

جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل -

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق



الرقابة المالية علي الأموال العامة:
دور مجلس المحاسبة

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص قانون عام داخلي

إشراف الأستاذ:

بوشليف نور الدين

إعداد الطالبتين:

نور مسعودة

لكحل وردية

اللجنة المناقشة

الصفة	الجامعة	الرتبة العلمية	الإسم و اللقب
رئيسا	جيجل	أستاذ مساعد أ	يسعد رابح
ممتحنا	جيجل	أستاذ مساعد أ	عزيزي جلال
مشرفا و مقررا	جيجل	أستاذ مساعد أ	بوشليف نور الدين

السنة الجامعية 2015 - 2016

شكر و عرفان

الحمد لله أولاً و آخراً و الصلاة و السلام على أفضل الخلق وخاتم الأنبياء و المرسلين صلاة و سلاماً دائماً لليل و النهار وعلى آله و صحبه أجمعين

وتبارك الله أحسن المشرعين والخالقين إذا كان العجز عن الشكر فهو عربون المحبة الذي

نقدمه إلى كل الذين حملوا على عاتقهم تنوير طريقنا العلمي بالنصيحة مرة و بابتسامة في كثير من المرات

وبعد تمام هذا البحث المتواضع بعون الله و توفيقه نجد أنفسنا ملزمين بالإعتراف و التقدير و الشكر الجزيل لمن كان له الفضل الكبير بعد الله سبحانه و تعالى في إنجاز هذا البحث و إتمامه وأعاننا بذلك الأستاذ المشرف:

"بوشليف نور الدين"

الذي تحمل أعباء الإشراف على إنجاز هذا البحث رغم كثرة المشاغل و الأعمال و لم يبخل علينا بنصائحه و توجيهاته من أجل الوصول إلى بداية النجاح فجزاه الله خير الجزاء.

وشكر خاص إلى الأستاذ "ناصر نبيل" و الأستاذة "بوزيرة سهيلة" بالإضافة إلى الأستاذ "زعرور عبد السلام"

إلى كل من ساعدنا لإنجاز هذه المذكرة من قريب أو بعيد

وإلى جميع موظفي وعمال المكتبة الجامعية لكلية الحقوق بجامعة جيجل

كما لا ننسى أن نقدم جزيل شكرنا للوالدين العزيزين أدام الله في عمرهما

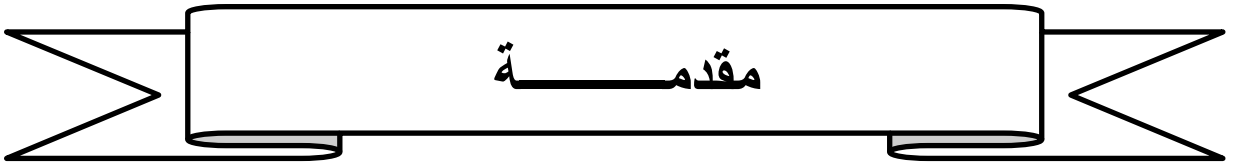
وإلى كل من ساعدنا لإنجاز هذه المذكرة ولو بكلمة وإلى كل من عرف معنى



(وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْخِلُوا بِهَا إِلَى

الْحُكْمِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ)

الآية 188 من سورة البقرة



مقدمة

لقد أدى تقدم المجتمعات وكبر حجمها إلى تطور الحكومات والأدوار المنوطة بها في معالجة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والمالية التي تواجه مجتمعاتها، ومن أهم الأسباب التي دعمت تطور الحكومات هو تغير وظائف الدولة فيها، فمن دولة حارسة وظيفتها الدفاع، الأمن، حفظ النظام وجباية الضرائب إلى دولة متدخلة ثم إلى دولة رخاء ورفاهية وخدمات، وحيث تمارس الدولة نشاطاتها المختلفة عن طريق إستغلال الأموال العمومية التي تعد عصب الحياة بالنسبة لكيقونة الدولة، ووسيلتها الأساسية في الحفاظ على وجودها، وتأمين العيش الكريم لمواطنيها، وهي الوسيلة التي يمكن من خلالها تحقيق معدلات عالية من النمو الإقتصادي وتوفير قسط كبير من العدالة والرفاه الإجتماعي .

لكن تسيير المال العام يمكن أن يحد عن طريق النزاهة والعقلانية وبالتالي الولوج إلى دوامة إختلاس الأموال ونهبها خصوصا في ظل ندرة الموارد الإقتصادية والمالية التي تعد من المشكلات التي واجهت ولا تزال تواجه الدول النامية والمتقدمة على حد سواء، ولذلك كان لابد من مواجهة تلك المشكلات عن طريق الرقابة على إستخدام هذه الموارد والإمكانات حتى يتسنى الحصول عليها من مصادرها المختلفة وتخصيصها وتوزيعها توزيعا يحقق التوازن الاقتصادي والإجتماعي المطلوب .

وكما كان للرقابة على أموال الدولة الدور البارز والأساسي في هذا التوازن الاقتصادي والإجتماعي باتت الدول بإختلاف أنظمتها تحرص كل الحرص على إيجاد آليات و كيفيات متعددة لأعمال هذه الرقابة المالية على أتم أوجهها، وأصبحت الرقابة المالية من أهم مقومات الدولة فهي ضرورة ملحة لحماية المال العام، كما أن تنظيمها من أدق التنظيمات لما لها من أثر فعال على سلوك الأفراد و الجماعات وما يعكسه ذلك من أثر على الإقتصاد الوطني بوجه عام.

وبذلك فقد بلغ التطور في مجال الرقابة المالية درجة متقدمة جدا سواء على المستوى المحلي أو الدولي فقد أنشئت لهذه الغاية منظمات دولية وإقليمية وأجهزة محلية تمنح كلها

بالرقابة المالية على المال العام، وقد عملت هذه الرقابة المنظمات على تقديم التوصيات اللازمة لتطوير العمل الرقابي في مختلف الدول .

أما في الجزائر فقد أنشأ لغرض الرقابة المالية جهاز أعلى تحت تسمية مجلس المحاسبة المنظم على شكل محكمة حسابات، حيث يعتبر مجلس المحاسبة النواة الأساسية في نظام الرقابة في الدولة ونظرا للمسؤوليات الجسام الموضوعة على عاتقه في مجال الحفاظ على الأموال العمومية وضمان حسن سيرها فقد وضع في إعتباره تقديم المثل أن يكون النموذج الأعلى في التسيير يعترف له الجميع في حسن إدارته وبجودة أعماله وبتوفير بيئة العمل الأصلاح والأكثر جاذبية وهذه الغاية هي التي تدفعه إلى تبني الإدارة الإستراتيجية لقاعدة لإدارته المستقبلية على أسس صلبة وذلك الإستجابة إلى الحاجيات الرقابية للدولة وإنجاز المهمة الموكلة إليه.

وتبرز أهمية موضوع الرقابة المالية ودور مجلس المحاسبة في حماية المال العام في التطور الهام الذي تعرفه الرقابة المالية بشكل عام ورقابة مجلس المحاسبة بشكل خاص من حيث القوانين المنظمة لها وكذلك من حيث الآليات الواجب إتباعها من أجل رقابة فعالة تفي بمتطلبات التنمية الاقتصادية والإجتماعية المحلية والوظيفية، كما أن موضوع الرقابة المالية من أهم الدراسات والموضوعات التي يبني عليها الكيان التنظيمي للدولة فهي حتمية لا بد منها لحماية أموال الأمة من النهب، وبهذا نهدف بهذه الدراسة إلى توضيح الدور الذي يلعبه مجلس المحاسبة بإعتباره أعلى جهاز للرقابة المالية في ظل المنظومة المؤسساتية في مسائلة القائمين على تدير المال العام، من خلال بيان مدى فعالية الرقابة على مختلف القطاعات والمؤسسات العمومية والبحث عن الأسباب التي تعيق فعالية دور مجلس المحاسبة والآليات التي من شأنها أن تفعل عمله.

بالمقابل فموضوع الرقابة المالية ودور مجلس المحاسبة في حماية المال العام بقدر ما له من أهمية بقدر ما يكتنفه من صعوبات وهذا لكون النصوص القانونية غير ثابتة

ومتغيرة كذلك تتسم بالمرونة وقلّة الفعالية خاصة بعد تطورات شهدتها إقتصاديات الدولة وسياستها الداخلية والخارجية، ومما لاشك فيه أن الباحث في مثل هذه المواضيع المتخصصة يصادفه عائقا كبيرا يرجع إلى إنعدام المراجع المتخصصة التي تفتقر إليها المكتبة الجزائرية كما أن الأبحاث والدراسات التي تم إنجازها حول مجلس المحاسبة في الجزائر تعتبر قليلة جدا، وهي على قلتها تكتفي في غالبيتها بدراسة الموضوع لنقطة جزئية وبصفة عرفية.

وبقدر مايشكل هذا الجانب عائقا كبيرا فهو بمثابة الحافز الذي يدفعني إلى إختيار الموضوع والبحث فيه، محاولين تقديم إضافات جديدة في هذا المجال الذي يكتسي أهمية بالغة جدا، لاسيما في الوقت الحاضر الذي أصبحت فيه الرقابة المالية مسألة جوهرية في تسيير الشؤون العامة للدولة، ومحاولة ترشيد الإنفاق العمومي، وقد يسمح هذا العمل المتواضع بالإجابة على مختلف التساؤلات التي يثيرها الموضوع ويفتح آفاقا لإنجاز أبحاثا ودراسات في هذا الميدان.

وحتى يتسنى لنا فهم التصور الذي أوجده المشرع في تنظيمه لوظيفة الرقابة المالية اللاحقة، والوقوف على مبررات أخذه بهذا النموذج دون إختيار لأشكال أخرى من الرقابة ربما قد تكون أكثر نجاعة وفعالية من النظام المطبق، فإنه من الضروري الرجوع إلى أهم النصوص القانونية التي أسست لنشأة وتطور مجلس المحاسبة، لدراستها وتحليلها وإبراز الظروف التي صدرت في ظلها في محاولة لتوضيح الطبيعة القانونية لهذا الجهاز وتشكيلته البشرية ومن ثم الوقوف على حقيقة الدور المنوط به والوسائل القانونية التي يتوفر عليها في سبيل ذلك، ورغم حداثة هذه التجربة وطبيعة النظام السياسي والإقتصادي الجزائري الذي نشأ في ظلّه هذا الجهاز.

وعليه تقوم الدراسة حول الإشكالية التالية :

مامدى فعالية الدور الرقابي لمجلس المحاسبة في حماية المال العام؟

وتتدرج تحت هذه الإشكالية الرئيسية التساؤلات الفرعية التالية :

1* هل وفق المشرع الجزائري في التصور الذي تبناه حول كيفية تنظيم الرقابة المالية لمجلس المحاسبة ؟

2* هل كانت القوانين المتعاقبة على درجة كافية من الوضوح في تحديد طبيعة الصلاحيات المخولة له لأداء وظيفته كجهاز أعلى للرقابة المالية ؟

وإستنادا إلى طبيعة الموضوع وحتى نتمكن من معالجة الإشكالية المطروحة والإلمام بمختلف الجوانب المحيطة بها إتبعنا في دراستنا المنهج الوصفي والتحليلي وذلك من أجل سرد مختلف المفاهيم المتعلقة بالبحث ووصفها بشكل تحليلي يساعد على توضيح وتبسيط مختلف النصوص القانونية

وحتى نتمكن من ضبط الإشكالية المطروحة وسعيا منا لبلوغ التسلسل في الأفكار تم تقسيم بحثنا إلى فصلين، الفصل الأول بعنوان القواعد العامة لرقابة مجلس المحاسبة على المال العام، في حين الفصل الثاني تحت عنوان دور مجلس المحاسبة في الرقابة على المال العام .

الفصل الأول:

القواعد العامة لرقابة مجلس

المحاسبة على المال العام

إن إرادة الرقابة والتحكم في الأموال العمومية والتي تعد في حد ذاتها مهمة أساسية للدولة، لا يمكن فصلها عن المنظومة التشريعية، حيث أن هذه الأخيرة تحيط بكل العمليات المالية للدولة وبمختلف وحداتها، كما أن تنفيذ المالية العامة مصطلح سياسي إقتصادي ومالي، ومنه ليس له من سبيل لإجتباب الرقابة فمن الخطر على الإقتصاد الوطني أن يترك المسؤولية كاملة في يد مسيري رؤوس الأموال والممتلكات العامة وبالتالي فانعدام الرقابة سيؤدي حتما إلى ظهور أشكال التعسف والتبذير للأموال العمومية على حساب المجتمع. لذلك أجمع مختلف المختصون في الإقتصاد والمالية العامة والإدارة على أن أي نظام إداري أو مالي لا تتوفر فيه رقابة فعالة ومنظمة على المال العام يعتبر نظاما ناقصا يفتقر إلى المقومات المتكاملة.

وتبعا لذلك فقد تم في الجزائر إنشاء نظام رقابي على كل المستويات بغض النظر عن الأشخاص ورتبهم في هيكل الدولة، هذا ما حرصت عليه التشريعات إلى جانب الدستور من خلال إيجاد ضوابط للنفقات والإيرادات العمومية، تمثلت في إنشاء أجهزة رقابية مالية وإدارية تحت مسميات مختلفة وأضفت على بعضها صفة الإستقلالية.

ومنه تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين:المبحث الأول تحت عنوان مفهوم الرقابة المالية أما المبحث الثاني تم التطرق فيه إلى تنظيم مجلس المحاسبة وطبيعته القانونية.

المبحث الأول: مفهوم الرقابة المالية

يترتب على النشاطات العامة للدولة لاسيما ما يتعلق بالجانب المالي وضع آليات دقيقة وفعالة من أجل مراقبة العمليات المالية والتي منها تسيير وصرف المال العام، وذلك ضمانا لمبدئي الملائمة والمشروعية وحماية مؤسسات الدولة وأموالها من الإنحراف ومخاطر الفساد.

ولضمان تجسيد هذه المبادئ يقتضي وجود نظام رقابي فعال في أدائه يقرر تسيير هيكل الدولة في ظل الحكم الصالح، كما يجب أن تكون لنظام الرقابة في الدولة سياسة عامة وإستراتيجية محددة وأن تتوفر وسائل الرقابة على النشاط العام في الدولة وذلك ما عملت به الجزائر، حيث نجد رقابة سابقة وقائية لتفادي حدوث مخالفة مالية والإسراف في الإنفاق أثناء عملية التنفيذ، كذلك لتقييم حسن الأداء في الإدارة، كما نجد رقابة لاحقة للتأكد من حسن تسيير المال العام.

ولأجل توضيح كل ما سبق سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: المطلب الأول بعنوان مضمون الرقابة المالية أما المطلب الثاني فسيكون بعنوان أنواع الرقابة المالية.

المطلب الأول: مضمون الرقابة المالية

تعتبر الرقابة المالية وسيلة عملية وفعالة تضمن حسن تنفيذ الميزانية العامة للدولة من حيث تحقيق الأهداف السياسية والمالية والإقتصادية والإجتماعية التي رسمتها الدولة وتسعى إلى ترسيخ روح الصرامة لتحقيق العدالة بردع كل من قام بالتلاعب بالمداهيل والنفقات، ولتبيان مضمون الرقابة المالية تم تناول هذا المطلب إلى فرعين: الفرع الأول بعنوان تعريف الرقابة المالية والفرع الثاني بعنوان أهداف الرقابة المالية.

الفرع الأول: تعريف الرقابة المالية

من الأساسي والمهم لفهم أي موضوع، البحث في المعاني اللغوية والإصطلاحية للمصطلحات الأساسية المستخدمة فيه ، وعلى هذا الأساس سنتناول في هذا الفرع نقطتين

أساسيتين النقطة الأولى نخصصها لتحديد معنى كل من المال العام والرقابة بصفة عامة أما النقطة الثانية فنخصصها لتعريف الرقابة المالية.

أولاً: تحديد معنى كل من المال العام والرقابة

يعني المال كل ما تملكه من جميع الأشياء، والمال في الأصل هو ما يملك من الذهب والفضة، ويمثل المال العام العمود الفقري لنشأة الدول وقيام الجماعات وهو لب الصراعات المستمرة بين الإنسان والطبيعة وبين المال والإنسان وأخيه الإنسان، لذلك حرصت مختلف الشرائع القديمة على حمايته وإيجاد الوسائل الكفيلة بتنظيمه من حيث الإنفاق والتحصيل.

وللمال العام تعاريف عديدة وواسعة منها أنه "المال المملوك للدولة سواء كان مملوكا ملكية عامة تمارس عليه الدولة سلطاتها بصفتها صاحبة السلطة العامة أو مملوكا لها ملكية خاصة"⁽¹⁾.

كما يعرف بأنه المال الذي تكون ملكيته للناس جميعا أو لمجموعة منهم لهم حق الإنتفاع منه دون أن يختص به أو يستغله أحد لنفسه⁽²⁾، ويقصد كذلك بالمال العام مجموع الإعتمادات المالية التي توفرها السلطة التنفيذية للإنفاق على الأنشطة المختلفة التي تمارسها الوحدات العامة بالقطاع الحكومي، وبما أن المال العام هو ملك للمجتمع يعتبر أكثر الأموال عرضة للضياع والإعتداء عليه لأنه مملوك لجموع الناس وليس لفرد بعينه، ويزداد الأمر سوءا في المجتمع الذي ضعفت فيه القيم الأخلاقية والروحية، و السلوكات السوية، بالإضافة إلى الجهل بفقده حرمة المال العام وهذا يتطلب حماية أكثر عن ما هو في الملكية الخاصة⁽³⁾.

(1) الديلمي نوفل علي، الحماية الجزائرية للمال العام، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 2006، ص77.

(2) موفق عبد القادر، الرقابة المالية من منظور الإقتصاد الإسلامي و الإقتصاديات المعاصرة، أبحاث إقتصادية وإدارية، العدد الخامس، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2009، ص84.

(3) شويخي سامية، أهمية الإستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة ماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2010/2011، ص106.

أما فيما يخص المقصود بالرقابة فنجد أن كلمة الرقابة قد وردت في اللغة بمعان عدة أهمها: الحفظ ، الإنتظار، الإشراف ، الحراسة والرعاية⁽¹⁾. وبذلك فهي تعني المحافظة على الشيء و صونه وحراسته كما تعني الإحتراز والمراعاة.

أما اصطلاحا فالرقابة هي إحدى جوانب العملية الإدارية وتعني "قياس الأداء الحالي ومقارنته بالمعايير المتوقعة للأداء السابق تحديده ومن واقع هذه المقارنة يصبح من الممكن تحديد ما إذا كان الأمر يحتاج إلى إتخاذ إجراءات تصحيحية لإعادة مستوى الأداء إلى المستوى المخطط والمعبر عنه بالمعايير السابق تحديدها". ولذلك وظيفة الرقابة تمارس بطريقة دائمة ومستمرة و إتصالها الأكبر عادة ما يكون بوظيفة التخطيط⁽²⁾.

كما عرفها الدكتور فؤاد العطار على أنها: وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد⁽³⁾.

بالإضافة إلى ذلك نجد فريقا من الكتاب يحدد مفهوم الرقابة على أساس ما تسعى إلى تحقيقه من أهداف، وفي نظر فريق آخر تعني الرقابة تلك المجموعة من الإجراءات وعند فريق ثالث تعني الأجهزة التي تقوم بعملية الرقابة، فمفهوم الرقابة يختلف في هذه التعاريف ولكنه يدور حول محورين أساسيين هما الوسيلة أو الهدف⁽⁴⁾.

ثانيا: تعريف الرقابة المالية

فيما يخص تعريف الرقابة المالية على وجه الخصوص فيمكن التمييز بين تعريف كل من الشريعة الإسلامية وتعريف علماء المالية المعاصرين.

1- تعريف الرقابة المالية في الشريعة الإسلامية

فوفقا للشريعة الإسلامية فإن الرقابة المالية تعني "وجوب إتباع جميع ما أقرته الشريعة الإسلامية في الكتاب والسنة من قواعد وأنظمة وتعاليم وأحكام سواء في جمعه في موارده

(1) لويس معلوف، المنجد في اللغة، الطبعة 35، دار المشرق، لبنان، 1996، ص274.

(2) ألرم ابراهيم حمادة، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، دار النهضة، الأردن، 2004، ص18.

(3) العطار فؤاد، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، مصر، 1974، ص179.

(4) شويخي سامية، المرجع السابق، ص44.

التي أقرها الشرع أو في مجال إنفاقه في مصاريفه المقررة مع إستمرار عمليات المتابعة لتجنب وقوع الأخطاء والوصول إلى أفضل الطرق في إدارة المال العام، مع الأخذ بعين الإعتبار مصلحة الأمة وإستقرارها بشكل عام⁽¹⁾.

2-تعريف الرقابة المالية عند مختصي علم المالية

أما فيما يخص تعريف الرقابة المالية من وجهة نظر مختصي المالية في عصرنا هذا فتعرف على أنها "منهج علمي شامل يتطلب التكامل بين المفاهيم القانونية والإقتصادية والمحاسبية والإدارية بغية التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة إستخدامها"⁽²⁾.

وتعرف أيضا بالرقابة التي تستهدف التأكد من حسن إستعمال المال العام، بما يتفق مع أهداف التنظيم الإداري⁽³⁾.

