

محدودية دور اللجان البرلمانية الدائمة للغرفة الثانية "دراسة مقارنة"

-Ordonnance N° 58-1100 du 17 novembre 1958 'Relative au fonctionnement des assemblées parlementaires '(Modifie par Ordonnance N° 2014-158 du 20/02/2014 ' JORFN° 0044 du 21/02/2014/ 'page 3022).

-Règlement du Sénat Franc

الرقابة البعدية على الأموال العمومية

أ. غريبي علي
أستاذ مؤقت بجامعة الأغواط

د. عبد الحليم بوقرين
جامعة الأغواط

ملخص:

إن مفهوم الرقابة على الأموال العمومية عبارة عن ملاحظة ومتابعة النفقات والايادات التي يقوم بصرفها وتحصيلها الأشخاص أو الهيئات الذين حول لهم القانون ذلك، والتحقق من مدى مطابقتها للقواعد والمقاييس الموضوعة لتنظيمها، كأن يتأكد من أن الالتزام أو الأمر بالصرف الحاصل لنفقة معينة قد تم صرفه أو الالتزام به بصفة مطابقة لتنظيمات وقوانين المحاسبة، فالمرقب يقيم المسؤولية على عاتق مرتكبي الأخطاء فيطلب من الجهات المختصة بتوقيع العقوبات اللازمة أو يقوم هو بذلك إذا كان في سلطته، ويسهر على عدم تكرار مثل هذه الأخطاء وسنحاول معرفة ذلك من خلال نقطتين أساسيتين :

- مجلس المحاسبة كألية للرقابة على المال العام.

- نجاعة رقابة مجلس المحاسبة.

Résumé:

La notion de contrôle des fonds publics est une note et le suivi des dépenses et des revenus que le décaissement et la collecte des personnes ou organismes qui sont autorisés par la loi à elle et vérifier sa conformité avec les règles et normes établies pour l'organisation, tels que faire en sorte que l'obligation ou ordonnance certifiant gagner certains frais a été dépensé ou engagé en conformité avec les règlements et les lois de la comptabilité, et le contrôleur évalue la responsabilité des auteurs de ces erreurs est demandé par les autorités compétentes ont signé les sanctions

الرقابة البعدية على الأموال العمومية

nécessaires ou ne est-il se il est en son pouvoir, et assure la non-récurrence de ces erreurs, et nous allons essayer de trouver par Deux point-clés:

- Conseil comptabilité comme un mécanisme de contrôle de l'argent public.
- Une surveillance efficace du Conseil sur la comptabilité.

مقدمة :

إن مصطلح الرقابة نجده مستعملا في الدراسات بصفة مكثفة دون أن يكون مفهومه واضحا بدقة، والرقابة تستعمل في جميع الحالات سواء كانت سياسية، اقتصادية، قضائية أو إدارية...، فالرقابة الإدارية هي تلك التي تقوم بها الحكومة على نفسها وهي تتناول كيفية إعداد الميزانية وإدارة الأموال العامة، ويقوم على هذه الرقابة موظفون حكوميون وهم الرؤساء من العاملين بالحكومة على رؤوسهم وتقوم بها وزارة المالية على الإدارات الحكومية المختلفة وذلك بواسطة قسم مالي خاص يتبع وزارة المالية في كل وزارة وتتناول هذه الرقابة عمليات التحصيل والصرف التي يأمر بها الوزراء أو من ينوب عنهم، وذلك للتحقق من مطابقة أوامر الصرف للقواعد المالية المقررة في الميزانية.

إن الغاية من الرقابة على تنفيذ الميزانية بصورة صحيحة هي التأكد من احترام الإجازة التي أعطها البرلمان للحكومة في جباية الإيرادات وصرف النفقات، وتتحقق هذه الرقابة عن طريق إلزام الحكومة بتقديم حساب ختامي في نهاية السنة المالية للسلطة التشريعية يبين فيه ما تم جبايته فعلا من إيرادات وما تم فعلا صرفه من نفقات ومدى مطابقة كل هذا لما ورد في الميزانية.

وتحقيقا لهذه الرقابة والتي تعتبر رقابة سياسية فقد نص الدستور الجزائري في المادة 160 على أن : تقدم الحكومة في نهاية كل سنة مالية إلى المجلس الشعبي الوطني عرضا حول استعمال الاعتمادات المالية التي أقرها بالنسبة للسنة المالية المعنية وتختتم السنة المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على قانون يتحدد بمقتضاه ضبط ميزانية السنة المالية المنصرمة.

وفي سبيل توفير حماية كافية للمال العام تنشأ الكثير من الدول أجهزة مستقلة وتنبط بها مهمة الرقابة على تنفيذ الميزانية بل مراقبة كل التصرفات المالية، وعادة ما تتبع هذه الأجهزة رئيس الدولة حتى تتمتع باستقلال تجاه الوزارات المختلفة، كما تكلف هذه الأجهزة بتقديم تقرير سنوي لرئيس الجمهورية تبين فيه كل ما قامت به من أعمال وما كشفت عنه الرقابة المالية والمحاسبية من مخالفات وتوصيات الجهاز بشأنها لتلافي أي أخطاء مستقبلا، وقد نص

الرقابة البعدية على الأموال العمومية

الدستور الجزائري على ذلك حيث تشير المادة 170 منه الى "يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية للأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه الى رئيس الجمهورية."

والرقابة السياسية ورقابة مجلس المحاسبة هي من صور الرقابة اللاحقة لتنفيذ الميزانية، حيث وكما سبق الذكر، فالبرلمان يتمتع، زيادة على سلطته في وضع وسن القوانين، بإختصاص لا يقل أهمية ألا وهو مراقبة الإدارة العامة (الحكومة) من حيث مدى إلتزامها بتطبيق برنامج الحكومة الذي كان قد وافق عليه من قبل، وتمس الرقابة البرلمانية أو التشريعية مختلف أنشطة الحكومة ومجالات تدخلها، ومنها المجال المالي.

إضافة إلى الاختصاص بالمصادقة على قانون المالية واعتماده (رقابة قبلية)، وتمتد مراقبته أيضا أثناء تنفيذ الميزانية بل وحتى نهاية السنة المالية (رقابة بعدية)، وهذه الأخيرة التي نحن بصددنا والتي تتم عن طريق هيئة مستقلة، ومن خلال هذا نطرح التساؤل الآتي:

كيف تتم الرقابة البعدية للمال العام عن طريق مجلس المحاسبة؟ وهل ساهم هذا الجهاز في الحفاظ على المال العام؟.

