

الإطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة ودوره في الرقابة المالية

The concept of the Accounting Board and its role in financial control

عوية محمد

جامعة البليدة 2 لونيبي علي، الجزائر

maouia_frmaouia@yahoo.fr

تاريخ الاستلام: 2021/04/27 تاريخ القبول للنشر: 2021/05/29

ملخص:

يعتبر مجلس المحاسبة من بين الهيئات الدستورية الرقابية في الدولة المستقلة وذلك منذ إنشائه بموجب المادة 190 من دستور 1976، وكذلك بعد صدور القانون 80/05 المؤرخ في 01/03/1980، ويعتبر أول نص تشريعي ينظم مجلس المحاسبة وذلك بصلاحيات رقابية محاسبية وقضائية وكذا الرقابة اللاحقة.

وللوقوف على مبررات الأخذ بهذا النوع من الرقابة دون اختيار لإشكال التمييز بين الرقابات. هل أعطى المشرع الجزائري صلاحيات كافية لمجلس المحاسبة في تطبيق الرقابة؟ لذا تطرقنا في دراستنا هذه إلى التركيز على صلاحيات مجلس المحاسبة في الرقابة على الأموال العمومية من خلال سلطة التحري ورقابة نوعية تسير الميزانية و الحسابات الكلمات المفتاحية: مجلس المحاسبة-أموال عمومية-الرقابة-المراجعة-التدقيق-الحسابات.

Abstract:

The accounting council is one of the constitutional bodies in the independent state since it was established under article 190 of the 1976 constitution, as well as after the promulgation of law 80/05 of 01/03/1980. It is considered the first legislative text to regulate the accounting council with accounting, subsequent.

And to determine the justifications for the introduction of this type of oversight without choosing to form a distinction between audits.

Has the Algerian legislator given sufficient powers to the Accounting Council to implement oversight?

Or how effective is the Accounting Board in financial control?

Therefore, in our study, we dealt with focusing on the powers of the Court of Accounts in controlling public funds through the authority of investigation and quality control that runs the budget and accounts.

key words: Court of auditors-public funds-Control-accounting-review-scrutiny.

مقدّمة:

لقد نصبت مختلف دساتير الدول على مؤسسات وأجهزة متعددة أسندت إليها عدة وظائف الهدف منها ضمان استقرار الدولة كمؤسسة، ولعله من بين أهم الوظائف الحساسة التي تحمي المال العام وتقضي على الفساد وتحقق رفاهية المجتمع، نجد وظيفة الرقابة المالية العليا أو ما يعبر عنها في بعض التشريعات بالرقابة المحاسبية والتي تمارس في الجزائر وهي مجلس المحاسبة. (بلودنين، 2016)

وبما أن الجزائر تعتبر من بين الدول التي تعرف انتشار كبير للفساد، قام المشرع الجزائري بإنشاء هيئات رقابية تتمتع بالصلاحيات القانونية في مكافحة الفساد. ومن بين هذه الهيئات مجلس المحاسبة باعتباره الهيئة الرقابية العليا الدستورية المستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية والذي تم إنشائه بموجب المادة 190 من الدستور 1976 وهذه الحقبة التي توجت في ما بعد بصدور القانون 05/80 المؤرخ في 01/03/1980 وهو أول نص تشريعي ينظم مجلس المحاسبة بصلاحيات قضائية، ثم جاء بعد ذلك صدر القانون 32/90 المؤرخ في 14/12/1990 والذي تم بموجبه إعادة هيكلة مجلس المحاسبة وتحديد صلاحياته واختصاصاته، ونظرا للظروف التي شهدتها البلاد سنة 1989 صدر دستور 1989 والذي قلص من مهام مجلس المحاسبة واقتصر على مهام الرقابة الإدارية فقط دون الرقابة القضائية و يختص بممارسة رقابية مالية لاحقة ويتمتع كذلك بصلاحيات قضائية.

هذا مما أدى بالمشرع الجزائري إلى إلغاء القانون 32/90 وتم استبداله بالأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17/07/1995 المعدل والمتمم بموجب الامر 02/10 المؤرخ في 26/08/2010. وحتى يتسنى لنا فهم التصور الذي أوجده المشرع في تنظيمه لمجلس المحاسبة بتمتعته برقابة مالية لاحقة و الوقوف على مبررات أخذ بهذا النموذج دون اختيار لأشكال أخرى من

الرقابة ربما قد تكون أكثر فعالية من النظام المطبق، فهل أعطى المشرع الجزائري الصلاحيات الكافية لمجلس المحاسبة في تطبيق الرقابة لمكافحة الفساد؟

واعتمدنا في ذلك على الجانب المنهجي التحليلي لدراسة مدى فعالية مجلس المحاسبة في الرقابة المالية بالإضافة إلى اعتمادنا على المنهج الاستدلالي وذلك من خلال إبراز نتائج وتقارير مجلس المحاسبة في مجال الرقابة بشتى أنواعها.

إن طبيعة هذا الموضوع تقتضي منا التطرق في تحليل ودراسة جملة من المفاهيم التي تشكل الصلاحيات التي أعطاه المشرع لمجلس المحاسبة (مبحث أول) ومدى تطابقها مع مهامه العملية في تطبيق الرقابة على الأموال العمومية في مكافحة الفساد (مبحث ثاني).

المبحث الأول: صلاحيات مجلس المحاسبة

يتمتع مجلس المحاسبة باختصاص إداري وقضائي حين ممارسة لمهامه الموكلة إليه فهو يقوم على معيارين، المعيار العضوي بحيث تخضع كل من الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية و كل الهيئات باختلاف أنواعها والتي تستفيد من ميزانية الدولة لرقابة مجلس المحاسبة.

