذا تم الكشف عن مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية العامة، وتصادق تشكيلة المداولة المختصة على التقرير المفصل، فيتم توقيعه من طرف رئيس التشكيلة والمقرر وكاتب الضبط ثم يرسل إلى رئيس مجلس المحاسبة الذي يحيله إلى الناظر العام مرفقا بكل العناصر التي تثبت طبيعة المخالفة المرتكبة بهدف إحالته على غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية. (المادة رقم 46 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377)

< الحالة الثالثة: تنص المادة 17 من الأمر رقم 95-20 على: "يطلع مجلس المحاسبة رئيس الجمهورية"، دون أن يشير المشرع على الإجراءات الواجب إتباعها من طرف مجلس المحاسبة على كيفية أو وسيلة إعلامه، ودون أن ينص أيضا المشرع على الإجراءات الواجب اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية بعد عملية الاطلاع أو الإعلام.

وبالتالي فإن هذه الحالة تدخل ضمن علاقة مجلس المحاسبة برئيس الجمهورية، وعليه ليس هناك ما يوضح علاقة رئيس الجمهورية بمجلس المحاسبة وأن الإخطار من طرف مجلس المحاسبة هو إجراء وجوبي.

كما أن السؤال الذي يطرح نفسه، لماذا لم ينص المشرع الجزائري على إمكانية إخطار رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة لمجلس المحاسبة بكل مسألة أو قضية تدخل في اختصاصه (حسين، 2022، صفحة 256).

2.2.3.1.1 التقرير السنوي : يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يحتوي على الملاحظات والمعاينات والتوصيات وردود الممثلين القانونيين والسلطات الرئاسية والوصائية المعنية بها (المادة رقم 16 من الأمر رقم 95-20)، إلا أن هذا الإجراء شكلي وبالتالي يبقى مجرد إجراء معيب لا غير، ويختص بإعداد التقرير السنوي لجنة مختصة تسمى لجنة البرامج والتقارير، بإتباع الإجراءات التي حددها المرسوم الرئاسي رقم 95-377.

وبالرجوع للمادة 53 من الأمر رقم 95-20 معدل ومتمم، والمادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 يتولى رؤساء الغرف إرسال جميع المعاينات التي قام بها مجلس المحاسبة لإدراجها في التقرير السنوي إلى المقرر العام المختص من أجل عرضها على لجنة البرامج والتقارير من أجل الحصول على موافقتها، وبعد هذه المرحلة يعد رئيس الغرفة المعني مشروع مذكرة إدراج ويحيله على المقرر العام الذي يتولى دراسته بمعاينة

رئيس الغرفة وعلى ضوء ملاحظات المقرر العام تم ضبط نص مشروع مذكرة الإدراج الواجب عرضها على لجنة البرامج والتقارير.

ثم يرسل مجلس المحاسبة هذه المذكرات والتقارير إلى مسؤولي الهيئات المعنية من أجل تقديم توضيحاتهم في مدة لا تقل عن شهر واحد وعند انتهاء الأجل المحدد يقوم المقرر العام بإعداد مشروع التقرير السنوي انطلاقاً من الأجوبة التي تحصل عليها ثم يعرضه للمصادقة من طرف لجنة البرامج والتقارير وينشر هذا التقرير كلياً أو جزئياً في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية (كتيبة، 2020).

نجد أن المواد القانونية قيدت نشر التقرير السنوي لمجلس المحاسبة بموافقة رئيس الجمهورية، وقد قيد بمبدأ السنوية، وهذه التقارير كما سبق الذكر يقدمها مجلس المحاسبة بصفة سنوية دون أن يتمكن المواطن من الاطلاع على مضمونها والتوصيات والاقتراحات وهذا هو الهدف من نشر التقارير وبالتالي تفقد وظيفتها القانونية ويضعف دورها، وهذا يفسر بأن دوره هو لا يتخطى عرض التقارير.

