

مجلس المحاسبة كآلية رقابة للحد من الفساد في الجزائر

إعداد: بن الدين فاطمة

الصفة: أستاذ مساعد قسم أ

المؤسسة: المركز الجامعي نور البشير البيض

طابة دكتوراه بجامعة أحمد بن أحمد وهران 2

الملخص:

قد حظي موضوع مكافحة الفساد الإداري باهتمام كبير على جميع المستويات المحلية والإقليمية والدولية، فلا تكاد تخلو برامج الحكومات المختلفة من التركيز على الإصلاح الإداري بغية مكافحته والحد منه، فهو من أهم القضايا والمشكلات التي أجمعت تقارير الخبراء على ضرورة معالجته في الأقطار النامية إذا أريد للتنمية أن تتحقق في هذه الأقطار.

كان المشرع الجزائري من الأوائل الذين دقوا ناقوس خطر هذه الظاهرة، فالجزائر كانت السباقة في المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2004، كما كانت من أوائل الدول التي كيفت قوانينها الداخلية مع هذه الاتفاقية بسن قانون مستقل لمكافحة الفساد سنة 2006 والواقع أن المشرع أعطى أهمية كبيرة لمكافحة الفساد الإداري في سياسته التشريعية الجنائية والإدارية، كما استحدث عدة هيئات متخصصة في هذا المجال، كما قام كذلك بتنفيذ دور الكثير من أجهزة الرقابة لمحاصرة هذه الظاهرة ومقاومتها، وتوفير الثقة في مؤسسات الدولة والمساعدة على استعمال الموارد العمومية بفعالية، وكذا دعم تدابير الحكم الرشيد وتعزيز الشفافية والمساءلة، فهي بمثابة صمام أمان، كما تعد الأداة الرئيسية في عملية الكشف عن الفساد وتحديد حجمه، كما أن مهمتها تنصب أساسا على مكافحته والعمل على الحيلولة دون وقوعه.

و تختلف الأجهزة المعنية بالرقابة الإدارية باختلاف النشاط الإداري محل الرقابة، و قد أناط المشرع الجزائري مهمة الرقابة البعدية لعدة أجهزة و هيئات منها مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية. وسوف نتطرق في هذه الورقة البحثية لرقابة مجلس المحاسبة كآلية لمراقبة الفساد في الجزائر .

Résumé:

Le sujet de la lutte contre la corruption administrative a un grand intérêt à tous les niveaux local, régional et international, il n'y a guère différents programmes gouvernementaux mettent l'accent sur la réforme administrative afin de combattre et de le

réduire, il est des questions les plus importantes et les problèmes étaient les rapports d'experts unanimes sur la nécessité de tenir compte dans les pays en développement si un développement réalisés dans ces pays.

Le législateur algérien qui a d'abord sonné la sonnette d'alarme ce phénomène, l'Algérie a été le premier à ratifier la Convention des Nations Unies contre la corruption en 2004, et a été l'un des premiers pays à adapter leurs législations nationales avec la Convention d'adopter une loi anti-corruption indépendante en 2006.

En fait, le législateur a donné une grande importance à la lutte contre la corruption administrative dans la politique législative pénale et administrative, a également mis au point un certain nombre d'organismes spécialisés dans ce domaine, tout comme l'activation aussi le rôle d'un grand nombre de dispositifs de contrôle pour assiéger ce phénomène et la résistance, et de la confiance dans les institutions de l'Etat et aider à l'utilisation des ressources publiques de manière efficace, ainsi que le soutien de la bonne gouvernance et des mesures visant à améliorer la transparence et la reddition de comptes, ils servent de soupape de sécurité, tout comme l'outil principal dans la détection de la corruption et de déterminer la taille du processus, et sa mission principalement axée sur le combat et pour prévenir son apparition.

Et les organes concernés de l'activité administrative contrôle administratif varient en fonction du lieu de contrôle, et le législateur algérien a confié la fonction de contrôle a posteriori de plusieurs organes et organismes, y compris Conseil de la

comptabilité, l'Inspection générale des finances. Nous aborderons dans cet article pour le conseil de surveillance de la comptabilité en tant que mécanisme de contrôle de la corruption en Algérie.

مقدمة:

فرضت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب المادة 06 منها على جميع الدول المنضوية تحت لوائها بضرورة إنشاء هيئة أو عدة هيئات لمنع الفساد ومكافحته، وتنفيذا لهذا الالتزام عمدت الجزائر إلى إصدار القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم، والذي استحدث أجهزة رقابية جديدة متخصصة كالديوان المركزي لقمع الفساد، و تنصيب الهيئات المنصوص عليها قانونا: كالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد .و كذا تفعيل دور الهيئات الرقابية الكلاسيكية بكافة أنواعها سواء الإدارية أو المالية أو السياسية أو القضائية .و جاءت تعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد في هذا النطاق و سرعت و ساهمت إلى حد بعيد في تعزيز النظام المؤسسي لمكافحة الفساد الإداري وتدعيمه بمختلف الأجهزة والإجراءات اللازمة لمكافحة الفساد الإداري، و من أهم التدابير التي تضمنتها التعليمة نذكر: ضرورة التعجيل بتحديد تشكيلة خلية معالجة الاستعلام المالي التي انتهت عهدتها القانونية، الاطراد في تنشيط دور كل من مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية في مواجهة الفساد.