أما المعيار الموضوعي أينما كانت الأموال العمومية كانت رقابة مجلس المحاسبة فهو المعيار الأساسي والرئيسي في الرقابة. (الصغير و أبو العلا ، 2003)

المطلب الأول: الصلاحيات الإدارية

يكلف مجلس المحاسبة بممارسة الصلاحيات الإدارية المخولة له، وفي إطار هذه الممارسة يقوم المجلس برقابة حسن استعمال الهيئات التي تخضع لرقابة الأموال العمومية وتقديمها من ناحية الفعالية مع إعداد لتقارير، يوصى فيها بكل الإجراءات والاقتراحات الواجب اتخاذها قصد تحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح المراقبة وإرسالها إلى المصالح والهيئات المعنية أو السلطات الوصية لتقديم إجاباتهم التي يحددها لهم مجلس المحاسبة.

ويمارس المجلس مهامه عن طريق حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته، الموارد، الأموال، القيم والوسائل المادية العمومية وتقييم نوعية تسييرها من حيث الفعالية والأداء والاقتصاد، وفي نهاية السنة يقوم باتخاذ جميع الإجراءات التي يراها مناسبة كما يراقب حسابات المحاسبين العموميين ومراجعتها وكذا بمراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية كما يؤهل لمراقبة تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما

كان وضعها القانوني والتي تملك فيها الدولة أو الجماعات المحلية أو المرافق أو الهيئات العمومية جزءاً من رأس مالها، ويقوم المجلس بمراقبة استعمال المساعدات المالية الممنوحة من طرف الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة خاصة تلك التي تكون على شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم تسد صيانتها مهما كان المستفيد منها والقيام بتقييمها ومراقبة استعمال المواد التي تجمعها الهيئات مهما كانت وضعيتها القانونية، وتأخذ الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة ثلاث صور:

- تتمثل الأولى في الرقابة على أساس الوثائق والمستندات المقدمة من طرف الهيئات والأجهزة إلى مجلس المحاسبة.

- أما الثانية فهي الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة في مركز أو قواعد الهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة.

- أما الصورة الثالثة فتكون فجائية أو بعد التبليغ الذي يقوم به مجلس المحاسبة الأمر الذي يعطي لمجلس المحاسبة حرية الاطلاع ولتحري عن مختلف الوثائق والمستندات إلا أن المشرع وضع استثناء على الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة، بحيث لا يجوز للمجلس أن يتدخل في إدارة تسيير الهيئات التي تخضع لرقابته أو إعادة النظر في صحة وجدوى السياسات وأهداف البرامج التي تسيطرها السلطات الإدارية أو مسؤول الهيئات التي تمت مراقبتها، بمعنى أن رقابة المجلس تقتصر سوى على حسن استعمال المواد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية. (القانون رقم 08-14 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، 2008)

ينصب دور مجلس المحاسبة في مراقبة الأموال العمومية وفي مراقبة تنفيذ ميزانية الدولة والجماعات المحلية، كما نصت قوانين الإدارة المحلية بمراقبة كل من الولايات والبلديات، بحيث تذكرنا المادة 175 من القانون 12-10 المتعلق بالولاية على ما يلي: "يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري للوالي وحساب تسيير المحاسب وتطهيرهما وفقاً للتشريع المعمول به". (بلودنين، 2016، صفحة 91)، أيضاً المادة 210 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية بأنه: "تمت مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة طبقاً للتشريع الساري المفعول". (القانون 12-07 المتعلق بالولاية، 2012)

فالمجلس يتمتع بالصلاحيات الإدارية التالية:

- التقرير السنوي؛

- مراقبة ميزانية تنفيذ الدولة؛
- المشاركة في المشروع التمهيدي لضبط الميزانية والحساب الختامي؛
- مراقبة ميزانية الجماعات المحلية؛
- مراقبة المؤسسات ذات الطابع الإداري؛
- مراقبة القطاع الاقتصادي والصناعي والتجاري.

المطلب الثاني: الصلاحيات القضائية والاستشارية

في مجال ممارسة مجلس المحاسبة لاختصاصاته القضائية التي فيها يملك صلاحية توقيع الجزاءات بنفسه وتتمثل في توقيع الغرامات المالية، وهذا ما يميزه على أجهزة الرقابة الإدارية ويجعله يقترب في طبيعته من الهيئات القضائية لكن وإن كان المجلس يتمتع بسلطة فرض الغرامات المالية فان ذلك لا يجعل منه قاضيا جنائيا فهو يعتبر كقاضي الحسابات. (أمجوج ، 2007)، تتمثل وظيفته في مراقبة الهيئات العمومية بغية مراجعة حسابات المحاسبين العموميين ومراجعتها ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية أو التصديق عليها فيما يخص الهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية وتلك الخاضعة إلى قواعد المحاسبة التجارية.

ويتمتع بسلطة إجبار الأمر بالصرف والمحاسبين العموميين على إجراء ما يراه مناسبا من تصحيحات كما يتمتع بسلطة جزائية تخول له إصدار قرارات قضائية مؤقتة أو نهائية معللة على كل عون من القطاع العام الذي ارتكب أثناء ممارسة مهامه خطأ بالخرينة العامة، وحين معاينة المجلس أثناء تحقيقاته حالات أو وقائع أو مخالفات تلحق ضررا بالخرينة العمومية الخاضعة لرقابته، يطلع فورا مسؤولي المصالح المعنية وسلطاتها السلمية أو الوصية قصد اتخاذ الإجراءات التي يقتضها تسيير الأموال العمومية تسييرا سليما.

