

الرقابة اللاحقة لمجلس المحاسبة على أموال الجماعات المحلية وآفاق تطويرها على ضوء دستور 2020

The Court of Auditor's posteriori control of the finances of the territorial authorities and the prospects for their development in light of the 2020 constitution

ط.د.عبد الباقي مادي*، جامعة الجزائر3 (كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية) mbakicc17@gmail.com

د. مليكة بوجيت*، جامعة الجزائر3 (كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية) maliboudjit@gmail.com

تاريخ النشر: 2022/12/ 31

تاريخ القبول: 2022 /10/ 09

تاريخ الاستلام: 2022/09/ 27

ملخص:

تعالج هذه الورقة البحثية الإطار المفاهيمي والقانوني للرقابة اللاحقة (البعدية) على أموال الجماعات المحلية، من خلال تسليط الضوء على دور مجلس المحاسبة كآلية دستورية وأعلى هيئة مستقلة أوكلت لها هذا النوع من الرقابة، مع التركيز على تقييم دوره في حماية المال العام من خلال ممارسته لصلاحياته الإدارية، والقضائية، والاستشارية، ومقاربة مختلف نقاط الضعف وأوجه القصور التي قد تحول دون نجاح وفعالية رقابته ومنه الوقوف على سبل تفعيل دوره وفق دستور 2020.

خلصت الدراسة إلى تقديم جملة من التوصيات والاقتراحات كحتمية تعزيز استقلالية المجلس وتدعيمه بالضمانات والوسائل الكافية والأخذ بتوصياته واقتراحاته، وتنسيق العمل بينه وبين باقي أجهزة الرقابة المالية الأخرى في الدولة. الكلمات المفتاحية: الرقابة اللاحقة، مجلس المحاسبة، المال العام، الجماعات المحلية، تنفيذ النفقات.

Abstract:

This research paper deals with the conceptual and legal framework of the subsequent (post) control over the funds of territorial authorities, by highlighting the role of the Court of Auditors as a constitutional mechanism and the highest independent body entrusted with this type of oversight, with a focus on evaluating its role in protecting public money through the exercise of its administrative, jurisdictional and consultative powers, and approaching various weaknesses that may prevent the success and effectiveness of its oversight, including finding ways to activate its role in accordance with the 2020 constitution.

The study concluded by presenting a number of recommendations and suggestions, including the imperative to strengthen the independence of the Court and support it with adequate guarantees and means, take its recommendations and suggestions, and coordinate work between it and the rest of the other financial control bodies in the state.

Key words: A posteriori control, Court of Auditors, public funds, local collectives, budget execution.

* ط.د.عبد الباقي مادي

مقدمة :

تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري، مما يقتضي الاعتراف لها بخاصية الاستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة، وهذا يعني توفر موارد مالية خاصة بها تمكنها من تنفيذ الاختصاصات الموكلة إليها والقيام بالأعباء الملقاة على عاتقها.

وقصد الاستخدام الأمثل للموارد المالية المحلية بما يتناسب ومتطلبات البرامج التنموية المحلية وحفاظا على المال العام من مختلف أشكال المخالفات والانحرافات الممكن تسجيلها، يتم إخضاعها لرقابة مالية قبل تنفيذ الميزانية وأثناء تنفيذها وبعد التنفيذ، بوصفها إحدى الوظائف الضرورية في هيئات ومؤسسات الدول وفي تشريعاتها المالية، لاسيما مع توسع نشاطها الاقتصادي والاجتماعي، ما أدى إلى حتمية تفعيل الأجهزة المشرفة على رقابة مدى مطابقة النشاط المالي لهذه الوحدات الإقليمية لغاياته وأهدافه، وتنفيذ الإنفاق ضمن الاعتمادات الواردة في الميزانية ومنه تجنب الأخطاء والانحرافات في التنفيذ.

في الجزائر، وتماشيا مع هذا المسعى، عمدت الدولة إلى إنشاء آليات وأجهزة قصد تحقيق رقابة على مالية الجماعات المحلية عبر مختلف مراحلها، أي قبل صرف وأثناء تنفيذ الميزانية وبعدها، تشرف عليها مجموعة من أعوان الدولة (وزارة المالية) إلى جانب المجالس المحلية ولجان الصفقات العمومية والوصاية... الخ، وهذا في إطار الرقابة القبليّة (Contrôle a priori)، أما الرقابة البعدية أو اللاحقة (Contrôle a posteriori) فهي من مهام هيئات رقابية أخرى، منها مجلس المحاسبة الذي يعتبر أعلى هيئة مستقلة للرقابة اللاحقة على مالية الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، وللممارسة المهام الموكلة إليه، خصه المشرع بصلاحيات إدارية (رقابة إدارية) وأخرى قضائية (رقابة قضائية) بهدف المحافظة على المال العام من الضياع والتبذير وسوء الاستعمال، وترشيد الإنفاق العام.

تأسيسا على ما سبق، يمكن طرح إشكالية هذه الورقة البحثية على النحو التالي: كيف يمكن تعزيز دور مجلس المحاسبة- كآلية دستورية - في مجال الرقابة اللاحقة على مالية الجماعة المحلية بالنظر لما جاء في دستور 2020 ؟
يمكن تفصيل هذه الإشكالية إلى الأسئلة الفرعية التالية:

- ما مفهوم الرقابة اللاحقة على الأموال العمومية؟ وكيف يسهم مجلس المحاسبة في هذا النوع من الرقابة من خلال صلاحياته الإدارية والقضائية؟
 - ما مدى فعاليتها وماهي حدودها؟ وكيف يمكن تفعيل آلياتها؟
 - ما هي سبل تطويرها وفق ما جاء في دستور 2020؟
- على ضوء ما تم طرحه من أسئلة حول الموضوع، يمكن طرح الفرضيات التي نسعى لاختبارها على النحو التالي:
- يمارس مجلس المحاسبة رقابة لاحقة (إدارية وقضائية) على أموال الجماعات المحلية والهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع المحلي للكشف عن كل أشكال التلاعب والتبذير والاختلاس ومساءلة مرتكبي المخالفات المالية.
 - يواجه مجلس المحاسبة عدة عراقيل من شأنها أن تحول دون إنجاز مهامه الرقابية على أكمل وجه، منها ما هو مرتبط بالجانب البشري والتنظيمي ومنها ما هو مرتبط بنوعية أنشطته وتقاريره.

- تستدعي نقاط الضعف وأوجه القصور التي تعاني منها رقابة المجلس عصريّة آليات عمله وإعادة هيكليته على ضوء ما جاء به دستور 2020. تهدف هذه الدراسة إلى:
- التعرف على الإطار المفاهيمي والقانوني للرقابة اللاحقة على الأموال العمومية (الدولة والجماعات المحلية) بتناول نشأة وتطور مجلس المحاسبة كجهاز لهذه الرقابة ومجالاتها ونتائجها، وكيفية تنفيذ العمليات المالية المحلية (الميزانية المحلية)؛
- الوقوف على مختلف مواطن الضعف والقصور التي تعاني منها هذه الرقابة اللاحقة على المالية العامة بصفة عامة، والمالية المحلية بصفة خاصة، ومحاولة إيجاد الحلول له لتحسين جودتها وفعاليتها؛
- إبراز دور السلطات العمومية في دعم استقلالية مجلس المحاسبة عن طريق إعادة مؤسسة-Institutionnalisation رقابة مالية لاحقة يقوم بها هذا المجلس وبناء أداة رقابية قوية للمال العام على ضوء دستور 2020. ولمعالجة الإشكالية المطروحة تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي، باعتباره المنهج الأكثر ملاءمة لوصف وتحليل إشكالية الرقابة اللاحقة على الأموال العمومية (أموال الجماعات المحلية في الجزائر)، وكذا تحليل وإظهار دور مجلس المحاسبة كآلية دستورية مكلفة بهذا النوع من الرقابة، ووصف مواطن العجز والقصور، وكذا المنهج التاريخي من خلال استعراض نشأة وتطور مجلس المحاسبة، وذلك ضمن محورين رئيسيين:
- يستهل المحور الأول بتناول الإطار المفاهيمي والقانوني للرقابة اللاحقة على الأموال العمومية، والتعريف بإيجاز لمجلس المحاسبة كجهاز أوكلت له هذه المهمة، وإلقاء نظرة عامة عن مالية الجماعات المحلية وكيفية تنفيذها، في حين يتناول المحور الثاني الأطر الرقابية لمجلس المحاسبة ومجالات تدخله والنتائج المترتبة عنه ذلك، مع تقييم لهذه الرقابة وآفاق تطويرها مستقبلاً، وترتيباً على ذلك يتم طرح جملة من الاقتراحات والتوصيات.
- 1. الإطار المفاهيمي والقانوني للرقابة اللاحقة على الأموال العمومية (مالية الدولة والجماعات المحلية) من طرف مجلس المحاسبة
- من المتعارف عليه أن أساليب وأنواع الرقابة على المالية العامة تختلف باختلاف طبيعة الأنظمة وأيديولوجيتها السياسية ونظمها الإدارية وتوجهاتها الاقتصادية، وبالنظر لتباين معيارها الزمني بها – قبلية أو بعدية - وكذا طبيعة الهيئة المشرفة عليها، ذلك أن "أي نظام إداري ومادي لا تتوفر فيه رقابة فعالة ومنظمة يعتبر نظاماً ناقصاً يفتقر إلى مقومات وجوده" (الطراونة وعبد الهادي، 2011، ص 25).
- من هذا المنطلق تم الاجتهاد في وضع عدة تصنيفات للرقابة على الإنفاق العام، فمن حيث جهة الرقابة يمكن تقسيمها إلى رقابة إدارية ورقابة قضائية ورقابة برلمانية (تشريعية) ورقابة شعبية، ومن حيث توقيت حدوثها تنقسم إلى رقابة سابقة ورقابة لاحقة للتنفيذ، وحسب معيار القائم بها إلى رقابة داخلية ورقابة خارجية، وحسب الأثر إلى رقابة وقائية ورقابة علاجية... الخ.