ويأتي اهتمام المشرع الجزائري ورئيس الجمهورية بتفعيل أجهزة الرقابة نظرا لأهمية الرقابة في حد ذاتها ودورها في مكافحة الفساد الإداري، فهي بمثابة صمام أمان، كما تعد الأداة الرئيسية في عملية الكشف عنه وتحديد حجمه، كما أن مهمتها تنصب أساسا على مكافحته والعمل على الحيلولة دون وقوعه¹. والرقابة كما عرفها فايول تعني: "التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقا للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة، أما غرضها فهو تبيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها"². وتعد الرقابة من العناصر الأساسية للعملية الإدارية وقد تطورت أهميتها مع تطور دور الدولة واتساع مجالات تدخلها والذي أدى إلى اتساع نطاق الإدارة العامة وكثرة التنظيمات الإدارية، وزيادة عدد العاملين بها، كما تطور دور الرقابة أيضا من مجرد التحقق من أن النشاط الحكومي أو الإداري يمارس في حدود القانون، إلى التأكد من أن هذا النشاط يمارس بسرعة وكفاءة وفاعلية وفي حدود القانون أيضا.

وبالتالي لم يعد مفهوم الرقابة يقتصر على المفهوم الكلاسيكي والذي يقتصر على البحث عن الأخطاء بل تجاوز ذلك إلى البحث عن سبل رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه عن طريق إبراز

الجوانب الايجابية من عمله³. أما عن أهداف الرقابة فهي متعددة و متنوعة، كما عرفت تطورا تبعا لتطور دور الدولة ووظيفتها وهي كلها تصب في خانة التأكد من أن النشاط الإداري يمارس بأفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة وفي أسرع وقت⁴، ويمكننا ذكر بعض الأهداف كما يلي :

- 1- التأكد من التزام الإدارة بمبدأ المشروعية أثناء ممارسة أعمالها الإدارية.
- 2- كشف الأخطاء و أسبابها و العمل على تصحيحها ،و هو الدور التقليدي للأجهزة الرقابية.
- 3- كشف الانحراف الإداري بمختلف صوره و الذي أصبح السمة الغالبة في مختلف الإدارات و المؤسسات العمومية.
- 4- تحفيز الموظف على الأداء الجيد و الالتزام بالقوانين و التعليمات و هو الدور الجديد للأجهزة الرقابية و الذي لم يعد يركز على الجوانب السلبية في العمل فقط بل اتجه نحو تحفيز العاملين و شحذ هممهم و طاقاتهم من خلال إبراز أعمالهم الإيجابية.
- 5- الوقوف على المشكلات و العقبات التي تعترض الأجهزة الإدارية في عملها و العمل على إيجاد الحلول لها و معالجتها.
- 6- التحقق من أن تنفيذ الخطط و السياسات في الأجهزة الإدارية قد تم بأقل جهد و تكلفة ممكنة و تحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة و الفاعلية و الحد من الإسراف و التبذير في الإنفاق العام.
- 7- التنبيه إلى أوجه النقص و الخلل و القصور في التشريعات المعمول بها و اقتراح وسائل علاجية.
- 8- التأكد من أن النفقات الحكومية تقدم للجميع بدون تفرقة و بأقل قدر ممكن من الإجراءات البيروقراطية.

إن النظم الرقابية تهدف أساسا إلى ضمان سير و أداء الوظيفة العامة بشفافية و نزاهة بعيدا عن الانحراف والفساد الإداري .والرقابة الإدارية بهذا المعنى تقوم أساسا على وضع الأساليب و الإجراءات التي من شأنها أن تعمل على ضبط العمل الإداري وكشف الانحرافات الإدارية و معالجتها .

هذا و تختلف الأجهزة المعنية بالرقابة الإدارية باختلاف النشاط الإداري محل الرقابة، و قد أناط المشرع الجزائري مهمة الرقابة البعدية لعدة أجهزة و هيئات منها مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية. و سوف نتطرق في هذه الورقة البحثية لرقابة مجلس المحاسبة كآلية لمراقبة الفساد في الجزائر من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: تعريف مجلس المحاسبة.

المطلب الثاني: صلاحيات مجلس المحاسبة الرقابية ودوره في مكافحة الفساد.

المطلب الثالث: كيفية سير وعمل مجلس المحاسبة أثناء أداء مهامه الرقابية.

ونختتم بخاتمة فيها تقييم لعمل ودور مجلس المحاسبة.