ومنه فالرقابة المالية تعني التفتيش والملاحظة والمتابعة والتحقق من الإستعمال الحسن للإمكانيات البشرية والمادية والمالية وكذلك الوثائق والحسابات وإحترام القوانين والمراسيم والتعليمات الموضوعة كمقاييس لعمل المسيرين ومعاقبة المخالفين⁽⁴⁾.

من خلال ما سبق نخلص إلى أن الرقابة المالية هي ملاحظة ومتابعة النفقات والإيرادات التي يقوم بصرفها وتحصيلها الأشخاص الذين خول لهم القانون ذلك، والتحقق من مدى مطابقتها للقواعد والمقاييس الموضوعة لتنظيمها ، كأن يتأكد من أن الإلتزام أو الأمر بالصرف الخاص بنفقة معينة قد تم صرفه أو الإلتزام به بصفة مطابقة لتنظيمات وقوانين المحاسبة العمومية، فالمرقب يقيم المسؤولية الملقاة على عاتق مرتكبي الأخطاء فيطلب من الجهات المختصة بتوقيع العقوبات اللازمة، أو يقوم هو بذلك إن كان في سلطته ويسهر

(1) موفق عبد القادر، الرقابة المالية من منظور الإقتصاد الإسلامي و الإقتصاديات المعاصرة، المرجع السابق، ص84.

(2) توصيات المؤتمر العربي الأول للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة، الرياض، السعودية، 1980، ص98، من خلال

الموقع الإلكتروني: www.Arabosai.org شوهد في 10 مارس 2016.

(3) القبيلات حمدي سليمان، الرقابة الإدارية والمالية، مكتبة دار الثقافة، الأردن، 1988، ص14.

(4) صرارمة عبد الوحيد، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء

المتميز للمنظمات والحكومات، جامعة ورقلة، كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية، قسم علوم التسيير، 2005، ص135.

على عدم تكرار مثل هذه الأخطاء، كما أن الرقابة على الأموال العامة هي في آن واحد رقابة على صرف النفقات وتحصيل الإيرادات.

الفرع الثاني: أهداف الرقابة المالية

إن مفهوم الرقابة المالية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمفهوم الإدارة العامة ذلك أن إدارة الأموال العامة تتطلب الثقة وتمثل نوعاً من المسؤولية، والرقابة المالية ليست هدف أساسياً بحد ذاتها وإنما هي جزء أساسي من نظام الرقابة⁽¹⁾.

والسؤال الذي يطرح نفسه هنا هو: لماذا نراقب الأموال العامة؟ الإجابة على هذا السؤال هي أن الرقابة على المال العام تهدف إلى تقادي الإختلاسات والحفاظ على المال العام، فالرقابة التي تتم على كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي تسعى إلى ضمان مشروعية الصرف أو التحصيل، ففي كل البلدان يمكن أن نلاحظ أن الرقابة تعطي أولوية كبرى لشرعية العمليات المالية حتى يتم إكتشاف عمليات الغش، وضماناً للتوافق مع ترخيصات الميزانية وأيضاً لمعاقبة المسؤولين والمتسببين في المخالفات⁽²⁾.

ومهما اختلفت أهداف الرقابة المالية وتنوعت فإنها تدور غالباً حول هدفين أساسيين يتمثل الهدف الأول في التحقق من أن الإنفاق تم وفقاً لما هو مقرر له طبقاً للخطط الموضوعة مسبقاً، أما الهدف الثاني فهو التحقق أن الموارد حصلت كما هو مقرر، وأنها استخدمت أفضل استخدام.

ونظراً لأهمية الرقابة المالية فقد إرتأينا أن نتطرق إلى الأهداف التي ترمي إليها على مختلف النواحي مالياً، إقتصادياً، سياسياً وإدارياً.

(1) إعلان "ليما" بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية، ترجمة طارق الساطي عن مجلة الرقابة المالية الصادرة عن المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، من خلال الموقع الإلكتروني: www.saiuae.gov.ae ، شوهده في 10 مارس 2016.

(2) Tabet M.K.Cours Sur« le Contrôle et l'évaluation des Finances Publiques » Ecole Doctorale : Gestion des finances Publique, université de Tlemcen, 2008/2009.

أولاً: الهدف المالي للرقابة المالية

إن الهدف المالي للرقابة هو ضمان تسيير أحسن واستعمال سليم وعقلاني للإ اعتمادات الممنوحة، ولتحقيق هذا الهدف وضع المشرع العديد من القواعد القانونية والتنظيمية لضمان إحترام إجازة الميزانية من جهة، والبحث عن مواضيع الخلل التي تؤدي إلى المساس بالأموال العمومية والأخطاء المرتكبة عند تنفيذ الميزانية من طرف الأعوان المكلفين من جهة أخرى، فعند وجود أخطاء أو تجاوزات يتم إحالة مرتكبيها على السلطات المختصة في تقرير العقوبات⁽¹⁾، حيث تركز الجهات الرقابية في تحقيقاتها وتحرياتهما على ثلاثة محاور:

ـ **المحور الأول:** يتمثل في مدى شرعية وصحة العمليات المالية.

ـ **المحور الثاني:** يتناول دقة العمليات المالية والحسابية حيث الجهاز الرقابي يكشف الأخطاء العديدة التي ترتكب خلال تنفيذ العمليات المالية وذلك بمقارنة مدى تطابقها مع الوثائق المثبتة.

ـ **المحور الثالث:** حيث تعتمد فيه الرقابة على نزاهة وسلامة كل العمليات المالية والحسابية بكونها خاليا من كل أنواع التزوير والتدليس⁽²⁾.

ثانياً: الهدف الإداري للرقابة المالية

من الناحية الإدارية تهدف الرقابة المالية إلى محاربة البيروقراطية والتباطؤ الإداري ومختلف أشكال السلوكات التي تؤدي إلى إهانة المواطن والمساس بمصالحه، كما أن الهدف من الرقابة كذلك هو التحقيق في الظروف التي يتم فيها إستخدام الوسائل البشرية والمادية من طرف الأجهزة الإدارية و الإقتصادية للدولة، وبذلك يقوم الجهاز الرقابي بضمان السير الحسن والسليم للمصالح الإدارية لأداء مهامها على أحسن وجه⁽³⁾، و بالتالي محاربة النقص والتقصير وسوء التنظيم وغياب الصرامة في العمل على مستوى الإدارات والمؤسسات العمومية.

(1) صرامة عبد الوحيد، المرجع السابق، ص 136.

(2) المرجع نفسه، ص 136.

(3) حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995، ص 85.

كما أن الرقابة تقوم بتقديم الإقتراحات والمعلومات اللازمة لإعادة التنظيم الجيد حتى تكون مردودية أداء العمل على أكمل وجه.

ثالثا: الهدف الإقتصادي للرقابة المالية

إن البرامج الإنمائية، الإقتصادية و الإجتماعية بعد المصادقة عليها من قبل البرلمان تشكل إطارا للبرامج الإستثمارية، والتي من خلالها تحاول تكثيف مجهوداتها بغية التطور الإقتصادي و الإجتماعي للبلاد، وتحتوي هذه البرامج الإنمائية نوعية التجهيز والمبالغ المخصصة للتنفيذ والفترة الزمنية⁽¹⁾، كما يمكن لأجهزة الرقابة من مراقبة وضمان مطابقة التنبؤات المالية مع الأهداف المرجوة والمسطرة في البرامج الإنمائية وعادة ما ترجع صلاحيات المراقبة والتحقيق في هذا الميدان إلى البرلمان والهيئات التابعة للوزارات المكلفة بالمالية بالإضافة إلى السلطات الوصية.

رابعا: الهدف السياسي للرقابة المالية

إن الهدف السياسي من الرقابة على الأموال العمومية سواء من طرف الهيئات التابعة للسلطة التنفيذية أو تلك الخارجية و الممارسة من طرف هيئات دستورية قائمة بذاتها يتمثل في جانبين:

1- رقابة داخلية: حيث تحاول الحكومة أن تعطي صورة حسنة عن تنفيذها للميزانية، وذلك بمحاولة تجنب وقوعها في الأخطاء حتى تكون حصيلتها السنوية المقدمة مطابقة للتقديرات عملا بمبدأ المراقبة الذاتية.

2- الرقابة الخارجية: وهي تلك التي تقوم بها أجهزة غير تابعة للحكومة كالبرلمان ومجلس المحاسبة، والهدف منها تقويم سياسة الحكومة لتحقيق نمو إقتصادي و إجتماعي⁽²⁾.

خامسا: الهدف الإجتماعي للرقابة المالية

يتمثل الهدف الإجتماعي للرقابة المالية في منع ومحاربة الفساد الإداري والإجتماعي بمختلف صوره وأنواعه مثل الرشوة والسرققة والإهمال والتقصير، وتعتبر ظاهرة الفساد

(1) الصغير حسين، دروس في المالية العمومية، دار المحمدية ، الجزائر، 1999، ص155.

(2) صرامة عبد الوحيد، المرجع السابق، ص137.

بصورها المختلفة من عوامل إهدار الموارد المالية والحد من النمو الإقتصادي ومن مستوى الرفاه الإجتماعي، وإنه يخل بمصدقية أي مؤسسة ويحد من فعاليتها⁽¹⁾.

المطلب الثاني: أنواع الرقابة المالية

يعتمد تصنيف الرقابة المالية في الجزائر على عمليات الميزانية العامة وبالخصوص على النفقات العمومية وذلك ليس فقط بسبب حجمها ولكن بسبب أهميتها في الحياة الإقتصادية وآثارها الإجتماعية، حيث تجري مراقبة عمليات الميزانية العامة قبلها من طرف المراقب المالي، وأثناء القيام بإجراءات النفقة أي أثناء تنفيذ الموازنة من قبل المحاسب العمومي المكلف، كما نجد رقابة بعدية تمارس من قبل المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة، ومنه تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين: الفرع الأول خصص للرقابة المالية السابقة والفرع الثاني للرقابة المالية اللاحقة.

الفرع الأول: الرقابة المالية السابقة

تعتبر الرقابة السابقة المرحلة الأهم في الرقابة المالية وتعني قيام هيئات الرقابة بمراقبة الأعمال والتصرفات المالية للهيئات الإدارية قبل وقوعها، سواء كانت متعلقة بالنفقات أو التعاقدات والتصرفات المالية على أكبر قدر من الدقة والصحة⁽²⁾، إذن فهي بمثابة إجراء وقائي يسمح بالتصدي للمخالفة المالية منذ بدايتها ومنع آثارها من الظهور وهذا الذي يضمن لها قدر من الفعالية⁽³⁾.

وتمارس الرقابة السابقة من طرف المراقب المالي وكذلك المحاسب العمومي، فهي إجراء وقائي يهدف إلى منع وقوع أي تجاوزات غير مشروعة، وتؤكد مطابقة التصرف المالي مع القوانين والأنظمة المعمول بها⁽⁴⁾.

(1) الوقاية من الغش والفساد والكشف عنهما، توصيات المؤتمر السادس عشر للمنظمة الدولية للهيئات العليا للرقابة المالية، 1998، ترجمة د. طارق الساطي، ص3. www.intosai.org، شوهدي في 11 مارس 2016.

(2) شيخ عبد الصديق، رقابة الأجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية، الملتقى الدولي السادس عشر حول دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام، كلية الحقوق، جامعة يحي فارس المدية، 2013، ص2.

(3) مسعي محمد، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2003، ص134.

(4) شيخ عبد الصديق، المرجع نفسه، ص2.

أولاً: رقابة المراقب المالي

إن الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات العمومية الخاصة بميزانية الدولة تكون من طرف المراقب المالي، ويحكم هذه الرقابة المرسوم التنفيذي 414/92 والمتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، الذي أعطى أهمية خاصة للرقابة التي يقوم بها المراقب المالي⁽¹⁾، والمراقبين الماليين هم موظفين تابعين لوزارة المالية، فنجد على المستوى المركزي مراقب مالي لكل دائرة وزارية، حيث يشمل إختصاصه أيضا المؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري التابعة للوزارة المعنية، كما يوجد مراقب مالي لكل من المجلس الدستوري ومجلس المحاسبة باعتبارهما مؤسستين مستقلتين، أما على المستوى المحلي فهناك مراقب مالي في كل ولاية مكلف بالمراقبة المالية للإلتزام بنفقات هذه الأخيرة، والمصالح الغير ممرزة للدولة والهيئات العمومية الأخرى، والمؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الإداري⁽²⁾.

تبين المادة 9 من المرسوم التنفيذي 414/92 الصلاحيات الأساسية للمراقبين الماليين، بحيث ينحصر دورهم في مراقبة شرعية النفقات الملتزم بها من ناحية الميزانية الخاصة، دون أي فحص لملائمتها، وهي مهمة تبقى من صلاحيات الآمرين بالصرف وحدهم⁽³⁾، وتتمثل مهمة المراقب المالي في مراقبة النفقات المستعملة ومتابعة الوضعية المالية للمؤسسات المكلف بالإشراف عليها من خلال:

- ✓ السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به وهذا بالتأكد من توافق موضوع النفقة مع الباب والمادة والفقرة المسجلة فيه.
- ✓ التحقق مسبقا من توفر الإعتماد المخصص لموضوع النفقة.
- ✓ التأكد من توفر الوثائق المثبتة للنفقة وكذلك من صحتها في حدود مسؤوليته.

(1) المرسوم التنفيذي رقم 414/92، مؤرخ في 14/11/1992، يتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، جريدة رسمية عدد 82، المؤرخة في 15 نوفمبر 1992، المعدل و المتمم.

(2) شويخي سامية، المرجع السابق، ص55.

(3) مسعي محمد، المرجع السابق، ص137.

من خلال النقاط الثلاثة السابقة يمكن للمراقب المالي أن يؤكد صحة النفقات وذلك بوضع تأشيرته على الوثائق الخاصة بالنفقة موضوع المراقبة وعند ملاحظته لأية مخالفة يمكن له رفض وضع التأشيرة وفي هذه الحالة عليه بتعليل هذا الرفض وذلك في الآجال المحددة قانونياً بحسب طبيعة النفقة.

إضافة لما سبق فإن المراقب المالي مطالب بتقديم تقرير شهري إلى وزير المالية يؤكد فيه صحة توظيف نفقات المؤسسات المكلفة بمتابعة ومراقبة ميزانيتها.

كما يعتبر المراقب المالي مرشداً مكلفاً بتقديم يد المساعدة إلى الأمرين بالصرف وذلك من خلال التوجيهات والنصائح التي يتعين عليه تقديمها لهم وذلك بهدف تجاوز العقبات الطارئة التي تواجههم أثناء أداء مهامهم الخاصة إذا لم يكونوا من ذوي الاختصاص في ميدان التسيير المالي⁽¹⁾.

ثانياً: رقابة المحاسب العمومي

يؤدي المحاسب العمومي دوراً رقابياً مهماً بالإضافة إلى دوره في تنفيذ النفقات والإيرادات العامة، ويتمثل الدور الرقابي للمحاسب العمومي في مراقبة أعمال الأمرين بالصرف والتدقيق في شرعية الوثائق التي صادقوا عليها⁽²⁾، تكون رقابة المحاسب العمومي موالية لرقابة المراقب المالي على الأمر بالصرف.

كما تنص المادة 36 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية على أن

المحاسب العمومي قبل قبوله للنفقة يجب عليه أن يتأكد من:

✓ مطابقة عملية الإنفاق للقوانين والتنظيمات المعمول بهما.

✓ التأكد من صحة الأمر بالصرف أو من نائبه.

✓ توفر الإعتمادات.

✓ عدم إنقضاء الدين بالتقادم الرباعي.

(1) تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي

وزو، 2013، ص162، ص163.

(2) شويخي سامية، المرجع السابق، ص61.

✓ عدم وجود معارضة للدفع.

✓ التأكد من وجود التأشير المنصوص عليها قانونا.

✓ التأكد من إنجاز الخدمة⁽¹⁾.

وكننتيجة لرقابة المحاسب العمومي نكون أمام حالتين:

_ **الحالة الأولى:** إذا كان ملف الإلتزام بالنفقة مطابقا للقوانين والتنظيمات المعمول بهما فإن المحاسب العمومي يقوم بإتمام المرحلة الأخيرة من عملية الدفع وذلك بتسديد المبلغ المشار إليه في حوالة الدفع أو أمر الدفع وبالتالي تكون المراحل الخاصة بتنفيذ النفقة العمومية قد إنتهت.

_ **الحالة الثانية:** عدم مطابقة ملف الإلتزام، وفي هذه الحالة يقوم المحاسب العمومي برفض إجراء عملية الدفع الخاصة بالنفقة الملتزم بها، حيث يقوم بإعلام الأمر بالصرف بقرار رفض النفقة الملتزم بها مع ذكر الأسباب والملاحظات المبررة لذلك⁽²⁾.

بالإضافة لما سبق يحمي القانون المحاسبين العموميين من التهديد بعقوبة إذا أثبتوا أن الأمور التي رفضوا الإمتثال لها كان من شأنها أن تحرك مسؤولياتهم الشخصية والمالية ورغم ذلك يمكن أن تكون المسؤولية المالية تضامنية بين المحاسب العمومي والأشخاص الموضوعين تحت أوامره⁽³⁾.

كذلك لا يعاقب المحاسب العمومي على الأخطاء التي يرتكبها بحسن نية كتلك الخاصة بتحديد وعاء الحقوق وكذلك الخاصة بالتصفية.

ويدخل ضمن هذه الرقابة مفهوم الرقابة المالية الآنية وهي الرقابة التي تتزامن مع تنفيذ الإيرادات والنفقات، وقد يكون الجهاز المكلف بها جزء من الأعوان المكلفين بتنفيذ

(1) المادة 36 من القانون رقم 21/90، المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، جريدة رسمية عدد 35، المؤرخة في 15 أوت 1990.

(2) المادة 35 من القانون رقم 21/90، المرجع نفسه.

(3) المادة 39 من القانون رقم 21/90، المرجع نفسه.

العمليات المالية كأن يقوم المحاسب العمومي بمراقبة الأمر بالصرف، وهي تعتبر رقابة داخلية والهدف منها الوقاية من الوقوع في الأخطاء⁽¹⁾.

من خلال ما سبق يمكن القول أن الرقابة السابقة من أنجع أنواع وآليات الرقابة المالية، بحيث يمكنها أن تساهم في التسيير الجيد للمالية المحلية، كونها تقوم على مراقبة صرف النفقات بعد الإلتزام بها وقبل دفعها، وهذا ما يؤكد فعاليتها في ترشيد النفقات، فهي تهدف إلى الوقاية من كل أنواع اللامشروعية في النفقات، هذا ما يؤدي إلى تقوية سلطة القانون كما أنها تقلل من حجم المسؤولية على أعوان الإدارة لأنها تستند إلى قرار هيئة الرقابة قبل إجراء أي صرف في المستقبل⁽²⁾.

رغم الفعالية التي تتميز بها الرقابة المالية السابقة إلا أنها يعاب عليها أنها قد تؤدي إلى شلل في نشاط الإدارة، وتعطل سير المصالح المحلية لما تتسم به من بطئ الإجراءات كما تقيد الرقابة اللاحقة بالنتائج التي تم التوصل إليها⁽³⁾.

الفرع الثاني: الرقابة المالية اللاحقة

تباشر الرقابة المالية اللاحقة بعد تنفيذ التصرفات المالية بحيث تكون لاحقة على عملية التنفيذ، ولا تكون إلا بعد إستيفاء الإجراءات القانونية اللازمة، ويمارس هذا النوع من الرقابة من طرف المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة.

أولاً: رقابة المفتشية العامة للمالية

تعتبر رقابة المفتشية العامة للمالية رقابة خاضعة لوصاية وزارة المالية، بحيث يخضع لرقابتها كل من مصالح الدولة والجماعات الإقليمية ومختلف الهيئات الخاضعة لنظام المحاسبة العمومية وكذا المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والتعاونيات

(1) لونيبي عبد اللطيف، الرقابة على مالية البلدية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012/2013، ص 62.

(2) محرز محمد عباس، إقتصاديات المالية العامة، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 374.

(3) المرجع نفسه، ص 382.

الفلاحية العمومية⁽¹⁾، توضع المفتشية العامة للمالية تحت السلطة المباشرة لوزير المالية ويديرها رئيس الذي يعين بمرسوم.

تمارس مختلف مهام المفتشية العامة للمالية من طرف مفتشين ينتظمون في شكل وحدات متنقلة، تسير من قبل بعثات أو رؤساء فرق، يكون هؤلاء المفتشون تابعين إما لهياكل المفتشية المركزية أو لمصالحها الخارجية المتمثلة في المديرية الجهوية⁽²⁾.

تتكون المفتشية العامة للمالية من ثلاث أقسام وهي كما يلي:

✓ قسم تنظيم أشغال المراقبة.

✓ قسم إستغلال مركز الحسابات الختامية.

✓ قسم تسيير الوسائل والمحفوظات.

بالإضافة لما سبق فإن للمفتشية العامة للمالية صلاحيات جد واسعة، منها مراقبة التسيير المالي والمحاسبي لمختلف الهيئات العمومية⁽³⁾، كذلك التقييم الإقتصادي والمالي لنشاط التدقيق والتحقق في الخبرات ذات الطابع الإقتصادي والمالي والمحاسبي وخاصة في مجال الصفقات العمومية.

تتم رقابة المفتشية العامة للمالية بالنسبة لتنفيذ النفقات العمومية من خلال فحص الوثائق ومراجعتها في عين المكان شكلا ومضمونا.