2.1 الإكراهات القانونية لمجلس المحاسبة

هناك مجموعة من الإكراهات القانونية سواء داخلية أو خارجية التي تعيق العمل الرقابي لمجلس المحاسبة خاصة في الجانب المؤسسي، ونقص النصوص التنظيمية التطبيقية في مجال رقابته حيث نجد أن هناك اختلال كبير بين الحيز الضخم للأشغال والعدد المرفق للحسابات والأشخاص الخاضعين للرقابة، وأيضاً بالرجوع إلى تعيين أعضاء مجلس المحاسبة نجدها مختلفة فتعيين رئيس مجلس المحاسبة يكون بواسطة مرسوم في مجلس الوزراء، ويتم تعيين نائبه ورؤساء أقسام الرقابة والمراقب العام عن طريق مرسوم يصدره رئيس الحكومة، وبعد أخذ رأي مطابق لمجلس الأعضاء يتعمم تعيين المستشارين والمحاسبين من طرف رئيس مجلس المحاسبة.

حيث يمكن القول بأن عضويتهم تبقى مفتوحة لأن المشرع لم يحدد هذه المدة وتنتهي وفق المادة 50 من القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة.

فالواقع أن مجلس المحاسبة بات حتى وقت قريب مؤسسة مجهولة وغير معروفة لدى الرأي العام، مما يعني أن الجهاز تحت ضغوطات، وهذه الإكراهات تحد من فعاليته ورقابته على الأموال العمومية، وذلك أن هذه العوامل ذات بعد سياسي وإداري واجتماعي، وذلك أنه لا تتمتع بموقع عال الأهمية في الدولة، وذلك لغياب وسائل قانونية للتواصل مع الرأي العام (نشر التقارير).

على الرغم من تمتع مجلس المحاسبة بدوره الاستشاري إلا أن هذا الدور ما زال بعيد عن التجسيد الميداني والواقعي والعملي له فهو يتمتع بدور محدود في هذا الجانب وهو ما سنوضحه كالتالي:

1.2.1 مشاريع القوانين التمهيدية لضبط الميزانية العامة:

بالرجوع للمادة 6 من الأمر 02-10 (الأمر رقم 10-02) فإن مجلس المحاسبة يعد تقريراً تقييمياً بناءً على طلب الحكومة ويرسله إلى الهيئة التشريعية مرفقاً بمشروع القانون الخاص به، لذا فيقتراح العديد من الآليات والاقتراحات من شأنها ضبط الميزانية خاصة في حالة العجز أو الزيادة، إلا أن هذا الرأي غير

ملزم لأنه تبقى وظيفته استشارية فقط، ومنه توصلنا إلى طرح التساؤل لماذا هذه الاقتراحات لا تكون إلزامية طالما لها دور في ضبط الميزانية؟

2.2.1 مشاريع القوانين المتعلقة بالمالية

بالرجوع إلى نص المادة 19 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم فإنه يتم استشارة المجلس من طرف السلطة التنفيذية في مشاريع القوانين المتعلقة بالمالية العامة، إلا أنه نلاحظ في فحوى المادة تم ذكر عبارة "يمكن" وهو ما يبين بأن هذه الاستشارة غير ملزمة فيرسل مجلس المحاسبة في العديد من المرات اقتراحات وآليات وقائية فعالة لحماية المال العام بهدف الرقابة على المال العام من الفساد بشتى أنواعه إلا أن هذه التقارير بقيت حبر على ورق.