المطلب الأول: تعريف مجلس المحاسبة:

يعتبر مجلس المحاسبة من أهم المؤسسات الرقابية التي أولاها المشرع أهمية وذلك بالنص عليه في الدساتير السابقة وكذا دستور سنة 1996 بموجب المادة 170 والتي أناطت له مهمة الرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية. وقد مر تنظيم مجلس المحاسبة بعدة تطورات ومراحل ساهمت في بلورة دوره، حيث أنشأ سنة 1980 بموجب القانون رقم 05/80 المؤرخ في 1980/03/01⁵ ، والذي أعطى له اختصاصات رقابية واسعة ذات طابع إداري وقضائي على الدولة أو الهيئات التابعة لها في تسيير الأموال العمومية مهما كان وصفها القانوني.⁶ إلا أنه تم التراجع عن كل هذه المكاسب التي حققها مجلس المحاسبة سنة 1990 بموجب القانون رقم: 32/90 المؤرخ في 1990/12/04 والذي ضيق من اختصاصاته باستبعاد المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من نطاق اختصاصاته كما جرد من الاختصاصات القضائية⁷، ثم قام المشرع سنة 1995 بإعادة الاعتبار من جديد لمجلس المحاسبة بموجب الأمر رقم: 20/95 المؤرخ في: 1995/07/17 وذلك بتوسيع صلاحياته الرقابية ليشمل كل الأموال العمومية مهما كان وصفها القانوني⁸. واستجابة لتعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد والتي نصت على ضرورة تنشيط دور مجلس المحاسبة في مجال محاربة الفساد، تدخل المشرع سنة 2010⁹ وعدل قانون مجلس المحاسبة بموجب الأمر رقم 02/10 وقد قام المشرع بتفعيل دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد من خلال توسيع صلاحياته الرقابية ومجال تدخله بحيث أصبح من أهم الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد في الجزائر .

المطلب الثاني: صلاحيات مجلس المحاسبة الرقابية ودوره في مكافحة الفساد

نشير بداية أن مجلس المحاسبة هو مؤسسة تتمتع باختصاص مزدوج إداري وقضائي وهو يتمتع بالاستقلال في التسيير وهذا ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله.¹⁰ وتتمثل أهداف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة فيما يلي:¹¹

1- تشجيع الاستعمال المنظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية.

2- ترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير الأموال العمومية.

3- تعزيز الوقاية والمكافحة من جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة، أو الضارة بالأموال العمومية.

ولقد حدد المشرع حدود صلاحيات مجلس المحاسبة الرقابية في المادة 02 من قانون مجلس المحاسبة ثم قام بالتفصيل فيها بموجب الباب الأول والذي خصص لصلاحيات مجلس المحاسبة، وفيما يلي تفصيل لهذه الصلاحيات التي لها علاقة مباشرة بمكافحة الفساد.

الفرع الأول: رقابة التدقيق

ويسمى الفقهاء بالرقابة المالية والمحاسبية، وتستهدف المحافظة على الإيرادات والموجودات التي تتحقق من خلال التدقيق في حسابات الهيئات العمومية والتأكد من سلامة الأرقام والبيانات الواردة في الميزانية والحسابات الختامية للمؤسسات، وهي تنقسم إلى الرقابة على الإيرادات والرقابة على النفقات¹².

ولقد أشارت إلى هذا الاختصاص المادة 02 من قانون مجلس المحاسبة، وبهذا فان لمجلس المحاسبة صلاحيات التدقيق في شروط استعمال الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه، وهو ما أكدته أيضا المادة 06 من قانون مجلس المحاسبة، حيث نصت على انه يكلف مجلس المحاسبة في إطار صلاحياته الإدارية والرقابية بالتأكد من حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته الموارد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية. أما الهيئات والمصالح الخاضعة لرقابته في هذا المجال فقد حددتها المادة 07 من قانون مجلس المحاسبة، وهي مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية.

كما تخضع أيضا لرقابة مجلس المحاسبة: المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية، هذا ولا يخضع بنك الجزائر لرقابة مجلس المحاسبة.

وتدخل المشرع سنة 2010 بموجب الأمر رقم 02/10 ووسع من مجال تدخل مجلس المحاسبة لتشمل رقابته تسيير الشركات والمؤسسات والهيئات مهما يكن وضعها القانوني التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الشركات أو الهيئات العمومية الأخرى بصفة مشتركة أو فردية مساهمة بأغلبية في رأس المال أو سلطة قرار مهيمنة¹³.

و حسناً فعل المشرع عندما وسع من مجال رقابة مجلس المحاسبة لتشمل المؤسسات المذكورة أعلاه حفاظاً على الأموال العمومية في أي يد وجدت . كما سمحت المادة 09 من قانون مجلس المحاسبة بامتداد رقابته إلى تسيير الأموال العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات المذكورة أعلاه والتي تملك فيها الدولة أو الجماعات المحلية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزءاً من رأسمالها . كما تخضع أيضاً لرقابة مجلس المحاسبة الهيئات التي تقوم في إطار التشريع والتنظيم المعمول به بتسيير النظم الإجبارية للتأمين والحماية الاجتماعية (المادة 10 من قانون مجلس المحاسبة).

و يمكن لمجلس المحاسبة أيضاً مراقبة استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية على الخصوص وذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني (كالجمعيات مثلاً) (المادة 12 من قانون مجلس المحاسبة).