تخص هذه الدراسة جانباً من هذه التصنيفات، وهو الرقابة اللاحقة التي يمارسها مجلس المحاسبة، والتي تتناول الوقائع المالية المنفذة، في محاولة لإسقاط ذلك على مالية الجماعات المحلية في الجزائر ضمن المحور الثاني من الدراسة. ونتطرق في هذا المحور إلى مفهوم الرقابة اللاحقة على الأموال العمومية (1)، ثم إلى مالية الجماعات المحلية-الميزانية المحلية-بوصفها مجال تطبيق الرقابة اللاحقة (2)، بالإضافة إلى التعريف بمجلس المحاسبة والإصلاحات التي عرفها بصفته أعلى جهاز لهذه الرقابة (3).

1.1. مفهوم الرقابة اللاحقة على الأموال العمومية

اعتمد الفقه الإداري في تقسيمه للرقابة على الأموال العمومية على المعيار الزمني، على اعتبار أن هناك رقابة سابقة (قبلية) ورقابة مستمرة (أثناء التنفيذ) ورقابة لاحقة (بعدية، أي تأتي بعد تنفيذ جميع العمليات المالية)، فما هو مفهومها؟ ما المزايا والعيوب التي تميزها؟

- مفهوم الرقابة اللاحقة: وتسمى بالرقابة البعدية، حيث لا يتم فيها تقويم تصرفات وقرارات الوحدات الإدارية إلا بعد حدوث التصرفات فعلاً، أي بعد إجراء عملية التنفيذ للنفقات، ما يجعلها ذات طابع تقويحي أو تصحيحي (محمود مصطفى، 2020، ص 137)، قصد رصد الأخطاء والانحرافات وتحديدتها، وبالتالي معالجتها وعدم تكرارها مستقبلاً.

لا يقتصر هذا النوع من الرقابة على مراقبة النفقات بل تمتد لتشمل تحصيل الإيرادات وفقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية للبلد والتأكد من دفعها للخزينة العمومية. وتهدف الرقابة على الأموال العمومية بغض النظر على الجهة التي قامت بها (الجهة الإدارية على نفسها أو مصالح وزارة المالية)، وسواء كانت سابقة لصرف النفقات أو لاحقة لها، إلى الحفاظ على الأموال من كل أشكال التلاعب والتبذير والاختلاس، وترشيد الإنفاق العام.

● الرقابة (المالية) اللاحقة بين المزايا والعيوب

من أبرز مزاياها أنها لا تعيق تنفيذ الأعمال ولا تتسبب في تأخير المعاملات المالية لكونها تتم بعد عملية صرف النفقات وبالتالي لا يتم تدخل الجهات الرقابية في الجهات الخاضعة لرقابتها كما هو الحال بالنسبة لسابقتها، كما تتسم بالشمولية، حيث تتيح الإلمام بالعمليات المالية كاملة، وتكون نتائجها مبنية على أساس من الواقع لأنها تأتي بعد إتمام جميع العمليات المالية خلال السنة (المالية) المعنية، وبالتالي تحقيق الأهداف المطلوبة (النفيش، 2018، ص ص 72-73).

رغم ذلك، فإن هذا النوع من الرقابة لا يخلو من النقائص، حيث وجهت له عدة انتقادات، أهمها التأخر في كشف المخالفات المالية، أي بعد أن تكون الأموال قد أنفقت بالفعل، وظهور نتائجها بشكل متأخر نسبياً، ما قد يقلل من فاعليتها، خاصة إذا ما تغيرت الظروف الموضوعية محل الملاحظات كتغير وضعية الشخص المرتكب للخطأ بسبب ظروف النقل أو التقاعد (موفق، 2015، ص 74)، كما تقتصر هذه الرقابة على أسلوب العينات العشوائية (Contrôle par échantillonnage)، وبالتالي استبعاد كشف الأخطاء الواقعة خارج نطاق العينة المأخوذة (الأحول، 2016، ص 103). كما يؤخذ عليها عدم فاعلية دورها الوقائي وعدم قدرتها على منع المخالفات المالية قبل وقوعها أو تفاديها كما هو الحال

بالنسبة للرقابة القبلية، واقتصارها فقط على اكتشاف المخالفات بعد وقوعها وفرض عقوبات بحق مرتكبيها والحيلولة دون وقوعها مستقبلا (الخطيب وشامية، 2018، ص.ص 323-324).

وبالرغم من الانتقادات الموجهة لها، إلا أنه لا غنى عنها من أجل المحافظة على الأموال العامة، والحديث عن الرقابة اللاحقة للأموال العمومية بصفة عامة، وأموال الجماعات المحلية بصفة خاصة يجرنا إلى الحديث بالضرورة، عن ميزانية الجماعات المحلية وكيفية تنفيذها من طرف الأمرين بالصرف في مرحلتها الإدارية، والمحاسبين العموميين في مرحلتها المحاسبية.

2.1. تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية (الميزانية المحلية)

تتمتع الجماعات المحلية، كما سبق ذكره، بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهذا ما يجعل لكل من البلدية والولاية ميزانية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة، وتخضع للقوانين والتنظيمات المعمول بها، خاصة القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية، والذي يعتبر الإطار المرجعي لها، وبسبب عدم مساهمته للمتغيرات والتطورات المالية والاقتصادية التي عرفتها البلاد، جاء القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المتعلق هو الآخر بقوانين المالية ليدرج آليات جديدة في تسيير المالية العمومية (سيدخل حيز التنفيذ في 2023 ليكون قانون المالية لهذه السنة أول قانون يحضر وينفذ وفقا لأحكام هذا القانون العضوي)، والقانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، وقانوني البلدية والولاية ساري المفعول (القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 ورقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، على التوالي)، وكذا مختلف النصوص التنظيمية المعدلة والمتممة.

بالنظر لما جاء في مضمون المادتين 176 من قانون البلدية لسنة 2011 و157 من قانون الولاية 2012، فإن الميزانية عبارة عن جدول تقديرات الإيرادات والنفقات، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بالسير الحسن لمصالح الجماعات المحلية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار.

تشتمل الميزانية المحلية على وثيقتين أساسيتين هما: الميزانية الأولية (Le budget primitif) وهي الوثيقة الأصلية التي يتم إعدادها قبل بدء السنة المالية الجديدة، وتبنى على مجموعة من الوثائق: الميزانية الأصلية ذاتها، جدول تلخيصي يسمح بالتحقق من التوازن بين أقسام الميزانية، وجدول إحصائية ملحق، والميزانية الإضافية (Le budget supplémentaire) التي تعتبر غير إجبارية عكس الميزانية الأولية، وهي استدرائية تسمح بتعديل النفقات والإيرادات، من خلال إعادة النظر في الميزانية الأولية بتصحيحها وتتميمها سواء بالزيادة أو النقصان، تبعا لنتائج السنة المالية السابقة.

كما يرخّص في حالة الضرورة وبصفة استثنائية للمجالس الشعبية التصويت بصفة منفردة على اعتمادات تأخذ اسم "الاعتمادات المفتوحة مسبقا" (les ouvertures de crédits) وهي اعتمادات تفتح قبل التصويت على الميزانية الإضافية، واسم "الترخيصات الخاصة" (les autorisations spéciales) بعد التصويت على هذه الميزانية (الجريدة الرسمية، القانون رقم 11-10، 2011)، غير أن هذه الاعتمادات مرتبطة بوجود مصدر تمويل مقابل أو توفر موارد جديدة.