وبالرجوع إلى فحوى المادة: 02 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم فإن مجلس المحاسبة في إطار قيامه بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والتي تربطه بالسلطة التنفيذية، ومن هنا توصلنا إلى طرح التساؤل هل مجلس المحاسبة مستقل عن السلطة التنفيذية أم هو مجرد هيئة عليا للرقابة المالية وهو هيئة مستقلة؟ هذا ما نعتبره منافيا لما جاء في الدساتير الجزائرية الذي يعتبر هيئة عليا للرقابة المالية هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن مجلس المحاسبة يقوم بفحص القوانين وله دور استشاري، وهنا تربطه علاقة بالسلطة التشريعية وهو ما جاء في مضمون المادة رقم 16 فإن مجلس المحاسبة يقوم بإرسال التقارير للسلطة التشريعية وهنا نتوصل كذلك إلى طرح التساؤل هل لمجلس المحاسبة مهام أخرى أم يرسل التقارير لهذه السلطة فقط؟

ونتساءل ما نوع العلاقة التي تربط مجلس المحاسبة بالسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية؟ وهل يمكن اعتبارها علاقة تبعية أم تكاملية؟

وبالرجوع إلى المادة 17 من الأمر رقم 95-20 فإن مجلس المحاسبة يقع عليه الإلزام بأن يطلع رئيس الجمهورية بأي مسألة ذات أهمية وتدخل في نطاق اختصاصه عند ممارسة رقابته، فيجد نفسه مقيدا، وهنا نتساءل إذا مارس مجلس المحاسبة رقابته على رئاسة الجمهورية وأثناء رقابته وجد فسادا أو تجاوزات أو اعتداءات أو اختلاسا لأموال الدولة، فكيف يطلع رئيس الجمهورية بذلك؟

2. السبل الكفيلة لإصلاح بيئة عمل مجلس المحاسبة وفق المعايير الدولية

يحقق مجلس المحاسبة فعالية في أداء مهامه الرقابية يرتبط بمدى قدرته على الاندماج في محيطه سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي، وبمدى قدرته على تجاوز الإكراهات القانونية والمعيقات التنظيمية التي تعترضه أثناء تأدية مهامه الرقابية على الأموال العمومية.

1.2 إصلاح المحيط على المستوى الداخلي لمجلس المحاسبة

لتطوير العمل الرقابي لمجلس المحاسبة وتحقيق الفعالية والنجاعة اللازمة وتجاوز الإكراهات القانونية والمعيقات التنظيمية التي سبق تحليلها والتي تعترض عمل مجلس المحاسبة أثناء تأدية مهامه. وللوصول إلى تحقيق الشفافية وترقية الحكم الراشد، لا بد من مراجعة بعض النصوص القانونية والتنظيمية التي تتعارض مع التطورات والمستجدات الاقتصادية والاجتماعية.

أما بالنسبة للموارد البشرية لابد من الاهتمام بهذا الجانب لما له من أهمية، لذا نقترح أن يتمتع الجهاز بتحفيزات مختلفة ضمانا لعدم تأثره بأيّة ضغوطات أو إغراءات خارجية، لذا لابد من العمل على استقلاليتها وتوفير الضمانات القانونية لقضاة مجلس المحاسبة وذلك بهدف حمايتهم من كل التدخلات المختلفة ومن كل الضغوطات، وذلك لتحقيق مبدأ حياد واستقلالية هذه المؤسسة الدستورية من أجل القيام بالمهام المنسوبة لها في أحسن الظروف وبعيدا عن تبعية رئيس الجمهورية.

لذا يجب مراجعة الهيكل التنظيمي بشكل دوري لضمان ملاءمته مع أهداف المجلس. إضافة إلى ذلك لابد من تعزيز التعاون والتواصل بين الأعضاء، وذلك من خلال عقد اجتماعات دورية وتنظيم جلسات تدريبية أو إقامة ورشات عمل وتعزيز ثقافة العمل الجماعي، وتطوير مهاراتهم ومعارفهم. يمكن تعزيز بيئة العمل الداخلي وتحسين أداء مجلس المحاسبة بشكل مستدام وشامل وذلك باستخدام التكنولوجيا لتحسين عمليات المجلس وتبسيط الإجراءات.