الفرع الثاني: رقابة نوعية التسيير

ويسمى هذا النوع من الرقابة بالرقابة على الأداء وهي صورة من صور الرقابة المالية يقوم بها مجلس المحاسبة بهدف المساهمة في تطوير الأداء والتسيير وتقييمه لزيادة فعاليته .

ولقد تم تعريفها بأنها: " رقابة نوعية التسيير تركز أساساً على مراقبة الكفاءة والفعالية والاقتصاد في أداء الإدارة العامة، وهذا النوع من الرقابة لا يعني مراجعة مظاهر معينة من الإدارة فحسب ، بل انه يراقب الإدارة بجميع أوجه نشاطها وعلى ذلك فان هذه الرقابة تهدف إلى التأكد من أن جميع الإجراءات تتم وفقاً للقدرات والسياسات المرسومة وان الأهداف المقررة تتحقق بشكل فعال واقتصادي وبكفاءة عالية¹⁴ " .

وأشار المشرع إلى رقابة نوعية التسيير بموجب المادة 06 من قانون مجلس المحاسبة والتي منحت لمجلس المحاسبة صلاحية تقييم نوعية تسيير الهيئات الخاضعة لرقابته من حيث الفعالية والأداء والاقتصاد، و يوصي في نهاية تحقيقاته وتحقيقاته بكل الإجراءات التي يراها ملائمة من أجل تحسين ذلك.

غير أنه نظراً لأهمية هذا النوع من الرقابة خاصة في مجال مكافحة الفساد، فإن المشرع خصص فصلاً كاملاً لرقابة نوعية التسيير وهو الفصل الثاني من الباب الثالث وهذا في المواد من 69 إلى 73 من قانون مجلس المحاسبة .

ونصت المادة 69 من قانون مجلس المحاسبة المعدلة سنة 2010 على هذا النوع من الرقابة وحددت الهيئات المعنية بها كما يلي: " يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية المذكورة

في المواد من 07 إلى 10 من هذا الأمر- والتي سبق لنا الإشارة إليها أعلاه-، وبهذه الصفة يقيم شروط استعمال هذه الهيئات والمصالح و الموارد والوسائل المادية و الأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية و النجاعة والاقتصاد بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة. ويتأكد مجلس المحاسبة خلال تحرياته من وجود و ملائمة وفعالية وآليات وإجراءات الرقابة والتدقيق الداخليين. وفي هذا الإطار يتأكد مجلس المحاسبة خصوصا من الإقامة على مستوى الإدارات والهيئات الخاضعة لرقابته لأنظمة وإجراءات تضمن نظامية تسيير مواردها واستعمالاتها وحماية ممتلكاتها ومصالحها وكذا التسجيل وتقفي المحريات الصارمين والموثقين لكل العمليات المالية والمحاسبية و الممتلكية المنجزة. وبهذه الصفة يقدم مجلس المحاسبة كل التوصيات التي يراها ملائمة لتدعيم آليات الوقاية والحماية والتسيير الأمثل للمال العام والممتلكات العمومية."

و الجدير بالإشارة في هذا المجال إلى أنه يمنع على مجلس المحاسبة بمناسبة ممارسة رقابته التدخل في إدارة وتسيير الهيئات الخاضعة لرقابته أو إعادة النظر في صحة وجدوى السياسات وأهداف البرامج التي سطرتها السلطات الإدارية أو مسؤولو الهيئات التي تمت مراقبتها.¹⁵

الفرع الثالث: رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

ويسمى البعض برقابة المطابقة، كما تسمى فقها بالرقابة المالية القانونية، والهدف منها هو التأكد من مدى تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها في جميع المعاملات والتصرفات المالية التي تقوم بها الجهة الخاضعة للرقابة وخاصة الرقابة على عمليات الإيرادات العامة بجميع مراحلها والرقابة على عمليات الإنفاق بكل خطواتها ابتداء من ربط النفقة وتصفياتها والأمر بالصرف والدفع الفعلي، وكذا كشف وتحديد المخالفات المالية¹⁶.

وتجد هذه الرقابة سندها القانوني في المادة 02/02 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم، حيث ينصّ المشرع في هذا المجال على ما يلي: "وبهذه الصفة يدقق في شروط استعمال وتسيير الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه ويتأكد من مطابقة عملياتها المالية و المحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها". وقد خصص لها المشرع فصلا كاملا أيضا وهو الفصل الرابع من الباب الثالث وهذا في المواد من 87 إلى 101 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم. و تنص المادة 87 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم على أنه: يتأكد مجلس المحاسبة من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

وفي هذا الإطار يختص المجلس وفق الشروط المحددة في هذا الأمر بتحميل المسؤولية أي مسؤول أو عون في الهيئات الخاضعة لرقابته يرتكب مخالفة أو عدة مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير

الميزانية والمالية. هذا وتعتبر مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية الأخطاء أو المخالفات الآتي ذكرها عندما تكون خرقاً صريحاً للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتلحق ضرراً بالخزينة العمومية أو ببيئة عمومية:

- 1- خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات و النفقات .
- 2- استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات أو الممنوحة بضمن منها لأهداف غير الأهداف التي منحت من أجلها صراحة.
- 3- الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقاً للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية.
- 4- الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية .
- 5- خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء إما تجاوزاً ما في الاعتمادات وإما تغييراً للتخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة.
- 6- تنفيذ عمليات النفقات الخارجة بشكل واضح عن هدف أو مهمة الهيئات العمومية.
- 7- الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية.
- 8- عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات وسجلات الجرد والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية.
- 9- التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة.
- 10- كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية التي كانت موضوع اقتطاع من المصدر في الآجال ووفق الشروط التي أقرها التشريع المعمول به.
- 11- التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامة تهديدية أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء.
- 12- الاستعمال التعسفي لإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أسس غير قانونية أو غير تنظيمية¹³ . -أعمال التسيير التي تتم باختراق قواعد إبرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية.
- 14- عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك العمومية التي لم تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزة من طرف الإدارة و الهيئات العمومية.

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

والجدير بالإشارة أن المشرع رصد عقوبات على المسؤولين أو الأعوان المرتكبين للمخالفات المذكورة أعلاه. والشيء الملاحظ أنه بالرغم من أنه يعاقب على المخالفات المذكورة أعلاه بغرامة فقط يصدرها مجلس المحاسبة والتي لا يمكن أن تتعدى قيمتها الراتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكاب المخالفة¹⁷، إلا أن هذه الخاصية جعلت منها رقابة ردعية علاجية ساهمت إلى حد بعيد في ضبط وكشف والحد من المخالفات المالية وجرائم الفساد المالي والإداري، وهو الشيء الذي يميزها عن باقي أنواع الرقابة السابقة ويجعل منها آلية فعالة في تقليص الانحرافات المالية والإدارية.

وتجدر الإشارة في هذا المجال أن المشرع بموجب التعديل الأخير لقانون مجلس المحاسبة سنة 2010 خصص غرفة كاملة لمعالجة قضايا الفساد وهي غرفة "الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية" وهذا بموجب الفقرة 02 من المادة 30 من الأمر رقم: 20/95 المعدل والمتمم. ومما جاء في نص أسباب تعديل الأمر رقم: 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة الخاصة بهذه المادة هو الرغبة في توسيع مجال تخصص غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية للسماح بتوسيع صلاحياتها قصد استغلال ومعالجة الملفات ذات العلاقة بالفساد والتي يمكن أن تلحق ضررا بالأموال والممتلكات العمومية أو بقواعد التسيير الجيد للهيئات الخاضعة لمجال اختصاصها.

إن هذه التعديلات تسمح بالاستجابة بصورة أفضل للحاجة إلى تخصيص غرفة مكلفة بمعالجة أفعال الفساد.

الفرع الرابع: مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

وهي الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة والمنصوص عليها في الفصل الثالث من الباب الثالث في المواد من 74 إلى 86 من الأمر رقم: 20/95 المعدل والمتمم. ومجلس المحاسبة سلطة مراجعة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر أحكاما بشأنها.¹⁸

وفي مجال مراجعة حسابات التسيير يدقق مجلس المحاسبة في صحة العمليات المادية الموصوفة فيها ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها. ويقدر مجلس المحاسبة مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية في حالات سرقة أو ضياع الأموال أو القيم أو المواد التي يمكن للمحاسب العمومي أن يحتج فيها بعامل القوة القاهرة أو يثبت بأنه لم يرتكب أي خطأ أو إهمال في ممارسة وظيفته(المادة 82 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم).

المطلب الثالث: كيفية سير وعمل مجلس المحاسبة أثناء أداء مهامه الرقابية

نشير بداية أن مجلس المحاسبة يتشكل من قضاة و ينظم لممارسة وظيفته الإدارية (الرقابية) والقضائية في شكل غرف وفروع (ذات اختصاص وطني إقليمي). ويمارس مجلس المحاسبة رقابته على أساس الوثائق المقدمة أو في عين المكان و فجائيا أو بعد التبليغ ويتمتع في هذا الصدد بحق الاطلاع وبصلاحيات التحري¹⁹. وبهذا فإن المشرع دعم مجلس المحاسبة بعدة آليات ووسائل واختصاصات لممارسة رقابته على أحسن وجه ومن أهمها حق الاطلاع وسلطة التحري .

ووفقا للمادة 55 من الأمر رقم: 20/95 المعدل والمتمم، يحق لمجلس المحاسبة أن يطلب الاطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابة العمليات المالية والمحاسبية أو اللازمة لتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته .ومجلس المحاسبة سلطة الاستماع إلى أي عون في الجماعات والهيئات الخاضعة لرقابته وله أيضا أن يجري كل التحريات الضرورية من أجل الاطلاع على المسائل المنجزة بالاتصال مع إدارات ومؤسسات القطاع العام مهما تكن الجهة التي تعاملت معها مع مراعاة التشريع والتنظيم الجاري به العمل .ولقضاة مجلس المحاسبة في إطار المهمة المسندة إليهم حق الدخول إلى كل المحلات التي تشملها أملاك جماعة عمومية أو هيئة خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة عندما تتطلب التحريات ذلك²⁰ .