وإذا ثبت للمجلس أثناء رقابته أنه تم قبض أو حيازة مبالغ بصفة غير قانونية من قبل أشخاص طبيعيين أو معنويين، تبقى هذه الأموال مستحقة للدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرفق العمومي يطلع فورا السلطة المختصة بذلك قصد استرجاع المبالغ المستحقة بكل الطرق القانونية.

بالإضافة إلى رقابة نظامية و مطابقة القوانين والإحكام التنظيمية والتي تؤدي بالمجلس إلى ممارسة صلاحياته القضائية، وهذا فهو يشبه إلى حد كبير القضاء الإداري. (الامر 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة)

كما استعمل المشرع بعض المصطلحات التي تدخل ضمن الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة، والتي توجي لنا بأننا أمام جهاز قضائي موازي للجهاز القضائي العادي، كأن نجد مثلا مصطلح "التحري" يعد مصطلح قضائيا إجرائيا، ومصطلح "جلسة التشكيك" التي تعقد على مستوى مجلس المحاسبة طلبت نهائيا في القضايا المعروضة عليه، ومصطلح "إصدار حكم" الذي يوجي لنا أيضا وكأننا أمام جهة قضائية، ومصطلح "المتقاضي" "الاستئناف"، "تبليغ القرار موضوع الطعن". (بلودنين، 2016، صفحة 96)، كما تتمثل الصلاحيات القضائية التي يتمتع بها مجلس المحاسبة في:

- مراجعة الحسابات المقدمة من طرف المحاسبين العموميين؛

- رقابة الانضباط والإجراءات المتبعة في مجال تسيير الميزانية والمالية.

كما يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات استشارية يمكن إن تلخصها فيما يلي:

فلقد حولها له المشرع في الأمر 20-95 المعدل المتمم الذي ينص صراحة عليها، بحيث يمكن لرئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول ورئيس مجلس الأمة يخطر مجلس المحاسبة بكل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية والمجلس بدوره يطلع رئيس الجمهورية بتفصيل ناجم عن النظام العام.

أثناء إعداد المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمن ضبط الميزانية، ترسل الحكومة التقارير التقييمية التي يعدها مجلس المحاسبة لهذا الغرض بعنوان السنة المالية المعنية إلى الهيئة التشريعية وترفقه بمشروع خاص بها، ويستشار مجلس المحاسبة أيضا في مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية.

على أساس أن لمجلس المحاسبة دراية واسعة فيما يخص تنفيذ الميزانية، اكتسبها عن طريق المهمات الرقابية التي يقوم بها، لاسيما فيما يخص مراقبة حسابات المحاسبين العموميين الموكله لها القيام بدفع النفقات التي تم الأمر بصرفها، أو تحصيل الإيرادات التي تم الأمر بتحصيلها، كما أنه يستقبل جميع الحسابات الإدارية وحسابات التسيير في إطار إيداع الحسابات التي يلزم بها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون.

في هذا الإطار تكلف الغرف بإعداد مذكرات قطاعية تدون فيها المعلومات الضرورية الخاصة بكل القطاعات التي تدخل ضمن مجال تدخلها وطبقا للتوجيهات المنهجية العامة أو الخاصة المقررة لإعداد التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة الخاص بالمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية.

بعد إعداد التقرير التقييمي الخاص بالمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية، يرسل إلى الحكومة مرفقا بمشروع القانون الخاص بذلك والتي تقوم بدورها بإرساله إلى الهيئة التشريعية إضافة إلى ذلك فان مجلس المحاسبة يقوم بتقديم آرائه فيما يخص مشاريع النصوص المتعلقة بالمالية انطلاقا من تجاربه المكتسبة. كما أن مجلس المحاسبة يشارك بآرائه والقيام بالدراسات المتعلقة بالقضايا ذات الأهمية الوطنية، لا سيما تلك المتعلقة بكيفية تنفيذ النفقات أو تحصيل الإيرادات وتدارك النقائص وتحسين الإجراءات في مجال التشريع والتسيير المالي، واقتراح التدابير التي من شأنها تساهم في تحسين إجراءات التقييم والتدقيق في مجال التسيير، وكل ما من شأنه يساعد على ترشيد وعقلنة الإنفاق العام، ويقدم مجلس المحاسبة هذه الدراسات والآراء بمناسبة عرض ذلك من طرف كل من رئيسي غرفتي البرلمان أو من طرف الوزير الأول. (بلودنين، 2016، صفحة 188)، وبصفته جهاز يخضع للسلطة المباشر لرئيس الجمهورية فان بإمكان هذا الأخير أن يخطره بكل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية تدخل في نطاق اختصاصات المجلس، وفي هذه الحالة ينبغي على المجلس القيام بما طلب منه واطلاع رئيس الجمهورية بكل التفاصيل اللازمة بخصوص ذلك الملف.

كما يجب على مجلس المحاسبة اطلاع رئيس الجمهورية بأي مسألة يراها تشكل أهمية خاصة من شأنها تؤثر على الاقتصاد الوطني بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وتستدعي تدخلا مباشرا من رئيس الجمهورية.