في الأخير يمكن القول أن رقابة المفتشية العامة للمالية لها دور بالغ الأهمية، ولا يمكن الإستغناء عن المهام التي تؤديها في مجال المراقبة والتقويم الإقتصادي وكذا الدراسات والتحليل، لكن في المقابل نجد أنه هناك الكثير من الحدود والعقبات التي تحد من فعالية عملها⁽⁴⁾.

(1) المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 78/92، المؤرخ في 22 فيفري 1992 الذي يحدد إختصاصات المفتشية العامة

للمالية، جريدة رسمية عدد 15، المؤرخة في 26 فيفري 1992.

(2) المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 273/08، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية

العامة للمالية، جريدة رسمية عدد 50، المؤرخة في 7 سبتمبر 2008.

(3) المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 273/08، المرجع نفسه.

(4) شويخي سامية، المرجع السابق، ص76.

ثانياً: رقابة مجلس المحاسبة

تمارس الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية إما من قبل الإدارة المنفذة لها وإما من السلطة الساهرة عليها، إلا أنه إتضح أن هذه الرقابة غير كافية وذلك لعدم إستقلاليتها، لذلك كان من الضروري إنشاء هيئات خارجية مستقلة عن الإدارة المنفذة وهذا بمقتضى نص قانوني يحكمها وينظمها ويحدد إختصاصاتها، وتتمثل هذه الهيئة في مجلس المحاسبة، حيث يعد المرسوم رقم 127/63 المؤرخ في 19/4/1963 المتضمن تنظيم وزارة المالية أول نص أشار إلى مجلس المحاسبة، ولما صدر دستور 1976 أشار في مادته 190 إلى مبدأ الرقابة وإنشاء مجلس المحاسبة، لكن تأسيس مجلس المحاسبة تأخر إلى غاية 1980 وذلك بموجب القانون رقم 05/80⁽¹⁾.

ويخضع مجلس المحاسبة حالياً في تنظيمه وتسييره لأحكام الأمر رقم 20/95⁽²⁾ المعدل والمتمم بالأمر 02/10⁽³⁾، كما يتمتع مجلس المحاسبة بنظام داخلي خاص تضمنه المرسوم الرئاسي رقم 377/95⁽⁴⁾ هذا المرسوم يحدد هيكله الإداري وتشكيلاته القضائية ويضبط طرق تسييرها وتنظيمها.

أما من حيث تشكيلته البشرية، فإنه يتكون من أعضاء يمارسون وظيفة قضائية ويتمتعون بمركز قانوني خاص يحدده الأمر رقم 23/95⁽⁵⁾.

(1) القانون رقم 05/80، المؤرخ في 1 مارس 1980 يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية لمجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 10، المؤرخة في 4 مارس 1980، ملغى.

(2) الأمر رقم 20/95، المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 39، المؤرخة في 23 جوان 1995، معدل ومتمم.

(3) الأمر رقم 02/10، المؤرخ في 17 جويلية 2010 المتضمن مجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 50، المؤرخة في 1 سبتمبر 2010.

(4) المرسوم الرئاسي رقم 377/95، المؤرخ في 10 نوفمبر 1995 يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 72، المؤرخة في 26 نوفمبر، 1995.

(5) الأمر رقم 23/95، المؤرخ في 26 أوت 1995 يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 48، المؤرخة في 3 سبتمبر 1995.

ويعد مجلس المحاسبة الهيئة العليا للرقابة المالية البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وما يميز هذا هذا الجهاز إستقلاليته وتزويده بالسلطات والصلاحيات الواسعة للقيام بالرقابة على تسيير الأموال العمومية⁽¹⁾.

ويسعى مجلس المحاسبة من خلال رقابته إلى مكافحة الفساد المالي على وجه الخصوص، وتشجيع الإستعمال المنتظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وترقية إجبارية لتقديم الحسابات وتطوير الشفافية في تسيير المالية العمومية.

في الأخير نشير إلى أن بحثنا يدور حول دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام لذلك سنتناول كل ما سبق بالدراسة والتحليل فيما بعد.

(1) قصير آمال، رقابة مجلس المحاسبة والمفتشية العامة في مجال الصفقات العمومية، فعاليات ملتقى وطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، جامعة الحاج لخضر باتنة، يومي 13 و14 نوفمبر 2012، ص3.

المبحث الثاني: تنظيم مجلس المحاسبة وطبيعته القانونية

يعد مجلس المحاسبة الجزائري المنظم على شكل محكمة حسابات، الجهاز الأعلى للرقابة البعدية في البلاد وهذا ما أقرته مختلف الدساتير الجزائرية المتعاقبة، بحيث إتفقت هذه الأخيرة على إدراج مجلس المحاسبة ضمن الهيئات المكلفة بالرقابة وليس ضمن الهيئات القضائية.

كما يعتبر مجلس المحاسبة النواة الأساسية في نظام الرقابة في الدولة، ونظرا للمسؤوليات الكبيرة المكلف بها في مجال الحفاظ على الأموال العمومية وضمان حسن سيرها فقد وضع في إعتباره أن يكون النموذج الأعلى في التسيير يعترف له الجميع في حسن إدارته وبجودة أعماله الرقابية، كما خصصت لمجلس المحاسبة إمكانيات مادية وبشرية للقيام بأعماله، ومنه تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: المطلب الأول بعنوان تشكيل مجلس المحاسبة، والمطلب الثاني تم من خلاله دراسة الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة.

المطلب الأول: تشكيل مجلس المحاسبة

يتوفر مجلس المحاسبة على غرف وتشكيلات قضائية مختلفة، تمارس هذه الأخيرة نشاطا قضائيا وتساعد في ذلك أجهزة تدعيم تتمثل في مختلف المصالح الإدارية والتقنية والتي يشرف عليها مستخدمون إداريون عاديون، أما الغرف وتشكيلاتها القضائية فيشرف عليها أعضاء يكتسبون صفة القضاة ويحكمهم قانون أساسي خاص يحدد مركزهم القانوني ويضبط حقوقهم والتزاماتهم، لذلك تم التطرق في هذا المطلب إلى ثلاث فروع: الفرع الأول بعنوان غرف مجلس المحاسبة وتشكيلاتها، الفرع الثاني تحت عنوان النظرة العامة وأجهزة التدعيم، أما الفرع الثالث فبعنوان قضاة مجلس المحاسبة.

الفرع الأول: غرف مجلس المحاسبة وتشكيلاتها

يتكون مجلس المحاسبة من غرف ذات إختصاص وطني، وغرف ذات إختصاص محلي أي إقليمي⁽¹⁾، كما يتشكل مجلس المحاسبة عند دراسته للملفات والقضايا المطروحة أمامه وفق تشكيلات مختلفة.

أولاً: غرف مجلس المحاسبة

يضم مجلس المحاسبة الجزائري ثمانى غرف ذات إختصاص وطني، بالإضافة إلى تسعة غرف ذات إختصاص إقليمي.

1- الغرف ذات الإختصاص الوطني

يتشكل مجلس المحاسبة من ثمانى غرف وطنية، تنقسم كل واحدة إلى فرعين تختص كل غرفة بمراقبة وزارة أو مجموعة من الوزارات المتقاربة من حيث النشاط وذلك من خلال رقابة حساباتها وتسييرها المالي⁽²⁾.

لقد حددت المادتين الأولى والثانية من القرار المؤرخ في 16 يناير 1996 الصادر عن رئيس مجلس المحاسبة، مجالات تدخل مجلس المحاسبة وتطبيقات إنقسامه إلى فروع كذلك حدد هذا القرار مجال إختصاص الغرف وفروعها وذلك على النحو الآتي:

- ✓ الغرفة الوطنية للمالية.
- ✓ الغرفة الوطنية للسلطة العمومية والهيئات الوطنية.
- ✓ الغرفة الوطنية للصحة والشؤون الإجتماعية والثقافية.
- ✓ الغرفة الوطنية للفلاحة والري.
- ✓ الغرفة الوطنية للهياكل القاعدية والنقل.
- ✓ الغرفة الوطنية للتجارة والبنوك والتأمينات.
- ✓ الغرفة الوطنية للصناعة والاتصالات.

(1) المادة 29 من الأمر رقم 20/95، المرجع السابق.

(2) المادة 9 من المرسوم الرئاسي 377/95 المرجع السابق.

✓ الغرفة الوطنية للتعليم والتكوين⁽¹⁾.

2- الغرف ذات الإختصاص الإقليمي

يضم مجلس المحاسبة بالإضافة إلى الغرف الوطنية تسع غرف إقليمية، وهي موجودة على مستوى الولايات التالية: عنابة، قسنطينة، تيزي وزو، البليدة، الجزائر، وهران، تلمسان ورقلة، بشار، تتولى هذه الأخيرة رقابة مالية الجماعات الإقليمية التابعة لمجال إختصاصها الإقليمي، كما يمكنها أن تراقب حسابات التسيير للهيئات العمومية التي تتلقى إعانات من الجماعات الإقليمية، كما أن الغرف السابقة الذكر تنقسم كل واحدة منها إلى فرعين بحيث ينتمي إلى كل فرع عدة ولايات، بالإضافة لما سبق يمكن للغرف الإقليمية أن تكلف بمساعدة الغرف ذات الإختصاص الوطني في تنفيذ عمليات الرقابة المسجلة في برنامج نشاطها، ويكون ذلك بناء على قرار رئيس مجلس المحاسبة وبعد أخذ رأي لجنة البرامج والتقارير⁽²⁾.

يعتبر عدد الغرف الإقليمية قليل جدا، وذلك إذا أخذنا بعين الإعتبار عدد البلديات والمؤسسات المحلية التي تدخل ضمن إختصاص كل غرفة، فنجد ولايات تضم عدد كبير من البلديات والمؤسسات المحلية التابعة لها، هذا ما يعطي فكرة عن حجم المهام الملقاة على عاتق هذه الغرف⁽³⁾.

ثانيا: تشكيلات غرف مجلس المحاسبة

حسب المادة 47 من الأمر 20/95 المعدل والمتمم، يعقد مجلس المحاسبة جلساته لدراسة ملفات القضايا المحالة عليه، ويفصل فيها في تشكيلات مختلفة، فقد يجتمع في شكل تشكيلة كل الغرف مجتمعة أو في شكل تشكيلة الغرفة وفروعها، أو في شكل غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وهذا حسب طبيعة القضايا المعروضة عليه.

(1) المادتان 1 و2 من القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996، يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط إنقسامها إلى فروع، جريدة رسمية عدد6، المؤرخة في 24 جانفي 1996، معدل ومتمم .

(2) المادة 31 مكرر من الأمر رقم 02/10، المرجع السابق.

(3) منصور الهادي، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015، ص20.

1- تشكيلة كل الغرف مجتمعة

تعتبر هذه التشكيلة أعلى التشكيلات القضائية في مجلس المحاسبة حيث يرأسها رئيس مجلس المحاسبة بحضور نائبه ورؤساء الغرف وقاضي عن كل غرفة يختار من بين رؤساء الفروع ومستشاري الغرف.

يتم تجديد إنشاء هذه التشكيلة كل سنة بأمر من رئيس مجلس المحاسبة، ويعين أعضاها من بين رؤساء الفروع والمستشارين المؤهلين للمشاركة في هذه التشكيلة ويتم إقتراحهم من طرف رؤساء الغرف التي يمارسون فيها عملهم، أما مقرري هذه التشكيلة فيتم تعيينهم بأمر من رئيس المجلس⁽¹⁾.

كما يحضر الناظر العام جلسات تشكيلة الغرف مجتمعة، وله الحق في المشاركة ومناقشة مختلف القضايا المطروحة أمام هذه التشكيلة، إلا أنه لا يمكنه المشاركة في المداولات أو المسائل ذات الإختصاص القضائي⁽²⁾.

بالإضافة إلى كل ما سبق فإنه لا تصح مداولات هذه التشكيلة إلا بحضور نصف أعضائها على الأقل⁽³⁾.

2- تشكيلة الغرف وفروعها

بناء على نص المادة 35 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95، وطبقا لنص المادة 50 من الأمر 20/95 فإنه: "تتكون الغرفة المجتمعة في تشكيلة مداولة على الأقل من رئيس الغرفة ورئيس الفرع المعني والمقرر المراجع.

يتكون الفرع المجتمع في تشكيلة مداولة على الأقل من رئيس الفرع، وحسب الحالة من المقرر المراجع وقاضي من الفرع أو من قاضيين إثنين في غياب المقرر المراجع يشارك المقرر المراجع في جلسات التشكيلات دون أن يتمتع بحق التصويت.

(1) المادة 37 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95، المرجع السابق.

(2) منصور الهادي، المرجع نفسه، ص21.

(3) المادة 48 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95، المرجع نفسه .

تتكون التشكيلات المداولة بأمر من رئيس الغرفة ولا يمكن أن يتجاوز عدد القضاة المدعويين للمشاركة في الجلسة سبعة قضاة⁽¹⁾.

تفصل هذه التشكيلة في النتائج النهائية للتدقيقات والتحقيقات التي تخص المسائل التي تدخل في نطاق إختصاصاتها⁽²⁾.

3- غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

تتكون غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية من رئيس الغرفة وستة مستشارين على الأقل، يعينهم رئيس مجلس المحاسبة لمدة سنتين (2) قابلة للتجديد ويكون ذلك بموجب أمر.

يتم إختيار تشكيلة هذه الغرفة من القضاة المصنفين خارج السلم أو القضاة المصنفين في الرتبة الأولى، ولا تصح مداولات هذه الغرفة إلا بحضور أربعة قضاة على الأقل زيادة على رئيس الغرفة⁽³⁾، كما تختص هذه الغرفة بالنظر في القضايا التي تتعلق أساسا بالتصرفات المالية، التي تشكل خرقا لقواعد الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية والمحددة في المادتين رقم 88 و91 من الأمر رقم 20/95.

إلى جانب التشكيلات القضائية السالفة الذكر، يحتوي المجلس على لجنة للبرامج والتقارير، يرأسها رئيس مجلس المحاسبة وتتشكل من نائب رئيس المجلس والناظر العام ورؤساء الغرف، أما الأمين العام للمجلس فيحق له حضور جلسات هذه اللجنة دون أن يتمتع بحق المشاركة في المداولات، ويمكن أن توسع اللجنة إن إقتضت الحاجة إلى المقررين العامين المصنفين خارج السلم والمشرفين على الأقسام التقنية لمجلس المحاسبة⁽⁴⁾.

(1) المادة 35 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95، المرجع السابق.

(2) المادتان 49 و50 من الأمر رقم 20/95، المرجع السابق.

(3) المادة 51 من الأمر رقم 20/95، المرجع نفسه.

(4) أمجوج نوار، مجلس المحاسبة: نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة منتوري قسنطينة، 2007/2006، ص30.

الفرع الثاني: النظرة العامة وأجهزة التدعيم

بالإضافة إلى غرف مجلس المحاسبة فإن هذا الأخير يحتوي على نظارة عامة تتولى مهام النيابة العامة، كذلك كتابة ضبط، كما يحتوي على أجهزة تدعيم تعمل على توفير الوسائل والظروف المناسبة التي تمكن قضاة مجلس المحاسبة من ممارسة وظائفهم سنوضح كل ذلك من خلال النقاط التالية:

أولاً: النظرة العامة

بالعودة إلى القوانين المنظمة لمجلس المحاسبة نجد أن المشرع الجزائري في القانون 05/80 لم ينص على وجود نظارة عامة، لكنه نص على وجود ناظر عام، وأوكل له مهمة النيابة العامة ويساعده في ذلك نظار مساعدون. وفي قانون 1990 جاء بتسمية أخرى وهي المراقب العام وأوكل له نفس المهام التي تضمنتها المادة 19 من القانون 05/80، وبالعودة إلى الأمر 20/95 فإن المشرع أعطى لها تسمية النظارة العامة، ويشرف عليها ناظر عام يقوم بدور النيابة العامة⁽¹⁾.

ثانياً: كتابة الضبط

يضم مجلس المحاسبة كتابة ضبط مسندة إلى كاتب ضبط رئيسي يقوم بتحضير جلسات كل الغرف مجتمعة كما يتولى مهام التحضير المادي لجلسات هذه التشكيلة، كذلك يمسك السجلات والدفاتر والملفات وكذا تدوين القرارات التي تتخذ أثناء الجلسات، ويساعده العديد من كتاب الضبط معينون على مستوى الغرف الأخرى ولهم نفس المهام⁽²⁾.

لا يتمتع كتاب الضبط العاملون بمجلس المحاسبة بقانون خاص بهم، فلم يخضعهم المشرع للقانون الأساسي لكتاب الضبط، وإنما يطبق عليهم إلى غاية الوقت الحالي نفس النصوص التي تحكم الأسلاك المشتركة للهيئات و الإدارات العمومية، هذا ما حددته المادة 34 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95.

(1) المادة 33 من الأمر رقم 20/95، المرجع السابق.

(2) المادة 34 من الأمر 20/95، المرجع نفسه.

ثالثاً: الهياكل الإدارية والتقنية

بالإضافة إلى الهياكل القضائية السابقة، يضم مجلس المحاسبة كذلك أجهزة تدعيم مختلفة تعمل على توفير الظروف الملائمة لعمل قضاة المجلس وتسهل لهم أداء مهامهم .
وتتمثل هذه الهياكل أساساً في المصالح التالية:

1- الأمانة العامة

تقوم الأمانة العامة بإتخاذ كل التدابير من أجل وضع الوسائل والخدمات الضرورية تحت تصرف هياكل كل المؤسسة وأجهزتها من أجل أداء أعمالها على أحسن وجه، كما تسهر على تنفيذ التدابير المناسبة لأمن الممتلكات والأشخاص داخل المؤسسة، كذلك تسهر على حسن استخدام الوسائل الموضوعية تحت تصرف مجلس المحاسبة، بالإضافة إلى هذه المهام تتأكد الأمانة العامة لمجلس المحاسبة من مساهمة الأقسام التقنية في تحقيق مهام المجلس تحقيقاً فعالاً في تحسين أدائه⁽¹⁾.

2- الأقسام التقنية

يضم مجلس المحاسبة كذلك أقسام تقنية ومصالح إدارية تعمل تحت سلطة الأمين العام للمجلس وهي:

أ- **قسم تقنيات التحليل والرقابة:** يتمثل دوره في توفير المساعدة التقنية لقضاة المجلس وذلك للقيام بعمليات التدقيق والتحقيق، وتوفير دلائل الفحص والأدوات المنهجية اللازمة ووضع المقاييس والمؤشرات الضرورية لإنجاز أعمال الرقابة، يعمل هذا القسم كذلك على تحضير برامج لتكوين القضاة ومستخدمي المجلس لتحسين مستواهم وتقييم ذلك بصفة دورية وهذا بالتنسيق مع الأمين العام⁽²⁾.

ب- **قسم الدراسات ومعالجة المعلومات:** يتولى هذا القسم إعداد دراسات في الميادين الإقتصادية، المالية والقانونية التي تهم نشاط مجلس المحاسبة، وتسيير بنك المعلومات حول

(1) منصور الهادي، المرجع السابق، ص24.

(2) المادة 27 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95، المرجع السابق.

المؤسسات والهيئات التي تخضع لرقابته، كذلك تكوين وتسيير الرصيد الوثائقي الذي يفي بحاجات المجلس، إضافة إلى ذلك يقوم هذا القسم بإعداد وتوزيع منشورات مجلس المحاسبة ومنتجاته القضائية⁽¹⁾.

ج- مديرية الإدارة والوسائل : تتفرع هذه الأخيرة إلى 4 مديريات فرعية وتهتم بتسيير شؤون المستخدمين، وكذلك تسيير الشؤون المالية للمجلس بالإضافة إلى الوسائل والشؤون العامة والإعلام الآلي⁽²⁾.

إلى جانب كل ما سبق يلحق برئيس مجلس المحاسبة ديوان يشرف عليه رئيس ديوان ويضم مديرين للدراسات، يتولى مهام مختلفة تتعلق أساسا بمتابعة علاقات المجلس مع الأجهزة العمومية المركزية وكذلك علاقاته مع مختلف المؤسسات الأجنبية للرقابة المالية والمنظمات الجهوية والدولية التي يعتبر مجلس المحاسبة عضوا فيها، ويتبع كذلك لرئيس مجلس المحاسبة مكتب المقررين العامين للجنة البرامج والتقارير⁽³⁾.

الفرع الثالث: قضاة مجلس المحاسبة

يتكون مجلس المحاسبة من نوعين من القضاة وهم:

✓ **قضاة الحكم:** وهم رئيس المجلس ونائبه، رؤساء الغرف، رؤساء الفروع والمستشارون والمستخدمون.

✓ **قضاة المتابعة:** وهم الناظر العام، النظار المساعدون الذين يقومون بدور النيابة العامة⁽⁴⁾.
يحكم قضاة مجلس المحاسبة قانون خاص بهم، والذي من شأنه أن يضمن لهم الإستقلالية في ممارسة مهامهم والإستقرار في المهنة والحماية من جميع الضغوطات⁽⁵⁾.

(1) المادة 28 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95، المرجع السابق.

(2) المادة 30 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95، المرجع نفسه.

(3) أمجوج، نوار، المرجع السابق، ص33.

(4) يلس شاولش بشير، المالية العامة: المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص307.