كما يمكن لمجلس المحاسبة أن يطلب من السلطات السلمية لأجهزة الرقابة الخارجية المؤهلة لرقابة الهيئات الخاضعة لرقابته مهما يكن وصفها القانوني، الاطلاع على كل المعلومات والوثائق أو التقارير التي تمتلكها أو تعدها عن حسابات هذه الهيئات وتسييرها(المادة 02/57 من الأمر رقم 95/20 المعدل والمتمم). ويجب على هيئات الرقابة والتفتيش أثناء عملية رقابة أو تحقيق على إحدى الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة إذا لاحظت مخالفات أو وقائع من شأنها أن تبرر الاختصاص القضائي لمجلس المحاسبة، و أن ترسل فورا إلى مجلس المحاسبة تقريرا أو عند الاقتضاء ملخصا من التقرير أو محضر تدقيق.(المادة 57 مكرر من الأمر رقم: 20/95 المعدل والمتمم). هذا ويمكن لمجلس المحاسبة إشراك أعوان القطاع العام المؤهلين لمساعدته في أعماله المادية وتحت مسؤوليته بعد موافقة السلطة السلمية التي يتبعونها كما يمكن لمجلس المحاسبة استشارة اختصاصيين أو تعيين خبراء من شأنهم إفادته أو مساعدته في أعمال رقابته.(المادة 58 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم). هذا ويعفى المسؤولون والأعوان التابعون للمصالح والهيئات الخاضعة للرقابة وكذا التابعون لأجهزة الرقابة الخارجية من كل التزام باحترام الطريق السلمي أو السر المهني تجاه مجلس المحاسبة(المادة 59 من الأمر رقم: 20/95 المعدل والمتمم).

والجدير بالإشارة إلى أنه إذا عاين مجلس المحاسبة أثناء تحقيقاته حالات أو وقائع أو مخالفات تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بأموال الهيئات والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته، يُطلع فورا مسؤولي

المصالح المعنية وسلطاتها السلمية أو الوصية وكذلك كل سلطة أخرى مؤهلة قصد اتخاذ الإجراءات التي يقتضيها تسيير الأموال العمومية تسييرا سليما(المادة 24 من الأمر رقم 95/20 المعدل والمتمم). وإذا أثبت مجلس المحاسبة أثناء رقابته أنه تم قبض أو حيازة مبالغ بصفة غير قانونية من قبل أشخاص طبيعيين أو معنويين، وتبقى هذه المبالغ مستحقة للدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية يطلع فورا السلطة المختصة بذلك قصد استرجاع المبالغ المستحقة بكل الطرق القانونية(المادة 25 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم). وإذا لاحظ مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته نقائص في النصوص التي تسري على شروط استعمال الاعتمادات المالية والوسائل الخاصة بالهيئات التي كانت محل رقابته وتسييرها ومحاسبتها ومراقبتها، يطلع فورا السلطات المعنية بمعايناته وملاحظاته مصحوبة بالتوصيات التي يعتقد أنه من واجبه تقديمها(المادة 01/26 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم).

ومن أجل تفعيل دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد بمختلف أشكاله تتم المشرع سنة 2010 المادة 26 بفقرة ثانية محتواها كما يلي: "تهدف توصيات مجلس المحاسبة زيادة على ذلك إلى تدعيم آليات حماية الأموال والأموال العمومية ومكافحة كل أشكال الغش والضرر بالخزينة العمومية أو بمصالح الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته". وإذا لاحظ أيضا مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته وقائع يمكن وصفها وصفا جزائيا يرسل الملف إلى النائب العام المختص إقليميا بغرض المتابعات القضائية، ويطلع وزير العدل على ذلك. يُشعر مجلس المحاسبة بهذا الإرسال الأشخاص المعنيين والسلطة التي يتبعونها(المادة 27 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم).

وتعتبر آلية تحريك الدعوى العمومية من أهم الآليات الردعية التي منحها المشرع لمجلس المحاسبة في إطار مكافحة الفساد الإداري والمالي الذي قد يرتكب داخل الهيئات الخاضعة لرقابته، وهذا تدعيما لصلاحياته الرقابية، وفي هذا يختلف مجلس المحاسبة عن المفتشية العامة للمالية وباقي الهيئات الرقابية الأخرى والتي لم يمنحها المشرع مثل هذه الآلية .

كما دعم المشرع بموجب الأمر رقم 02/10 المعدل والمتمم لقانون مجلس المحاسبة صلاحيات ومهام هذا الأخير بالمادة 27 مكرر والتي منحت لمجلس المحاسبة صلاحية تحريك الدعوى التأديبية ضد المسؤول أو العون التابع لإحدى الهيئات الخاضعة لرقابته، إذا لاحظ هذا الأخير أثناء ممارسة رقابته وقائع من شأنها أن تبرر قيام الدعوى التأديبية وتحريكها، يتم إبلاغ الهيئة ذات السلطة التأديبية ضد المسؤول أو العون المعني بهذه الوقائع. وتعلم الهيئة ذات السلطة التأديبية مجلس المحاسبة بالردود المتعلقة بهذا الإخطار²¹.