المبحث الثاني: رقابة مجلس المحاسبة على الأموال العمومية

يمارس مجلس المحاسبة عملية الرقابة المالية على مختلف الهيئات والمؤسسات العمومية التي سنبينها لاحقا، وقد صرح النص الدستوري وكذا النصوص القانونية أيضا بأن أشكال الرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة هي رقابة بعدية ومضمون ذلك أنه ليس لمجلس المحاسبة رقابة سابقة، فهو إذن يمتاز في مهامه رقابة بعدي فقط وتتمثل أشكال هذه الرقابة في ما يلي:

المطلب الأول: سلطة التحري والاطلاع ورقابة نوعية التسيير

طبقا لأمر 20-95 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-02 أربعة سلطات أو كفاءات لممارسة عملية الرقابة التي جاءت في الباب الثالث تحت عنوان كفاءات المراقبة التي يمارسها مجلس المحاسبة وجزاءات تحرياته، التي

تتمثل في حق الاطلاع وسلطة التحري، رقابة نوعية التسيير مراجعة حسابات المحاسبين العموميين ورقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

لمجلس المحاسبة الحق في أن يطلب الاطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابة الهيئات المالية والمحاسبية اللازمة لتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته، كما أنه يقوم بممارسة حق الاطلاع وسلطة التحري التي يمنحها القانون للمصالح المالية في الدولة وله الحق أن يقوم بكل التحريات الضرورية من أجل الاطلاع على المسائل المنجزة بالاتصال مع إدارات ومؤسسات القطاع العام مهما تكن الجهة التي تتعامل مع مراعاة التشريع الجاري به العمل. (الامر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة).

كما يتمتع قضاة مجلس المحاسبة بحق الدخول إلى المحلات التي تشملها أملاك الجماعات العمومية أو هيئة خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة عندما تتطلب التحريات ذلك وترسل إلى مجلس المحاسبة النصوص ذات الطابع التنظيمي الصادرة عن إدارات الدولة والمتعلقة بالتنظيم المالي والمحاسبي والإجراءات المطبقة على تسيير الوسائل والأموال العمومية.

يطلب مجلس المحاسبة من السلطات السلمية لأجهزة الرقابة الخارجية، التي تكون مؤهلة لرقابة الهيئات الخاضعة لرقابته، الاطلاع على كل المعلومات أو الوثائق أو التقارير التي تملكها أو تعدها عن الحسابات الخاصة بهذه الهيئات أو تسييرها (طبيي ، 2009)، كما يمكن له الاستعانة بأعوان القطاع العام المؤهلين من أجل القيام بمساعدته في أعماله المادية والتي تكون تحت مسؤوليته، وبعد موافقة السلطات السلمية التي يتبعونها و له الحق باستشارة أخصائيين أو تعيين خبراء من شأنه إفادته أو مساعدته في أشغاله خاصة إذا كانت العمليات الواجب مراقبتها أو أعمال التسيير الواجب تقييمها أو الوقائع المطلوب الحكم فيها تتطلب ذلك.

يشترط في هؤلاء الأخصائيين أو الأعوان أو الخبراء الالتزام بالسير المهني ولهم الحق في الاطلاع على كل الوثائق والمعلومات من أجل تمكينهم من أداء عملهم على أحسن وجه والمسؤولين والأعوان التابعون لأجهزة الرقابة الخارجية يكونون معفيين من الالتزام بالسير المهني واحترام التدرج اتجاه مجلس المحاسبة و في حالة ما إذا تعلق الأمر بالاطلاع على وثائق أو معلومات وإفشاءها يؤدي إلى المساس بالدفاع الوطني أو الاقتصاد الوطني، يقوم مجلس

المحاسبة باتخاذ جميع الإجراءات الضرورية من أجل ضمان الطابع السري المرتبط بهذه الوثائق والمعلومات. (طبيي ، 2009 ، صفحة 94).

كما أنه يتعين على كل محاسب في الهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة أن يقدم حساباته في الأجال القانونية و إلا تم معاقبته طبقا لما نصت عليه المادة 61 من الأمر 20-95، بحيث تنص المادة 61 من الأمر 20-95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة إصدار غرامة مالية تتراوح بين 5000 دج و 50000 دج ضد المحاسب المتسبب في تأخير إيداع حسابات التسيير أو عدم إرسال المستندات الثبوتية أو عدم تقديمها ويمكن لمجلس المحاسبة أن يرسل إلى المحاسب أمرا بتقديم حسابه في الأجل الذي يحدده له إذا انقضى الأجل المحدد يطبق مجلس المحاسبة إكراها ماليا على المحاسب يقدر بـ 500 دج عن كل يوم تأخير لمدة لا تتجاوز ستين (60) يوما، يمكن تطبيق أحكام الفقرة الثالثة من المادة 68 من هذا الأمر على المحاسب المعني بمجرد انقضاء مدة (60) يوما، وإذا لم يتم تسليم الحسابات بعد مضي (60) يوما يتعين على السلطة الإدارية المختصة تعيين محاسب جديد بعد تقديم طلب إلى مجلس المحاسبة ويكون مكلفا بإعداد الحسابات وتقديمها في الأجال المحددة من قبل مجلس المحاسبة أما بالنسبة للأمرين بالصرف فيتعين عليهم تقديم حساباتهم الإدارية إلى مجلس المحاسبة حسب الكيفيات والأجال المحددة عن طريق التنظيم، وإذا وقع أي تأخير في تقديم الحسابات الإدارية تطبق على الأمرين بالصرف الأحكام المنصوص عليها في المادة 61 من الأمر 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة، و بالتالي لا بد على الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة أن تقوم بإرسال إلى مجلس المحاسبة وفي الأجال التي يحددها الحسابات والوثائق الضرورية لممارسة المهام المخولة له (الأمر 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة)، وهذا ما نصت عليه المادة 65 من الأمر السالف الذكر، بالإضافة إلى حسابات استعمال المساعدات الثبوتية (الأمر 66-155 قانون الإجراءات الجزائية، 1966)، وفي حالة عدم إعداد الحسابات الخاصة باستعمال هذه المساعدات يقوم مجلس المحاسبة في حدود صلاحياته بعملية الرقابة انطلاقا من الحسابات السنوية للهيئة المعنية.