(5) الأمر رقم 23/95، يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، المرجع السابق.

أولاً: المركز القانوني لقضاة مجلس المحاسبة

بالعودة إلى الأمر 23/95 والذي يحكم قضاة مجلس المحاسبة يمكن إبراز المركز القانوني لقضاة من خلال النقاط التالية:

1- قواعد توظيف وتعيين قضاة مجلس المحاسبة

وفق لما جاء في القانون الأساسي الخاص بقضاة مجلس المحاسبة فإن قضاة هذا الأخير يتم توظيفهم عن طريق إجراء مسابقة وطنية، أو عن طريق التوظيف المباشر وفقاً للشروط الواردة في القانون الأساسي حيث يخضعون بعد توظيفهم إلى فترة تجريب مدتها 12 شهراً، يتم من خلال هذه الفترة تقييم أدائهم المهني وإستعداداتهم الوظيفية، وبانقضاء هذه المدة (12 شهراً)، يحول رئيس مجلس المحاسبة ملفاتهم إلى مجلس قضاة مجلس المحاسبة لإبداء الرأي، وبناءاً عليه يتقرر إما تقديم إقتراح تعيين القاضي المعني أو تمديد فترة تربصه أو تسريحه نهائياً⁽¹⁾.

بعد عملية التعيين يقوم القاضي أو القضاة المزمع تعيينهم بتأدية اليمين، ويكون ذلك أمام مجلس المحاسبة مجتمعاً في تشكيلته الغرف مجتمعة، يتم اليمين وفق الصيغة المحددة في المادة 10 من الأمر 23/95، بعد ذلك يتم تحرير محضر أداء اليمين من طرف الكاتب الرئيسي للمجلس، ويشكل القضاة بعد تعيينهم سلماً يتكون من ثلاث فئات رئيسية تقسم الفئة الأولى وهي رتبة خارج السلم إلى أربع مجموعات، أما الفئة الثانية وهي رتبة المستشارين فتقسم إلى مجموعتين⁽²⁾، وأخيراً تقسم الفئة الثالثة وهي فئة رتبة المحاسبين إلى ثلاث مجموعات.

(1) أمجوج نوار، المرجع السابق، ص36.

(2) المواد 3، 4، 5، 6 من الأمر رقم 23/95، المرجع السابق.

2- قواعد ترقية وتقييم قضاة مجلس المحاسبة

ينتقل قضاة مجلس المحاسبة في مسارهم المهني من رتبة إلى رتبة أعلى منها حسب التدرج السابق، بناء على سنوات الخدمة الفعلية ومردودية القاضي في أداء المهام الموكلة إليه من طرف رئيس مجلس المحاسبة.

كما يخضع قضاة مجلس المحاسبة أثناء أدائهم لمهامهم لتقييم سنوي، يقوم به رؤساء الغرف بناء على رأي رؤساء الفروع، ويتم ضبط التقييم النهائي وكذلك قائمة الإستحقاق المهني في إجتماع يحضره جميع رؤساء الغرف تحت إشراف رئيس مجلس المحاسبة، يسهر في هذا الإطار مجلس القضاة على إحترام مقاييس التقييم المهني والترتيب في قائمة الإستحقاق، وله صلاحيات النظر في التظلمات التي يقدمها القضاة بهذا الشأن⁽¹⁾.

3- قواعد توقيع العقوبات على قضاة مجلس المحاسبة

عند إخلال قضاة مجلس المحاسبة بالواجبات الوظيفية الموكلة لهم، وكذلك عند إرتكابهم لأخطاء مهنية فإنهم يتعرضون لعقوبات نص عليها القانون الأساسي الخاص بهم، حيث يقابل الإمتيازات والحقوق التي يستفيد منها قضاة مجلس المحاسبة بموجب قانونهم الأساسي، ضوابط قانونية عمل المشرع على وضعها وذلك لحماية الوظيفة من تجاوزات القضاة ومن كل أشكال الإنحرافات التي قد تمس بشرف الوظيفة وسمعة المؤسسة، كما ألزمهم بجملة من الضوابط التي تقتضيها ممارسة هذه الوظيفة ومن هذه الضوابط واجب التحفظ، والحفاظ على السير المهني وغيرها من الضوابط⁽²⁾.

وبإستقراء المادة 80 من الأمر 23/95 نجد المشرع قد صنف العقوبات إلى ثلاث درجات وذلك حسب جسامة الخطأ المرتكب من طرف قضاة مجلس المحاسبة.

ولضمان إستقلالية القاضي وحمايته من أشكال الضغط أحاط المشرع الجزائري هذه الفئة بضمانات تكفل لهم حقوقهم، ومن هذه الضمانات عدم قابلية قضاة المجلس للعزل أو

(1) أمجوج نوار، المرجع السابق، ص38.

(2) المادة 77 من الأمر رقم 23/95، المرجع السابق.

النقل وهذا ما جاءت به المادة 11 من الأمر رقم 23/95 والذي يقصد به عدم جواز فصل القضاة أو توقيفهم عن العمل أو نقلهم إلى وظيفة أخرى غير قضائية أو إحالتهم إجباريا على التقاعد إلا في الحالات المنصوص عليها قانونا، كما نصت المادة 96 من نفس الأمر على إمكانية تقديم طلب إلتماس إلغاء العقوبات الموقعة ضد قضاة المجلس إلى رئيسه، وهذا بعد مضي سنة من تاريخ توقيع العقوبة⁽¹⁾.

ثانيا: سلطات قضاة مجلس المحاسبة.

يصنف قضاة مجلس المحاسبة في شكل هرم، يتأسس قمة الهرم رئيس مجلس المحاسبة ويرتّب مختلف القضاة في مستويات مختلفة من السلم الترتيبي.

1- رئيس مجلس المحاسبة

لم يبين المشرع الجزائري في مختلف النصوص القانونية كيفية إختيار رئيس مجلس المحاسبة، لكن في الغالب يتم إختيار نائب الرئيس أو الناظر العام أو أحد رؤساء الغرف الأكثر أقدمية لشغل هذا المنصب في حالة شغوره⁽²⁾.

يتم تعيين رئيس مجلس المحاسبة بموجب مرسوم رئاسي⁽³⁾، حيث يتولى هذا الأخير مهمة الإشراف والرقابة على تسيير وتنظيم مجلس المحاسبة، وهو يعتبر بمثابة الرئيس الإداري الأعلى للمجلس، كما يقوم بمهام تنشيط وتوجيه ومراقبة مختلف المصالح الإدارية والتقنية التي يتكون منها المجلس، إضافة إلى ذلك يسهر على حسن سير أداء المجلس ويعمل على تمثيل مجلس المحاسبة أمام جميع الهيئات، كما يتأسس الجلسات الرسمية للمجلس بتشكيله الغرف مجتمعة، ويقوم كذلك بمختلف الصلاحيات المنصوص عليها في المادة 41 من الأمر 20/95⁽⁴⁾.

(1) المادة 11 من الأمر رقم 23/95، المرجع السابق.

(2) منصورى الهادي، المرجع السابق، ص32.

(3) المادة 3 من الأمر رقم 23/95، المرجع نفسه.

(4) المادة 41 من الأمر رقم 20/95، المرجع السابق.

2- الناظر العام

يعين الناظر العام هو الآخر بموجب مرسوم رئاسي من بين قضاة مجلس المحاسبة بناء على إقتراح من الوزير الأول يتولى مهام النيابة العامة وبهذه الصفة يتولى المهام التالية:

- ✓ يسهر على تقديم الحسابات بانتظام من طرف الهيئات الخاضعة لرقابة المجلس، وفي حالة رفضهم لذلك يطلب تطبيق الغرامات المالية.
- ✓ يطلب تنفيذ العقوبات المقررة في مجال الإنضباط في تسيير الميزانية والمالية.
- ✓ يحضر جلسات التشكيلات القضائية لمجلس المحاسبة.
- ✓ يعرض على التشكيلات القضائية للمجلس إستنتاجاته مكتوبة، كما له أن يقدم ملاحظات شفوية عند الضرورة.
- ✓ يتأكد من تنفيذ أوامر وقرارات مجلس المحاسبة.
- ✓ يتولى العلاقات بين المجلس والجهات القضائية⁽¹⁾.

3- رؤساء الغرف والفروع

- يعين رؤساء الغرف من بين المستشارين بموجب مرسوم رئاسي بعد إقتراح من رئيس مجلس المحاسبة ويشرفون على مهام القضاة التابعين لهم ويمارسون المهام التالية:
- ✓ رئاسة الغرف مع إمكانية رئاسة جلسات الفروع.
 - ✓ تنسيق الأشغال داخل تشكيلات الغرف كما يسهرون على حسن أداءها تحقيقا للأهداف المسطرة في البرنامج الموافق عليه.
 - ✓ يرأسون الجلسات ويديرون مداولات الغرف.
 - ✓ يحددون القضايا الواجب دراستها في الغرف والفروع⁽²⁾.

(1) المادة 43 من الأمر رقم 20/95، المرجع السابق.

(2) المادة 44 من الأمر رقم 20/95، المرجع نفسه.

فيما يخص رؤساء الفروع فإنه يتم تعيينهم بنفس الطريقة القانونية الخاصة بتعيين نائب الرئيس ورؤساء الغرف، أي بموجب مرسوم رئاسي بناء على إقتراح من رئيس مجلس المحاسبة، حيث يتولى رؤساء الفروع المهام التالية:

✓ رئاسة جلسات الفروع.

✓ إدارة مداوالات الفروع.

✓ الإشراف على حسن تادية المهام المسندة إلى فروعهم عن طريق مراقبة نشاط القضاة التابعين لهم⁽¹⁾.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة وإختصاصاته

إن ضبط حدود كل رقابة مالية هي مسألة مهمة وضرورة للغاية وبذلك فإن تحديد مجال إختصاص وصلاحيات مجلس المحاسبة يقودنا إلى تسليط الضوء على أنواع الرقابة المالية التي تخضع لها الإدارة العمومية وهذا ما سنفصله في الفرع الأول من هذا المطلب، أما فيما يخص تحديد طبيعة رقابة مجلس المحاسبة فسننترق له في الفرع الثاني، وذلك في إطار مختلف القوانين التي أسست لمجلس المحاسبة، وكبداية فإن مختلف الدساتير إتفقت على تصنيف مجلس المحاسبة ضمن الهيئات التي تمارس الوظيفة الرقابية، وهذا ما تؤكدته المادة 11 من القانون 01/98 المتعلق بمجلس الدولة والتي تتضمن أن مجلس الدولة ينظر في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية وفي قرارات مجلس المحاسبة.

الفرع الأول: إختصاصات مجلس المحاسبة

تنص المادة 7 من الأمر 20/95 على: "تخضع لرقابة مجلس المحاسبة، ضمن الشروط المنصوص عليها في هذا الأمر، مصالح الدولة والجماعات الإقليمية، والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية بإختلاف أنواعها التي تسير عليها قواعد المحاسبة العمومية".

كما أضافت المادة 8 من نفس الأمر على خضوع هيئات أخرى لرقابة مجلس المحاسبة وهي المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات

(1) المادة 45 من الأمر رقم 20/95، المرجع السابق.

العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها ذات طبيعة عمومية⁽¹⁾.

كما تشير المادة 9 إلى إمكانية رقابة مجلس المحاسبة على تسيير الأسهم العمومية لبعض المؤسسات أو الشركات أو الهيئات العمومية الأخرى والتي تملك الدولة جزء من رأسمالها⁽²⁾.

بالإضافة إلى ذلك يمارس مجلس المحاسبة رقابة على الهيئات التي تقوم بتسيير النظم الإلزامية للتأمين والحماية الإجتماعية⁽³⁾، يؤهل مجلس المحاسبة كذلك لمراقبة نتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، لاسيما في شكل إعانات أو رسوم شبه جبائية مهما يكن المستفيد منها.

يمكن لمجلس المحاسبة أيضا أن يراقب استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية و الإجتماعية والعلمية والتربوية أو الثقافية على الخصوص وذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني⁽⁴⁾.

وعند ممارسة مجلس المحاسبة لإختصاصه الرقابي يطبق أنواع الرقابات التالية:

أولا: رقابة مالية محاسبية

يستهدف هذا النوع من الرقابة المحافظة على الإيرادات والموجودات التي تتحقق من خلال التدقيق في حسابات الهيئات العمومية والتأكد من سلامة الأرقام والبيانات الواردة في الميزانية والحسابات الختامية للمؤسسات، بالإضافة إلى ذلك يقوم بالتأكد من تطبيق القواعد المالية في دفع الميزانية وشرعية العمليات المالية والنفقات والإيرادات⁽⁵⁾.

(1) المادة 8، من الأمر رقم 20/95، المرجع السابق.

(2) المادة 9 من الأمر رقم 20/95، المرجع نفسه.

(3) المادة 10 من الأمر رقم 20/95، المرجع نفسه.

(4) المادة 12 من الأمر رقم 20/95، المرجع نفسه.

(5) حيمر فتحة، أثر الفساد الإداري على فعالية النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2007.

ثانياً: الرقابة المالية القانونية

تشمل هذه الرقابة جميع المعاملات والتصرفات التي تقوم بها الجهة الخاضعة للرقابة وخاصة الرقابة على عمليات الإيرادات العامة وتتبع جميع مراحلها وكذلك الرقابة على عمليات الإنفاق بكل خطواتها.

ثالثاً: الرقابة المالية على الأداء

تهدف هذه الرقابة إلى المساهمة في تطوير وزيادة فعالية الحساب على الهيئات الخاضعة للرقابة، كما يقوم المجلس بمراقبة نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته، وقيم شروط استعمال هذه الهيئات والمصالح والموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والإقتصاد والرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة⁽¹⁾.

كذلك يهدف هذا النوع من الرقابة إلى التأكد من توافر شروط منح وإستعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية الخاضعة لرقابته⁽²⁾.

إضافة إلى إختصاص مجلس المحاسبة الرقابي يمارس مجلس المحاسبة إختصاص إستشاري وذلك من خلال إستشارته في المشاريع السنوية للقوانين التي تضبط الميزانية (قانون المالية)، ترسل الحكومة التقارير التقييمية التي يعدها المجلس، وذلك بعنوان السنة المالية المعنية إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها⁽³⁾.

طبقاً للمواد 69، 70، 71، 72، 73، 86، من الأمر 20/95، يهدف مجلس المحاسبة

من خلال الرقابة التي يمارسها على مختلف الهيئات الداخلة في مجال إختصاصه إلى:

✓ التحقق من مدى تطبيق قوانين المالية وقواعد الميزانية تطبيقاً صحيحاً، والتحقق من مدى شرعية العمليات وترخيصها وتبرير الإيرادات والنفقات العمومية والإلتزامات الخاصة بها،

(1) المادة 69 الفقرة الأولى من الأمر رقم 20/95، المرجع السابق.

(2) المادة 70 الفقرة الأولى من الأمر رقم 20/95، المرجع نفسه.

(3) المادة 18 من الأمر رقم 02/10، المرجع السابق.

إضافة إلى مراقبة مدى شرعية الحسابات الخاصة بالعمليات المتعلقة بأموال الدولة والجماعات المحلية.

✓ التأكد من تطبيق السلطة التنفيذية للقوانين وعدم إجحافها في فرض الضرائب ما حصلت عليه من إيرادات أو مداخيل.

✓ الكشف عن المخالفات المالية إذا ارتكبت أثناء تنفيذ الميزانية.

✓ معرفة ما إذا كانت الوحدة الإدارية قادرة أو مؤهلة لإستخدام الأموال العمومية.

✓ التحقق من قيام المحتسبين بتقديم الحسابات وجعل سير المالية العامة بصورة واضحة.

✓ إبلاغ السلطات بما توصل إليه من نتائج تتعلق بمدى مطابقة المبالغ الواردة في السجلات التي تمنح من طرف الدولة مع الإيرادات المتحصل عليها مقابل النفقات.

✓ إعلام السلطات بالمخالفات والتقصير وعدم إحترام أحكام ومبادئ الميزانية العامة المطلوبة قانونا.

✓ يهدف إلى تقييم نهائي لأعمال الهيئات الخاضعة لرقابته مع تقديم إقتراحات وتوصيات من أجل ضمان السير الحسن والفعال لأموال الدولة والميزانية العامة.

✓ يهدف إلى إصدار قرار نهائي يتضمن براءة ذمة المحاسب الذي لم يرقم بارتكاب أية مخالفة فيما يتعلق بالتسيير الذي تم فحصه.

✓ يقرر مجلس المحاسبة بعد أداء مهمته، مدى مسؤولية المحاسب الشخصية والمالية إذا قام بارتكاب مخالفات تتعلق بالأموال والموارد التي يستطيع فيها المحاسب العمومي أن يحتج بظروف القوة القاهرة وأنه لم يرتكب أية مخالفة.

✓ يهدف إلى تقييم قواعد تنظيم وعمل الهيئات الخاضعة لرقابته.

✓ التأكد من مدى مطابقة النفقات التي تم صرفها والتي تم الحصول عليها عن طريق إستعمال الموارد التي تجمعها الهيئات والتي تقوم بالتبرعات من أجل دعم القضايا الإنسانية مع الغايات والأهداف التي تم صرفها من أجلها.

✓ التأكد من مدى مطابقة الشروط المتطلبة في منح هذه الإعانات مع الأهداف التي أنفقت من أجلها (1).

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة

مجلس المحاسبة هو جهاز يتمتع بإختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه ويتمتع بالإستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله (2). وبذلك فإن مجلس المحاسبة يصنف ضمن الهيئات القضائية المتخصصة وهذا ما أكد عليه فقهاء القانون الإداري (3)، أما من حيث التشريع فيلاحظ تغير في موقف المشرع في تحديد الطبيعة القانونية لهذا الجهاز.

أولا: في القانون رقم 05/80

أقر المشرع في قانون 05/80 بالإختصاص القضائي لمجلس المحاسبة وهذا يعني إعطائه الصبغة القضائية ويظهر ذلك من خلال أعضائه وتشكيلات الحكم فيه، فأعضائه هم قضاة يخضعون للقانون الأساسي للقضاء (4) ويخضعون في مسائل التأديب لنفس الضمانات التي يخضع لها القضاة العاديون أمام المجلس الأعلى للقضاء، ولذلك نص القانون 05/80 على تعديل تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء ليشمل رئيس مجلس المحاسبة وعندما ينعقد للنظر في تأديب قضاة مجلس المحاسبة فإنه يضم أربعة قضاة من هذا المجلس (5).

ثانيا: في القانون رقم 32/90

جاء هذا القانون مختلفا عن سابقه بخصوص طبيعة مجلس المحاسبة، فبالنظر إلى أعضائه نجدهم لا ينطبق عليهم وصف القضاة وذلك ليس لأنهم لا يخضعون للقانون

(1) بوزيرة سهيلة، دور مجلس المحاسبة في مكافحة جرائم الفساد، الملتقى الدولي السادس عشر حول دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام، كلية الحقوق، جامعة يحي فارس، المدية، 2013، ص4، ص5.

(2) المادة 3 من الأمر رقم 20/95، المرجع السابق.

(3) محيو أحمد، المنازعات الإدارية، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر، 2005، ص58.

(4) المادة 21 من القانون رقم 05/80، المرجع السابق.

(5) المادتان 24 و 25 من القانون رقم 05/80، المرجع نفسه.

الأساسي للقضاة فقط، ولكن أيضا لأنه نص على صيغة يمين يؤديها أعضاء المجلس تختلف عن صيغة اليمين التي يؤديها القضاة، فنجد صيغة اليمين التي يؤديها أعضاء المجلس وفق الصيغة التالية: "أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بأعمالي بأمانة وصدق وأحافظ على السر المهني وأراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي وأن أسلك السلوك النزيه"، بينما اليمين التي يؤديها القضاة هي حسب المادة 4 من القانون الأساسي للقضاء المؤرخ في 12 ديسمبر 1989 كالاتي: "أقسم بالله العظيم أن أقوم بمهنتي بعناية وإخلاص وأكتم سر المداولات وأن أسلك في ذلك سلوك القاضي النزيه ولمبادئ العدالة"، كذلك نص القانون الأساسي لأعضاء مجلس المحاسبة في مادته السادسة على خضوع أعضائه لهذا القانون دون إحالة على القانون الأساسي للقضاء، كما لا نجد أية إشارة في القانون الأساسي لمجلس المحاسبة إلى تمتع أعضائه بصفة القضاة، وما يلاحظ في قانون 32/90 أن المشرع احتفظ بطريقة تعيين أعضاء مجلس المحاسبة من بين خريجي الحقوق والعلوم الإقتصادية وغيرها من الفروع المتعلقة بإختصاصه⁽¹⁾.

ثالثا: في الأمر رقم 20/95

وبالعودة إلى المادة 3 من الأمر 20/95 نجدتها تنص على "مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع بإختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه...". بهذا الوضع يكرس المشرع الطبيعة القضائية للمجلس وبذلك تخلى عن الإتجاه الذي كان قد أقره في قانون 1990، وبنفس الوضع كذلك يعلن قانون 1995 على تمتع أعضاء مجلس المحاسبة بصفة القضاة، وما يلاحظ من خلال المادة 3 أن المشرع لم يصف مجلس المحاسبة بهيئة قضائية كما وصف المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة بل إستعمل للتعبير عنها مصطلح "مؤسسة تتمتع بإختصاص قضائي"، وبالتالي إعتبار مجلس المحاسبة هيئة

(1) مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1999، ص 234، 235.