وتدخل الميزانية المحلية حيز التطبيق بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات ضمن مرحلتين أساسيتين، إحداها إدارية، ويقوم بها الأمر بالصرف وهي من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي وتزول هذه الصفة مع انتهاء الوظيفة حسب أحكام المادة 23 من القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية (القانون رقم 90-21)، وأخرى محاسبية تنفذ من طرف المحاسب العمومي، حيث يعتبر أمين خزانة البلدية محاسباً عمومياً بالنسبة للبلدية وأمين خزانة الولاية محاسباً عمومياً على مستوى الولاية، ويقومان بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات، وضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم المكلفان بحفظها طبقاً للنصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها، وعلى هذا الأساس فهما ينفذان جميع العمليات الواردة في المادة 33 من القانون رقم 90-21، المتعلق بالمحاسبة العمومية، مع إعداد كل منهما لحساب التسيير يشمل فترة تنفيذ الميزانية.

وتتكون ميزانية الجماعات المحلية من نفقات وإيرادات، بحيث تنقسم النفقات إلى نفقات قسم التسيير (الأجور، نفقات صيانة الأملاك، فوائد القروض...)، ونفقات قسم التجهيز والاستثمار (نفقات التجهيز العمومي، تسديد رأسمال القروض...)، وتنقسم الإيرادات إلى إيرادات جبائية وأخرى غير جبائية، ومنها ما يخصص كلياً لهذه الجماعات ومنها ما يخصص جزئياً لها، وتشمل الضرائب والرسوم وعوائد الأملاك والممتلكات والاستغلال، والتي من شأنها تغذية الميزانية المحلية ومواجهة مختلف النفقات.

بخصوص تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، فإنه يخضع إلى رقابة صارمة من مختلف أجهزة الرقابة، منها رقابة لاحقة يمارسها مجلس المحاسبة، حيث تنص المادة 210 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية بأنه: "تتم مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة طبقاً للتشريع الساري المفعول"، كما تنص المادة 175 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية على ما يلي: "يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري للوالي وحساب تسيير المحاسب وتطهيرهما وفقاً للتشريع المعمول به"، وذلك من خلال الرقابة الإدارية والقضائية. وفي العنصر الموالي يتم التعريف بشيء من الإيجاز بمجلس المحاسبة (إنشأؤه، مجال تدخله، أساليب الرقابة التي يعتمدها، تشكيلات غرفه لدراسة الملفات المحالة عليه والفصل فيها...).

3.1. التعريف بمجلس المحاسبة والإصلاحات التي مر بها

يعتبر مجلس المحاسبة من أهم المؤسسات الرقابية التي أولاهها المشرع أهمية بالغة من خلال النص عليها في كل الدساتير الجزائرية بداية من دستور 1976 (بموجب المادة 190 منه) إلى الدساتير اللاحقة بعده (نصت عليه المادة 160 من دستور 1989 و170 من دستور 1996 و192 من دستور 2016، وأخيراً المادة 199 من دستور 2020)، ويعود تأسيسه الفعلي إلى سنة 1980 بموجب القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980، حيث تم منحه صلاحيات إدارية وأخرى قضائية لممارسة الرقابة الشاملة على الجماعات والمؤسسات والهيئات مهما كانت وضعيتها القانونية، إلا أنه تم التراجع عن بعض هذه المكاسب سنة 1990 بموجب القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 الذي ألغى صلاحياته القضائية واقتصر على صلاحيات إدارية محدودة باستبعاد الرقابة على المؤسسات الاقتصادية العمومية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من نطاق تدخله (الجريدة الرسمية، القانون 90-32)، ليعود المشرع من جديد سنة 1995 محاولاً رد الاعتبار لمجلس المحاسبة بموجب الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 (الجريدة الرسمية، الأمر رقم 95-20، 1995)،

وذلك بشكل يكرس الصلاحيات القضائية لهذا الجهاز وتوسيع مجال اختصاصه ليشمل كل الأموال العمومية مهما كان وضعها القانوني (المادة 8 مكرر).

وفي سنة 2010، تم تعديل الأمر رقم 20-95 بموجب الأمر رقم 02-10 المؤرخ في 26 غشت 2010 حيث تم تفعيل دوره في مكافحة الفساد أكثر من ذي قبل ووسع صلاحياته الرقابية ومجال تدخله حيث أصبح من أهم الآليات المعنية بمكافحة الفساد في الجزائر.

ويخضع مجلس المحاسبة حاليا، إضافة إلى أمري سنة 1995 و2010 سالف الذكر، إلى أحكام المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 المحدد للنظام الداخلي للمجلس (يضبط هيكله الإدارية وتشكيلاته القضائية وطرق تسييرها وتنظيمها)، والأمر 95-23 المؤرخ في 26 غشت 1995، الذي يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، المعدل والمتمم.

من أجل ممارسة مهامه، تم تنظيم المجلس في ثماني (08) غرف ذات اختصاص وطني، كل غرفة مكلفة بمراقبة قطاع أو أكثر من القطاعات العمومية (الهيئات الوطنية، الوزارات والمصالح التابعة لها)، وغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، أما فيما يخص مراقبة أموال الجماعات المحلية (البلديات والولايات) والهيئات والمرافق والمؤسسات العمومية ذات الطابع المحلي، الواقعة في دائرة اختصاصها الإقليمي فتتولاها الغرف الإقليمية التسع (09) والموزعة عبر التراب الوطني (الجريدة الرسمية، المرسوم الرئاسي رقم 95-377، 1995)، وقد حدد القرار المؤرخ في 16 يناير 1996، الصادر عن رئيس مجلس المحاسبة، مجال اختصاص الغرف وفروعها، وتتواجد هذه الغرف بمقر ولايات كل من: عنابة، قسنطينة، تيزي وزو، البليدة، الجزائر، وهران، تلمسان، ورقلة، بشار (المادة 11 من المرسوم سالف الذكر). يمكن لهذه الغرف أن تكلف بمساعدة الغرف ذات الاختصاص الوطني في تنفيذ عمليات الرقابة المسجلة في برنامج نشاطها السنوي، ويكون ذلك بناء على قرار رئيس مجلس المحاسبة وبعد أخذ رأي لجنة البرامج والتقارير (الجريدة الرسمية، الأمر 02-10، 2010).

وبخصوص أساليب الرقابة التي يعتمد عليها مجلس المحاسبة، فهي تتنوع بين رقابة شاملة أو انتقائية أو دورية أو مفاجئة أو بعد التبليغ، وحسب الوثائق أو في عين المكان، وهذا ما نصت عليه أحكام الأمر 20-95: " يمارس مجلس المحاسبة رقابته على أساس الوثائق المقدمة، أو في عين المكان، فجائيا أو بعد التبليغ، ويتمتع في هذا الصدد بحق الاطلاع وبصلاحيات التحري..." (الجريدة الرسمية، الأمر 20-95، 1995).

ولدراسة الملفات المحالة على غرفه الوطنية والإقليمية والفصل فيها، يقوم مجلس المحاسبة بعقد جلساته حسب أهمية وطبيعة الملفات المعروضة عليه في تشكيلات مختلفة: تشكيلة كل الغرف مجتمعة، وهي أعلى تشكيلة في مجلس المحاسبة حيث يترأسها رئيس المجلس ويتم تجديد تشكيلتها كل سنة، ولا تصح مداولاتها إلا بحضور نصف أعضائها على الأقل وتبدي رأيها في مسائل الاجتهاد القضائي والقواعد الاجرائية (الجريدة الرسمية، الأمر 20-95، 1995)، وتشكيلة الغرف وفروعها، حيث تتكون الغرفة المجتمعة في تشكيلة مداولة على الأقل من رئيس الغرفة ورئيس الفرع المعني والمقرر المراجع، ويتكون الفرع المجتمع في تشكيلة مداولة على الأقل من رئيس الفرع، وحسب الحالة من المقرر المراجع وقاضي من

الفرع أو من قاضيين اثنين في غياب المقرر المراجع (الجريدة الرسمية، المرسوم الرئاسي رقم 95-377، 1995)، وتشكيله غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، حيث تتكون من رئيس الغرفة وقضاة من بينهم ستة مستشارين على الأقل، يعينون بموجب أمر من رئيس مجلس المحاسبة، ولا تصح مداولاتها إلا بحضور أربعة (4) قضاة على الأقل زيادة على رئيسها (الجريدة الرسمية، الأمر 10-02، 2010).

وعلى المستوى الدولي، يعد مجلس المحاسبة عضوا في كل من المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الانتوساي INTOSAI)، والمنظمة الإفريقية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الأفروساي AFROSAI) والمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأرابوساي ARABOSAI).