حيث تنطلق أي هيئة دستورية من العنصر البشري والمادي، لذا وجب العناية اللازمة لهذه العناصر ذات القيمة الجوهرية، وذلك بدءا بتأطير وتكوين الموارد البشرية، والهدف من ذلك هو الوصول لكفاءات ذات فعالية وجودة عالية، لأن هذا العنصر البشري هو الطاقة المهمة. إن إصلاح المحيط الداخلي لمجلس المحاسبة يعتبر ركيزة أساسية ذات أهمية لتطوير أدائها الرقابي، مما ينعكس هذا على رقابة وحماية المال العام وترقية الحكم الرشيد، وبالتالي إرساء آلية فعالة نحو تحقيق التنمية المستدامة.

2.2 إصلاح المحيط على المستوى الخارجي لمجلس المحاسبة

إن إصلاح المحيط الخارجي لمجلس المحاسبة يعد مطلباً أساسياً ومهماً لذا فإن الإصلاح الضروري هو الاستقلالية القضائية التامة لمجلس المحاسبة في المسائلة والشفافية. نرى من الضروري منح المجلس سلطة إصدار عقوبات ردية مالية سالبة للحرية، إضافة إلى عقوبة الغرامات المالية الممنوحة له التي يوقعها على مرتكبي المخالفات والتجاوزات. وقد شكل الدور الاستشاري لمجلس المحاسبة موضوع ذات أهمية بالغة حيث يعتبر من أهم المعايير التي تثبت فعاليتها أثناء قيامه بدوره الرقابي على المال العام.

لذا لابد من تفعيل الدور الاستشاري لمجلس المحاسبة وذلك من خلال فرض وإلزامية الأخذ برأي المجلس، وذلك في إعادة ضبط الميزانية خاصة في حالة العجز من طرف السلطة التنفيذية في مشروع إعداد القانون، وتبنى اقتراحاته في القانون النهائي الصادر عن السلطة التشريعية، ونلاحظ بأن هذه التوصيات والاقتراحات التي يصدرها مجلس المحاسبة لا تتمتع بصيغة إلزامية، لذا لابد على المشرع الجزائي أن يجعل هذه الهيئات الخاضعة للرقابة ملزمة بالرد على ما ورد من قبل المجلس.

إضافة إلى ذلك فإن مجلس المحاسبة يتمتع بصلاحيات قضائية محدودة، حيث أنه لا يتمتع بصلاحيات النظر في ملفات الفساد المختلفة المطروحة أمامه والفصل فيها سواء فصلا ابتدائيا أو نهائيا، فهو يحيلها

إلى النيابة العامة إذا كان الملف المطروح أمامه له وصف جزائي، أو يحيله إلى هيئة تأديبية إذا كان هذا الملف الذي طرح أمامه ملف ذا وصف تأديبي.

3. الخاتمة:

حاولنا من هذه الدراسة استعراض مختلف الإكراهات القانونية والمعيقات التنظيمية سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي لمجلس المحاسبة، وتطرقنا لمكامن الضعف سواء عراقيل متعلقة بالجانب القانوني أو التنظيمي، وكذلك الدور الهام للموارد البشرية التي تأثر على عمل مجلس المحاسبة والتي تحد من فعاليته الرقابية وجودة عمله، وتبعيته للسلطة التنفيذية التي تعيق رقابته، وقد تطرقنا أيضا إلى سبل الإصلاح الكفيلة لتطوير عمل مجلس المحاسبة في المجال الرقابي، فمن الضروري توفير بيئة قادرة على حماية الأموال العامة ومكافحة الفساد، وخصوصا أن هذا الموضوع يشغل بال مختلف الباحثين المتخصصين في هذا الميدان وكذلك الرأي العام الوطني المهتم بحماية الممتلكات العامة وترشيد استعمالاته.