قضائية غير عادية أو خاصة بحكم القانون⁽¹⁾، ومن أهم المظاهر القضائية لمجلس المحاسبة نجد الإستقلالية العضوية والوظيفية لمجلس المحاسبة باعتباره هيئة قضائية متخصصة، كما حرص المشرع على ضمان الإستقلالية اللازمة في ممارسة الوظيفة الموكلة إليه وهذا ما جاءت به المادة 3 من الأمر 20/95. وبالنظر للمظاهر القضائية العضوية لمجلس المحاسبة نجد:

- ✓ مجلس المحاسبة يحكمه نظام داخلي خاص.
- ✓ خضوع قضاة المحاسبة لقانون أساسي خاص وذلك كونهم يمارسون وظيفة قضائية ويكتسبون صفة القضاة، وهذا ما جاء في المادة 38 من الأمر 20/95 التي تحدد الأعضاء الذين يكتسبون صفة القضاة.
- أما بخصوص المظاهر القضائية في وظيفة مجلس المحاسبة فنجد:
- ✓ القواعد التي تحكم إجراءات التقاضي أما مجلس المحاسبة محددة بقانون خاص بها كما في باقي هيئات القضاء العادي.
- ✓ إجراءات مجلس المحاسبة تلقائية وفاحصة دون الحاجة إلى وجود طلب لتدخله للفصل في النزاع وجميع الهيئات التي تعتمد في نشاطها على المال العام ملزمة بتقديم حساباتها لرقابة المجلس⁽²⁾.
- ✓ إجراءات عمل مجلس المحاسبة كتابية وهذا ما نصت عليه المادة 76 من الأمر 20/95.
- ✓ إجراءات عمل مجلس المحاسبة سرية تقتضيها طبيعة القضايا التي يفصل فيها.
- ✓ الشكل الجماعي للمداولات لضمان الموضوعية لعمل المجلس ولتفادي الوقوع في تأثير الرأي الشخصي للقاضي المقرر أثناء المداولات⁽³⁾.

(1) خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 236.

(2) المادة 117 من دستور 1996.

(3) المادتان 79 و 78 من الأمر رقم 20/95، المرجع السابق.

الفصل الثاني:

دور مجلس المحاسبة في الرقابة

على المال العام

تقوم رقابة مجلس المحاسبة من الناحية الموضوعية على نوعين من الرقابة هما الرقابة الإدارية والرقابة القضائية، وبذلك فإن لمجلس المحاسبة إختصاص إداري وقضائي وهذا في إطار ممارسته للمهام المنوطة به، ويتجلى الإختصاص القضائي لمجلس المحاسبة في عملية الرقابة التي يمارسها بصفته هيئة من الهيئات القضائية الخاصة، وتشمل هذه الرقابة مجالين هما الرقابة على حسابات المحاسبين العموميين، ورقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

أما الإختصاص الإداري للمجلس فيظهر من خلال رقابته الإدارية على التصرفات المالية للموظفين الذين لا يتمتعون بصفة المحاسبين العموميين، كذلك تتمثل في مختلف التقارير التي يرفعها المجلس إلى مختلف الجهات المحددة في القانون.

وفقا لما سبق فإن لمجلس المحاسبة إختصاصات واسعة في مجال الرقابة على الأموال العامة وهذا من شأنه أن يكفل فعالية رقابته وحماية المال العام، لكن في المقابل وبالتمعن في مضمون وكيفية مباشرة المجلس لإختصاصاته نلاحظ وجود الكثير من الصعوبات التي تعيق قضاياه وتحول دون تأديتهم لمهامهم على أكمل وجه، إضافة إلى ذلك نلاحظ وجود نقائص عدة على المستويين القانوني والعملي وهذا من شأنه أن يحد من فعاليته.

لذلك سنقوم في هذا الفصل بدراسة أشكال رقابة مجلس المحاسبة وهذا في المبحث الأول، أما المبحث الثاني فندرس فيه مدى فعالية دور مجلس المحاسبة في الرقابة على المال العام.

المبحث الأول: أشكال رقابة مجلس المحاسبة

أسندت إلى مجلس المحاسبة صلاحيات واختصاصات واسعة طبقا للمواد 69 إلى 86 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم حيث يقوم مجلس المحاسبة بنوعين من الرقابة رقابة قضائية وأخرى إدارية، فبالنظر إلى الطابع القضائي الذي يأخذ به مجلس المحاسبة في أعماله نجد أن الإختصاصات القضائية تأتي في الدرجة الأولى وقبل الإختصاصات الإدارية، وسنحاول في هذا المبحث تسليط الضوء على مختلف هذه الجوانب من خلال دراسة أشكال الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة، وإبراز خصوصيتها وآليات ممارستها وكذا النتائج المترتبة عنها، حيث سنتناول في المطلب الأول الرقابة القضائية التي يمارسها هذا الجهاز في حين خصصنا المطلب الثاني للرقابة الإدارية.

المطلب الأول: الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة

تتمثل الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة في استعماله لسلطة التحري والبحث عن المخالفات المالية وتقييمه للحسابات المقدمة من المحاسبين العموميين ومراجعتها وكذا رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

الفرع الأول: حق الإطلاع وسلطة التحري

من أجل ضمان الأداء الفعال لمجلس المحاسبة منح له المشرع الجزائري حق الإطلاع وسلطة التحري ، وتتمثل هذه الأخيرة فيمايلي:

✓ يحق لمجلس المحاسبة الإطلاع على كل الوثائق والمستندات والدفاتر التي تؤدي لتسهيل مهامه الرقابية على العمليات المالية والمحاسبية، وكذا تقييم مدى سلامة تسيير الهيئات والمصالح الموضوعة تحت رقابته، هذا ما جاء في المادة 55 الفقرة الأولى من الأمر 20/95⁽¹⁾.

✓ له سلطة التحري بغية الإطلاع على أعمال الإدارة ومؤسسات القطاع العام.

(1) المادة 55 من الأمر رقم 20/95، المرجع السابق.

- ✓ كما أن لقضاة مجلس المحاسبة حق الدخول والمعاينة لكل محلات الإدارات والمؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة هذا ما نصت عليه المادة 56 من الأمر 20/95⁽¹⁾.
- ✓ له سلطة الاستماع إلى أي عون في الجماعات والهيئات الخاضعة لرقابته.
- ✓ وله أيضا سلطة الإطلاع على النصوص المرسلّة إليه ذات الطابع التنظيمي الصادرة عن إدارات الدولة والتي تتعلق بالتنظيم المحاسبي والمالي والإجرائي في تسيير الأموال العمومية⁽²⁾.
- ✓ يحق له الإستعانة بخبراء ومختصين لأجل دعم مهامه ومساعدته في أشغاله إذا اقتضى الأمر ذلك، وحتى يتمكن المجلس من تحقيق هذه العناصر فلا يلتزم تجاهه بالسر المهني أو الطريق السلمي، ومن أجل ضمان الطابع السري المرتبط بالوثائق أو المعلومات التي تمس بالدفاع أو الاقتصاد الوطنيين يستوجب على المجلس اتخاذ كل الإحتياطات اللازمة⁽³⁾.
- ومن جهة أخرى يتعين على كل أمر بالصرف في الهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة أن يقدم حساباته في الآجال القانونية وإلا تتم معاقبته طبقا لما نصت عليه المادة 61 من الأمر 20/95⁽⁴⁾.
- كما يستوجب على الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة أن ترسل إليه وبطلب منه وفق الآجال التي يحددها، الحسابات والوثائق الضرورية في ذلك ونفس الإلتزام يقع على مسيري الأسهم العمومية للجماعات والهيئات العمومية⁽⁵⁾.

(1) المادة 56 من الأمر رقم 20/95، المرجع السابق.

(2) بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري والمقارن، دار الكتاب الحديث، مصر، 2009، ص158.

(3) يوسف لامعة، النظام القانوني للرقابة على المؤسسة العمومية الإقتصادية في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام للأعمال، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، 2013، ص43.

(4) المادة 61 من الأمر رقم 20/95، المرجع نفسه.

(5) بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2003، ص105.

الفرع الثاني: مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

يتعين على كل محاسب عمومي أن يودع حسابه لدى كتابه ضبط مجلس المحاسبة والإحتفاظ بكل الوثائق الثبوتية التي قد يطلبها منه مجلس المحاسبة عند الإقتضاء كما يتعين على الأمرين بالصرف التابعين للهيئات العمومية إيداع حساباتهم الإدارية بنفس الآلية.

حيث نصت المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 56/96 على أنه: "يجب على الأمرين بالصرف الرئيسين والثانويين وعلى المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية، ومختلف المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية إن يودعوا حساباتهم لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يونيو من السنة الموالية للميزانية المقفلة"⁽¹⁾.

وفي حالة التأخير في إيداع الحسابات أو عدم إرسال الوثائق الثبوتية، يمكن لمجلس المحاسبة إصدار غرامات في حق المحاسبين العموميين والأمرين بالصرف المقصرين، وله أن يصدر في حقهم كذلك أوامر بإيداعها في الآجال التي يحددها لهم⁽²⁾.

إذن فالإجراء الأول المتبع لمراجعة الحسابات يتمثل في إلزام المحاسبين العموميين المعنيين بتقديم حسابات تسييرهم إلى مجلس المحاسبة بعد نهاية كل سنة مالية والتي تلخص مجمل العمليات المنفذة من قبلهم مباشرة أو من قبل المحاسبين والوكلاء التابعين لهم⁽³⁾. ومن خلال هذه الحسابات يمكن لمجلس المحاسبة التأكد من كفية صرف المال العام وتحديد الوجهة التي آل إليها.

وفي مجال مراجعة حسابات التسيير يدقق مجلس المحاسبة في صحة العمليات المادية الموصوفة فيها ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها.

(1) المرسوم التنفيذي رقم 56/96 المؤرخ في 22 جانفي 1996، يحدد إنتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، ج ر، عدد 6، المؤرخة في 24 جانفي 1996.

(2) www.ccomptes.org.dz

(3) قنفي زينة، النظام القانوني لمجلس المحاسبة، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص قانون إقتصادي، جامعة منتوري، قسنطينة، 2014، ص 40.

ويسمى الفقه هذه العملية بالرقابة المالية والمحاسبية التي تستهدف المحافظة على الإيرادات والموجودات التي تتحقق، والتدقيق في حسابات الهيئات العمومية والتأكد من سلامة الأرقام والبيانات الواردة في الميزانية والحسابات الختامية للمؤسسات، وهي تنقسم إلى الرقابة على الإيرادات والرقابة على النفقات⁽¹⁾.

أولاً: إجراءات مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

حدد الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة عمليات التدقيق التي يمارسها المجلس في إطار الرقابة إلى إجراءات إلزامية، ويترتب عليها إما إبراء ذمة المحاسب العمومي أو إقامة مسؤوليته المالية الشخصية. تخضع عملية مراجعة حسابات المحاسبين العموميين لإجراءات أساسية حددها الأمر 20/95 السالف الذكر، وقد تم توزيع هذه الإجراءات على ثلاث مراحل وهي:

1- معاينة الحسابات:

قبل البدء في عمليات التدقيق ينبغي على المحاسب المعني أن يضع تحت تصرف قضاة مجلس المحاسبة الوثائق والمستندات المطلوبة لإجراء عمليات الرقابة، منها ما يتعلق بوضعية المحاسب نفسه، ومنها ما يتعلق بالعمليات المالية المنجزة كالوثائق الثبوتية للنفقات، إلى جانب تقديم نسخة من الميزانية الأولية والإضافية للسنة المالية موضوع الرقابة⁽²⁾. ويتم الشروع في تنفيذ عمليات التدقيق والمعاينة من طرف القضاة المعنيين وفق طريقة منهجية تتضمن الخطوات التالية:

- ✓ معاينة مدى مطابقة حسابات التسيير للتنظيم المعمول به.
- ✓ المراجعة الحسابية للمبالغ المسجلة ومراجعة مدى تطابق الحسابات وانسجامها.
- ✓ ضبط مبالغ الإعتمادات المالية المخصصة ومراجعة العمليات المالية المنجزة.
- ✓ مراقبة العمليات المالية المنجزة خارج الميزانية وحسابات التسبيقات.
- ✓ مراقبة عمليات الخزينة.

(1) حاحة عبد العالي، يعيش تمام أمال، 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.

(2) منصور الهادي، المرجع السابق، ص 42.

1- الحكم على الحسابات:

في حالة عدم تسجيل خطأ أو مخالفة على مسؤولية المحاسب العمومي، يصدر قرار الإبراء من طرف تشكيله المداولة، أما في حالة وجود أخطاء أو مخالفات في حساباته فهي تصدر قراراً مؤقتاً يتضمن أوامر توجه إلى المحاسب المعني لتقديم التبريرات الناقصة أو تقديم أية توضيحات أخرى لتبرئة ذمته في أجل شهرين⁽¹⁾.

2- إصدار القرار النهائي:

بإنقضاء الأجل المحدد للمحاسب العمومي للإجابة، يعين رئيس الغرفة مقرراً مراجعاً يكلفه بدراسة الملف على ضوء الإجابات المستلمة وتقديم إقتراحاته وبعدها يرسل الملف كاملاً إلى الناظر العام لتقديم إستنتاجاته، ويعرضه بعد ذلك على تشكيله المداولة لإصدار القرار النهائي.

ثانياً: النتائج المترتبة عن مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

يترتب عن مراجعة حسابات المحاسبين العموميين نتيجتين مهمتين:

1- إبراء ذمة المحاسب العمومي:

يمنح مجلس المحاسبة إبراء ذمة المحاسب العمومي بقرار نهائي إذا كانت عمليات المراجعة لحسابات المحاسب العمومي صحيحة وسليمة⁽²⁾، وبناء على نص المادة 84 من الأمر رقم 20/95 فإن القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة هي قرارات تكتسي الطابع القضائي، أي الصيغة التنفيذية قياساً على قرارات الجهات القضائية الإدارية، ويتم إصدار هذا القرار عن طريق المداولة مثل باقي القرارات التي يصدرها المجلس⁽³⁾.

2- وضع المحاسب العمومي في حالة مدين:

إذا تبين من عمليات المراجعة وجود أخطاء ومخالفات في التسيير الذي قدمه المحاسب العمومي، وكمثال على ذلك تسديد نفقه غير قانونية أو عدم تحصيل إيراد معين أو عجز في

(1) منصور الهادي، المرجع السابق، ص 42.

(2) لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر، 2004، ص 121.

(3) أمجوج نوار، المرجع السابق، ص 122.

أموال الصندوق يوضع المحاسب العمومي في حالة مدين، حيث يتعين عليه أن يسدد وجوبا من أمواله الخاصة المبلغ الناقص والملاحظ هنا أن المشرع الجزائري لم يبين كيفية حساب المبلغ المستحق تسديده من طرف المحاسب، وقد أعطى السلطة التقديرية لقاضي الحسابات لتقدير المبلغ المستحق تسديده⁽¹⁾.

هذا ويتولى مجلس المحاسبة مراجعة حسابات الأشخاص الذين يصرح بأنهم محاسبين فعليين، حيث يعتبر محاسبا فعليا كل شخص يقبض إيراد أو يدفع نفقة، ويجوز أن يتداول أموالا أو قيما، تعود إلى مصلحة أو هيئة خاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، دون أن تكون لهذا الشخص صفة المحاسب العمومي بمفهوم التشريع والتنظيم المعمول به، ودون أن يحوز ترخيصا صريحا من السلطة المؤهلة لهذا الغرض، ويصدر بشأنهم أحكاما حسب نفس الشروط والجزاءات المقررة لحسابات المحاسبين العموميين⁽²⁾.

الفرع الثالث: رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

أقر المشرع الجزائري لمجلس المحاسبة ممارسة الرقابة القضائية على التسيير المالي للآمرين بالصرف، وهذا بغرض تحميلهم مسؤولية مالية شخصية عن أخطائهم التي ترتكب خلال تسييرهم المالي، وهذا حسب ما نصت عليه المادة 87 الفقرة الثانية من الأمر رقم 20/95.

أولا: مفهوم رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

هي تلك الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على التسيير المالي للآمرين بالصرف، ومعاينة مدى مطابقة أعمالهم للأحكام التشريعية التي تسري على إستعمال وتسيير الأموال العمومية، وكذا الوسائل المادية الموضوعة تحت تصرفهم، كما يملك سلطة توقيع العقوبات على مخالفين هذه الأحكام عند ارتكابهم لأخطاء من شأنها أن تلحق ضررا بالخزينة العمومية⁽³⁾.

(1) لعمارة جمال، المرجع السابق، ص 121.

(2) بوزيرة سهيلة، المرجع السابق، ص 8.

(3) منصورى الهادي، المرجع السابق، ص 46.

وتشمل هذه الرقابة كل مسؤول أو عون في الأجهزة المركزية للدولة، أو في الأجهزة اللامركزية لها (الجماعات المحلية أو الهيئات العمومية الإدارية التابعة لها)⁽¹⁾، وهذا طبقا لنص المادة 87 من الأمر رقم 20/95 السالف الذكر والتي تحيلنا إلى نص المادة السابعة من نفس الأمر.

وقد ضبط المشرع الجزائري نطاق قيام المسؤولية الشخصية المالية للمسيرين العموميين عن طريق تحديده الأخطاء التي تعتبر خرقا لقواعد الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وهذا من خلال نص المادة 88 من الأمر رقم 20/95⁽²⁾.

ثانيا: إجراءات رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

تقوم رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية على الإجراءات التالية:

- ✓ يحيل رئيس مجلس المحاسبة الملف الذي تم إخطاره به من طرف رئيس الغرفة القطاعية المختصة أو السلطات المعنية، بوجود الأخطاء والمخالفات المذكورة في نص المادتين 88 و91 من الأمر 20/95 إلى الناظر العام بهدف المتابعة أمام الغرفة المختصة.
- ✓ يحرر الناظر العام الإستنتاجات التي توصل إليها ويرجع الملف إلى رئيس مجلس المحاسبة قصد فتح تحقيق⁽³⁾.
- ✓ يعين رئيس مجلس المحاسبة مقرا من بين المستشارين الغير التابعين للغرفة القطاعية المختصة ولغرفة الإنضباط المالي، وهذا من أجل الدراسة المباشرة للملف ومباشرة التحقيق.
- ✓ يقوم المقرر بأعمال التحقيق بحضور العون المعني والذي له الحق بالإستعانة بمحامي للدفاع عنه، ويحرر بعد ذلك تقريرا يدون فيه ملاحظاته وإستنتاجاته ويتم إرساله إلى رئيس المجلس مرفقا بعناصر الملف ليتم إحالته على الناظر العام ليقدم هذا الأخير إستنتاجاته⁽⁴⁾.

(1) المادة 87 الفقرة الثانية من الأمر رقم 20/95، المرجع السابق.

(2) المادة 88 من الأمر رقم 20/95 ، المرجع نفسه.

(3) منصورى الهادي، المرجع السابق، ص 47.

(4) أمجوج نوار، المرجع السابق، ص 151.

إذا أثبتت النتائج وجود مخالفات لقواعد الإنضباط المالي يرسل الناظر العام الملف إلى رئيس غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، ويقوم رئيس الغرفة بتعيين مقرر من بين قضاة الغرفة التابعين له، لدراسة الملف وتقديم إقتراحات حول القضايا التي تتضمنها، ليتم بعد ذلك تحديد تاريخ الجلسة، ويتم بعدها عقد الجلسة وذلك بحضور العون المعني الذي يطلع خلال هذه الجلسة على الإقتراحات التي يقدمها المقرر، وعلى إستنتاجات الناظر العام، كما يقدم العون المعني هو الآخر توضيحاته سواء من طرفه أو من طرف محاميه وبعد الإطلاع على أدلة الأطراف يعرض رئيس الجلسة القرارات التي يتم إتخاذها ويسلمها إلى المقرر الذي يتولى إعداد مشروع قرار ويقدمه إلى رئيس الجلسة⁽¹⁾.

وقد منح المشرع في هذا الإطار لمجلس المحاسبة الإختصاص في تحميل أي مسير أو عون تابع للمؤسسة أو المرافق أو الهيئات الخاضعة لرقابتها المسؤولية عن هذا الخطأ المرتكب، ومن هنا يمكن للمجلس أن يعاقب عن هذه الأخطاء والمخالفات بغرامات يصدرها في حق مرتكبيها لا تتعدى المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند إرتكابه للخطأ المعاقب عنه وهذا ما أكدته المادة 89 من الأمر 20/95⁽²⁾.

المطلب الثاني: الصلاحيات الإدارية على رقابة نوعية التسيير

تتصب رقابة نوعية التسيير على تقييم المهام والأهداف والوسائل المستعملة من طرف الهيئات العمومية أثناء أداءها لنشاطها وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة، وعلى الرغم من تمتع مجلس المحاسبة بهذه الرقابة إلا أنه لا ينبغي له التعدي على حدود تقييم قواعد عمل وتنظيم الهيئات الخاضعة لرقابته، والتأكد من وجود آليات رقابية داخلية فعالة وموثوقة.

نتعرض لكل ذلك في ثلاثة فروع، نخصص الفرع الأول لمفهوم رقابة نوعية التسيير والفرع الثاني نتطرق فيه لإجراءات رقابة نوعية التسيير، أما الفرع الثالث فنخصصه للنتائج المترتبة عن رقابة نوعية التسيير.