كما يتعين على هذه الهيئات أن تقوم بإرسال الحسابات المتضمنة استعمال الموارد التي تم جمعها ولا بد أن تبين هذه الحسابات تخصيص هذه الموارد حسب كل نوع من أنواع النفقات وفي حالة رفض أو عدم إرسال هذه الوثائق عند إجراء التحقيقات يعرض مرتكبه لغرامة مالية تتراوح بين 1000 دج و 10000 دج وهذا ما حددته المادة 68 من الأمر المذكور

سالفًا، كما يمكن أن يعاقب بنفس الغرامة كل من لا يقدم لمجلس المحاسبة وبدون أي مبرر المعلومات الضرورية لممارسة مهامه أو يعمل على عرقلة مهمة التدقيق التي يجريها. وتضيف الفقرة الثالثة من المادة 68 من الأمر 95-20 المذكور سابقًا على أنه: "كل عرقلة متكررة تعد مشابهة لعرقلة سير العدالة، يتعرض المتسبب فيها العقوبات المنصوص عليها في المادة 43 الفقرة الثالثة من قانون الإجراءات الجزائية". (الامر 66-155 قانون الاجراءات الجزائية، 1966).

إن مجلس المحاسبة يعمل أيضا على مراقبة عمل الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته يقوم مجلس المحاسبة برقابة نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته، فيقوم بتقويم شروط استعمال الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى من الفعالية والاقتصاد من طرف هذه المصالح بالرجوع إلى الأهداف والوسائل المستعملة كما أنه يقيم قواعد تنظيم وعمل الهيئات الخاضعة لرقابته ويتأكد من وجود آليات وإجراءات رقابية داخلية ويقدم كل التوصيات التي يراها ضرورية وشروط استعمال الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى من الفعالية والاقتصاد من طرف هذه المصالح بالرجوع إلى الأهداف والوسائل المستعملة، كما أنه يقيم قواعد تنظيم وعمل الهيئات الخاضعة لرقابته ويتأكد من وجود آليات وإجراءات رقابية داخلية ويقدم كل التوصيات التي يراها ضرورية. (الامر 95-20)

يراقب مجلس المحاسبة أيضا في هذا المجال شروط منح واستعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة والجماعات المحلية الإقليمية والمرافق العمومية الخاضعة لرقابته، تهدف هذه الرقابة إلى التأكد من مدى توفر الشروط المطلوبة لهذه المساعدات ومطابقة استعمالها مع الغايات التي منحت من أجلها وعند الاقتضاء يمكن أن يتأكد مجلس المحاسبة من مدى اتخاذ الهيئات المستفيدة على مستوى تسييرها الترتيبات الملزمة قصد الحد من اللجوء إلى هذه المساعدات والوفاء بالتزاماتها المحتملة إزاء الدولة.

ويقوم مجلس المحاسبة بالمشاركة في تقييم فعالية الأعمال والمخططات والبرامج والتدابير التي قامت بها مؤسسات الدولة أو الهيئات الخاضعة لرقابته مباشرة، والتي بادرت بها السلطات العمومية على المستوى الاقتصادي والمالي لتحقيق أهداف المصلحة الوطنية، حيث يقوم مجلس المحاسبة بإعداد التقارير الخاصة بالأشغال التقييمية التي يقوم بها، والتي تحتوي على معاینات وملاحظات يقوم بإحالتها إلى مسؤولي المصالح والهيئات المعنية، وعند

الضرورة إلى سلطاتهم السلمية أو الوصية من أجل تقديم إجاباتهم وملاحظاتهم في الأجل الذي يحدده لهم مجلس المحاسبة، بعد ذلك تقييمه النهائي ويصدر كل التوصيات والاقتراحات قصد تحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح وهيئات المراقبة ويرسلها إلى مسؤولها وكذا إلى الوزراء والسلطات الإدارية المعنية. (الامر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة).

ويقوم كذلك بعرض التقرير على رئيس الفرع أو رئيس الغرفة حسب الحالة، كما يعرض التقرير على رئيس التشكيلة المداولة المعنية بقصد المصادقة عليه، ويقوم المقرر بدوره بإعداد مشروع مذكرة تقييمية وذلك بعد فحص الأجوبة المستلمة أو عند انقضاء الأجل، ويعرضه على رئيس التشكيلة المداولة الذي يمكنه بمبادرته الشخصية أو بناء على اقتراح المقرر أو بطلب المسؤولين المعنيين أو السلطات المعنية بتنظيم النقاش ويشارك في هذا النقاش، والتي تقوم بدورها بضبط تقييمات مجلس المحاسبة النهائية عقب الإجراءات المقررة، وتكون مرفقة بكل التوصيات والاقتراحات المناسبة، ويقوم المقرر بتحضير مذكرة التقييم النهائية التي يسلمها إلى رئيس التشكيلة، والذي يعمل على تبليغها إلى المسؤولين المعنيين والسلطات المعنية، وذلك بعد التأكد من مطابقة هذه المذكرة نتائج المداولة (المرسوم التنفيذي رقم 96-56، يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، 1996)

المطلب الثاني: رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية ومراجعة حسابات المحاسب العمومي

إلى جانب قيام مجلس المحاسبة بمراقبة نوعية التسيير يقوم كذلك بمراجعة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر قرارات بشأنها (الامر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة)، حيث يقوم بمراجعة كل حسابات التسيير والتدقيق في صحة العمليات المادية الموصوفة فيها ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبق عليها.