-النتائج المتوصل إليها:

- 1/ يمارس مجلس المحاسبة رقابته بهدف القضاء على جميع أنواع الغش والممارسات الغير قانونية والتجاوزات التي تضر بالمال العام.
- 2/ العقوبات التي يصدرها مجلس المحاسبة تعتبر عقوبات ضيقة لأنها تتمثل في توقيع الغرامات.
- 3/ يعتبر التقرير الذي يعده مجلس المحاسبة من أهم الآليات التي تعبر على شفافية الرقابة التي يقوم بها.
- 4/ إن مجلس المحاسبة لا يبدو أنه حر في نشر تقاريره السنوية تفاديا للحرج الذي يجده مع رئيس الجمهورية، رغم أن القوانين والتنظيمات الحالية تخول له ممارسة ذلك.

-التوصيات:

- 1/ ضرورة تكريس استقلالية القضاء وتوفير الضمانات القانونية لقضاة مجلس المحاسبة لحمايتهم من شتى أشكال التدخل والمساومة.
- 2/ نقترح أن يقدم التقرير للسلطة التشريعية بدلا من رئيس الجمهورية وذلك حتى يستطيع المجلس تدوين كل المعايينات التي تم كشفها أثناء تنفيذ البرنامج السنوي خاصة المتعلقة بجرائم الفساد.
- 3/ نقترح أن يتم انتخاب رئيس مجلس المحاسبة من بين قضاة مجلس المحاسبة لعهد أو عهدين وذلك ضمانا لتحقيق مبدأ الاستقلالية والحيادية لهذه المؤسسة الدستورية، وبعيدا عن التبعية لرئيس الجمهورية.
- 4/ على المراكز والمعاهد وكليات العلوم القانونية والاقتصادية أن تدرج تخصص "الهيئات المالية المستقلة للرقابة المالية في مكافحة الفساد المالي"، خاصة في التخصصات الجامعية بالماستر، وأن تعمل على تكوين الطلبة في مجال الرقابة المالية.

- 5/ يفضل توظيف محترفين في مجال المحاسبة والتدقيق مع خبرة واسعة، وتوظيف محترفين في مجال تحليل البيانات للاستفادة من التحليلات الذكية عند اتخاذ القرارات وطرح التوصيات.
- 6/ تعزيز تكنولوجيا المعلومات لتحسين الأداء الرقمي وتطوير حلول تقنية لتسهيل العمليات الرقابية.

4. قائمة المراجع:

- الأمر رقم 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة، المؤرخ في 26 أوت 2010، الجريدة الرسمية عدد 50 .
- الأمر رقم 20-95 المؤرخ في 19 صفر عام 1416 الموافق 17 يوليو سنة 1995، والمتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم بالأمر رقم 02-10 المؤرخ في 26 أوت 2010، العدد 50، الصادر في 01 سبتمبر 2010. التقرير السنوي لمجلس المحاسبة الجزائري 2022.
- المرسوم الرئاسي رقم 95-377. المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 72، سنة 1995.
- الموقع الإلكتروني للهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية لإيطاليا. تم الاسترداد من www.hccaf.tn.
- الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة. Récupéré sur www.ccomptes.dz. (s.d.).
- الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة. تم الاسترداد من www.ccomptes.dz.
- الموقع الإلكتروني لمحكمة الحسابات الفرنسية. تم الاسترداد من www.ccmptes.fr.
- الموقع الرسمي للمكتب العام للمحاسبات بالولايات المتحدة الأمريكية تم الاسترداد من www.gao.gov.
- تعليمية الوزير الأول رقم 27 المؤرخة في 23 ديسمبر 2017، والمتعلقة بتدابير تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد .
- صديق بن حسين. (2022). دور آليات مجلس المحاسبة الجزائري كجهاز أعلى للرقابة المالية في تجسيد مبادئ الحكم الرشيد. مجلة المفكر (المجلد 17، العدد 02).
- طوبال كتيبة. (2020). مدى فعالية مجلس المحاسبة الجزائري في مكافحة الفساد المالي. مجلة العلوم القانونية والاجتماعية (المجلد الخامس، العدد الثاني).
- مزيتي فاتح. (2022). مجلس المحاسبة بين الإستقلالية والتبعية. المجلة الجزائرية للأمن الإنساني (المجلد 05، العدد 02).