2. مجلس المحاسبة آلية دستورية للرقابة اللاحقة على مالية الجماعات المحلية في الجزائر

يعتبر مجلس المحاسبة أعلى هيئة دستورية للرقابة البعدية (اللاحقة) لأموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية للكشف عن أي تلاعب بالأموال العمومية ومساءلة مرتكبي المخالفات المالية، لذلك سنبين في هذا المحور مجالات تدخل مجلس المحاسبة سواء على المستوى الإداري أو القضائي أو الاستشاري (1)، تقدير الرقابة البعدية الممارسة من قبل مجلس المحاسبة (الغرف الإقليمية) وأوجه القصور التي تعاني منها (2)، وأخيرا تفعيل سبل جديدة لتطوير رقابة مجلس المحاسبة (3).

1.2. الأطر الرقابية لمجلس المحاسبة (مجالات الرقابة)

لممارسة عمله الرقابي، خص المشرع مجلس المحاسبة بصلاحيات إدارية وأخرى قضائية، حيث تتمثل الصلاحيات الإدارية في رقابة نوعية التسيير ورقابة تقييم المشاريع والسياسات والبرامج العمومية، بينما تنحصر الصلاحيات القضائية في تقديم الحسابات لمجلس المحاسبة من قبل الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، ومراجعة حسابات المحاسبين العموميين ورقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، بالإضافة إلى ممارسة صلاحيات استشارية بشأن مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العامة والمشاريع التمهيدية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية.

أ. الرقابة الإدارية

أسندت لمجلس المحاسبة اختصاصات إدارية (رقابة إدارية)، يمكن تقسيمها إلى اختصاصين:

• رقابة نوعية التسيير (رقابة الأداء) والنتائج المترتبة عنها

تتمثل هذه الرقابة في "التأكد من نظامية وموثوقية مجموع العمليات المالية والمحاسبية وتلك المتعلقة بالامتلاكات" (مجلس المحاسبة الجزائري، الدليل العملي لرقابة نوعية التسيير، 2019)، وتقييم شروط استعمال وتسيير الأموال والقيم من طرف مصالح الدولة والهيئات والمؤسسات العمومية من حيث الفعالية (مدى تحقيق الأهداف المسطرة) والنجاعة في الأداء (الاستعمال الأحسن للموارد والوسائل) والاقتصاد في التسيير (تحقيق الأهداف بأقل تكلفة)، ومن منطلق أن هذه الرقابة إدارية وليست قضائية، فإن النتائج المترتبة عنها تعتبر غير إلزامية للهيئات المعنية بها، ما قد يحصر صلاحية مجلس المحاسبة في تقديم التوصيات والاقتراحات التي يراها ملائمة لتدعيم آليات الوقاية والحماية والتسيير الأمثل للمال العام والامتلاكات العمومية، من أجل تصحيح الوضع وتحسين فعالية ومردودية تلك الهيئات والمصالح بواسطة مذكرات

تقييمية، ترسل إلى مسؤولي هذه الهيئات والمصالح، وكذا إلى الوزراء والسلطات الإدارية المعنية (الجريدة الرسمية، الأمر 20-95، 1995).

وحتى المذكرات التقييمية قد لا تعالج بعض الوقائع والمخالفات التي يتم الكشف عنها في هذا النوع من الرقابة، الأمر الذي يستدعي اللجوء إلى وسائل قانونية أكثر فعالية وأهمية منها: رسالة رئيس الغرفة، والمذكرة الاستعجالية، والمذكرة المبدئية، ومذكرة الإدراج في التقرير السنوي.

• رقابة تقييم المشاريع والسياسات والبرامج العمومية

يعتبر هذا النوع من الرقابة امتدادا لرقابة نوعية التسيير، ويقوم مجلس المحاسبة من خلاله بـ "تقييم فعالية الأعمال والمخططات والبرامج والتدابير التي قامت بها، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، مؤسسات الدولة أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته، والتي بادرت بها السلطات العمومية على المستويين الاقتصادي والمالي بغية تحقيق أهداف المصلحة الوطنية" (الجريدة الرسمية، الأمر 20-95، 1995)، بحيث تشكل السياسات العمومية استجابة للسلطات العمومية (الدولة والجماعات المحلية) لمشاكل احتياجات المجتمع.

ب. الرقابة القضائية

في مجال ممارسة اختصاصاته القضائية، يملك مجلس المحاسبة صلاحية توقيع الجزاءات (غرامات مالية) بنفسه، وهذا ما يميزه عن أجهزة الرقابة الأخرى، وتتمثل صلاحياته القضائية في:

- تقديم الحسابات: تنص أحكام المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 22 يناير 1996 على أنه "يجب على الآمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين وعلى المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية ومختلف المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، أن يودعوا حساباتهم لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يوليو من السنة الموالية للميزانية المقفلة" (الجريدة الرسمية، المرسوم التنفيذي 96-56، 1996)، وإذا لم يتم الالتزام بهذا الأجل تطبق عدة جزاءات ضد المخالفين.

- مراجعة حسابات المحاسبين العموميين: يتعين على كل محاسب عمومي أن يودع حسابه لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة ولدى كتابة ضبط الغرف الإقليمية بالنسبة للجماعات المحلية والاحتفاظ بكل الوثائق الثبوتية التي قد يطلبها منه مجلس المحاسبة عند الاقتضاء، وينجر على عدم القيام بعملية إيداع الحسابات الجزاءات التالية (الجريدة الرسمية، الأمر 10-02، 2010):

- إصدار غرامة مالية تتراوح ما بين 5.000 دج و 50.000 دج ضد المحاسب العمومي المتسبب في تأخير إيداع حسابات التسيير أو عدم إرسال الوثائق والمستندات الثبوتية أو عدم تقديمها.

- تطبيق إكراه مالي على المحاسب، بعد انقضاء أجل يحدده المجلس في الأمر الذي يرسله إليه من أجل تقديم حسابه، قدره 500 دج عن كل يوم تأخير لمدة لا تتجاوز 60 يوما. وبالنسبة للآمرين بالصرف التابعين للهيئات العمومية، فإنه يجب

عليهم تقديم حساباتهم الإدارية بنفس الكيفيات والآجال المحددة للمحاسبين العموميين، وإذا حصل تأخير في إيداعها فإنه يترتب عنه تطبيق نفس الجزاءات المذكورة آنفاً. ويترتب عن مراجعة حسابات المحاسبين العموميين ما يلي (الجريدة الرسمية، الأمر 20-95، 1995):

- إبراء ذمة المحاسب العمومي: إذا لم تسجل على مسؤوليته أي مخالفة بصدد التسيير الذي تم فحصه، ويكون ذلك بقرار نهائي.

- وضع المحاسب العمومي في حالة مدين: إذا تبين من عمليات المراجعة وجود مخالفات في التسيير (نقص مبلغ أو صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة أو إيراد غير محصل)، يتم وضع المحاسب في حالة مدين.

- رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

تضطلع غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بالنظر في التصرفات المالية التي تشكل خرقاً لقواعد الانضباط، حيث تنص المادة 87 من الأمر 20-95 على أنه: " يتأكد مجلس المحاسبة من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية..."، وتحدد المادتان 88 و 91 من الأمر 20-95، سالف الذكر، المخالفات التي تشكل خرقاً لهذه القواعد، وفيما يلي ذكر لبعضها: الأخطاء والمخالفات التي تشكل خرقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات، استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة بالمفهوم الواسع لأهداف غير الأهداف التي منحت لأجلها صراحة، الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقاً لقواعد الرقابة القبلية، الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية، عدم احترام الأحكام القانونية المتعلقة بمسك المحاسبات وسجلات الجرد والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية... إلخ. ويعاقب على هذه الأخطاء والمخالفات بغرامات يصدرها المجلس في حق مرتكبها، على أن لا تتعدى المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكاب المخالفة، وإذا تمت معاقبة الخطأ بعد مضي عشر (10) سنوات من ارتكاب الخطأ، فإنه لا يمكن إصدار الغرامات في مجال الانضباط في تسيير الميزانية والمالية (الجريدة الرسمية، الأمر 20-95، 1995)، وتكون القرارات التي تصدرها هذه الغرفة قابلة للاستئناف أمام تشكيلة كل الغرف مجتمعة لمجلس المحاسبة.