تنص المادة الثانية (02) من المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 22 يناير 1996 يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة على: "يجب على الأمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين، ومع مراعاة أحكام المادة 05 أدناه على المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية ومختلف المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، أن يودعوا حساباتهم الإدارية وحسابات التسيير لدى كتابة الضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يونيو من السنة الموالية للميزانية المقفلة"،

ومن هنا نرى أن الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين ملزمون بأداء حساباتهم لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة والذي بدوره يقوم بمراجعة تلك الحسابات وبهذا يدقق في صحة العمليات المادية ومدى تطابقها مع النصوص والتنظيمات المعمول بها. (المرسوم التنفيذي رقم 96-56 ، يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، 1996).

ويخول لرئيس الغرفة المختصة تعيين مقرر يكلف بإجراءات التدقيق والمراقبة لمراجعة حسابات التسيير والوثائق الثبوتية الخاصة بها ويضمنه اقتراحاته ليتم إرسال التقرير من رئيس الغرفة إلى الناظر العام الذي بدوره يقدم استنتاجاته ليعرض الملف للمداولة للبت فيه إما بقرار نهائي إذا لم يتم تسجيل أي مخالفة ضد المحاسب أو بقرار مؤقت في غيرها من الحالات ويتم تبليغ القرار، المؤقت إلى المحاسب حتى يمكنه من الرد وإرسال إجابته إلى المجلس مرفقة بالوثائق الثبوتية لإبراء ذمته ويعاد الملف إلى الناظر العام لإبداء رأيه ويحدد تاريخ الجلسة من قبل رئيس الغرفة للبت النهائي.

يعمل مجلس المحاسبة على مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، كما يصدر أحكاما بشأنها، ففي مجال مراجعة حسابات التسيير يتأكد من صحة العمليات المادية الموصوفة فيها ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها، كما يقوم بإجراء التحقيق والحكم على حسابات المحاسبين العموميين يكون كتابة وحضورا هذا ما نصت عليه المادة 76 من الأمر 95-20 المذكور سابقا، ويقوم رئيس الغرفة المختصة بتعيين مقرا للقيام بإجراء التدقيقات من أجل مراجعة حسابات التسيير، وذلك بموجب أمر ويقوم هذا الأخير بمفرده أو بمساعدة قضاة آخرين أو مساعدين تقنيين في مجلس المحاسبة بمراجعة وفحص التدقيقات في الحسابات والوثائق الثبوتية. (الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة).

وبعد الانتهاء من معاینه، يقوم المقرر بإعداد تقريرا كتابيا مرفقا بملاحظاته واقتراحاته، ويعرضه على رئيس الفرع المعني الذي يمكنه بان يأمر بإجراء تدقيق إضافي أو أعمال أخرى من أجل تحسين نوعية التقرير، و يودع المقرر تقريره بعد استكمال قانونا مصحوبا بكل عناصر الملف لدى كتابة الضبط في الغرفة ليسلم إلى رئيس الفرع ويتم تقديم وتسليم التقرير إلى رئيس الغرفة.

يرسل رئيس الغرفة كل الملف إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته الكتابية ، ليعرض في الأخير كل الملف على التشكيلة المداولة للنظر والبت فيه بقرار نهائي إذا لم تسجل أي مخالفة

على مسؤولية المحاسب العمومي وبقرار مؤقت في الحالات الأخرى أي إقرار مسؤوليته. (شلالي ، 2002)

كما يحدد المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 07/09/1991 ، شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين، وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفيات اكتتاب تامين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين حيث تنص المادة 02 منه على ما يلي: "لا يؤخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين المالية إلا الوزير المكلف بالمالية أو مجلس المحاسبة وفقا للمادة 46 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في سنة 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية والمادة 68 من القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04/12/1990 المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة وسيره". (شلالي ، 2002 ، صفحة 92).

يوقع كل من رئيس الجلسة والمقرر المراجع وكتابة الضبط على القرار النهائي، يكتسي هذا القرار الصيغة التنفيذية قياسا على قرارات الجهات القضائية التنفيذية، يبلغ القرار إلى الناظر العام والمحاسبين والأعوان المعنيين والوزير المكلف بالمالية لمتابعة التنفيذ بكل الطرق القانونية.

وقد تشكلت مخالفة أو خطأ ما خرقا صريحا لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وتلحق ضررا بالخزينة العمومية أو هيئة عمومية يختص مجلس المحاسبة بتحميل كل مسير أو عون تابع لمؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته مسؤولية هذا الخطأ.

ومن هنا فللمجلس أن يعاقب عن هذه الأخطاء والمخالفات بغرامات يصدرها في حق مرتكبيها لا تتعدى المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند ارتكابه للخطأ المعاقب عنه، وهذا ما أكدته المادة 89 من الأمر 95-20، تنص حيث على: "يعاقب على المخالفات المنصوص عليها في المادة 88 أعلاه بغرامة يصدرها مجلس المحاسبة في حق مرتكبي هذه المخالفات، لا يمكن أن يتعدى مبلغ الغرامة المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكاب المخالفة، لا يمكن الجمع بين الغرامة المحكوم بها إلا في حدود المبلغ الأقصى المحدد في الفقرة 02 من هذه المادة".