وحسنا فعل المشرع الجزائري عندما دعم مجلس المحاسبة بآلية تحريك الدعوى التأديبية ضد العون المرتكب لإحدى المخالفات التأديبية، وفي هذا تفعيل لدوره في مكافحة الفساد، لأنه ليس كل المخالفات المرتكبة داخل نطاق الهيئات والمؤسسات العمومية هي مخالفات ذات وصف جزائي، فالكثير منها قد لا يحمل مثل هذا التكييف ولكن يمكن إدخالها ضمن الأخطاء أو مخالفات الفساد الإداري التي تقيم المسؤولية التأديبية. وعليه فإن لمجلس المحاسبة بمناسبة أداء مهامه الرقابية وفي حالة اكتشافه لأخطاء ومخالفات مهما كان طبيعتها، حق تحريك إما الدعوى الجزائية وإن كان بصفة غير مباشرة قد تقيد سلطته في هذا المجال، وإما حق تحريك الدعوى التأديبية وهذا بحسب الحالة، وقد يحمل نفس الفعل في بعض الحالات وصفا مزدوجا كما هو حال أغلب أفعال الفساد الإداري²²، الأمر الذي يسمح بإقامة المسؤولين التأديبية والجزائية معا كما في حالة اختلاس أموال عمومية من قبل موظف عمومي .

وفي الأخير ومما يجدر التذكير به أن مجلس المحاسبة يختتم رقابته بإصدار تقرير يوجه إلى مسؤولي الهيئات التي كانت محل رقابته وكذلك إلى السلطات المعنية، كما له سلطة إصدار قرارات قضائية نظرا لتمتعته بالاختصاص القضائي ولكن أقصى ما يمكن إصداره في هذا المجال هو عقوبات مالية "غرامات مالية" في حق المسؤول أو العون المدان .

الخاتمة:

يتضح مما سبق مدى أهمية الدور الرقابي الذي يؤديه مجلس المحاسبة وخاصة في مجال كشف وضبط المخالفات وجرائم الفساد المالي والإداري، وذلك بما له من سلطات وصلاحيات رقابية والتي تدعمت بصورة واضحة وجليّة في اتجاه تفعيل دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد بمناسبة تعديل قانون مجلس المحاسبة سنة 2010 بموجب الأمر رقم: 02/10 هذا الأخير الذي أولى أهمية كبيرة في تعديل صلاحيات مجلس المحاسبة وتوسيعها لضبط أكبر عدد ممكن من صور الفساد، وأهم هذه التعديلات هي توضيح مهام مجلس المحاسبة المتعلقة بتقييم الرقابة الداخلية بجميع أشكالها باعتبارها أداة للوقاية من الانحرافات المالية والاختلاسات. وكذا توسيع مجال تدخل مجلس المحاسبة ليشمل رقابة كل الهيئات العمومية مهما كان نظامها القانوني وخصوصا المؤسسات العمومية الاقتصادية وهذا حفاظا على الأموال العمومية قدر الإمكان .

هذا بالإضافة إلى تخصيص غرفة لمعالجة الملفات ذات العلاقة بالفساد وهي غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية. وكذا السماح لهيئات الرقابة والتفتيش بإرسال نسخ أو أجزاء من تقارير الرقابة إلى مجلس المحاسبة التي تتضمن وقائع تدخل ضمن الصلاحيات القضائية قصد الحد من الفساد الإداري والمالي في الهيئات والمؤسسات العمومية. و يمكن لمجلس المحاسبة زيادة على العقوبات التي

يمكن أن يصدرها في إطار صلاحياته من إعلام السلطات التأديبية بالأفعال المعانة أثناء التحقيقات لتحريك الدعوى التأديبية .

ورغم ما سبق ذكره من دور ريادي أصبح لمجلس المحاسبة في مكافحة الفساد بموجب ما تدعم به من آليات ووسائل رقابية إلا أنه مازال لم يرق إلى المستوى المنتظر منه كهيئة رقابية قوية ولم يحقق الأهداف المرجوة منه²³ ، وهذا لعدة أسباب وعوامل نذكر منها:

1- تبعية مجلس المحاسبة للسلطة التنفيذية وعدم استقلاليته يعتبر عائقاً أمام أداء مهامه الرقابية بنزاهة وشفافية وموضوعية وحياد الأمر الذي يؤثر على فعالية رقابته في مواجهة أجهزة وهيئات السلطة التنفيذية.

2- عدم وجود أدوات وآليات فعالة رادعة في حد ذاتها للحد من ظاهرة التقصير والتهاون والإهمال في التسيير الإداري والمالي وكذا الانحرافات المالية، إذ أقصى ما يملكه مجلس المحاسبة هو إصدار غرامات مالية لا تتجاوز الأجر السنوي الذي يتقاضاه العون المرتكب للمخالفة، أو إحالة الملف دون الفصل فيه إلى النيابة العامة إذا كان له وصف جزائي أو الهيئة التأديبية إذا كان له وصف تأديبي فليس له جزاء رادع.