ج. الصلاحيات الاستشارية

يستشار مجلس المحاسبة بشأن المشاريع التمهيدية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية ويعد في هذا الشأن تقريراً تقييمياً يرسله إلى الحكومة التي ترسله بدورها إلى الهيئة التشريعية بعنوان السنة المالية المعنية مرفوقاً بمشاريع القوانين المرتبط بها، كما يمكن استشارته في مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العامة. إضافة إلى عرض دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية على المجلس من طرف السلطات العليا (الوزير الأول)، شريطة أن تدخل في مجال اختصاصاته (الجريدة الرسمية، الأمر 20-95، 1995)، إلا أن الدور الاستشاري لمجلس المحاسبة لم يتم تجسيده ميدانياً وأن هذه الاستشارات تكتسي طابعاً غير إلزامي، فقد جاءت التقارير السنوية للمجلس في العديد من المرات محملة بالعديد من المقترحات الوقائية لحماية المال العام غير أنها بقيت دون تطبيق (مزيتي، 2020، ص.ص 281-282).

2.2. تقييم الرقابة البعيدة الممارسة من قبل مجلس المحاسبة

يواجه مجلس المحاسبة عدة عراقيل من شأنها أن تحول دون إنجاز مهامه الرقابية على أكمل وجه، منها ما هو مرتبط بالجانب البشري والتنظيمي ومنها ما هو مرتبط بنوعية أنشطته وتقاريره والجزاءات التي تترتب عنها، وعلاقاته بالأجهزة الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة المالية ومكافحة الفساد، يمكن توضيحه فيما يلي:

- العدد الهائل للهيئات الخاضعة لرقابة المجلس وعدم إلزامية تقاريره: يبقى دور مجلس المحاسبة محدودا، بالنظر لعدم إلزامية تقاريره وبعدها الاستشاري، إلى جانب نقص الوسائل المادية الموضوعة تحت تصرفه وتحديث الوسائل اللازمة لتفعيل دوره، لاسيما بإدخال الرقمنة وتكييف عمله والتحول التكنولوجية، ما يجعل رقابته مجرد إجراء روتيني تقليدي، لدرجة أن هناك من يرى أنه يتميز بانعزاله وانطوائه على نفسه بعيدا عن التطور والتقدم الحاصل في ميدان الرقابة المالية والمعايير الدولية التي تعمل على محاربة التمييز والغش والفساد (ساحل، 2017، ص 293).

رغم ذلك تجدر الإشارة إلى أن المجلس قطع أشواطاً متميزة في هذا المجال، لاسيما من خلال مشروع التوأمة المؤسسية بين مجلس المحاسبة ونظيره الفرنسي والبرتغالي، الذي انطلق في يناير 2016، تحت عنوان "تعزيز القدرات المؤسسية لمجلس المحاسبة في مجال الرقابة القضائية وتنفيذ قانون المالية ونوعية التسيير" (مجلس المحاسبة الجزائري، النشرة الإعلامية الداخلية، 2018)، لمدة 28 شهرا، وتم تمويل المشروع من طرف الاتحاد الأوروبي بمبلغ 1.721.000,00 أورو للاستفادة من أفضل الممارسات الفرنسية البرتغالية وتكييفها مع السياق الجزائري (BENAMMAR, 2020, p.p 351-352)، وكذا توقيع مذكرة التفاهم مع مجلس المحاسبة الهولندي للفترة 2016-2021، وكذا من خلال نشاطات التعاون الدولي.

- محدودية الموارد البشرية للغرف الإقليمية واتساع نطاق اختصاصها الإقليمي: تعاني الغرف الإقليمية للرقابة على أموال الجماعات المحلية من نقص حاد في المورد البشري يسجله الجدول الآتي الذي يبين توزيع المورد البشري عبر الغرف الإقليمية التسعة (9) لمجلس المحاسبة، ومجال اختصاص كل غرفة (عدد الولايات والبلديات)، وكذا عدد الحسابات التي تغطيها كل غرفة.

جدول رقم 01: توزيع المورد البشري عبر الغرف الإقليمية ومجال اختصاصاتها

الغرفة الإقليمية	مجال الاختصاص الإقليمي		مجموع عدد الحسابات التي تغطيها الغرفة (حساب إداري وحساب تسيير)	التعداد البشري
	البلديات	الولايات		
عنابة	191	عنابة، سكيكدة، الطارف، قالمة، سوق أهراس، تبسة، أم البواقي.	389 حسابا، منها 198 حسابا إداريا (بما فيها 7 حسابات إدارية ولائية و 191 حساب تسيير).	10 قضاة.
قسنطينة	---	قسنطينة، ميله، جيجل، باتنة، بسكرة، سطيف، خنشلة.	---	08 قضاة.
تيزي وزو	277	تيزي وزو، بجاية، بومرداس، برج بوعريش، مسيلة، البويرة.	560 حسابا، منها 283 حسابا إداريا (بما فيها 6 حسابات إدارية ولائية و 277 حساب تسيير).	09 قضاة ومدققا ماليا واحدا.
البلدية	218	البلدية، عين الدفلى، المدية، الشلف، الجلفة، تيسمسيلت.	442 حسابا، منها 224 حسابا إداريا (بما فيها 6 حسابات إدارية ولائية و 218 حساب تسيير).	12 قاضيا ومدققان ماليان.
الجزائر	85	الجزائر، تيبازة.	172 حسابا، منها 87 حسابا إداريا (بما فيها 04 حسابين إداريين ولائيين و 85 حساب تسيير).	08 قضاة و 04 مدققين ماليين
وهران	159	وهران، مستغانم، غليزان، معسكر، سعيدة.	323 حسابا، منها 164 حسابا إداريا (بما فيها 5 حسابات إدارية ولائية و 159 حساب تسيير).	09 قضاة.
تلمسان	187	تلمسان، سيدي بلعباس، عين تموشنت، تيارت، النعامة.	379 حسابا، منها 192 حسابا إداريا (بما فيها 5 حسابات إدارية ولائية و 187 حساب تسيير).	10 قضاة ومدققا ماليا واحدا.
ورقلة	104	ورقلة، غرداية، الأغواط، إليزي، الوادي، تمنراست.	214 حسابا، منها 110 حسابا إداريا (بما فيها 6 حسابات إدارية ولائية و 104 حسابات تسيير).	07 قضاة ومدققا ماليا واحدا.
بشار	73	بشار، تندوف، أدرار، البيض	150 حسابا، منه 77 حسابا إداريا و 73 حساب تسيير.	07 قضاة.

المصدر: من إعداد الباحثين اعتمادا على:

- بالنسبة لمجال الاختصاص الإقليمي للغرف: القرار المؤرخ في 16 يناير 1996، مصدر سابق.
- بالنسبة لعدد الحسابات الخاضعة لرقابة الغرف وتعدادها البشري: موقع مجلس المحاسبة /غرف-الرقابة <https://www.ccomptes.dz/wp/>، والتقرير السنوي لمجلس المحاسبة 2021 على الموقع: <https://www.ccomptes.dz/ar/content/uploads/2022/01/RA.2020-AR.pdf> ، تم الاطلاع بتاريخ 2022/07/01 على الساعة 21:26.

يتبين من الجدول أعلاه النقص الحاد في الموارد البشرية لهذه الغرف مقارنة بعدد الولايات والبلديات والهيئات العمومية الخاضعة لرقابتها. فعلى سبيل المثال، يقدر تعداد الغرفة الإقليمية لمجلس المحاسبة بتيزي وزو بتسعة (9) قضاة، يغطون مجال اختصاصها الإقليمي الذي يشمل 6 ولايات و277 بلدية، بمجموع 560 حساباً (بين حساب إداري وحساب تسيير)، بالإضافة إلى مهام أخرى تتعلق برقابة نوعية التسيير، والمشاركة في الأعمال المرتبطة بإعداد التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية.

كما يلاحظ أن عدد الغرف الإقليمية محدود جداً، بالنظر لعدد البلديات والولايات والمؤسسات المحلية التي تدخل ضمن اختصاص كل غرفة، بالإضافة إلى الاقتصار على إنشاء فرعين فقط بكل غرفة بدل أربعة فروع (تشير المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس المحاسبة (المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995) إلى تقسيم كل غرفة من الغرف الوطنية والإقليمية إلى فروع لا يتجاوز عددها أربعة (4)، غير أن القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996 الذي أصدره رئيس مجلس المحاسبة، تطبيقاً لأحكام هذه المادة، اقتصر على إنشاء فرعين فقط بكل غرفة، وتم العمل بذلك إلى غاية اليوم). إن هذه الوضعية تؤثر بلا شك على دور الغرف الإقليمية في رقابة أموال الجماعات المحلية، غير أنه وأمام هذه الوضعية، يلجأ مجلس المحاسبة في الكثير من الحالات إلى الاستعمال العقلاني لموارده عن طريق تحديد أولوياته في انتقاء الهيئات والوحدات عند إعداد برنامج الرقابة للسنة المعنية.