(1) مسعي محمد، المرجع السابق، ص 145.

(2) شويخي سامية، المرجع السابق، ص 98.

الفرع الأول: مفهوم رقابة نوعية التسيير

يتجلى مفهوم رقابة نوعية التسيير في النقاط التالية:

أولاً: تعريف رقابة نوعية التسيير

يقصد برقابة نوعية التسيير مجموعة الأفعال والإجراءات والوثائق الهادفة إلى مساعدة المسيرين والمسؤولين في المؤسسة، وذلك من أجل ضمان التسيير الحسن والفعال والناجح والإقتصادي للأموال العمومية وصولاً لتحقيق الأهداف المسطرة.

ويسمى الفقه رقابة نوعية التسيير بالرقابة على الأداء وهي صورة من صور الرقابة المالية يقوم بها مجلس المحاسبة بهدف المساهمة في تطوير الأداء والتسيير لمختلف الهيئات التي تدخل في نطاق إختصاصه وتقييمه لزيادة فعاليته.

ومنه فرقابة نوعية التسيير هي تلك الرقابة الممارسة من قبل مجلس المحاسبة على الهيئات العمومية من أجل التأكد من مدى شرعية نشاطها المالي، وكذا العمل على تحسين مستوى أدائها ومردودها، وهذا عن طريق تقييم شروط إستعمالها للموارد والوسائل العمومية الموضوعة تحت تصرفها من حيث الفعالية والنجاعة والإقتصاد كما جاء في نص المادة 6 من الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة⁽¹⁾.

فرقابة نوعية التسيير تركز أساساً على مراقبة الكفاءة والفعالية والإقتصاد في أداء الإدارة العامة لمهامها، وهذا النوع من الرقابة لا يعني مراجعة مظاهر معينة من الإدارة فحسب، بل أنه يراقب الإدارة بجميع أوجه نشاطها وعلى ذلك فإن هذه الرقابة تهدف إلى التأكد من أن جميع الإجراءات تتم وفقاً للقدرات والسياسات المرسومة وأن الأهداف المقررة تتحقق بشكل فعال وإقتصادي وكفاءة عالية⁽²⁾.

من خلال تحليل نص المادة 06 السالفة الذكر يتضح لنا، أن رقابة نوعية التسيير تهدف إلى تحقيق هدفين، الهدف الأول إقتصادي بحيث يتمثل في تقييم مردود الهيئات التي

(1) المادة 6 من الأمر رقم 20/95، المرجع السابق.

(2) علاق عبد الوهاب، الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005، ص 113.

تخضع لرقابة مجلس المحاسبة وكذلك قياس لفاعلية النشاط المالي لهذه المؤسسات لتحقيق الأهداف المسطرة لها، أما الهدف الثاني فهو قانوني بحيث يتمثل في مراقبة شرعية النشاط المالي للهيئات العمومية، بمعنى مدى مطابقتها لنشاطاتها وأعمالها للنصوص القانونية الجاري العمل بها.

ثانيا: معايير رقابة نوعية التسيير

حدد المشرع الجزائري المعايير اللازمة لكيفية ممارسة مجلس المحاسبة لرقابة نوعية التسيير عن طريق إشارته للعناصر التي تقوم عليها وهذا من خلال ما جاء في نص المادة 06 من الأمر 20/95 وتتمثل هذه المعايير في:

1-الفعالية (Efficacité): وهي قياس مدى تحقيق الأهداف المسطرة والذي يتطلب عملا ميدانيا ووسائل وتقنيات عالية يستعملها قاضي مجلس المحاسبة⁽¹⁾.

2-النجاعة (Efficience): وتكون في الأداء، ويقصد بها الإستعمال الأحسن والأمثل للموارد والوسائل التي تتمتع بها الهيئات العمومية وبلوغ الحد الأقصى في إستخدامها لتحقيق الأهداف المسطرة.

3-الإقتصاد (Economie): ويكون في التسيير، ويعني الإقتصاد في التسيير تحقيق الأهداف المسطرة بأقل تكلفة ممكنة في إستعمال الموارد والوسائل العمومية.

يتأكد مجلس المحاسبة فيما إذا كان قد تحقق مبدأ الإقتصاد في النفقة حيث يقوم قاضي مجلس المحاسبة بتقييم الإختيارات الأكثر إقتصادية والمحقة للأهداف المسطرة في الوقت نفسه⁽²⁾.

وقد نصت المادة 69 المعدلة سنة 2010 من قانون مجلس المحاسبة على هذا النوع من الرقابة، وحددت الهيئات المعنية بها كمايلي: "يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية المذكورة في المواد من 07 إلى 10 من هذا الأمر، وبهذه

(1) قصير أمال، المرجع السابق، ص7.

(2) قصير أمال، المرجع نفسه، ص 6.

الصفة يقيم شروط إستعمال هذه الهيئات والمصالح والموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والإقتصاد بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة.

ويتأكد مجلس المحاسبة خلال تحرياته من وجود وملائمة وفعالية وفعلية آليات وإجراءات الرقابة والتدقيق الداخليين.

وفي هذا الإطار يتأكد المجلس خصوصا من الإقامة، على مستوى الإدارات والهيئات الخاضعة لرقابته، لأنظمة وإجراءات تضمن نظامية تسيير مواردها وإستعمالاتها وحماية ممتلكاتها ومصالحها وكذا التسجيل وتلقي المجرىات الصارمين والموثقين لكل العمليات المالية والمحاسبية والممتلكية المنجزة.

وبهذه الصفة يقدم مجلس المحاسبة كل التوصيات التي يراها ملائمة لتدعيم آليات الوقاية والحماية والتسيير الأمثل للمال العام والممتلكات العمومية⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة 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 سطرته السلطات الإدارية أو مسؤولي الهيئات التي تمت مراقبتها⁽²⁾.

الفرع الثاني: إجراءات رقابة نوعية التسيير

تتم إجراءات رقابة نوعية التسيير التي يمارسها مجلس المحاسبة وفق ثلاث مراحل أساسية وهي كالاتي:

أولاً: التحقيق وإعداد تقرير الرقابة

بناء على نص المادة 36 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، فإن مرحلة إجراء التحقيق تبدأ بعد إصدار رئيس مجلس المحاسبة أمر يتضمن تعيين مقرر لإجراء الرقابة على هيئة عمومية معينة، ويقوم رئيس مجلس المحاسبة

(1) المادة 69 من الأمر رقم 02/10، المرجع السابق.

(2) المادة 15 من الأمر رقم 20/95، المرجع السابق.

بتحديد الرقابة الواجب إنجازها، وأيضاً يحدد السنوات المالية المعنية وكذا الآجال المحددة لإيداع تقرير الرقابة.

وفي حالة عملية المراقبة التي تتطلب تدخل غرفتين أو أكثر، فإنه لرئيس مجلس المحاسبة أن يعين بأمر مجموعة من القضاة التابعين للغرف المعنية ويعين من بينهم مقرراً يشرف على أعمال المجموعة، ويعرض المقرر التقرير بعد إنهاء المهمة على تشكيلة مشتركة بين الغرف، يتم إحداثها بأمر من رئيس مجلس المحاسبة من أجل هذا الغرض وتتكون هذه التشكيلة من قاضيين من كل غرفة يرأسها رئيس إحدى الغرف المعنية⁽¹⁾.

ثانياً: المصادقة على التقرير

بعد الحصول على الملف تجتمع التشكيلة المختصة لدراسة ومناقشة الملاحظات التي يتضمنها تقرير الرقابة حالة بحالة والمصادقة عليها، وبعد عملية المصادقة يبلغ هذا التقرير إلى مسؤولي الهيئات المعنية بغرض تقديم إجاباتهم حول مختلف الملاحظات المسجلة، وهذا في أجل يحدده مجلس المحاسبة لا يقل عن شهر واحد، وهو قابل للتمديد من طرف رئيس الغرفة المختصة، إذا رأى أن ذلك ضرورياً لتمكين المعنيين به من تقديم توضيحاتهم⁽²⁾.

ثالثاً: المداولة والتقييم النهائي

تجتمع التشكيلة المختصة لدراسة الملف بناء على ما قدمه مسيرو الهيئات المعنية بالرقابة، بعد عرض المقرر لمشروع مذكرة تقييم حول الملف على رئيس التشكيلة المتداولة المختصة، ويمكن لهذه الأخيرة بمبادرة منها أو بناء على إقتراح من المقرر أو بناء على طلب تقدمه السلطة المعنية، أن يقرر تنظيم نقاش يشارك فيه مسيرو الهيئات المعنية بالرقابة وأعضاء التشكيلة وبعده يتم الضبط النهائي للتقييمات النهائية ويتم إرفاقها بالتوصيات والإقتراحات اللازمة لتحسين مردودية تسيير الهيئات والمصالح المعنية⁽³⁾.

(1) المادة 36 من الأمر رقم 377/95، المرجع السابق.

(2) مسعي محمد، المرجع السابق، ص 155.

(3) زيطوط حورية، الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013/2014، ص 35.

بعد الإنتهاء من المداولة يعد المقرر مذكرة التقييم النهائي ويسلمها إلى رئيس التشكيلة المختصة لمراجعتها من أجل التأكد من مطابقتها مع نتائج المداولة، ثم يبلغها إلى مسؤولي الهيئات المعنية بالرقابة وإلى السلطات الرئاسية أو الوصية التي تتبع لها تلك الهيئات.

الفرع الثالث: النتائج المترتبة عن رقابة نوعية التسيير

نوعية التسيير هي رقابة إدارية وليست قضائية ومن ثم فإن النتائج المترتبة عنها ليست إلزامية، ومجلس المحاسبة هنا لا يقدم سوى توصيات وتوجيهات من أجل تصحيح الوضع وتحسين مردودية الهيئات بواسطة مذكرات التقييم التي يمارسها بعد أن يكتشف مخالفات أو وقائع لا يمكن معالجتها إلا بوسائل قانونية أكثر فعالية وهي متدرجة من حيث أهميتها وطبيعة القضايا التي تتناولها والجهات التي ترسل إليها كالتالي:

أولاً: رسالة رئيس الغرفة

يطلع رئيس الغرفة عن طريق رسالة، الهيئات والمصالح المختصة التي خضعت للرقابة وكذلك سلطاتها السلمية أو الوصية، بالنقائص المتعلقة بجوانب التنظيم والتسيير الداخلي والتي تلحق ضرراً بالخزينة العمومية أو بأموال تلك الهيئات وهذا بقصد إتخاذ التدابير اللازمة لتصحيح الوضع⁽¹⁾.

ولقد ظهر إستعمال هذا النوع من الرسائل لأول مرة في فرنسا في مجال الرقابة على هيئات الضمان الإجتماعي، ثم تم توسيع إستعمالها لتشمل المجالات الأخرى من نشاط الإدارة العمومية، بشأن القضايا ذات الأهمية البسيطة.

أما المشرع الجزائري فقد حدد إستعمالها بشكل عام، في حالات وقوع مخالفات تلحق ضرراً بالخزينة العمومية قصد إتخاذ الإجراءات اللازمة التي يقتضيها التسيير السليم للأموال العمومية⁽²⁾.

(1) المادة 24 من الأمر رقم 20/95، المرجع السابق.

(2) المادة 24 من الأمر رقم 20/95، المرجع نفسه.

وفي حالات حيازة مبالغ مالية مستحقة للدولة أو الجماعات المحلية أو المرافق العامة من طرف أشخاص طبيعيين أو معنويين، يقوم رئيس الغرفة بإتخاذ الإجراءات القانونية المناسبة لإسترجاعها⁽¹⁾.

ثانيا: المذكرة الإستعجالية

نصت الفقرة الثانية من المادة 47 من المرسوم الرئاسي 377/95 على إستعمال هذا الإجراء في نفس الحالات التي تستعمل فيها مذكرة رئيس الغرفة و يوجهها مباشرة إلى المصلحة المعنية مع إعلام السلطات السلمية أو الوصية لها.

إن المذكرة الإستعجالية لها أهمية أكثر لأنها توقع من طرف رئيس مجلس المحاسبة وتوجه مباشرة إلى الوزراء المعنيين وليس إلى الهيئات التي خضعت للرقابة.

ثالثا: المذكرة المبدئية

هي رسالة يطلع بموجبها رئيس مجلس المحاسبة السلطات المعنية بالنقائص التي يكتشفها على مستوى النصوص المسيرة لشروط إستعمال وتسيير ومراقبة أموال الهيئات العمومية، ويقدم لها التوصيات التي يراها مناسبة لذلك، وهذه الصلاحية أقرتها المادة 26 من الأمر رقم 20/95 السالف الذكر⁽²⁾.

وتضمنها كذلك المرسوم الرئاسي رقم 377/95 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة⁽³⁾، ويتعين على السلطات المعنية أن تعلم مجلس المحاسبة بالنتائج التي تخصصها لمذكراته.

رابعا: التقرير المفصل

يستعمل مجلس المحاسبة التقرير المفصل في حالتين أساسيين وهما:

- الحالة الأولى: إذا تم الكشف عن وقائع قابلة للوصف الجزائي حسب قانون العقوبات تصادق تشكيلة المداولة المختصة على التقرير المفصل، وتدون فيه جميع الوقائع ويتم التوقيع عليه من طرف رئيس التشكيلة والمقرر وكاتب الضبط، ويرسل رفقه عناصر الإثبات

(1) المادة 25 من الأمر رقم 20/95، المرجع السابق.

(2) المادة 26 من الأمر رقم 20/95، المرجع نفسه.

(3) المادة 48 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95، المرجع السابق.

اللزامة إلى رئيس مجلس المحاسبة والذي يوجهه بدوره إلى الناظر العام قصد إحالته على الهيئات القضائية المختصة⁽¹⁾.

- الحالة الثانية: إذا تم الكشف عن مخالفات لقواعد الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، حسب الحالات المنصوص عليها في المادتين 88 و 91 من الأمر 20/95 تصادق تشكيلة المداولة المختصة على تقرير مفصل، يتم توقيعه من طرف رئيس التشكيلة والمقرر وكاتب الضبط ثم يرسل إلى رئيس مجلس المحاسبة الذي يحيله بدوره إلى الناظر العام مرفقا بكل العناصر التي تثبت طبيعة المخالفة المرتكبة قصد إحالته على غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية⁽²⁾.

خامسا: التقرير السنوي

يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيسي غرفتي البرلمان والوزير الأول⁽³⁾، فالتقرير السنوي يعتبر من أهم الوسائل التي يستعملها مجلس المحاسبة في نشاطه، فهو من جهة وسيلة لتمكين الحكومة من الوقوف على حقيقة النقائص و الأخطاء التي تقع أثناء تنفيذ الميزانية العمومية، وكذلك العمل على تصحيحها وتقاديتها في تنفيذ الميزانية المقبلة، ومن جهة أخرى فهو يعتبر وسيلة هامة لتمكين الهيئة التشريعية من الإطلاع بصفة دورية على النشاط المالي للحكومة وتقدير مستوى أدائها، كما يبين التقرير السنوي أهم المعايينات والملاحظات والتقييمات الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة مرفقة بالتوصيات التي يرى أنه يجب تقديمها، وكذلك ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية المرتبطة بذلك، ينشر هذا التقرير كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية⁽⁴⁾.

(1) المادتان 44 و 45 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95، المرجع السابق.

(2) المادة 46 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95، المرجع نفسه.

(3) المادة 192 من القانون رقم 01/16 المؤرخ في 2016/03/06، يتضمن تعديل دستور 1996، جريدة رسمية عدد

14، مؤرخة بتاريخ 2016/03/07.

(4) زيطوطو حورية، المرجع السابق ص 45.

المبحث الثاني: مدى فعالية دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام

يعتبر مجلس المحاسبة بالنظر إلى الدور المنوط به هيئة أساسية لإقرار شرعية التسيير المالي للدولة، وبذلك يساهم في تجسيد شفافية السياسة المالية لها، لكن وبالرغم من مرور أكثر من 35 سنة على تأسيس مجلس المحاسبة والإصلاحات التي عرفها فإن دوره لم يرقى لبلوغ المستوى والتصور والشفافية التي يسعى إلى تحقيقها في تسيير الأموال العمومية وبقيت الفعالية التي يسعى إلى ترسيخها في سبيل ترشيد الإنفاق العمومي مجرد فكرة تقابلها في أرض الواقع ممارسات تناقضها وتفرغها من محتواها، وهذا ما يثير تساؤل حول الأسباب التي جعلت من دور هذا الجهاز محدود الفعالي، وما هي الحلول المقترحة لتفعيله؟ للإجابة على هذا التساؤل تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: خصص المطلب الأول لمعوقات عمل مجلس المحاسبة أما المطلب الثاني فتم التطرق فيه لآليات تفعيل الرقابة المالية لمجلس المحاسبة.

المطلب الأول: معوقات الرقابة المالية لمجلس المحاسبة

يواجه مجلس المحاسبة عدة صعوبات ومعوقات من شأنها أن تحد من فعالية الرقابة المالية التي يمارسها على مختلف الهيئات، هذه المعوقات قد تكون داخلية وترتبط أساساً بالجانب البشري والتنظيمي لمجلس المحاسبة، كما قد تكون خارجية وتتعلق بعدم نشر التقارير المعدة من طرفه، إضافة إلى غياب التنسيق والتفاعل بين مجلس المحاسبة وباقي أجهزة الرقابة المالية الأخرى، لذلك تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، الفرع الأول ندرس فيه المعوقات الداخلية لرقابة مجلس المحاسبة، أما الفرع الثاني تم تخصيصه للمعوقات الخارجية.

الفرع الأول: المعوقات الداخلية لرقابة مجلس المحاسبة

يعاني مجلس المحاسبة من مشاكل وصعوبات داخلية عدة من شأنها أن تجعل من رقابته محدودة الفعالية، وتتمثل هذه العراقيل في النقاط التالية:

أولاً: معوقات تتعلق بالجانب البشري لمجلس المحاسبة

تعد محدودية الموارد البشرية لمجلس المحاسبة والمتمثلة في عدم وجود العدد الكافي من الإطارات المؤهلة والمتخصصة، من أهم المشاكل التي يعاني منها مجلس المحاسبة الجزائري⁽¹⁾.

فبناء على تصريح السيد زين الدين حارش رئيس نقابة قضاة مجلس المحاسبة المنشور في جريدة الخبر العدد 6924 بتاريخ 2012/12/13، فقد جاء على لسانه أن عدد قضاة المجلس كان يبلغ 240 قاضياً، أحيل عدد منهم على التقاعد، وانتدب البعض الآخر للعمل في الوزارات والمؤسسات الحكومية، وبقي منهم 170 قاضي فقط يعملون في المجلس من بينهم 100 قاضي يمارسون عمل المحاسب، وتساؤل رئيس النقابة عن إمكانية هذا العدد الضئيل جداً (170 قاضياً) أن يغطي ويراقب أكثر من 17 ألف هيئة حكومية تدخل في نطاق اختصاص مجلس المحاسبة؟ وأوضح أن المجلس يحتاج إلى أكثر من 500 قاضي و 1000 مدقق حسابات مالية لأداء مهامه⁽²⁾.

وكمثال على ذلك، الغرفة الإقليمية لمجلس المحاسبة بقسنطينة التي تعاني من نفس المشكل وهو نقص الجانب البشري، حيث تشمل هذه الغرفة 7 ولايات و 247 بلدية بالإضافة إلى مختلف المؤسسات والهيئات العمومية المحلية، ورغم ذلك فإن عدد مستخدمي هذه الغرفة لا يتعدى 30 فرد فقط، وهذا ما يؤثر على دورها في رقابة المال العام، كما يثير هذا العدد الكثير من التساؤلات من أهمها، مدى إمكانية هذا العدد القليل أن يقوم بالمهام والصلاحيات الموكلة لهذه الغرفة. وما الغرفة الإقليمية لمجلس المحاسبة بقسنطينة إلا مثال على باقي الغرف الأخرى⁽³⁾.

(1) موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، تخصص تسيير المؤسسات، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015/2014، ص 180.

(2) لونسي عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 169.

(3) موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، المرجع نفسه، ص 180. ص 181.

بالإضافة إلى مشكل نقص أعداد الأعوان المكلفين بالرقابة لدى مجلس المحاسبة يعاني قضاة مشاكل أخرى تتعلق بظروف عملهم، حيث يفتقر قضاة لمحيط عمل ملائم من شأنه أن يحفزهم على أداء مهامهم الوظيفية بصورة صحيحة وفعالة، وقد اشتكى القضاة من هذه الظروف في عدة مناسبات.

إلى جانب ذلك يفتقد قضاة مجلس المحاسبة للإستقلالية اللازمة لفعالية عملهم، حيث خول رئيس مجلس المحاسبة سلطة تسيير المسار المهني لمجموع قضاة من حيث التعيين التوزيع، العزل أو الفصل...إلخ، وهذا ما قد يفسح المجال لإمكانية تعسفه في ممارسته لسلطاته كأن يرفض تقديم الملفات المطلوبة لتعيينهم بموجب مرسوم خاص، هذا ما يجعلهم أي قضاة مجلس المحاسبة في وضعية مهنية غير مستقرة وبالتالي يؤثر ذلك على حسن تنفيذهم لمهامهم.