إن الإجابة على هذه الاشكالية ستكون من خلال التعرض للمحورين التاليين:

- مجلس المحاسبة كآلية للرقابة على المال العام.

- نجاعة رقابة مجلس المحاسبة.

المبحث الأول : مجلس المحاسبة كآلية للرقابة على المال العام.

أنشئ مجلس المحاسبة بموجب المادة 190 من دستور 1976 وتكرس بموجب المادة 160 من دستور 1989، وهو هيئة عليا للرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية تسري عليها حاليا أحكام المادة 170 من دستور 1996 المعدل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أفريل 2002¹ والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008².

1- الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أفريل 2002.

2- الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

الرقابة البعدية على الأموال العمومية

وتأسس مجلس المحاسبة سنة 1980 بصدور الأمر رقم 80-05 المؤرخ في 1 مارس 1980 والمتعلق بممارسة وظيفته الرقابية، ويخضع حاليا في تسييره للأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 غشت 2010، الذي يحدد صلاحيات المجلس، تنظيمه وسييره وإجراءات تحرياته¹.

المطلب الأول : تنظيم مجلس المحاسبة وسييره

الفرع الأول : تنظيم مجلس المحاسبة

لمجلس المحاسبة غرف ذات اختصاص وطني وعددها ثماني غرف وأخرى ذات اختصاص إقليمي وعددها تسعة غرف، بالإضافة إلى غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية..، وتقسم تشكيلات الرقابة إلى فروع ثانوية بحيث لا يتجاوز عددها أربعة..، كما تنظم غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في تشكيلة للتحقيق وتشكيلة للحكم.

هذا ويدير المجلس رئيس يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية، ويساعده في ذلك نائب رئيس، ويتولى دور النيابة العامة في مجلس المحاسبة، الناظر العام بمساعدة نظار.

كما يشمل المجلس أيضا كتابة ضبط رئيسية تسند لكاتب ضبط رئيسي يساعده كتاب ضبط، على مستوى الغرف الوطنية والغرف الإقليمية على حد سواء..، ويتولى مهمة الدعم التقني والإداري لهياكل الرقابة في مجلس المحاسبة أقسام تقنية تتمثل في مديرية الدراسات ومعالجة المعلومات ومديرية تقنيات التحليل والرقابة، ومديرية الإدارة والوسائل، بينما يكلف الأمين العام الذي يضم إليه مكتب التنظيم العام ومكتب الترجمة بالتسيير المالي لمجلس المحاسبة، وهو الأمر بالصرف الرئيسي ويمكنه تفويض توقيعه لمسؤولي المصالح الإدارية للمجلس ضمن الشروط المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما، ويتولى الأمين العام بصفته الأمر بالصرف الرئيسي تنشيط الهياكل التقنية والإدارية ومتابعتها والتنسيق بينها، تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة.

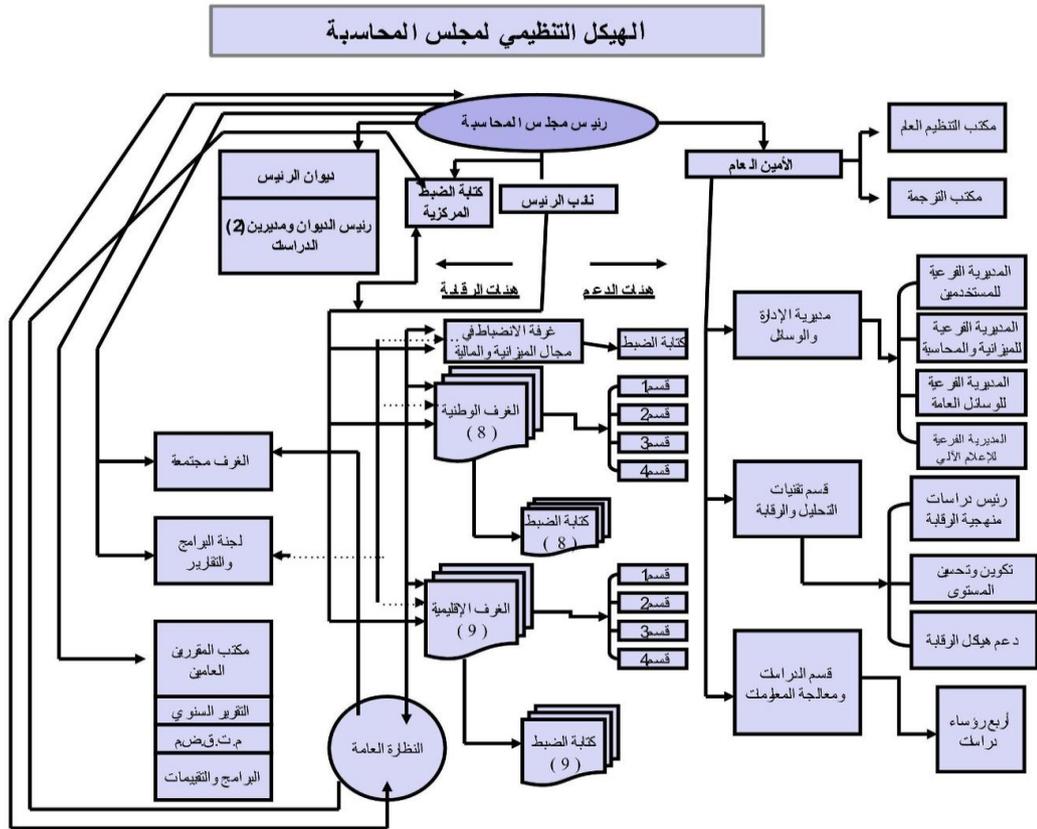
ويتمتع مجلس المحاسبة في إطار ممارسة مهامه بالاستقلالية اللازمة التي تضمن حياد وموضوعية أعماله مثلما تؤكد إجراءات تسييره والقانون الأساسي الخاص بقضاته، ويشارك المجلس من خلال نتائج أعماله في إرساء تسيير صحيح للأموال العمومية من حيث الفعالية والكفاءة والاقتصاد، كما يساهم بحكم صلاحياته في تدعيم الوقاية من مختلف أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية ومكافحتها².

¹ - الجريدة الرسمية رقم 50 المؤرخة في 10 سبتمبر 2010.

² - محمد الصغير بعلي، يسرى ابو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 177.