- معاینات تتميز بطابع التكرار وتوصيات يغلب عليها أحيانا طابع العموم بعيدا عن التدقيق

لتقييم دور الغرف الإقليمية لمجلس المحاسبة في الرقابة على شروط تسيير الموارد المالية والوسائل المادية والأموال العمومية للجماعات المحلية، تم تسليط الضوء على عينة من مذكرات الإدراج التي تقوم هذه الغرف بإنجازها وتدرج في تقرير المجلس لسنتي 2020 و2021، والجدول التالي يلخص ما جاء في هذه المذكرات من معاینات وتوصيات.

جدول رقم 02: أهم المعايينات والتوصيات المدرجة في تقرير المجلس لسنتي 2020 و 2021 (تخص الجماعات المحلية)			
أهم التوصيات	أهم المعايينات	عنوان مذكرة الإدراج في التقرير السنوي	التقرير السنوي نوي 2021 (تنفيذا لبرنامج 2019)
- اعتماد دفتر شروط يحدد حقوق وواجبات الهيئات المتدخلة في مجال توفير خدمات الإنارة العمومية (الولاية، البلديات، المؤسسة)؛ - حث البلديات على تبني استخدام الطاقات المتجددة .	- غياب دفتر شروط يضبط العلاقات بين مؤسسة "متيجة إنارة"، الولاية والبلديات ، - خلافات بين البلديات ومؤسسة الإنارة حول الأسعار المطبقة وأسلوب تدخل هذه الأخيرة،	تسيير خدمة الإنارة العمومية على مستوى بلديات ولاية البليدة.	
- إعداد دليل يحدد بدقة مختلف مراحل الإنضاج لمشاريع التجهيز المحلي والسهر حتما على طلب الموافقة المسبقة لهذه المشاريع من طرف المصالح التقنية المختصة قبل تسجيلها والبدء في تنفيذها.	- الوعاء العقاري غير متاح دائما، وعدم الأخذ بعين الاعتبار لوضعية الشبكات المختلفة عند تسجيل المشاريع، - معايير تقييم الأخذ بالاستشارة الفنية ناقصة، - عدم احترام الدراسة الأولية، والتخلي عن مهمة المتابعة.	دراسات الإنضاج والاستشارة الفنية لبرامج التجهيز العمومي للجماعات المحلية.	
- إلزام الجمعيات بمسك محاسبة موثوقة وشفافة كشرط مسبق لمنح أية إعانة، - تعزيز آليات وإجراءات الرقابة الداخلية على مستوى الهيئات المانحة لضمان أحسن متابعة لاستعمال الإعانات الممنوحة.	- منح الإعانات في غياب مداوات الهيئات المؤهلة (المجلس الشعبي الولائي والبلدي)، - غياب دفتر الشروط، ونقص الشفافية في التسيير المالي للجمعيات، - عدم تقديم حالة صرف الإعانات المالية الممنوحة سابقا من طرف الجمعيات.	الإعانات الممنوحة للجمعيات المحلية من طرف ولاية وبلديات البيض.	
- حث البلديات على وضع برامج تنمية سنوية ومتعددة السنوات والسهر على إنشاء إعادة تأهيل وتثمين الممتلكات المنتجة وللمداخيل.	- أملاك منجزة دون مستوى الإمكانيات المتاحة، - نقائص في تحصيل الإيجار والرسوم، - عدم تطبيق الرسوم المتعلقة بنشاط الممتلكات المنجزة.	إنجاز واستغلال الأملاك المنتجة للمداخيل لبلديات بجاية والأخضرية وعزازقة والمسيلة وبرج بوعريج ودلس.	
- اتخاذ إجراءات استعجالية من أجل تحقيق مردودية مثلى للحقوق	- عدم تجسيد التنظيم الداخلي للخزائن البلدية، وعدم منحها وسائل	الإيرادات الجبائية في البلديات	٣٦

عمل كافية، - نقص التأطير والأعوان التقنيين المؤهلين في التحصيل، - عدم توفر معلومات دقيقة ومفيدة من جانب الأمرين بالصرف تسمح بتعريف المدينين عند الشروع في الملاحظات الخاصة بالتحصيل ، - غياب إجراءات داخلية، موثوقة وشفافة لتحصيل الحقوق المتكفل بها.	التابعة لولايات تلمسان، سيدي بلعباس، عين تموشنت والنعام.	والرسوم البلدية، - ترقية نشاطات التكوين في مجال الجباية لفائدة مستخدمي البلديات.
- افتقار المدارس الابتدائية للمرافق الأساسية المطلوبة، - تكفل غير كاف بالاحتياجات بالرغم من أهمية الموارد المالية المسخرة، - عدم التحكم في إجراءات الطلب العمومي في تموين المطاعم المدرسية، - ممارسة نشاط النقل المدرسي من دون رخصة الاستغلال، وارتفاع تكلفته.	تسيير المدارس الابتدائية في البلديات التابعة لولايات الأغواط، تامنغست، إيليزي، غرداية، الوادي، ورقلة.	- الإسراع في تطبيق الأحكام القانونية والتنظيمية الجديدة المتعلقة بقطاع التربية للطور الابتدائي وتفعيل عمل مجلس التنسيق والتشاور المنشأ على مستوى البلديات بموجب أحكام المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 16-226 الذي يحدد القانون الأساسي النموذجي للمدرسة الابتدائية.
- هيمنة أشغال التزيين الخارجي على حساب المحاور الأخرى لإعادة الاعتبار، - التكفل بعمليات إعادة تأهيل خارجة عن مجال تدخل الصندوق؛ - تسديد نفقات من الصندوق غير ضرورية ووجود ديون غير مسددة.	صندوق إعادة الاعتبار للحظيرة العقارية لبلديات ولايتي البليدة والمدية.	- اتخاذ الإجراءات الكفيلة بزيادة إيرادات الصندوق، - التقيد بمدونة نفقات الحساب المنصوص عليها في النصوص القانونية والتنظيمية المسيرة له، وعدم التكفل بعمليات خارجة عن مجاله.
- عدم التزام البلديات بدقة الأحكام التنظيمية المنصوص عليها في مجال الجرد؛	الأموال المنقولة في البلديات التابعة لولايات وهران، معسكر، غليزان،	- التقيد التام بالأحكام التشريعية والتنظيمية في مجال عمليات الجرد والسهر على الحماية والمتابعة الصارمة لحركة الأملاك المنقولة؛

	مستغانم وسعيدة.	- عدم احترام إجراءات إلغاء الاستعمال والتنازل عن الأملاك ؛ - نقص في تنظيم حظائر العتاد المتحرك مع غياب أدوات التسيير ؛ - ارتفاع نفقات الصيانة والتصليح. - استعمال محدود لتجهيزات الإعلام الآلي.	- وضع إجراءات رقابة داخلية صارمة من أجل ترشيد النفقات المرتبطة بحظيرة العتاد المتحرك بغرض تفادي كل أشكال التبذير.
--	-----------------	---	---

المصدر: من إعداد الباحثين اعتمادا على موقع مجلس المحاسبة الجزائري ، التقارير السنوية (2020، 2021) ، متوفرة على الرابط : (<https://www.ccomptes.dz/ar>) تقارير-سنوية)،

تاريخ الاطلاع: 2022/06/21.

نلاحظ من خلال هذا الجدول أن المعاينات تتميز بطابع التكرار، وأن التوصيات والاقتراحات التي تقدمها الغرف الإقليمية، والتي تهدف إلى تعزيز آليات الرقابة الداخلية وإرساء تسيير سليم وفعال للأموال والممتلكات العمومية، يغلب عليها طابع العموم وغير دقيقة أحيانا، حيث تكتفي هذه الغرف، في الكثير من الأحيان، بتقديم توصيات تحت على التقيد التام بالأحكام التشريعية والتنظيمية.

- بالنسبة لنشر التقارير السنوية

يتعين على مجلس المحاسبة أن يعد تقريراً سنوياً يبين من خلاله المعايينات والملاحظات والتقييمات الرئيسية الناجمة عن أشغال تحرياته، مرفقة بالتوصيات التي يرى أنه يجب تقديمها بالإضافة إلى ردود وأجوبة المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية المرتبطة بذلك، بعد ذلك يقوم مجلس المحاسبة بإرساله إلى رئيس الجمهورية وإرسال نسخة منه إلى الهيئة التشريعية، كما ينص على ذلك الأمر رقم 95-20 على أن هذا التقرير ينشر كلياً أو جزئياً في الجريدة الرسمية دون تحديد الجهة التي تقوم بالنشر هل هي السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أو مجلس المحاسبة ممثلاً في رئيسه؟ فيما يتعلق بالمدة التي يجب خلالها نشر التقرير احتساباً من تاريخ صدوره، لم ينص ذات الأمر على إلزامية ودورية النشر، الأمر الذي كان له حيزاً كبيراً من التأثير على نشر التقرير السنوي، وبذلك نجد أنه منذ نشأة مجلس المحاسبة سنة 1980 إلى غاية 2019، لم ينشر سوى ثلاثة تقارير فقط، الأول تم نشره سنة 1997 (الجريدة الرسمية، التقرير السنوي لمجلس المحاسبة 1995، 1997) وهو التقرير الخاص بسنة 1995 (نشره بعد سنتين)، أما التقرير الثاني فقد نشر سنة 1999 (الجريدة الرسمية، التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنتي 1996 و1997، 1999) وهو التقرير الخاص بسنتي 1996-1997 (نشره بعد سنتين)، وبالنسبة للتقرير الأخير لسنة 2019 فقد نشر في نفس السنة (الجريدة الرسمية، التقرير السنوي لمجلس المحاسبة 1999، 1999). والملاحظ أن عدد التقارير المنشورة ضئيل جداً إذا ما قورن بما تنشره بعض مجالس دول أخرى في العالم، ففي فرنسا مثلاً، تم نشر 82 تقريراً سنة 2012، أي بمعدل تقرير كل أربعة (4) أيام (DAOUDI, 2016, p.23).