فلهذه الأسباب نقترح التوصيات الآتية:

- رفع كفاءة جهاز مجلس المحاسبة وذلك بتدعيمه بعناصر بشرية ذات كفاءة، وكذا بالوسائل المادية المناسبة واستفادتها من الأساليب التكنولوجية في هذا المجال.
- ضرورة استقلالية مجلس المحاسبة عن السلطة التنفيذية لأداء مهامه الرقابية بنزاهة وشفافية وموضوعية وحياد في مواجهة أجهزة وهيئات السلطة التنفيذية.
- إيجاد أدوات وآليات فعالة رادعة في حد ذاتها للحد من ظاهرة التقصير والتهاون والإهمال في التسيير الإداري والمالي وكذا الانحرافات المالية. من خلال إعطاء مجلس المحاسبة الحق في الفصل في الملف -بصفته يتكوّن من قضاة- إذا كان له وصف جزائي ، وتوقيع الجزاء الرادع إذا كان له وصف تأديبي.

المراجع:

القوانين :

- 1- القانون رقم 05/80 المؤرخ في 1980/03/01 ، المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة، ج ر ج ج، عدد 20.

2-الأمر رقم: 20/95 المؤرخ في: 19 صفر 1416 الموافق لـ 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر ج ج ، العدد 48 لسنة 1995 .

3-الأمر رقم 02/10 المؤرخ في 08/26 2010 المعدل والمتمم للقانون رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر ج ج ، عدد 56 ، 2010.

الكتب:

1-أحمد أبو دية و آخرون، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، منظمة الشفافية الدولية، المركز اللبناني للدراسات، مطبعة تكنوبرس، بيروت، بدون تاريخ نشر.

2-حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة، عمان، الطبعة الثانية، 2010 ، زاهر عبد الرحيم عاطف، الرقابة على الأعمال الإدارية، دار الراية، عمان، 2009.

3-محمود محمد معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، دراسة مقارنة مع القانون الإداري، دار الثقافة، عمان، 2011.

الرسائل والملتقيات:

1-حاجة عبد العالي ، يعيش تمام آمال، "دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في الجزائر بين النظرية والتطبيق"، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2008

2-حمزة خضري، منازعات الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بسكرة، 2005.

3-عبد العزيز بن محمد بن سلطان الطيار، دور الرقابة الداخلية في الوقاية من جريمة الاختلاس، رسالة ماجستير، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 1997.

4-علاق عبد الوهاب، الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بسكرة، 2005.

الهوامش:

¹محمود محمد معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، دراسة مقارنة مع القانون الإداري، دار الثقافة، عمان، 2011 ، ص.265.

- ² حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة، عمان، الطبعة الثانية، 2010، ص. 13، زاهر عبد الرحيم عاطف، الرقابة على الأعمال الإدارية، دار الراية، عمان، 2009، ص. 35.
- ³ حمدي سليمان القبيلات، مرجع نفسه، ص. 21.
- ⁴ عبد العزيز بن محمد بن سلطان الطيار، دور الرقابة الداخلية في الوقاية من جريمة الاختلاس، رسالة ماجستير، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 1997، ص. 17.
- ⁵ القانون رقم 05/80 المؤرخ في 01/03/1980، المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة، ج ر ج ج، عدد 20.
- ⁶ علاق عبد الوهاب، الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بسكرة، 2005، ص. 109.
- ⁷ حمزة خضري، منازعات الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بسكرة، 2005، ص. 59.
- ⁸ حمزة خضري، المرجع نفسه، ص. 59.
- ⁹ الأمر رقم 02/10 المؤرخ في 26/08/2010 المعدل والمتمم للقانون رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر ج ج، عدد 56، 2010.
- ¹⁰ المادة 03 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم.
- ¹¹ المادة 02 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم.
- ¹² حاحة عبد العالي، يعيش تمام آمال، "دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في الجزائر بين النظرية والتطبيق"، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2008، ص. 4.
- ¹³ المادة 08 مكرر من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم.
- ¹⁴ أحمد أبو دية و آخرون، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، منظمة الشفافية الدولية، المركز اللبناني للدراسات، مطبعة تكنوبرس، بيروت، بدون تاريخ نشر، ص. 83.
- ¹⁵ المادة 15 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم.
- ¹⁶ علاق عبد الوهاب، مرجع سابق، ص. 110.
- ¹⁷ المادة 89 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم.
- ¹⁸ المادة 74 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم.
- ¹⁹ المادة 14 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم.
- ²⁰ المادة 56 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم.
- ²¹ المادة 27 مكرر من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم.

- ²² لمزيد من التفصيل حول دور أجهزة الرقابة المالية في مكافحة الفساد أنظر: أحمد أبو دية وآخرون، مرجع سابق، ص. 85 وما بعدها
- ²³ حاحة عبد العالي، يعيش تمام آمال، مرجع سابق، ص. 06.