الرقابة البعدية على الأموال العمومية

هذا ويخضع قضاة مجلس المحاسبة للأمر 23/95 المؤرخ في 26/08/1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة الذي يحدد أساسا حقوق والتزامات قاضي مجلس المحاسبة والتي لا تختلف كثيرا عما هو سائد تجاه القضاة بالمحاكم والمجالس القضائية والخاضعين للقانون رقم 21/89 المؤرخ في 22/12/1989 المتضمن القانون الأساسي للقضاة.



الفرع الثاني : سير مجلس المحاسبة

أولا : بالنسبة للغرف الوطنية والغرف الإقليمية

تقوم الغرف الوطنية ذات الاختصاص القطاعي والغرف الإقليمية سنويا بإعداد برامج نشاطها حسب مجال تدخل كل واحدة منها، وتقوم بتجسيدها بعد مصادقة لجنة البرامج والتقارير، ويتم توزيع الأعمال على فروع الرقابة

الرقابة البعدية على الأموال العمومية

المختصة بحيث يتولى رؤساء الفروع متابعتها وتنفيذها، كما أنه يمكن أن تسند للغرف الإقليمية بقرار من رئيس مجلس المحاسبة وبعد مصادقة لجنة البرامج والتقارير عمليات رقابة مدرجة ضمن برامج الغرف الوطنية¹.

ثانيا : بالنسبة لغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

في مجال تسيير الميزانية والمالية تعد غرفة الانضباط تشكيلة مختصة مكلفة بالتحقيق والحكم في الملفات التي تدخل ضمن مجال اختصاصها وهي تلمس من قبل تشكيلات الرقابة بمجلس المحاسبة و/أو السلطات العمومية وأجهزة الرقابة والتفتيش الخارجيين قصد البث في مسؤولية الأعوان المخطفين في نظر الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

ثالثا : بالنسبة للنظارة العامة

يسند للنظارة العامة مهمة النيابة العامة تحت إشراف الناظر العام الذي يساعده في ذلك مجموعة نظار، وتمثل مهمة النظارة العامة في متابعة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة والسهر على حسن تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها داخل المجلس، وفي إطار صلاحياتها القضائية، تتمثل مهمة النظارة العامة في السهر على شروط تطبيق القوانين والأنظمة المعمول بها داخل المجلس، وفي هذا الإطار، تقوم بإعداد تسخيرات بسبب الإيداع المتأخر للحسابات الإدارية وحسابات التسيير أو عدم إيداعها، وتصدر الخلاصات المكتوبة فيما يخص الملفات التابعة لغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وتصفية الحسابات وكذا التسيير الفعلي وتقديم الحسابات.

يتابع الناظر العام تنفيذ قرارات المجلس ويتأكد من مدى تنفيذ أوامره، كما يتولى العلاقات بين مجلس المحاسبة والجهات القضائية، ويتابع النتائج الخاصة بكل ملف كان موضوع إرسال لها.

رابعا : بالنسبة لتشكيلة كل الغرف مجتمعة

تؤسس هذه التشكيلة كل سنة وذلك بناء على أمر من رئيس مجلس المحاسبة وتحت رئاسته كل من نائب الرئيس ورؤساء الغرف وقاض عن كل غرفة يختار من بين رؤساء الفروع ومستشاري الغرف..، ويحضر الناظر العام جلسات تشكيلة كل الغرف مجتمعة ويشارك في المناقشات لكنه لا يشارك في المداولات بشأن المسائل ذات الاختصاص القضائي لمجلس المحاسبة²، هذا ويتم تعيين المقررين أمام تشكيلة كل الغرف مجتمعة بأمر من رئيس مجلس المحاسبة.

خامسا : بالنسبة للجنة البرامج والتقارير

1- في إطار تقدم الأشغال، يتم إعداد الوضعيات الدورية والحوصل وتقارير تقييم برنامج الرقابة وترسل إلى المقرر العام المكلف بالبرنامج السنوي لغرض دراستها وتقييمها.

2- يجتمع مجلس المحاسبة بتشكيلة كل الغرف مجتمعة للبث في المسائل المحالة عليه تطبيقا لأحكام الأمر، لإبداء الرأي حول مسائل الاجتهاد القضائي والقواعد الإجرائية، كما يمكن رئيس مجلس المحاسبة استشارتها في مجال تنظيم المجلس وسيره وكذلك في كل المسائل التي يرى فيها ضرورة لاستشارتها. لا تصح مداولات كل الغرف مجتمعة إلا بحضور نصف عدد أعضائها على الأقل.

الرقابة البعدية على الأموال العمومية

هذه اللجنة من رئاسة رئيس مجلس المحاسبة ومن نائب الرئيس والناظر العام ورؤساء الغرف وبحضور الأمين العام دون المشاركة في المداولات..، ومع ذلك يمكن أن توسع هذه اللجنة إلى قضاة آخرين، ويساعدها في أشغالها مسؤولون أو مساعدون في مجلس المحاسبة¹.

سادسا : بالنسبة لكتابة ضبط مجلس المحاسبة:

يدير كاتب ضبط مجلس المحاسبة كاتب ضبط رئيسي يكلف باستقبال وتسجيل الحسابات والمستندات الثبوتية والأجوبة والطعون وكل الوثائق الأخرى المودعة لدى المجلس والمرسلة إليه، بالإضافة إلى تبليغ التقارير والمقررات والقرارات الأخرى التي يصدرها مجلس المحاسبة، كما يكلف بتسليم نسخ ومستخرجات من القرارات المصدرة كما تتولى مسك الأرشيف المتعلق بممارسة الصلاحيات القضائية والإدارية للمجلس وحفظه، وتعد جدول أعمال جلسات المجلس المجتمع في تشكيلة كل الغرف مجتمعة وتدون القرارات المتخذة وتتولى مسك الجداول والسجلات والملفات.

سابعا : بالنسبة لمكتب المقررين العامين

هناك مكتب مكون من ثلاثة مقررين معينين من قبل رئيس مجلس المحاسبة، وهم مكلفون تباعا بالأعمال المرتبطة بتحضير مشروع التقرير السنوي، مشروع التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية والمشروع التمهيدي لبرنامج وحصيلة النشاط السنوي لمجلس المحاسبة².

1- هذا وتكلف لجنة البرامج والتقارير على وجه الخصوص بتحضير المصادقة على التقرير السنوي الموجه لرئيس الجمهورية وإلى الهيئة التشريعية، والتقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية والبرنامج السنوي للنشاطات.