والجدير بالذكر بالنسبة لإشكالية النشر، فقد قام المجلس بنشر تقريره لسنة 2018 و2019 على موقعه الإلكتروني (www.ccomptes.dz)، وكذا الأمر بالنسبة لتقارير تتعلق ببعض السنوات السابقة، وفي هذا إضفاء للشفافية على أعمال المجلس وتكريس الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق والإحصائيات. أما فيما يخص الجهة التي تتكفل بنشر التقرير السنوي، فقد خص دستور 2020 في مادته 199 رئيس المجلس بمهمة نشر التقرير للرأي العام، بعدما كانت هذه المهمة غير واضحة في النصوص القانونية السابقة.

- بالنسبة للبرامج الرقابية لمجلس المحاسبة والأعمال المنجزة من قبل الغرف الوطنية والإقليمية

تصادق لجنة البرامج والتقارير (Comité des Programmes et des Rapports) سنوياً وبرئاسة رئيس مجلس المحاسبة على الاقتراحات المقدمة من قبل الغرف الوطنية والإقليمية المتضمنة برامج نشاط رقابة المجلس، ولمعرفة أكثر لدور المجلس في الرقابة، تم تحليل نشاط المجلس من خلال البرامج الرقابية، ويتعلق الأمر بعمليات رقابية مرتبطة بإعداد التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية (الوزارات والسلطات العمومية وكذا الجماعات المحلية)، وعمليات تخص رقابة نوعية التسيير (مصالح خارجية وغير ممرضة، جماعات محلية، مؤسسات عمومية ذات طابع إداري...)، وأخرى مرتبطة بمراجعة حسابات عدة أصناف من المراكز المحاسبية (خزينة الولاية، خزائن البلديات...)، والجدول التالي يلخص برامج نشاط العمليات الرقابية للفترة الممتدة من 2017 إلى 2021.

جدول رقم 03: توزيع برنامج النشاط الرقابي لمجلس المحاسبة حسب نوع العملية للفترة (2017-2021)

2021		2020		2019		2018		2017		السنوات برامج نشاط الرقابة
%	العمليات المبرمجة	%	العمليات المبرمجة	%	العمليات المبرمجة	%	العمليات المبرمجة	%	العمليات المبرمجة	
6,88	42	6,79	45	5,71	49	6,84	61	5,51	57	أعمال تتعلق بإعداد ت.م.ت.ق. ض.م.*
20,49	125	16,91	112	16,80	144	18,51	165	14,61	151	ر.ن.ت.**
72,62	443	76,28	505	77,47	664	74,63	665	79,86	825	م.ح.م.ع.***
100	610	100	662	100	857	100	891	100	1033	المجموع

المصدر: من إعداد الباحثين اعتمادا على برامج الرقابة لمجلس المحاسبة للفترة (2017-2021) على الموقع: <https://www.ccomptes.dz/ar/>

، تم الاطلاع بتاريخ 2022/07/14 على الساعة 08:27.

* أعمال رقابية تتعلق بإعداد التقرير التقني حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية.

** رقابة نوعية التسيير. *** مراجعة حسابات المحاسبين العموميين.

من خلال معاينة مسار نشاط البرامج الرقابية لمجلس المحاسبة للفترة 2017-2021، نلاحظ أنها في انخفاض مستمر من سنة إلى أخرى، فمن سنة 2017 إلى 2018 تم تسجيل انخفاض قدره 142 عملية (-13.75%)، ومن 2018 إلى 2019 قدر الانخفاض بـ 34 عملية (-3.81%)، بينما سجل انخفاض كبير بـ 195 عملية بمعدل (-22.75%) بين سنتي 2019 و2020، وتقلص حجم أعمال مجلس المحاسبة بين سنتي 2020 و2021 إلى 52 عملية (-7.85%).

كما نلاحظ أن عدد العمليات الرقابية المبرمجة لفئة المحاسبين العموميين (مراجعة الحسابات) من خلال السنوات الخمس محل المقارنة لا تنخفض عن أربعة أضعاف العدد مقارنة بعدد العمليات المسطرة لفئة الآمرين بالصرف، فقد بلغت نسبة 79,86% من مجموع العمليات المبرمجة سنة 2017، و77,47% سنة 2019، و72,62% سنة 2021، أي أن رقابة المجلس تكاد تنحصر في الرقابة القضائية (فئة المحاسبين دون الميسرين).

- نسبة الالتزام بالبرامج السنوية للرقابة

بالإضافة إلى المنحى التنازلي لوضعية العمليات الرقابية المبرمجة خلال الفترة 2017-2021، فإن البرامج المسطرة تعرف بعض التعثر في تنفيذها، وفيما يلي عينة على مدى تنفيذ هذه البرامج (نسبة الالتزام بالبرنامج) تخص سنتي 2018 و2019.

جدول رقم 04: نسبة الالتزام بالبرنامج (العمليات المنفذة/العمليات المبرمجة) لسنتي 2018 و2019

السنة	2018				2019			
	العمليات المبرمجة (1)	العمليات المنفذة (2)	العمليات غير المنفذة (1) - (2)	نسبة الالتزام بالبرنامج	العمليات المبرمجة (1)	العمليات المنفذة (2)	العمليات غير المنفذة (1) - (2)	نسبة الالتزام بالبرنامج
توزيع العمليات	891	874	17	98%	857	797	60	93%

المصدر: من إعداد الباحثين اعتمادا على التقارير السنوية لمجلس المحاسبة على الموقع: /تقارير-سنوية/ <https://www.ccomptes.dz/ar>. تاريخ الاطلاع 2022/07/14 على الساعة 11:27.

أدى تنفيذ برنامج نشاط رقابة مجلس المحاسبة لسنة 2018 إلى مباشرة 874 عملية رقابية من بين 891 عملية مبرمجة، أي بفارق 17 عملية مبرمجة لم يتم تنفيذها، وبنسبة التزام تقدر بـ 98%، أما بخصوص برنامج 2019 فإن نسبة الالتزام تقلصت إلى 93%، أي بفارق 60 عملية غير منفذة.

3.2. نحو تفعيل سبل جديدة لتطوير رقابة مجلس المحاسبة

إن تخصيص المؤسس الدستوري لمادة تتعلق بمجلس المحاسبة في دستور 2020، والتي هي المادة 199 (الفصل الثاني) (مجلس المحاسبة) من الباب الرابع (مؤسسات الرقابة))، حيث جاءت بمفاهيم ومصطلحات جديدة وإعادة صياغة أخرى كانت موجودة من قبل، يعني وجود رغبة صريحة في إعادة مؤسسة-Institutionnalisation رقابة مالية لاحقة يقوم بها مجلس المحاسبة وبناء أداة رقابية قوية للمال العام، ويعبر عن إرادة السلطات العمومية في دعم استقلاليته.

- إيداع الحسابات:

إضافة إلى أنه أكد على دور مجلس المحاسبة في تحقيق الحكم الراشد والشفافية في التسيير المالي العمومي، فقد أكد دستور 2020 صراحة على أن المجلس مؤسسة عليا مستقلة للرقابة، وجاء بمفهوم "إيداع الحسابات" أو تقديمها إلى مجلس المحاسبة كإجراء لمساءلة كل شخص أوكلت له مهمة تسيير المال العام والتصرف فيه، وإضفاء طابع الشفافية عن هذا التسيير.