وللمجلس أيضا صلاحية أن يعاقب بغرامة كل عون أو مسير أو مسؤول لدى هيئة عمومية خاضعة لرقابته والذي يكون قد تهاون في أداء التزاماته بغرض الحصول على كسب مالي لمصلحته الشخصية أو يكون قد خرق أحد الأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها فاذا

ما كشفت نتائج تدقيقات مجلس المحاسبة التي تضبطها الغرفة المختصة قانونا بان المخالفة المرتكبة تمثل خرقا صريحا لقواعد الانضباط في مجال الميزانية فهنا يوجه رئيس الغرفة تقريرا مفصلا إلى رئيس المجلس المحاسبة فصد تبليغه إلى الناظر العام الذي بعد تلقيه المعلومات الإضافية التي يطلبها عند الاقتضاء من الغرف القطاعية المختصة، يقوم إما بحفظ الملف بموجب قرار معلل، إذا كان لا مجال للمتابعة وأما أن يقوم بالمتابعة ويحرر بذلك استنتاجاته التي توصل إليها كتابيا ويرجع الملف إلى رئيس مجلس المحاسبة قصد فتح التحقيق (الامر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة)، وهذا يقوم رئيس مجلس المحاسبة بتعيين مقرر من بين المستشارين لدراسة الملف.

خاتمة:

سمحت لنا دراسة موضوع مجلس المحاسبة بين الصلاحيات والمهام، إلى إعطاء رؤية وتحليل للموضوع، فوجدنا أن الرقابة المالية لها مهام أساسية في تحقيق مشروعية ونظامية العمليات المالية وتطابقها مع التشريع والتنظيم المعمول بهما.

فالرقابة المالية لا تكون لها فعالية إلا إذا منحت لأجهزة مستقلة تتكفل بحماية الأموال العامة، فرغم الدور الإيجابي والفعال للرقابة كونها تتم بعد تنفيذ الميزانية العامة مما يعني أن الملاحظات من جانب الهيئة المختصة تتم على أساس الواقع وليس التقدير، لذلك فإنها تكون اقدر على اقتراح الإصلاحات في المستقبل إلا أنها لم تعد كافية في الدول المعاصرة، مثل الجزائر، لان ترك الإدارة تراقب نفسها بنفسها في هذا المجال لم يعد مقبولا أو مستوعبا والدليل على ذلك كثرة جرائم الفساد، ووجود تجاوزات وانحرافات مالية والتي يعود مصدرها الأول والأساسي انعدام الإشراف والرقابة على السلطة التنفيذية عند قيامها بتنفيذ الميزانية .

أما فيما يخص الرقابة اللاحقة التي هي محور دراستنا و المتمثلة في مجلس المحاسبة لا تخلو بدورها من عيوب من بينها، أنه لا يمكن الكشف عن المخالفات المالية التي هي عن عمد أو خطأ أو إهمال إلا بعد أن تكون الأموال العامة قد تم إنفاقها بالفعل، حتى ولو كان هذا الأسلوب يقلل من وقوع المخالفات إلا أنها لا تمنع ارتكابها، وإنما اكتشفها بعد وقوعها بالإضافة إلى أن اكتشاف هذه المخالفات قد يأتي بعد وقت طويل من ارتكابها، بحيث يمكن فيه الشخص المسؤول قد تم تغييره إما بانتقاله لوظيفة أو عمل آخر أو تقاعد، وهذا ما يقلل من قيمتها من جهة، وعدم إمكانيتها من الحد من الفساد وانتشاره.

كما توصلنا أيضا إلى أن سبب تهميش هذا الجهاز يعود إلى طبيعة الواقع الذي يفرضه النظام السياسي القائم الذي يسعى إلى هيمنة السلطة التنفيذية على حساب الهيئات الأخرى، لهذا فإن هذا الوضع لا يسمح ببروز أو ظهور أي جهاز رقابي يتمتع بالاستقلالية الحقيقية والقدرة على المراقبة وتحقيق الفعالية المطلوبة، فرقابة المجلس ترتبط بمدى استعداد السلطات العمومية على تقبلها وحرصها لممارستها على جميع مصالح الدولة دون استثناء والعمل على تنفيذ قراراته وتوصياته دون أي إهمال، وهكذا يصبح الدور الذي يؤديه المجلس له أهمية من خلال تمتع أعضائه بالاستقرار و الحصانة الكافية في أداء مهامهم مما يجعلهم يؤمنون بإلزامية تطبيق القانون والعمل خلافا لذلك سيؤدي بهم إلى تحمل المسؤولية المالية بغض النظر عن النقائص التي يعاني منها هذا الجهاز، والمتمثلة في عدم الاكتراث بالتقارير الرقابية التي يعدها عدم وجود الجزاءات المناسبة في حالة ارتكاب أخطاء جزائية، فقدان أعضائه للاستقلالية سواء من الناحية الوظيفية أو العضوية، عدم وجود ضمانات قانونية ومادية تمكن قضاة مجلس المحاسبة من تأدية وظائفهم على الوجه المطلوب، بالرغم من ذلك يمكن تجاهل دوره في مجال الرقابة اللاحقة لأموال الدولة بصفة كلية فيجب على المشرع تدعيمه بشكل يتلاءم مع مكانته القانونية وذلك بعلاجه بواسطة، وجود إلزام قانوني على كافة السلطات الإدارية لضرورة الرد على تقارير الرقابة في مدة معنية، نشر تقارير الرقابة التي يجرمها مجلس المحاسبة بصورة علنية وتضمين تلك التقارير الإجراءات حيال المخالفين منح قضاة مجلس المحاسبة وأعاونهم الاستقلالية سواء من الناحية الوظيفية أو العضوية وحمايتهم من كل أشكال الضغوطات، تبني استراتيجية شاملة في مجال إنتاج المعلومات المتعلقة بالفساد ومظاهره، تفعيل دور أجهزة الرقابة المالية في مواجهة الفساد، إضافة إلى تنمية القدرات المؤسسية للفاعلين الإداريين والمراقبين على مستوى مجلس المحاسبة، التنسيق بين مجلس المحاسبة ومختلف الأجهزة الرقابية حتى يتمكن كل جهاز من الاطلاع على عمل كل منهما ممارسة الرقابة على السلطات العليا مثل: السلطتين التشريعية والتنفيذية تحقيقا للعدالة، إعطاء للمجلس كهيئة قضائية سلطة إصدار عقوبات جزائية لمرتكبي الأخطاء ضرورة استقلالية يكون بدعم هذه الهيئات القائمة بالرقابة بالمزيد من الحياد والنزاهة في أداء المهام الموكلة إليها، مع العلم أن هذه الإصلاحات والتوصيات لا يمكن لها تفعيل دور هذا الجهاز إذا لم تجسد على أرض الواقع.