2- ومن بين المصالح التابعة لمجلس المحاسبة نجد

الأمانة العامة: ويتولى الأمانة العامة الذي يلحق بما مكتب التنظيم العام ومكتب الترجمة، الأمين العام، الذي هو الأمر بالصرف الرئيسي لميزانية مجلس المحاسبة، وتمثل مهمته فضلا عن صفته الأمر بالصرف الرئيسي لميزانية مجلس المحاسبة في تنسيق وتنشيط ومتابعة مختلف نشاطات الهياكل التقنية والإدارية للمجلس وهذا تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة.

الأقسام التقنية : ينشأ لدى مجلس المحاسبة أقسام تقنية تكلف بتقديم المساعدة والدعم التقني سواء فيما يخص المعلومات والأدوات المنهجية أو بمناسبة تنفيذ عمليات الرقابة، وتمثل في مديرية الدراسات ومعالجة المعلومات ومديرية تقنيات التحليل والرقابة. ويتولى تنشيط، متابعة وتنسيق نشاطات وأشغال الأقسام التقنية، الأمين العام تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة.

المصالح الإدارية: تشرف مديرية الإدارة والوسائل على المصالح الإدارية، حيث تمثل مهمة هذه الأخيرة في تجسيد الوسائل الضرورية لحسن سير غرف الرقابة والأقسام التقنية لمجلس المحاسبة.

تتكون مديرية الإدارة والوسائل من أربع مديريات فرعية وهي:

- المديرية الفرعية للميزانية.
- المديرية الفرعية للإعلام الآلي.
- المديرية الفرعية للوسائل العامة.
- المديرية الفرعية للمستخدمين.

أنظر أكثر تفاصيل الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة :

المطلب الثاني : إختصاصات مجلس المحاسبة وصلاحياته

الفرع الأول : إختصاصات مجلس المحاسبة

ينعقد إختصاص مجلس المحاسبة على معيار عضوي وآخر موضوعي حسب نص م 170 من الدستور، كما نصت قوانين الإدارة المحلية على إختصاص مجلس المحاسبة بمراقبة كل من الولايات والبلديات حيث نصت المادة 175 من قانون الولاية رقم 07/12¹ على ما يلي " يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري للوالي وحساب تسيير المحاسب وتطهيرها طبقا للتشريع المعمول بهما " كما نصت المادة 210 من قانون البلدية رقم 10/11 على ما يلي " تتم مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة طبقا للتشريع الساري المفعول "².

وفي هذا نجد نص المادة 77 من القانون 17/84 تنص على : " يقر قانون ضبط الميزانية حساب نتائج السنة المشتمل على ما يلي :

- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات ونفقات الميزانية للدولة .
- النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة.
- نتائج تسيير عمليات الخزينة."

وفي نفس السياق نجد نص المادة 8 من القانون 17/84 تنص على: " تعود للخزينة نتائج المثبتة بمقتضى قانون الضبط "

أما من الناحية العضوية فإنه تخضع لرقابة مجلس المحاسبة المؤسسات والهيئات الواردة في المواد من 7 إلى 10 من الأمر 23/95 السابق الذكر والمتمثلة في مصالح الدولة "الوزارات" الجماعات الإقليمية "البلدية والولاية" وجميع المؤسسات والهيئات العمومية على اختلاف أنواعها الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.

كما تخضع لرقابة المجلس أيضا المرافق العامة الصناعية والتجارية شركات الاقتصاد المختلط وكذا الهيئات المكلفة بتسيير النظم الإجبارية للتأمين والحماية الاجتماعية "الضمان الاجتماعي".

الرقابة البعدية على الأموال العمومية

في حين نجد أنه من الناحية الموضوعية تمس مراقبة المجلس -في المجال القضائي- تقييم حسابات المحاسبين العموميين (ونجد في ذلك المادة 205 من قانون البلدية¹ تنص على: "يمارس مهام خزينة البلدية محاسب عمومي معين طبقا للتنظيم" وكذلك نص المادة 206 من نفس القانون) ومرجعيتها ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، بما يترتب عن المعايير من جزاءات قضائية (الغرامة) كما تشير إلى ذلك الفقرة 2 من المادة 6 من القانون 23/95.

الفرع الثاني : صلاحيات مجلس المحاسبة

أولا : مهام مجلس المحاسبة

يتولى مجلس المحاسبة على المستوى الإداري، مراقبة حسن استعمال الموارد والأموال والقيم والوسائل المادية من قبل الهيئات التي تدخل ضمن اختصاصه وكذا التأكد من مطابقة عملياتها المالية والمحاسبية مع القوانين والأنظمة السارية المفعول...، كما يقوم بتقييم نوعية سيرها من حيث الفعالية والكفاءة والاقتصاد...، وأثناء القيام بتحرياته، يتأكد المجلس من مدى ملائمة وفعالية وآليات وإجراءات الرقابة والتدقيق الداخليين، كما يوصي في نهاية تحرياته وتحقيقاته، بكل الإجراءات التي يراها ملائمة من أجل تحسين ذلك.

هذا ويساهم 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.

بالإضافة إلى المهام السالفة الذكر يعد مجلس المحاسبة التقرير السنوي ويطلع رئيس الجمهورية بكل مسألة ذات أهمية وطنية ويستشار في المشاريع التمهيدية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية وكذا كل مشروع نص يخص المالية العامة...، وفي سبيل تحقيق أهداف المصلحة الوطنية يشارك مجلس المحاسبة في تقييم فعالية الأعمال والمخططات والبرامج والتدابير التي قامت بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة الخاضعة لرقابته².

ثانيا : الإجراءات الخاصة بمجلس المحاسبة

1- قانون رقم 10/11 مؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.