- عهدة رئيس مجلس المحاسبة واستقلالية المجلس: لعل أهم ما جاء به دستور 2020، ولأول مرة، هو تحديد عهدة رئيس المجلس بعهدة واحدة قابلة للتجديد مرة واحدة فقط (المادة 199، الفقرة 3). وبهذا تكون قد حررت رئيس المجلس من إمكانية تعرضه لأي ضغوط من أي مؤسسة في الدولة، من جهة، وعززت استقلالية المجلس من جهة أخرى في أداء مهامه من دون توجيه أو تأثير خارجي. لكن هناك من يرى بأن دسترة تعيين رئيس المجلس من قبل رئيس الجمهورية بدل آلية

الانتخاب مناقض لمقتضيات دولة القانون والمؤسسات التي يجب أن يكون أساسها الانتخاب بدل التعيين في المؤسسات الرقابية في البلاد زيتوني، 2021، ص.28).

- نشر تقارير المجلس: حسب المادة 199 من دستور 2020، في فقرتها الثالثة، فإن رئيس المجلس هو من يتولى مهمة نشر التقرير السنوي للرأي العام بعدما كانت غير واضحة في النصوص القانونية السابقة، وهذا بعد رفعه لهذا التقرير إلى رئيس الجمهورية.

وفي الأخير، تجدر الإشارة إلى أن مجلس المحاسبة مقبل على عملية التصديق على حسابات الدولة "Certification des comptes de l'Etat" تطبيقاً لأحكام القانون العضوي رقم 15-18 المؤرخ في 2 ديسمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية، والذي سيدخل حيز التطبيق سنة 2023، حيث سيعمل على نقل المالية العمومية في الجزائر من التسيير المرتكز على الوسائل حسب القانون رقم 17-84 إلى التسيير المرتكز على النتائج وفق القانون العضوي رقم 15-18.

كما أن تدعيمه بكل الضمانات والوسائل الكافية التي تحقق له الاستقلالية التامة في أداء مهامه الرقابية رهين بصدور القانون العضوي (الفقر الأخيرة من المادة 199) الذي يحدد تنظيم مجلس المحاسبة وعمله واختصاصاته والجزاءات المترتبة عن تحرياته، والقانون الأساسي لأعضائه، كما يحدد علاقاته بالهيكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش ومكافحة الفساد (القانون ينتظر صدوره في الأيام القادمة).

4. خاتمة:

عالجت هذه الورقة البحثية موضوع الرقابة اللاحقة التي يمارسها مجلس المحاسبة على الأموال العمومية بصفة عامة ومالية الجماعات المحلية بصفة خاصة، وأهميتها في التقليل من حدة الانحرافات والأخطاء المالية، وذلك للتأكد من أن كافة التصرفات المالية تتم وفقاً لأحكام القوانين والتنظيمات سارية المفعول، وتهدف إلى المحافظة على المال العام من الضياع وسوء الاستعمال لكنها تبقى غير كافية، وهذا ما يبرر لجوء الدولة إلى استحداث هيئات متخصصة في مكافحة الفساد والوقاية منه وحماية المال العام، كالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والديوان المركزي لقمع الفساد، والسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته... الخ.

وفي الأخير يتوجب علينا عرض مجموعة من التوصيات التي نجدها ضرورية ومن ثم ندعو إلى الأخذ بها:

- الأخذ باقتراحات وتوصيات مجلس المحاسبة الواردة في التقارير الرقابية على محمل الجد والعمل بها مع التركيز على قطاع الخدمات المرتبطة بالحياة اليومية للمواطن،

- عصنة آليات عمل مجلس المحاسبة من خلال تدعيم وممارسة الرقابة اللاحقة بالوسائل التكنولوجية الحديثة، والمؤهلات العلمية والخبرات الميدانية، وذلك بشكل يتلاءم مع مركزه القانوني ويتماشى مع المعطيات الاقتصادية الاجتماعية والسياسية الجديدة،

- إعادة هيكلة مجلس المحاسبة بإنشاء غرف إقليمية جديدة لرقابة الجماعات المحلية ضرورة ملحة يملها استحداث الولايات الجديدة، حيث أصبح العدد 58 ولاية بعدما كان 48 ولاية، وتدعيمها بالعنصر البشري الكافي للقيام بمهامها بالشكل المطلوب،

- تنسيق العمل بين مجلس المحاسبة والهيئات الرقابية الأخرى في الدولة في إطار التعاون والتكامل بينهم وتبادل المعطيات والمعلومات، وذلك لتفادي الازدواجية في المهام وضمان فاعلية ونجاح العملية الرقابية.
- ضرورة مراجعة وتحيين النصوص القانونية المتعلقة بالرقابة على المالية العامة عموماً وعلى المالية المحلية خصوصاً، وذلك تماشياً مع أحكام القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، والهادف إلى الانتقال من منطق ميزانياتي يركز على الإمكانيات والإجراءات نحو منطق يركز على النتائج، واعتماد مبدأ الحكامة في التسيير المالي بالتحكم في النفقات.

6. قائمة المراجع:

• النصوص القانونية:

1. المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتضمن دستور 2020، الجريدة الرسمية العدد 82، الصادر بتاريخ 30 ديسمبر 2020.
2. الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 39، الصادر بتاريخ 23 يوليو 1995، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-02، المؤرخ في 26 غشت 2010، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادر بتاريخ أول سبتمبر 2010.
3. القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37، الصادر بتاريخ 3 يوليو 2011.
4. القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12، الصادر بتاريخ 29 فبراير 2012.
5. المرسوم الرئاسي رقم 95-377، المؤرخ في 20 نوفمبر 1995، المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 72، الصادر بتاريخ 26 نوفمبر 1995 المعدل والمتمم.

• الكتب:

- باللغة العربية

- 1- حسين أحمد الطراونة وتوفيق صالح عبد الهادي. (2011). الرقابة الإدارية. عمان (الأردن): دار الحامد للنشر والتوزيع.
- 2- خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية. (2018). أسس المالية العامة (الإصدار ط1). الأردن (عمان): دار وائل للنشر والتوزيع.
- 3- صادق أحمد علي النفيش. (2018). الرقابة على الإنفاق العام، دراسة مقارنة. الإسكندرية (مصر): المكتب الجامعي الحديث.
- 4- فتحى محمد محمد الأحول. (2016). الرقابة على أموال الدولة العامة. الاسكندرية (مصر): دار الجامعة الجديدة.

- 5- مجلس المحاسبة الجزائري، الدليل العملي لرقابة نوعية التسيير، الجزائر: المطبعة الرسمية، 2019.
- 6- مجلس المحاسبة الجزائري، النشرة الاعلامية الداخلية، العدد 20، جوان 2018.
- 7- محمد ساحل. (2017). المالية العامة (الإصدار ط1). الجزائر: جسور للنشر والتوزيع.
- 8- محمد محمود مصطفى. (2020). مفهوم الرقابة الإدارية وأهميتها (الإصدار ط1). الأردن: دار ومكتبة الكندي للنشر والتوزيع.

• المقالات:

-باللغة العربية:

- 1- فاتح مزيتي. (2020). مجلس المحاسبة الجزائري بين الاستقلال والتبعية. المجلة الجزائرية للأمن الانساني. المجلد 05، العدد 2.
- 2- محمد زيتوني وعبير بوعكاز. (2021). قراءة تحليلية في التعديل الدستوري 2020. مجلة الرائد في الدراسات السياسية. (المجلد 02، العدد 04).

-باللغة الأجنبية:

- 1- Hamidi DAOUDI.(2016).Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) et les principes de responsabilité et de transparence revue IDARA (Ecole Nationale d'Administration).
- 2- Mohamed Salim BENAMMAR. (décembre 2020). Les programmes d'appui au développement et les processus d'intégration à la gouvernance internationale : expérience de la Cour des comptes. The algerian journal of political sciences and international relations.(n° 15).

• الرسائل والأطروحات:

- 1- عبد القادر موفق. (2015). الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، (أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، الجزائر: جامعة باتنة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير).

• المواقع الإلكترونية:

- 1- موقع مجلس المحاسبة: <https://www.ccomptes.dz/ar/>، والتقرير السنوي لمجلس المحاسبة 2021 على الموقع: <https://www.ccomptes.dz/wp-content/uploads/2022/01/RA.2020-AR.pdf> ، تم الاطلاع بتاريخ 2022/07/01 على الساعة 21:26.
- 2- موقع مجلس المحاسبة الجزائري، التقارير السنوية (2020، 2021)، متوفرة على الرابط: (<https://www.ccomptes.dz/ar/> تقارير-سنوية)، تاريخ الاطلاع: 2022/06/21.
- 3- برامج الرقابة لمجلس المحاسبة للفترة (2017-2021) على الموقع: <https://www.ccomptes.dz/ar/> ، تم الاطلاع بتاريخ 2022/07/14 على الساعة 08:27.

4- على التقارير السنوية لمجلس المحاسبة على الموقع: /تقارير-سنوية/ar/https://www.ccomptes.dz/، تاريخ الاطلاع
2022/07/14 على الساعة 11:27.