زيادة على ذلك يفتقد قضاة المجلس للحماية اللازمة لمباشرة الرقابة الموكلة إليهم وهي الحماية التي أكد عليها القانون 32/90⁽¹⁾، صراحة قبل إلغائه، هذه الحماية غابت في الأمر 20/95 وغيبت في الأمر 02/10 المعدل له، وهكذا بقي قضاة مجلس المحاسبة عرضة لكل أنواع المضايقات التي قد تصل في بعض الأحيان إلى حد التهديد بالقتل والتصفية الجسدية⁽²⁾.

ثانيا: معوقات تتعلق بالجانب التنظيمي لمجلس المحاسبة

بالعودة إلى أحكام القانون 20/95 الذي يحدد كيفية تنظيم مجلس المحاسبة، نجد أن مجال إختصاصه واسع جدا وهذا يعتبر عائقا آخر، فمجلس المحاسبة لم يسبق له أن قام برقابة شاملة على أي بلدية وذلك نظرا لمحدودية موارده المادية والبشرية، كما أن صلاحياته القضائية تخول له سلطة إصدار أحكام بخصوص الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين

(1) المادتان 87 و 88 من القانون رقم 32/90، المؤرخ في 4 سبتمبر 1990 المتعلق بتنظيم و تسيير مجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد5، المؤرخة في 5 سبتمبر 1990.

(2) بوقطة فاطمة الزهراء، رقابة الدولة على تسيير الأموال العمومية: دور مجلس المحاسبة، ملتقى وطني حول أثر التحولات الإقتصادية على المنظومة القانونية الوطنية، يومي 30 نوفمبر و 1 ديسمبر 2011 ص 223.

الذين يتأخرون في تقديم حساباتهم، وكذلك بسبب الأخطاء التي يمكن أن يرتكبوها وتسليط عقوبات مالية وتأديبية عليهم.

لكن المشكل المطروح هنا هو أن المجلس لا يمكنه توقيع كل العقوبات التي يضطلع عادة القاضي بسلطة تطبيقها في حق مخالف القانون لأن سلطاته تنحصر في حدود الحكم بالعقوبات المالية المتمثلة في الغرامة المالية والأمر بإعادة المال، دون أن يتجاوز ذلك إلى العقوبات الجزائية، وحتى في حالة توقيعه للعقوبات المالية تبقى سلطته محدودة بحيث لا تتجاوز العقوبة في حدها الأقصى الراتب السنوي للمخالف والذي تقدر عند تاريخ إرتكابه للخطأ⁽¹⁾، وحتى بشأن إرجاع المال فمجلس المحاسبة لا يصدر الأمر مباشرة للشخص المخالف بل يقتصر دوره على إخطار السلطة المختصة لتتولى هذه الأخيرة مهمة استرجاعها بكل الطرق القانونية⁽²⁾.

أما في حالة وجود مخالفات ذات طابع جزائي فإن المجلس يكتفي بإرسال الملف إلى النائب العام المختص إقليمياً بغرض مباشرة المتابعات القضائية، مع إطلاع وزير العدل وكذلك الأشخاص المعنيين بهذه الإجراءات⁽³⁾، وفي هذه الحالة تخرج تلك القضايا من يدي مجلس المحاسبة وهذا ما يفرغها من محتواها، لأنه في حالة عدم متابعة الجهات القضائية لهذه الملفات، لا يملك مجلس المحاسبة الوسائل القانونية التي تمكنه من التدخل.

كذلك تشكل طبيعة رقابة مجلس المحاسبة عائقاً آخر أمام سعيه للحفاظ على المال العام لأن رقابته لاحقة على تنفيذ الميزانية وبذلك فهي رقابة كاشفة تهدف إلى إمطة اللثام عن الأخطاء المرتكبة خلال السنة أو السنوات الماضية وتوقيع الجزاء على مرتكبيها وتوجيه توصيات من أجل تجنب الوقوع في مثل هذه الأخطاء مستقبلاً⁽⁴⁾، إلا أن ما يعيق هذه الرقابة هو صعوبة الحصول على أدلة إثبات كافية ومن مصادر ثابتة لإدانة المخالفين⁽⁵⁾.

(1) المادتان 89 و 91 من الأمر رقم 20/95، المرجع السابق.

(2) المادة 25 من الأمر رقم 20/95، المرجع نفسه.

(3) المادة 27 من الأمر رقم 20/95، المرجع نفسه.

(4) عبد الكريم صادق بركات وآخرون، المالية العامة، الدار الجامعية، لبنان، 1986، ص441.

(5) حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية، دار الفكر الجامعي، مصر،

كما أن الكثير من مرتكبي التجاوزات والمخالفات قد يفلتون من العقاب وذلك بسبب تقادم أخطائهم⁽¹⁾.

بالإضافة إلى كل ما سبق فإن صعوبة كشف كل المخالفات التي ترتكب على مستوى المرافق العمومية تجد سببها أيضا في التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة، حيث يعد عدد الغرف الحالية لمجلس المحاسبة محدود جدا وغير كافي وذلك بالنظر إلى حجم المهام الموكلة إليه، فمن الناحية العملية يستحيل على مجلس المحاسبة بتنظيمه الحالي أن يبسط رقابته على كل الهيئات المسيرة بالأموال العمومية، ولذلك وجب على الجهات المختصة النظر في هذا الأمر⁽²⁾.

الفرع الثاني: المعوقات الخارجية لرقابة مجلس المحاسبة

إلى جانب المعوقات الداخلية السابقة الذكر، يعاني مجلس المحاسبة من معوقات وعراقيل خارجية تجعل من رقابته محدودة وغير فعالة وتتخلص هذه العوائق في التالي:

أولا: عدم نشر تقارير مجلس المحاسبة

يعد مجلس المحاسبة بعد انتهاءه من الرقابة كل سنة تقريرا، ويرسله إلى سلطات منصوص عليها قانونا، هذه التقارير لا تلقى لها الصدى المطلوب لدى رئيس الجمهورية ولا حتى لدى الهيئة التشريعية التي يفترض فيها أن تولى العناية اللازمة لمثل هذه التقارير لأنها تساعد على مراقبة النشاط الحكومي من الناحية المالية، وهي تملك الصلاحيات الدستورية الكاملة لإقرار مسؤوليتها السياسية، إلى جانب ذلك فإنه من المفروض أن يتم نشر التقارير السنوية في الجريدة الرسمية، ولكن في حقيقة الأمر فإن هذا الإجراء الذي ينص عليه القانون⁽³⁾، مازال معطلا ولا يجد أي تطبيق على أرض الواقع، وتحولت هذه التقارير مع

(1) المادة 90 من الأمر رقم 20/95 والتي تضمنت أن المخالفة تتقادم بمضي 10 سنوات، المرجع السابق.

(2) بوقطة فاطمة الزهراء، المرجع السابق، ص222.

(3) المادة 16 من الأمر رقم 20/95، المرجع نفسه.

مرور الوقت إلى مجرد حصيلة سنوية للنشاطات التي يقدمها المجلس بصفة روتينية إلى رئيس الجمهورية والسلطة التشريعية.

تجدر الإشارة إلى أن تقارير مجلس المحاسبة ومنذ نشأته لم يتم نشر سوى تقريرين فقط وهما تقرير سنة 1997 و 1998.

ثانيا: محدودية إستقلالية مجلس المحاسبة

إن عدم استقلالية مجلس المحاسبة وتبعيته يشكل عائق آخر أمام أداءه لمهامه بنزاهة وشفافية وحياد، وهذا ما يؤثر على فعالية رقابته في مواجهة السلطة التنفيذية. فرفع مجلس المحاسبة تقاريره المتضمنة نتائج أعماله إلى رئيس الجمهورية والسلطة التشريعية يجعل عمله مرهون برغبة هاتين الجهتين في رقابة فعالة من عدمها⁽¹⁾.

وتعتبر تبعية مجلس المحاسبة لرئيس الجمهورية سيف ذو حدين، فالحد الأول إيجابي يتمثل في إبعاد مجلس المحاسبة عن الجهاز التنفيذي للحكومة التي يراقب أعمالها وبالتالي قد نتوقع أداء رقابي فعال على مختلف الجهات الحكومية، أما الحد الثاني فهو سلبي ويتمثل في الرئاسة التي قد لا تتوفر على فرص محاربة الفساد وتفعيل الرقابة لأسباب عديدة وهو ما يمكن ملاحظته، فرغم حالات الفساد الكبيرة التي تشهدها مختلف القطاعات إلا أننا نجد أداء رقابة مجلس المحاسبة بقي ضعيف ولم يواكب تلك الأحداث وهذا يرجع أساسا إلى محيطه الذي أراد له أن يكون غير فعال⁽²⁾.

إضافة لما سبق فإن السلطة التنفيذية لها تأثير على قرارات مجلس المحاسبة وذلك راجع إلى وجود مصالح متبادلة بين المتهمين الذين يكشف عنهم المجلس ومسؤولين في السلطة التنفيذية أو التشريعية وفي بعض الأحيان يتعدى ذلك إلى السلطة القضائية.

(1) الأربوساي: "الوسائل الكفيلة بتدعيم استقلال الأجهزة العليا للرقابة المالية"، من خلال الموقع الإلكتروني:

www.arabosai.org، شوهد في 15 أبريل 2016.

(2) عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، المرجع السابق، ص 203.

فتجسيد قرارات المجلس يتوقف على وزير المالية باعتباره الوحيد المكلف بتنفيذها ويتمتع في ذلك بسلطة تقديرية تمكنه من إعفاء الأشخاص الذين يتم إيدانهم من طرف المجلس وهذا ما يقلل من قيمة ومصداقيته كهيئة مستقلة وذات طبيعة قضائية⁽¹⁾.

ثالثا: غياب التنسيق بين مجلس المحاسبة وباقي أجهزة الرقابة المالية الأخرى

بالإضافة إلى مجلس المحاسبة توجد أجهزة أخرى تقوم بمهمة الرقابة المالية، وإن كانت هذه الأجهزة لا تتمتع كلها بالصلاحيات القضائية، إلا أنها تتداخل في ما بينها بشكل كبير فيما يتعلق بالجانب الإداري. إذ تشترك معه في القيام بالرقابة على التسيير السليم للمال العام والتدقيق في ذلك، ومن بين الأجهزة التي تمارس الرقابة المالية نجد، المفتشية العامة للمالية المفتشية المركزية والمفتشيات الجهوية لدى الخزينة العمومية، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد... الخ.

وما يمكن قوله على هذه الأجهزة الرقابية أنها تمارس مهامها رغم تقاطعها في العديد من الإختصاصات بشكل مستقل في غياب أي تنسيق باستثناء بعض الملفات التي تحيلها وزارة المالية على مجلس المحاسبة.

إن عملية التنسيق بين مختلف أجهزة الرقابة التي تخضع لها مختلف الهيئات العمومية سيحقق نجاح أكيد من حيث الفعالية والمردودية ويتطلب ذلك إنتهاج إطار للتعاون والتكامل بينهم، وتجنب العمل في إطار ضيق بكل جهاز رقابي على حدة ومن ثم تفادي الإزدواجية والتعدد اللذان يؤثران على دور أجهزة الرقابة المالية والتي تكلف الكثير من الجهد والمال والوقت⁽²⁾.

يعمل المجلس حاليا من خلال الخطة الإستراتيجية 2018/2015 على ترقية علاقات المجلس مع بيئته وذلك عن طريق ترقية سياسة الإتصال مع السلطات العمومية والجهات

(1) باديس بوسعيد، مؤسسة مكافحة الفساد في الجزائر 2012/1999، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص التنظيم والسياسات العامة، جامعة مولود معمري، تزي وزو، 2015، ص85.

(2) عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية و نقدية، المرجع السابق، ص205.

الخاضعة لرقابته هذا من جهة، كما يعمل من جهة أخرى تنمية علاقات التعاون والتبادل مع أجهزة الرقابة الأخرى، وذلك بإقامة علاقات التعاون وتبادل المعلومات بين مختلف هيئات الرقابة الوطنية⁽¹⁾.

و بذلك فإنه من الضروري تعزيز دور مجلس المحاسبة و عرض تقريره على البرلمان و الهيئات الأخرى ذات العلاقة لمناقشة و محاسبة المسؤولين و متابعتهم قضائيا عن إخلالهم وتقصيرهم بواجباتهم في قضايا الفساد.

المطلب الثاني: آليات تفعيل الرقابة المالية لمجلس المحاسبة

إن مكانة مجلس المحاسبة ودوره الريادي في ترشيد استخدام المال العام وحماية أصوله يستدعي إعادة النظر في القوانين والتشريعات المنظمة لعمله، وبحث مخرجاته وتقييمها والعمل على تطويرها وترقيتها لمواكبة التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفتها البلاد في مختلف المجالات، وذلك من حيث الجودة والتميز لتحقيق رقابة الكفاءة والفعالية والأداء خاصة وأن استخدام التكنولوجيا الحديثة أصبح جزءا هاما في تطوير المنظومة الرقابية على المال العام بالإضافة إلى إعادة هيكلة مجلس المحاسبة وتفعيله من الناحية الوظيفية.

لذلك تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، الفرع الأول بعنوان إعادة هيكلة مجلس المحاسبة، أما الفرع الثاني فسيكون بعنوان آليات تفعيل مجلس المحاسبة من الناحية الوظيفية.

الفرع الأول: إعادة هيكلة مجلس المحاسبة

إن تداول مصطلح "إصلاح هياكل الدولة" بكثرة في العقدين الأخيرين ببلادنا إنما هو استجابة لضرورة عميقة في تصحيح عيوب نظام تسييرها وتفعيل دورها، إما بتكليف مهامها مع المعطيات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الجديدة، وإما بإعادة هيكلتها وإصلاح نظام تسييرها وتحسين نمط القيام بمهامها.

(1) الخطة الإستراتيجية لمجلس المحاسبة، 2015/2018، ص13.

إن مصطلح أجهزة الرقابة ببعده التقني يعني إضفاء مرونة، نشاط وحيوية على أداء هذه الأجهزة الرقابية ورفع فعالية أداءها في المحافظة على المال العام، وهذا لا يتم إلا بمتابعة خطى الإصلاح مع خصوصية النسق الإداري السائد والذي أفرزته عوامل مختلفة وهذا لما تقتضيه الرقابة المالية المتمثلة في تزايد الاحتياطات المالية من العملة الصعبة من جهة، وانتشار الفساد المالي في البلاد من جهة أخرى⁽¹⁾، فإعادة هيكلة مجلس المحاسبة أصبح أمرا ضروريا، بحيث يجب أن تكون إدارة المال العام والمحافظة عليه حسب المبادئ الحديثة والظواهر الاجتماعية المتغيرة، خاصة إذا ما أريد لمنظومة الرقابة المالية في الجزائر ولمجلس المحاسبة على الخصوص أن تحقق ثمارها المرجوة خصوصا في بروز عدة قضايا ملحة التي تحتاج لمضاعفة الإهتمام بها.

أولا: إعادة هيكلة مجلس المحاسبة من الناحية المادية

رغم التطور الكبير والتغيرات الكثيرة التي عرفتھا الجزائر سياسيا واقتصاديا واجتماعيا والمتمثلة في التقسيم الإداري الجديد سنة 1984 والذي أدى إلى زيادة عدد الولايات من 31 ولاية إلى 48 ولاية، وزيادة عدد البلديات من 854 بلدية إلى 1541 بلدية، بالإضافة إلى التحول نحو إقتصاد السوق وما تبعها من تغيرات سياسية أدت إلى ظهور التعددية الحزبية إلى غيرها من التغيرات الاجتماعية في سلوك وتصرفات المجتمع الجزائري وانتشار الفساد فإن مجلس المحاسبة لم يواكب تلك التغيرات لا من حيث التنظيم ولا من حيث الإمكانيات المادية والبشرية، بل بالعكس زادت مهامه بشكل كبير نتيجة التوسع في النشاط الاقتصادي وزيادة الإنفاق العمومي من جهة وما قبله من زيادة في الفساد المالي والإداري من جهة أخرى⁽²⁾.

إن كل هذه المعطيات تفرض على السلطات العليا في البلاد أن تتأقلم مع هذه التغيرات وتفكر في إعادة هيكلة مجلس المحاسبة بإعتباره أعلى هيئة للرقابة المالية، فيجب

(1) عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية و نقدية، المرجع السابق، ص230.

(2) المرجع نفسه، ص231.

إعادة هيكلته عن طريق إنشاء غرف جهوية أخرى لمجلس المحاسبة لتغطي بذلك كامل التراب الوطني، وهذا ليشمل مجلس المحاسبة برقايبته الكم الهائل من البلديات والهيئات و المؤسسات الحكومية الأخرى.

فمدينة قسنطينة مثلا تعد مركزا للإشراف على مختلف مدن الشرق الجزائري كون هذه الأخيرة لا تملك غرف جهوية لمجلس المحاسبة، وهذا ما يجعل مراقبة مالية كل الولايات والبلديات التابعة لمدينة قسنطينة، عملا عويصا من طرف الوحدات الرقابية المتواجدة على مستواها، ولهذا لا بد من إنشاء وحدات جديدة للرقابة المالية وسيكون المقابل بدون شك توفير أموال طائلة وتخفيف العبء عن الوحدات الرقابية والقيام بمهامها بشكل فعال⁽¹⁾.

ثانيا: إعادة هيكلة مجلس المحاسبة من الناحية البشرية

إشتكى رئيس مجلس المحاسبة من نقص الإمكانيات المادية و الموارد المالية و خروج عدد كبير من قضاة مجلس المحاسبة على التقاعد الأمر الذي قال أنه أثر على المهمة الرقابية لمجلس المحاسبة⁽²⁾. وبالعودة إلى العدد الكلي لقضاة مجلس المحاسبة حاليا فإنه لا يتجاوز 240 قاضيا وهذا لا يكفي حتى لمراقبة مالية شركة سونطراك البترولية، لذلك وجب إعادة النظر في الجانب البشري لمجلس المحاسبة وذلك بتجنيد العدد الكافي من القضاة لتغطية هذا النقص الذي سيؤثر حتما في زيادة فعاليته.

فالنقص الفادح في عنصر الموارد البشرية يزيد الأمر تعقيدا لذلك فإن توظيف عدد كبير من القضاة مرهون بالإرادة السياسية التي لم تحرك ساكنا منذ عقود رغم الفضائح المالية الكثيرة في القطاع الحكومي بشكل عام، ورغم توفر الأموال والإطارات المهمشة والتي تعاني البطالة القاتلة منذ سنين طويلة.

كذلك يجب إعادة النظر في طرق تعيين قضاة مجلس المحاسبة وذلك بالتركيز على الكفاءة و التخصص، كذلك يجب إخضاع القضاة عند تعيينهم لتكوين متخصص مماثل

(1) عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية و نقدية، المرجع السابق، ص231.

(2) بالعمري سميرة، هذا ما قاله مدير الجمارك والضرائب و الخزينة العمومية لمجلس المحاسبة، مقال منشور بجريدة الشروق اليومي، الثلاثاء 26 أبريل 2016، العدد 5081، ص3.

لذلك الذي يخضع له القضاة العاديين لأن مهمة الرقابة تكمن على درجة عالية من التعقيد تتطلب مهارات عالية لا يمكن إكتسابها إلا عن طريق تكوين متخصص ووفق طرق علمية ناجحة ومتطورة⁽¹⁾.

بالإضافة لما سبق فإن مجلس المحاسبة لابد أن يتوفر على مقرات عمل لائقة به بدل الشقق التي تتواجد بها غرف مجلس المحاسبة الجهوية، كما أن عوامل الترقيات والحوافز المالية التي تعاني منها مختلف إطارات هذه الأجهزة تتطلب التجديد ومواكبة العصر ولن يتحقق ذلك إلا بوجود إرادة سياسة حقيقية في الإصلاح.

كما يعاني مجلس المحاسبة حاليا من مشاكل داخلية كبيرة أدت بالقضاة إلى التصويت فيما بينهم والإجماع على توجيه دعوى إلى رئيس الجمهورية من أجل التدخل لحل المشاكل الداخلية وذلك بعد مطالبة رئيس مجلس المحاسبة بحوار جاد والتزامات محددة بأجال تنفيذ قصيرة المدى لأن الأمر يتعلق بتطبيق القانون. حيث يطالب قضاة المجلس بتصويب سريع لمجلس قضاة مجلس المحاسبة مثلما ينص على ذلك الأمر 23/95 المتعلق بالقانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة⁽²⁾.

ومن أجل تحسين نوعية الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة لابد من ضبط خطة تنمية الموارد البشرية على مستواه التي تتكفل بعملية تجسيد مستمرة لكفاءات المستخدمين القائمين بالتدقيق حتى يتسنى لهم مواكبة التطورات لا سيما تلك المتعلقة بالإصلاحات الاقتصادية والمنهجيات الحديثة للتسيير⁽³⁾.

كما أن نجاح القاضي المحاسبي في أداء دوره الرقابي يبقى مرهونا بمدى إعادة النظر في ظروف ممارسة وظيفته والسعي بشكل جدي إلى تحسينها بتوفير الحماية المطلوبة له وبمنحه الإستقلالية الكافية التي تحرره من الضغوط والقيود المحبطة له في أداء عمله بكل

(1) أمجوج نوار، المرجع السابق، ص158.

(2) المادة 58 من الأمر رقم 23/95، المرجع السابق.