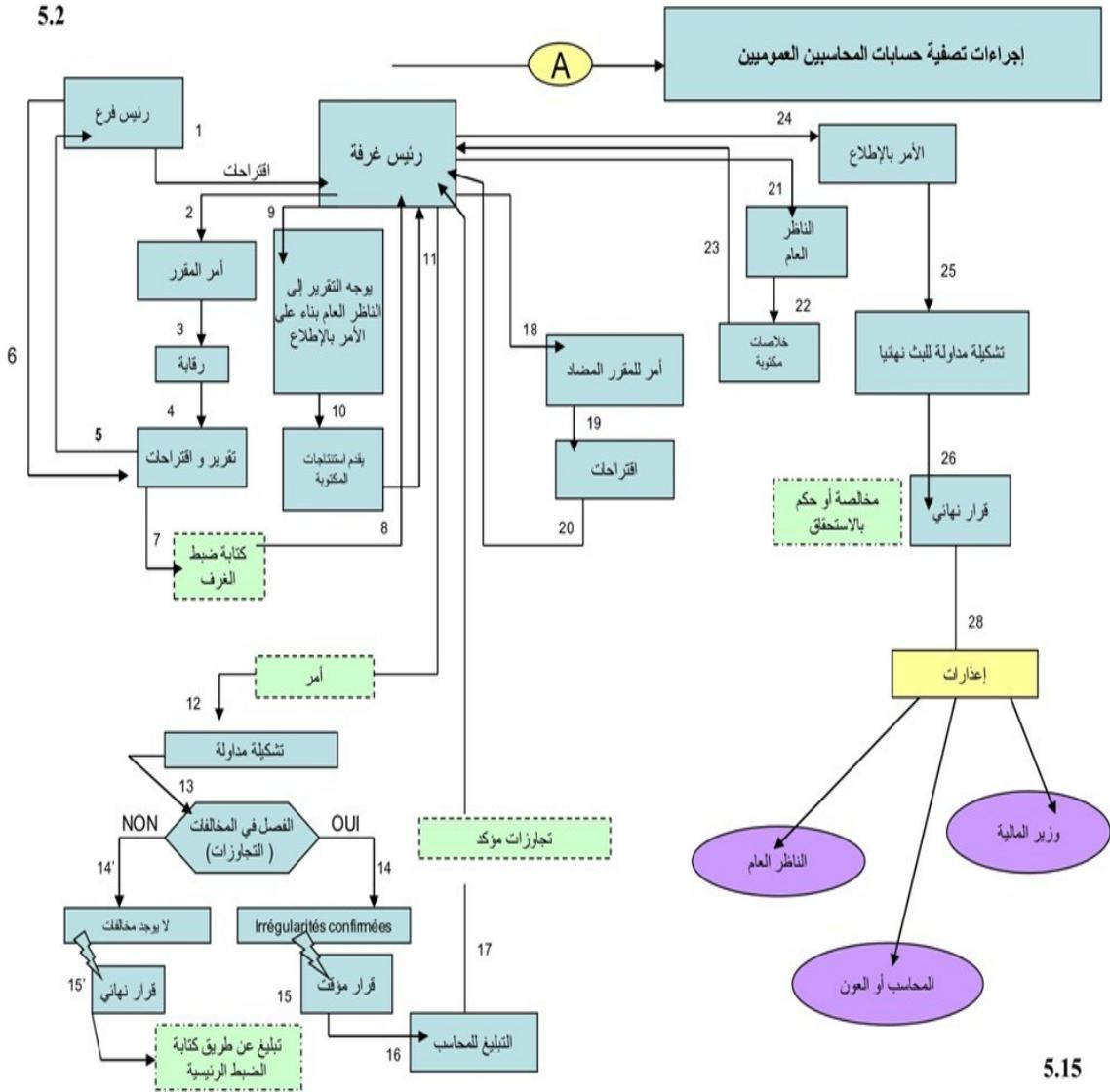
2- ويساهم المجلس في إطار اختصاصاته وصلاحياته الإدارية في تعزيز الوقاية من مختلف أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل خرقا للأخلاقيات وللنزاهة أو تلحق ضررا بالأموال العمومية...، عن الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة السالف الذكر.

الرقابة البعدية على الأموال العمومية

لإجراء عملية التحريات والمراجعات يقوم رئيس الغرفة بتعيين مقررا لهذا الغرض..، كما يقوم بإرسال التقرير إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته ثم يعرض الملف بكامله على التشكيلة المدولة للبت فيه إما بقرار نهائي في حالة عدم اثبات وجود أي مخالفة أو بقرار مؤقت في الحالة العكسية.

يبلغ القرار إلى المحاسب للرد عليه خلال شهر، وبعد تقديم الناظر العام لاستنتاجاته الكتابية وبعد المدولة تبت التشكيلة المختصة (الغرفة) في الملف بقرار نهائي بأغلبية الأصوات مما يجعله خاضعا لفكرة الإزدواجية .

يمنح مجلس المحاسبة بقراره النهائي الإبراء إلى المحاسب الذي لم يتم تسجيل أية مخالفة على مسؤوليته أو يجعله في حالة مدين إذا كان الأمر خلاف ذلك.



المبحث الثاني : نجاعة رقابة مجلس المحاسبة

المطلب الأول : الدور الرقابي لمجلس المحاسبة

تضمن التقرير التي صدرت عن مجلس المحاسبة على خروقات بالجملة في تسيير مختلف القطاعات سيما منها ذات الصلة بالنشاط الجمعي على غرار وزارتي الثقافة والتضامن الوطني، ومن أبرز ما لاحظته التقرير الذي وضع تحت تصرف لجنة المالية بالمجلس الشعبي الوطني، عدم تجسيد مخططات تسيير الموارد البشرية، ومنح إعانات مالية لمؤسسات متخصصة متوقفة عن النشاط، وأخرى غير وجودة أصلا.

ففي وزارة الثقافة أسفرت عملية الرقابة لنشاط القطاع سنة 2012، على تسجيل منح إعانات لست (06) مؤسسات متخصصة متوقفة عن النشاط هي: المركز المتخصص في إعادة التربية لبر خاد م بميزانية قدرها 57.619.282.04 دينار، في حين هذا المرفق "مستعمل كمقر لمديرية النشاط الاجتماعي والتضامن للجزائر، وباقي أجنحته مستغلة كسكنات.

وفي ولاية بومرداس توجد دار للأشخاص المسنين ببرج منايل سجلت لفائدتها ميزانية بـ 23.836.000,00 دينار، لكن هذه المرفقة مسخرة كمرفق للأمن الوطني، وبولاية بومرداس أيضا سجل التقرير أيضا ميزانية قدرها 48.608.071,99 دينار، لصالح المؤسسة المتخصصة في حماية الطفولة والمراهقة بدلس¹.

وقد جاء في التقرير أن وزارة الثقافة بدورها قامت بتسجيل إعانات ومساهمات لفائدة مؤسسات لم تنشأ بعد، حيث تم تخصيص ميزانيات لمؤسسات ليس لها وجود قانوني مثل (مكتبات المطالعة العامة بولايات سطيف، وبرج بوعريج، والوادي)، والتي تم تزويدها بميزانية تناهز الـ 91 مليون دينار، و150 منصب ميزانياتي. بالإضافة إلى خمسة (05) مساح جهوية توجد في نفس الوضعية وتستفيد من اعتمادات مالية اجمالية قدرها 130.000.000 دينار، ويتعلق الأمر بكل من المسرح الجهوي للهواء الطلق والمسرح الجهوية لولاية ورقلة، وتمراست، والجلفة، ومستغانم.