النتائج والتوصيات:

فبالرغم من الإصلاحات المتتالية التي عرفتها المجلس فإنه لم يرقى لبلوغ التصور الذي يصبو إليه والشفافية التي يسعى إلى تحقيقها في تسيير الأموال العمومية فقد بقيت هذه التصورات والأهداف كمجرد فكرة حاملة وكذا بالنسبة للفعالية التي يرمي إلى ترسيخها في سبيل الرقابة المالية ولعل قصور الرقابة التي يؤديها المجلس تكمن في جملة الأسباب أهمها ما يلي:

- عدم الاكتراث بالتقارير المقدمة من طرف المجلس وإهمال مضمونها من ملاحظات وتوجيهات قيمة من شأنها تورية قواعد ومبادئ الرقابة على الأموال العمومية.
- تهميش الدور الاستشاري لمجلس المحاسبة، حيث لرئيس الجمهورية أو رئيس الهيئة التشريعية إخطار المجلس لإبداء رأيه حول بعض المسائل والملفات ذات الأهمية الوطنية لكن نادرا جدا ما يتم اللجوء إليه لإبداء رأيه حول هذه المسائل وحق فيما يتعلق بالمشاريع التمهيدية لقانون المالية وضبط الميزانية التي أصبحت لا تعرض حتى على الهيئة التشريعية.
- فقدان مجلس المحاسبة للاستقلالية الوظيفية والعضوية وتأثير السلطة التنفيذية على قرارات المجلس والتقصير في متابعة القضايا التي يكشف عنها المجلس لوجود مصالح متبادلة بين المتهمين الذين يكشف عنهم المجلس.
- كما أن دور المجلس في مكافحة الفساد المالي يعتمد على الرقابة المنتهكة المتمثلة في تقديم تقارير مفصلة يحررها ويضعها بين رئيس الجمهورية لإعلامه بالملفات والقضايا التي يكشفها المجلس لأن أقصى ما يملكه المجلس هو طلب المخالفين للتحقيق الجنائي والإداري وقراراته لا تجوز أي حجيته ولا يملك إلا توصية.
- رغم ما سبق ذكره من دور ريادي أصبح مجلس المحاسبة في حماية المال العام من الفساد المالي بموجب ما تدعم به من آليات ووسائل رقابية إلا أنه لا يزال لم يرقى إلى المستوى المنتظر منه كهيئة رقابية قوية ولم تحقق الأهداف الموجودة منه.
- ومن خلال هذه النتائج نقترح بعض التوصيات علي الشكل التالي:
- من أجل ضمان أقصى لدرجة فعالية الرقابة يجب أن تنتج المراقبة بالإشهار الواسع لإفادة أكبر عدد ممكن من المسؤولين وإعلام الرأي العام.
- وضع التشريعات المالية التي تغطي كافة الأمور المالية للدولة، تكون مرنة وتواكب التغييرات المستمرة في النواحي العالمية المالية والاقتصادية.

- إعلان نتائج رقابة المجلس للرأي العام من خلال التقارير السنوية وجعل هذا الإجراء إلزامي من خلال تعديل صياغة 16 من الأمر رقم 95-20 وذلك نظرا لدورة الكبير في نوعية الرأي العام والتأثير في نفوس المخالفين للقواعد والأنظمة.
- الدعوة إلى نشر التقارير في الجريدة الرسمية الجزائرية بصفة دورية ومستمرة ضرورة إنشاء مجلس للرقابة في الجماعات المحلية (الولائية والبلدية).

قائمة المراجع:

المؤلفات:

- بعلي محمد الصغير، يسري أبو العلا (2003)، المالية العامة، دار العلوم، عنابة.

النصوص القانونية:

- القانون رقم 08-14، مؤرخ في 20 يوليو سنة 2008، المتضمن قانون الأملاك الوطنية ج ر ج د ش، عدد 44، صادرة في 2008/08/03.
- قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، ج ر ج د ش، عدد 12 الصادر في 2012/02/29.
- قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر ج د ش، عدد 37 الصادر في 2011/07/03.
- الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل و المتمم بالأمر 10/02 المؤرخ في 2010/08/26
- الأمر رقم 66-155 مؤرخ في 08/06/1966، الجريدة الرسمية عدد 48 صادرة في 10/06/1966، متعلق بقانون الإجراءات الجزائية معدل ومتمم بموجب القانون رقم 11-06 المؤرخ في 2011/03/22 الجريدة الرسمية، عدد 19 صادرة في 2011/03/27
- المرسوم الرئاسي 95-377، المؤرخ في 20/11/1995، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، جريدة رسمية العدد 72 صادرة في 20/11/1995.
- المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 22 يناير 1996، يحدد انتقالا لإحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 06، صادرة 1996./01/24.

الأطروحات:

- شلالى رضا، (2001-2002)، تنفيذ النفقات العامة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر.
- أمجوج نوار، (2006-2007)، مجلس المحاسبة نظامه و دوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، جامعة منتوري، قسنطينة.
- طبي سعاد، (2009)، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، الجزائر.