وعلى غرار وزارة الثقافة نجد وزارة التضامن الوطني التي قامت بتحويل لفائدة المنظمة الوطنية للطلبة الجزائريين (onea) ثلاث إعانات بمبلغ 88.851.310,00 دينار سنة 2012..، وتوصل العمل الرقابي لمجلس المحاسبة إلى

1- وبولاية عين الدفلى حسب التقرير يوجد مركز الأطفال ذوي النقص في التنفس بعين النور، والذي خصصت له ميزانية تقدر بـ 40.4499.097,2 دينار، وأيضا مؤسسة الطفولة المسعفة بمليانة بالولاية ذاتها والمسجلة لحسابها ميزانية بقيمة 54.643.000,00 دينار، ويؤكد مجلس المحاسبة في تقريره عدم وجود مقيمين في هذه المؤسسة، شأنها شأن مدرسة الأطفال المعاقين بصريا بالطارف والمسجلة لحسابها ميزانية بقيمة 32.150.000,00 دينار...، نشر أن كل هذه التقارير والإحصائيات على ذمة الكاتب رياض بوخشة، بمقال تحت عنوان " مجلس المحاسبة: ميزانيات بالملايير لمؤسسات "متوقفة" وأخرى غير "موجودة"، منشور على الموقع التالي :

الرقابة البعدية على الأموال العمومية

نقص المصداقية في المعطيات المتعلقة باستهلاك الاعتمادات المالية للقطاع، وتتضائل المصداقية في الأرقام المسجلة في الحساب الإداري والخاصة بالإعانات الممنوحة للمؤسسات تحت الوصاية¹.

ومن الخروقات التي وردت في التقرير أيضا غياب الرقابة على الوكالة الجزائرية للإشعاع الثقافي، كما ظهر وجود خرق في الجرد الخاص بالديوان الوطني لحقوق المؤلف والحقوق المجاورة، بمبلغ 52 مليون دينار "غير مفسرة".

وقد جاء في تقرير آخر لمجلس المحاسبة مجموعة من التجاوزات في تسيير المجلس الشعبي الوطني، حيث أشار التقرير إلى أن إدارة المجلس الشعبي الوطني كانت تلجأ إلى بعض وصولات الطلب عوض الفواتير لتسديد قيمة ما حصل عليه المجلس من خدمات أو سلع، وكشفت التحقيقات أن بعض وصولات الطلب لا تتضمن أية تفاصيل عن السلعة أو الخدمة المقدمة وقد جاء نص المادة 75 من نفس الأمر صريحا "في مجال مراجعة حسابات التسيير، يدقق مجلس المحاسبة في صحّة العمليات المادية الموصوفة فيها ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها".

ويشير ذات التقرير إلى أن المستحقات دفعت على أساس فواتير نموذجية فقط، مع أن التسديد يجب ألا يتم إلا بعد تقديم الفاتورة النموذجية، ووصل الطلب ومحضر الاستلام والفاتورة النهائية.

وجاء في التقرير كذلك عدة تجاوزات أخرى منها أن تحفا ولوحات فنية تم اقتناؤها بمبالغ خيالية لم يتم إدراجها ضمن الجرد الخاص بممتلكات المجلس ويعتبر هذا الأمر خرقا صارخا للنصوص التنظيمية وللنظام الداخلي الخاص بالمجلس الشعبي الوطني².

ودائما وفي إطار الدور الرقابي المنوط بمجلس المحاسبة حيث أبدى هذا الأخير تحفظات شديدة على التسيير المالي لوزارة الخارجية في عهد وزير الخارجية الأسبق، "مراد مدلسي" خاصة في مجال التحكم في تقديرات الميزانية واللجوء المتكرر لإعادة تقييم المشاريع، حيث لاحظ مجلس المحاسبة، في الوثيقة المرفقة لتقريره السنوي حول تنفيذ الاعتمادات المالية لسنة 2012 بشأن تقييم ميزانية وزارة الخارجية، وجود نقائص في التحكم في تقديرات الميزانية بالنسبة للحساب الخاص بعنوان مساهمات الدولة في المنظمات الدولية والإقليمية. واستدل على ذلك بتسجيل نفس مخصصات السنوات المالية السابقة لبعض الأبواب، لاسيما الباب 02-34 الخاص بالأدوات والأثاث والباب 01-43 الخاص بمصاريف التكوين المزودة بنفس المبالغ منذ سنة 2010.

كما جاء في تقرير آخر لمجلس المحاسبة أن الوزارة قامت بتخصيص نفس الاعتمادات الموجهة لتنظيم "لجان متابعة الجلسات للجلالية الجزائرية المقيمة بالخارج" و"العمل المغاربي"، دون تسجيل أي استهلاك خلال الفترة المعنية معتبرا أن

1- وحسب ما أورده التقرير في الصفحة رقم 259 فإنه رغم الجهود المبذولة من طرف المصالح المعنية، على غرار الإدارة المركزية التي قامت بشغل 58 منصب شاغر، فإن عدد المناصب غير المشغولة يبقى مرتفعا نوعا ما، ويقدر بـ 1478 من مجموع 9479 منصب ميزانياتي بنسبة 15 في المائة، منه 85 منصب من بين 547 منصب مركزي و1393 على مستوى المصالح المركزية،، رياض بوخشة، الموقع السابق.

2- زابت كمال، تلاعب بالفواتير وصفقات مشبوهة بالمجلس الشعبي الوطني، جريدة الخبر العدد 5190 مؤرخ في يوم الثلاثاء 09 أكتوبر 2007 ص 03.

الرقابة البعيدة على الأموال العمومية

هذه الممارسات بعيدة عن أحكام المادة 25 من القانون المتعلق بقوانين المالية، الذي ينص على تبرير الاعتمادات اللازمة لتغطية نفقات التسيير بصفة سنوية و كلية وأن لا تحول الاعتمادات المفتوحة لسنة مالية معينة الحق في تجديدها للسنة المالية التالية .

وأشار التقرير في تقييمه لميزانية التجهيز أن قطاع الخارجية لم ينجح من إشكالية عمليات إعادة التقييم وإنهاء المشاريع المنتشرة على نطاق واسع في الجزائر، وسجل التأخر المسجل في إنجاز المشاريع المنتشرة على غرار مقر المعهد الدبلوماسي وتوسيع دار الضيافة وإنجاز وتهيئة مختلف القنصليات والإقامات لصالح المراكز الدبلوماسية والقنصلية.

ومن ملاحظات التقرير أيضا، إلحاق اعتمادات إضافية غير مبررة ببعض الأبواب، لافتا إلى استمرار نفس النقائص في عمل الهيكل المكلف بالرقابة والمتابعة للتسيير المالي للمراكز الدبلوماسية والقنصلية، حيث أن "نشاط المراقبة يبقى محدودا بالنظر لوسائل عمله غير المتناسبة مع عدد المراكز الموجودة في الخارج وحجم العمليات المتزايدة باستمرار" ..

وقد حتمّ مجلس المحاسبة وزارة الخارجية المسؤولية كاملة بشأن طريقة اقتناء مقر جديد للقنصلية الجزائرية بالعاصمة البريطانية "حيث لم يراع فيها الضمانات والاحتياطات الواجب اتخاذها". وينسحب هذا على عملية مماثلة تخص بناء إقامة وقنصلية بدبي، حيث سطر إنجازها بمبلغ مليار دينار، ثم أعيد تقييمها لينتقل المبلغ في عام 2011 إلى 2,4 مليار دينار.

ولم تنكر وزارة الخارجية، في ردها على تقييم المجلس وجود اختلالات، وأشارت إلى القيام بتصحيح بعض الميزانيات، لافتة إلى وجود جهد لسد المناصب المالية الشاغرة من خلال المسابقات التي نظمت في السنوات الماضية، وعلمت على غياب المراقبة المالية لسير البعثات الدبلوماسية في الخارج، بأنه جرى توظيف دفعة مكونة من 57 ملحقا ماليا وإداريا وستساعد هذه الوضعية، في التكفل بعمليات المراقبة الخارجية .

وفسرت اللجوء لعمليات إعادة التقييم لوجود حاجة لذلك، واستدلت بمقر وزارة الخارجية الجديد، حيث تم تغيير مكان إنجازها من دالي ابراهيم الى هضبة العناصر، وظهور تعقيدات ضمت مشاكل نزاع الملكية وتطلبت اللجوء إلى مجلس الوزراء.

وبخصوص ملاحظات عملية اقتناء مقر قنصلية بالعاصمة البريطانية، اشارت الوزارة الى أن الملف قيد التسوية، حيث تم إيجاد مقر جديد، بعد رفض السكان تواجد القنصلية بالقرب منهم، غير أنها لم تعلق على قضية اقتناء قنصلية بدبي التي كلفت ميزانية الدولة خسائر بـ 58 مليون دينار.

وحصلت وزارة الخارجية في ميزانية 2015 على رخص لإعادة تقييم اقتناء مزيد من المشاريع الدبلوماسية في الخارج، منها قنصلية بالعاصمة الفرنسية باريس، الرياض بالمملكة العربية السعودية، ومدينة نيويورك، بإجمالي 3900 مليون دينار.¹

¹ - جمال فنيش، تبذير وضعف المراقبة المالية للمراكز الدبلوماسية، جريدة الخبر، العدد 7646 مؤرخ في 18 ديسمبر 2014، ص 03.

المطلب الثاني : تقييم أعمال مجلس المحاسبة

كما سبق تظهر أهمية مجلس المحاسبة ودوره في التحري والكشف عن أي مساس بالأموال العمومية، وفي سبيل ذلك فقد كرس المشرع له مهام وصلاحيات كبيرة تطرقنا إليها في المبحث الأول من هذه الدراسة بالإضافة إلى نصوص المواد من 55 إلى 58 التي تنص على التحري والتحقيق في العمليات المالية التي تقوم بها الهيئات الخاضعة له وكذا مدى مطابقتها لقواعد الميزانية وقوانين المالية وبعد انتهائه من المهام يقوم بإصدار تقرير عن النتائج التي يتوصل إليها وبعدها يعمل على نشره في الجريدة الرسمية ، غير أن الواقع يثبت أنه لم يؤد هذه المهمة على أكمل وجه بالرغم من أن القانون يلزمه بهذا الإجراء مما يخلف آثارا سلبية على سير المجلس فيمس بشفافية مبادئه وأسسها ومصداقية قراراته، بالإضافة إلى وجود فضائح مالية كبيرة لم يكن لمجلس المحاسبة فيها دور كذلك التي مست مؤسسة سوناطراك وغيرها.

وبالنظر إلى المواد 37 و38 من القسم الثالث المعنون ب: حقوق أعضاء مجلس المحاسبة والتزاماتهم من الأمر رقم 32-90 المتعلق بمجلس المحاسبة يلاحظ أن المجلس يضمن لقضاته حماية من أية ضغوطات واعتداءات والتي قد يتعرضون لها أثناء قيامهم بمهامهم وأن الدولة تقوم بحماية عضو المجلس من الاهانات والسب والقدح أو الاعتداءات من أي نوع كانت وتعويض الضرر الناجم عنها والحلول محله أمام القضاء بصفته مدعيا بالحق المدني لدى المحاكم الجزائية.

ولكن من الناحية العملية هذه الحماية غائبة سواء على المستوى المادي أو القانوني، فمن الناحية المادية عدم قدرة الدولة على توفير هذه الحماية لاعتبارات سياسية، أما من الناحية القانونية فيعتبر النص القانوني شبه منعدم لافتقاره الإلزام الذي هو جوهر القاعدة القانونية وذلك في مواجهة الضغوطات السياسية التي يفرضها الواقع المعاش هذا من جهة، ومن جهة أخرى قلة النصوص القانونية التي تحمي أعضاء المجلس مما قد يؤثر سلبا على قراراته وتقريراته التي يرفعها إلى رئيس الجمهورية، ومن هذا كله فإن قضاة مجلس المحاسبة لا يمكنهم تأدية المهام الموكلة إليهم بشكل جدي ودقيق.

فمن أجل أداء مجلس المحاسبة لدوره في مواجهة الصفقات المشبوهة وحماية المال العام من التبذير والاختلاس، لا بد أن يؤدي قضاة مجلس المحاسبة مهامهم بكل استقلالية ومنحهم السلطة التقديرية ، بالإضافة إلى توافر الضمانات القانونية اللازمة لأدائه المهام الموكلة إليه وتسخير كل الوسائل المساعدة..، وبالنظر إلى المواد 61، 67، 86، 87، 89، 90 فإن مجلس المحاسبة يوقع عقوبته في حالة اكتشافه لتجاوزات والمخالفات التي يرتكبها المحاسبون العموميون والأمرون بالصرف أثناء قيامهم بمهامهم، غير أن سلطة مجلس المحاسبة في تنفيذه لهذه العقوبات محدودة مما يزيد من حدة هذه المخالفات الأمر الذي يجعل من هذه العقوبات مجرد حبر على ورق لا تؤدي الغرض الذي شرعت من أجله ألا وهو ردع و زجر من تسول له نفسه المساس بالمال العام.

الخاتمة :

وأخيرا ومن خلال ما سبق فإن مجلس المحاسبة يعتبر الأداة الفعلية والحقيقية التي تراقب النشاط والأداء الحكومي سواء ما تعلق بالإيرادات أو النفقات حفاظا على الأموال العامة وحسن استعمالها درءا للتبذير والاختلاس، وضمنا لفاعلية هذه الوسيلة في مراقبة عمل الإدارة العامة فإنه يتوجب :

- تنمية الكفاءات المهنية: لأن سعة مجال الرقابة وتعدد الاختصاصات وتوقعات الأطراف ذات العلاقة جعلت من تطور الكفاءات المهنية الأولوية الكبرى لمجلس المحاسبة.
- تطوير جودة النشاطات الرقابية: فمجلس المحاسبة في حاجة إلى تحسين مخرجات العمل الرقابية بتوحيد أساليب وأدوات الرقابة والالتزام بالمنهجيات والمعايير المهنية لمسايرة التطورات والمستجدات الحاصلة في هذا الميدان.
- تعزيز مكانة مجلس المحاسبة في بيئته: إذ ينبغي على مجلس المحاسبة وضع سياسة تواصل تضمن الاستجابة لانتظارات الأطراف ذات العلاقة والإبلاغ عن توقعاته لها.
- تعزيز أنظمة الدعم الداخلية: فلا يمكن للكفاءات المهنية العالية وللمحفزات أن تشكل عوامل حسن الأداء الوحيدة بل لخدمات الدعم دور أساسي لما توفره من وقت وجهد وعلى رأسها تقنيات المعلومات، وهذا يستلزم تحسين طرق العمل ورفع الموارد المالية.
- ترقية نظام الحوكمة: إذ أن تعزيز الكفاءة القيادية المؤسسية لمجلس المحاسبة بتبني أنظمة الإدارة الإستراتيجية والعمل بمبادئ الشفافية والمساءلة وتدعيم نظام المعلومات وتطوير أنظمة التحكم في الجودة والالتزام بمبادئ السلوك المهنية، كلها عوامل ستمكن مجلس المحاسبة من تحسين كفاءة العمليات الرقابية ورفع مستوى الأداء والتحكم بشكل أفضل في إدارة الموارد وتعزيز قدرته على التعامل الاستراتيجي والتكيف مع المتغيرات البيئية والمتطلبات الرقابية المتصاعدة.
- تنمية الكفاءات المهنية.
- تبني إدارة تقديرية للموارد البشرية.
- تحسين البيئة الداخلية للعم.

- تطوير جودة النشاطات الرقابية.
 - إخضاع النشاطات الرقابية للمعايير المهنية.
 - توضيح الأحكام والإجراءات المتعلقة بالعمل الرقابي وجعلها أكثر مرونة.
 - تنمية الاستعانة بالخبرة الخارجية في إنجاز أعمال الرقابة.
 - استصدار النصوص القانونية العالقة واستكمال تنظيم غرف وهيكل الرقابة.
 - تعزيز مكانة مجلس المحاسبة في بيئته.
 - ترقية علاقات شراكة مع السلطات العمومية والجهات الخاضعة للرقابة:
 - تنمية علاقات تعاون وتبادل مع مؤسسات الرقابة الأخرى والمنظمات المهنية الوطنية والوسط الجامعي والأجهزة النظرية والمنظمات الإقليمية والدولية.
 - تعزيز أنظمة الدعم الداخلية.
 - تطوير إستراتيجية لتعميم استخدام المعلوماتية.
 - اعتماد سياسة التحسين المستمر للخدمات.
 - ترقية نظام الحوكمة.
 - اعتماد التخطيط الإستراتيجي.
 - نشاء إدارة للتخطيط الاستراتيجي.
 - تعزيز وتطوير أنظمة المعلومات.
 - تبنى معايير وأدلة إجرائية لإدارة التخطيط.
 - إعداد مخططات إستراتيجية وظيفية.
 - برامج تدريبية في مجال القيادة الإستراتيجية وتوجيه العمليات.
 - وضع نظام لقياس الأداء.
 - ترقية ثقافة التفكير والتعلم والعمل الاستراتيجي.
 - إعداد وتبنى ميثاق أخلاقيات المهنة.
 - اعتماد مبدأ الشفافية في إدارة مجلس المحاسبة.
- سيشمل المستويات التالية.

الرقابة البعدية على الأموال العمومية

- ترقية مبدأ الشفافية والمساءلة في ممارسة العمليات الرقابية وفي التسيير بين أعضاء مجلس المحاسبة.
- نشر التقارير الرقابية ضمن الأطر القانونية.
- صياغة أنظمة تحكم تمكن من تحديد المسؤوليات عن الأعمال والنشاطات.
- بناء علاقات عمل بناءة مع الجهات الخاضعة للرقابة وإضفاء مزيد من الشفافية فيما يتعلق بالبرامج والإجراءات الرقابية.
- رقابة مجلس المحاسبة من قبل جهات خارجية.
- إنشاء وحدة للتدقيق الداخلي.
- وضع نظام لضمان الجودة.
- تخطيط العمليات الرقابية.
- إدارة العمليات وتوجيهها والإشراف عليها.
- آجال العمليات وإعداد التقارير وإتمام المتابعات.
- الأثر الرقابي للعمليات.
- إدارة الموارد.
- تأسيس وحدة لضمان الجودة.

قائمة المراجع :

أولاً: النصوص القانونية

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية المؤرخ في 28 نوفمبر 1996 المعدل ب:
- أ- القانون 03/02 المؤرخ في 10 أبريل 2002 الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002
- ب- القانون 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008
- 2- القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة
- 3- القانون 17/84 المؤرخ في 17 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية
- 4- القانون 10/11 المؤرخ في 28 جوان 2001 المتضمن قانون البلدية.
- 5- القانون 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية.
- 6- الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 غشت 2010 .
- 7- المرسوم التنفيذي 54/95 المؤرخ في 15 فيفري 1995 المتضمن صلاحيات وزير المالية.
- 8- الأمر رقم 32/90 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990 يتعلق بمجلس المحاسبة وسيره.