(3) بلقوريشي حياة، مجلس المحاسبة في الجزائر بين الطموحات والتراجع، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012/2011، ص99.

دقة، بنزاهة وإخلاص وحينها فقط يمكن الحديث عن فعالية رقابته على المال العام والعمل إلى تثمينها⁽¹⁾.

الفرع الثاني: آليات تفعيل رقابة مجلس المحاسبة من الناحية الوظيفية

حيث تتمثل هذه الآليات فيما يلي:

أولاً: تفعيل مبدأ الإستقلالية

إن مؤسسة مجلس المحاسبة الدستورية هي أعلى هيئة رقابية في البلاد وحتى تضمن فعالية العمل الذي تقوم به فلا بد من توفير لها قدرا كبيرا من الإستقلالية والموضوعية والمهنية و هذا ما نص عليه دستور 1996 في تعديله الجديد من خلال نص المادة 192 التي جاء فيها "يتمتع مجلس المحاسبة بالإستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة ..."⁽²⁾.
لكن الإستقلالية يجب أن تكون حقيقية، كما يجب أن تتحقق سواء من الناحية القانونية أو العملية، وهذا الأمر ليس سهل المنال⁽³⁾.

ففعالية مجلس المحاسبة ونجاحه في أداء مهامه الرقابية رهين بمدى توفره على الإستقلالية التامة والمناعة الحصينة من طرف النظام السياسي الذي يعمل داخل محيطه مما يطرح سؤالاً عريضاً حول مدى توفر هذا الشرط للجهاز الرقابي في الجزائر من الناحية الوظيفية؟ فإذا كان الأساس الذي تنفق عليه جميع الإتجاهات والمنظمات والذي أخذت به معظم دول العالم كمبدأ عام هو عدم تبعية أجهزة الرقابة المالية للسلطة التنفيذية، وما يتبعها من جهات إدارية عمومية خاضعة لرقابتها، وذلك بهدف حماية هذه الأجهزة من الخضوع

(1) بوقطة فاطمة الزهراء، المرجع السابق، ص 221 و 224.

(2) المادة 192 من القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06/03/2016، يتضمن تعديل دستور 1996، جريدة رسمية عدد 14، مؤرخة بتاريخ 07/03/2016.

(3) بلقوريشي حياة، المرجع السابق، ص 81.

لتأثيرات وتدخل الجهات الخاضعة لرقابتها في شؤون هذه الأجهزة بالصورة التي يبعدها عن تحقيق الهدف الأساسي في قيامها بوظيفتها الرقابية⁽¹⁾.

فقد حرصت المنظمات الدولية في جميع وثائقها على التأكيد أن فعالية مجلس المحاسبة في أي دولة هو قيامه بدور الرقابة بصدق وموضوعية وهذا لا يتحقق إلا إذا توفر لهذه الأجهزة الحرية الكافية في القيام بهذه المهام من دون تأثير أو توجيه خارجي بأي شكل من الأشكال من الجهات الخاضعة لرقابته، وهي لا تكون كذلك إلا إذا كانت مستقلة عن السلطة التنفيذية باعتبار أن ذلك أمر ضروري لأداء العمل الرقابي وصدقية نتائجه والإستقلالية التي تضمن فعالية ونجاعة دور المراقبة على الأموال العامة، لا بد أن تتجسد في استقلال عضوي ووظيفي⁽²⁾.

وهنا تجب الإشارة إلى أن مجلس المحاسبة في الجزائر بقي ضعيف الأداء رغم الفضائح المالية التي عاشتها الجزائر في العقدين الأخيرين وعلى رأسها فضائح "الخليفة" و"سونطراك" و "الطريق السيار"... الخ، رغم أنها كلها تتعلق بسوء استخدام المال العام وهدره.

وفي ظل سيادة هذه الظروف، فإن نجاح مهمة مجلس المحاسبة صعبة التحقيق، ذلك أن إستقلاليته تبقى رهينة بمدى تمثله للسلطة الوصية الذي يعمل داخل محيطها ومدى انضباطه لأوامرها وتوجيهاتها، ويبقى تفعيله مرتبط بمدى تحسن ظروف ومحيط عمله وترشيد علاقة الحكام بالمحكومين خاصة إذا علمنا أن رئيس مجلس المحاسبة يعين ويعزل من طرف رئيس الجمهورية فقط ولا دخل للهيئة التشريعية في ذلك، ومن أجل عدم تكيل إستقلالية هذا الجهاز، يجب جعل أعلى هيئة رقابية بالبلاد تابعة ومرتبطة بالهيئة التشريعية

(1) إلهام محمد عبد الملك المتوكل، أجهزة الرقابة المالية العليا وفعاليتها الرقابية الإدارية والمالية، دراسة تطبيقية على الجمهورية اليمنية، المساءلة والمحاسبة تشريعاتها وآلياتها في الأقطار العربية، بحوث ومناقشات ندوة المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الطبعة الأولى، الدار العربية للعلوم ناشرون، لبنان، 2007، ص337.

(2) زوزو زوليخة، جرائم الصفقات وآليات مكافحتها في ظل القانون المتعلق بالفساد، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون جنائي، قسم الحقوق، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، 2011/2012، ص216.

من حيث تعيين رئيسها واستلام تقاريرها وكل ما يتعلق بعملها لأن السلطة التشريعية تتوفر على تيارات سياسية مختلفة قد تجعل من الشفافية أحد ركائز عمل مجلس المحاسبة⁽¹⁾.

ثانياً: تفعيل رقابة الأداء

تم اقتراح مفهوم رقابة الأداء على المال العام بالمؤتمر السابع للهيئات العليا للرقابة على المال العام (الإنٹوساي) في سبتمبر 1971 بكندا، كما تبنته وسعت على تطويره المؤتمرات التي عقدت بكل من "ليما" في البيرو 1977 و "سيدني" باستراليا 1986 وأكدوا على ضرورة القيام برقابة الأداء على المال العام⁽²⁾، الأمر الذي أدى إلى تبني مؤسسات الرقابة في بلدان عديدة وبدرجات متفاوتة لهذا المبدأ.

وتعرف الرقابة على الأداء بأنها الرقابة على استخدام المال العام على أساس معايير الإقتصاد والكفاءة والفعالية.

كما عرفت بأنها: "تلك العملية التي تهدف إلى قياس النشاط المؤدى والوقوف على حقيقة نتائجه وبيان ما إذا كان النشاط متفقا في نتائجه مع الأهداف التي تسعى لتحقيقها وفيما إذا كان أسلوب أداء النشاط ووسائل تحقيق نتائجه تمثل أفضل وأكفاً ما يمكن اتباعه لتحقيق تلك الأهداف"⁽³⁾.

أما عربياً فقد أوصت الجمعية العامة لمجموعة العمل العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية (الآرابوساي Arabosai) في دروتها الخامسة المنعقدة في بيروت في جوان 1995 إلى ما يشير إلى ضرورة سعي الأجهزة العليا للرقابة المالية في البلدان العربية إلى "تضمين قوانينها السلطة القانونية التي تخولها اختصاص تقويم أداء الأنشطة الحكومية وأن تهتم في هذا التقييم بجوانب الكفاءة والفعالية والإقتصاد، وأن تسعى لتوفير مستلزمات هذه الرقابة وإعداد مؤشراتها والعناية بصياغة تقاريرها"⁽⁴⁾.

(1) عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية و نقدية، المرجع السابق، ص 228.

(2) سناء علي صادق، "دور تدقيق الأداء في رفع كفاءة وفعالية الخدمات العامة"، ديوان المحاسبة الكويتي، مارس 2001، ص 5، من خلال الموقع الإلكتروني: www.sabq8.org ، شوهده يوم 15 مارس 2016.

(3) قلعوي غسان، رقابة الأداء، دار كنعان للدراسات والنشر، سوريا، 1998، ص 8.

(4) المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية (الآرابوساي Arabosai)، رقابة الأداء في القطاع الحكومي، لبنان، 1995، من خلال الموقع الإلكتروني: www. Arabosai.org ، شوهده بتاريخ 10 أبريل 2016.

تلتزم البيئة المتغيرة التي تعمل فيها مختلف الهيئات الخاضعة للرقابة من طرف مجلس المحاسبة، إلى توسيع نطاق الرقابة المالية لتشمل رقابة الأداء انسجاما مع اتجاه الرقابة المالية الحديثة المتمثل في الاعتماد على معايير الجدوى الاقتصادية ودراسات التكلفة والمنفعة واعتماد أساليب مالية وإدارية تعكس تلك المعايير، وتعد رقابة الأداء شكلا متطورا من أشكال الرقابة المالية الحديثة التي تمارسها أجهزة الرقابة المالية وتسعى من خلال تلك الممارسة إلى المساهمة في تطوير الأداء المالي حيث تهتم بالإقتصاد والكفاءة والفعالية في استخدام المال العام وغيرها من الموارد بالإضافة إلى التأكد من أن البرامج والأنشطة قد تحققت بفعالية وفقا للأهداف المحددة لها⁽¹⁾.

وبهذا فقد أثارت القوانين المتعلقة برقابة مجلس المحاسبة في الجزائر إلى هذا النوع من الرقابة (رقابة الأداء) لكن دون تحديد المعايير اللازمة لكيفية ممارستها واكتفت فقط بالإشارة إلى العناصر الأساسية التي تقوم عليها وهي الفعالية والنجاعة والإقتصاد دون أن تحدد مفهوم هذه العناصر السالفة الذكر وكيفية تجسيدها عمليا.

وبالتالي فالإهتمام بهذا النوع من الرقابة أي رقابة الأداء لمجلس المحاسبة يسهل عملية فحص وتقييم كفاءة وفعالية البرامج الرقابية، إضافة إلى الوصول الحر والموضوعي إلى المعلومات لمعرفة إن كانت الأهداف والخطط تم بلوغها وذلك للكشف عن الأخطاء والمخالفات وبالتالي تحديد عيوب النظام والتمكن من تقييم الأداء والطريقة التي يتم اتباعها للوصول إلى الأهداف المسطرة⁽²⁾.

ثالثا: منح مجلس المحاسبة سلطة أكبر في توقيع الجزاءات

من المهم أن يكون لأجهزة الرقابة بشكل عام ومجلس المحاسبة بشكل خاص دور في إحالة المخالفات التي يرتكبها مسيرو الهيئات الخاضعة لرقابته ومتابعتها قضائيا، لأن من شأن ذلك أن يضيف قوة إلى الجانب الرقابي. كما أنه لا يمكن للرقابة أن تكون مجدية وذات أثر فعال من دون أن يكون لهذه الأجهزة شأن في محاسبة المسؤولين عن ارتكاب المخالفات المالية خاصة إذا علمنا أن دور مجلس المحاسبة يتوقف على بسط الملاحظات والمخالفات

(1) عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية و نقدية، المرجع السابق، ص229.

(2) بلقوريشي حياة، المرجع السابق، ص100.

في تقريره لرئيس الجمهورية، وفي أندر الحالات يتم إحالة بعض القضايا التي لها وصف جزائي إلى النائب العام دون الفصل فيها، أو إحالة الملف على السلطة التأديبية إذا كان لها وصف تأديبي⁽¹⁾، وبالتالي يذهب مجهود مجلس المحاسبة سدى حيث لا يتوفر على حق متابعة الإجراءات المتخذة في حق تلك القضايا خاصة وأن العدالة في الجزائر معروفة بطول إجراءاتها وقلة فعاليتها، فلو أعطت أجهزة الرقابة المالية وخصوصا مجلس المحاسبة باعتباره أعلى هيئة للرقابة المالية دورا في إحالة المخالفات على العدالة ومتابعتها قضائيا، فإن ذلك سيضعف الجانب الرقابي لديها.

بالإضافة إلى ما سبق يجب أن يكون هناك إلزام قانوني على كافة السلطات الإدارية بضرورة الرد على تقارير الرقابة التي يعدها المجلس، وذلك في أجل محدد حتى يتمكن من إتخاذ الإجراءات القانونية التي يراها مناسبة، والتي يخولها له القانون أثناء متابعة الحالات والخروقات التي عاينها، ودعم دوره مجلس عن طريق إضفاء الصبغة الإلزامية لقراراته وتوصياته تجاه الهيئات التي تدخل في نطاق إختصاصه.

رابعا: تفعيل الدور الإستشاري لمجلس المحاسبة

يعد الإختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة بمثابة رقابة سابقة على صرف المال العام، وبذلك فهو يلعب دورا بالغ الأهمية لأن الرقابة السابقة تهدف إلى منع التلاعب بالأموال العمومية قبل إصدار الأمر بإنفاقها، ومنه فقد منح المشرع الجزائري لرئيس الجمهورية إمكانية إخطار مجلس المحاسبة بكل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية تدخل في نطاق إختصاص مجلس المحاسبة وذلك من أجل مراقبتها⁽²⁾، كما للوزير الأول و رئيسي غرفتي البرلمان أن يعرضوا على المجلس دراسة ملفات ذات أهمية وطنية⁽³⁾، بالإضافة إلى

(1) حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون عام، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012/2013، ص 551.

(2) المادة 17 من الأمر رقم 02/10، المرجع السابق.

(3) المادة 20 و 21 من الأمر رقم 02/10، المرجع نفسه.

إستشارته في المشاريع التمهيدية التي تضبط الميزانية وتلك الخاصة بالمالية العمومية حيث يعكف المجلس على دراستها ثم إبداء رأيه وملاحظاته بخصوصها⁽¹⁾.

لكن المشكل المطروح بهذا الخصوص أن القانون نص على إمكانية الجهات السابقة الذكر إخطار المجلس وهذا ما يدل على أن إستشارته أمر إختياري بالنسبة لهم، كما أن الجهة ملتزمة بالإستشارة غير مجبرة على الأخذ بملاحظاته مادام أن الإستشارة في حد ذاتها تبقى إجراء إختياريا، بالإضافة إلى ذلك فإن المجلس عند دراسته لمشاريع القوانين المتعلقة بالمالية العمومية لا تكون الملاحظات التي يبدئها متعارضة مع توجهات الحكومة وتأتي في مجملها خلية من أية إقتراحات، وبذلك تبقى مجرد تقارير شارحة ومفسرة لكيفية تنفيذ الميزانية وهو ما يفسر عدم مناقشتها من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، و عدم إستيفائها لإجراء النشر في الجريدة الرسمية⁽²⁾.

هذا ما يجعلنا نتساءل عن جدوى الإختصاص الإستشاري للمجلس في ظل تفشي الجرائم المالية، الأمر الذي يستوجب على المشرع الجزائري إعادة النظر في هذا الإختصاص وإعطائه صبغة إلزامية، والذي من شأنه أن يعزز مكانة مجلس المحاسبة في مجال الرقابة السابقة كونها أقل تكلفة في المال والوقت والجهد، وهي طريقة وقائية للحفاظ على الأموال العمومية⁽³⁾، بالإضافة إلى توسيع جهات الإخطار لتشمل كافة التيارات.

(1) المادة 18 و 19 من الأمر رقم 02/10، المرجع نفسه.

(2) Deniseni Yahia, La Pratique du Système Budjétaire de l'état en Algerie , Office des Publications universitaires , algerie, 2002, page 366.

(3) بوسعيود باديس، المرجع السابق، ص88.



تعد قضية مراقبة المال العام وحمايته وترشيده من المسائل الجوهرية التي لا غنى عنها في كل زمان ومكان، وذلك لإرتباطها بحياة ومستقبل كل مواطن وبالتالي مصلحة المجتمع بأكمله.

وفي هذا الإطار إستهدف هذا البحث تشخيص واقع الرقابة المالية التي يقوم بها مجلس المحاسبة بإعتباره أعلى هيئة للرقابة المالية في الجزائر، وذلك من خلال التركيز على تحديد هيكل هذا الجهاز وتحديد المهام الموكلة إليه والواجبات المنوطة به وكيفية القيام بها في ظل التشريعات المنظمة لعمله.

بالإضافة إلى ذلك قمنا بتحديد مختلف العوائق والصعوبات التي تعترض قيام مجلس المحاسبة بالمهام والصلاحيات المخولة له مع إعطاء بعض الحلول التي من شأنها أن تقوم بتنفيذه، وقد خلصت هذه الدراسة إلى النتائج التالية :

رغم مرور زمن ليس بالقليل على تأسيس مجلس المحاسبة ورغم الإصلاحات التي شهدتها فإن دوره في حماية المال العام لم يرقى لبلوغ المستوى والشفافية والتصور الذي يسعى إلى تحقيقه في تسيير الأموال العمومية، وبقيت الفعالية التي يسعى إلى ترسيخها في سبيل ترشيده الإنفاق العمومي مجرد فكرة حاملة تقابلها في أرض الواقع ممارسات تناقضها وتفرعها من محتواها وهذا يرجع بالأساس إلى :

- توسع مهام مجلس المحاسبة الذي كان على حساب إمكانياته وموارده التي لا تتوافق معها، هذا ما يؤثر حتما على فعاليته ونجاعته في حماية المال العام من التلاعب والتبذير، كذلك هذا ما تبينه بوضوح الطرق الكلاسيكية في عملية الرقابة حيث مازالت تعتمد على المعالجة اليدوية للملفات التي تستغرق الكثير من الوقت والجهد الذي هو بحاجة إليهما.
- كثرة النصوص التنظيمية المتعلقة بالرقابة على المال العام وكأنّ المشكل يتعلق بكم النصوص التي تعددت وتجددت لكن دون العمل بها ودون تجسيدها على أرض الواقع .
- عدم تغيير التوزيع الجغرافي وعدد غرف مجلس المحاسبة منذ إنشائه رغم زيادة مهامه ونطاق إختصاصه.

- محدودية الوسائل المادية والبشرية التي يتوفر عليها مجلس المحاسبة مقارنة مع حجم المهام الموكلة إليه، وهذا ما يؤثر سلبا على مردوده وعلى مستوى أداءه، ويزداد الأمر تعقيدا على مستوى الغرف الإقليمية، فالعديد منها لا يتوفر على المقرات التي تليق بمكانتها وهيبتها والتي تعيق أداءها لوظائفها .
- كذلك عدم إكتراث السلطات العليا في البلاد بالتقارير التي يعدها مجلس المحاسبة، وعلى رأسها رئاسة الجمهورية وغرفتي البرلمان، بحيث تظل هذه التقارير طي الكتمان وكأنها من أسرار الدولة .
- بالإضافة إلى محدودية العقوبات التي يوقعها المجلس والتي لا تتعدى الحكم بالغرامة المالية. وعلى ضوء النتائج المتوصل إليها فإننا نقترح التوصيات التالية:
- يقتضي التطور الذي شهدته الرقابة المالية ومارافقها من تطور في وسائل الرقابة إعادة النظر في القوانين المتعلقة بالرقابة المالية بصفة عامة، ولرقابة مجلس المحاسبة بصفة خاصة وذلك بإعتباره أعلى هيئة للرقابة المالية، وذلك لمواكبة مختلف التغييرات التي تشهدها البلاد وزيادة كفاءة وفعالية مجلس المحاسبة .
- إعادة النظر في الهيكل التنظيمي لمجلس المحاسبة ولموارده البشرية وذلك بتمكينه من الاستفادة من التطور التكنولوجي في مجال الرقابة المالية، وكذا جذب الكفاءات المتخصصة في هذا المجال وزيادة عددها لرفع كفاءة دورها الرقابي المالي من جهة وصون وحماية المال العام من جهة أخرى .
- إتباع مجلس المحاسبة لمجلس الأمة أو للمجلس الشعبي الوطني والمصادقة على تعيين رئيسه من قبلهم من أجل إستقلالية أكبر وشفافية أكثر في نشر تقاريره السنوية بإعتبار أن السلطة التشريعية ممثلة الشعب .
- أن تفعل رقابة مجلس المحاسبة على المال العام بالإضافة إلى رقابة المشروعية رقابة الأداء المالي التي تركز على الإقتصاد والكفاءة والفعالية .

- ضرورة إنفتاح مجلس المحاسبة ونشر المعلومات والبيانات وجعلها في متناول الرأي العام والباحثين عبر وسائل الإعلام لأن من شأن ذلك توظيف مفهوم الشفافية بمعناه الحقيقي .
 - كذلك منح قضاة مجلس المحاسبة إستقلالية أكبر وحماية أكثر لضمان حسن عملهم على الوجه المطلوب.
 - تمكين مجلس المحاسبة من الإستشارات القبلية، وتكريس الرقابة القبلية والآنية على أموال الدولة والمتابعة الدقيقة لها في جميع المراحل، ذلك لأن الرقابة القبلية أقل تكلفة في الوقت والجهد، وهي طريقة وقائية للحفاظ على الأموال العمومية.
 - ضرورة نشر التقارير السنوية التي يعدها المجلس في الجريدة الرسمية بجميع تفاصيلها.
- في الأخير يمكن القول أنه مهما كانت طبيعة الإصلاحات التي يمكن إقتراحها لتفعيل دور مجلس المحاسبة فإنها تبقى بدون جدوى أو فائدة إذا لم تجد السبيل إلى تحقيقها على أرض الواقع، ذلك أن مهما كانت قوة وبراعة صياغة النصوص القانونية فإنها تحتاج إلى تطبيق فعلي بشكل يمنع وقوع ممارسات تفرغها من محتواها، وهي الطريقة الوحيدة التي تكسبها المصداقية والإحترام من طرف جميع أفراد المجتمع، وهذا يتطلب وجود إرادة سياسية حقيقية لتكريس الشفافية في تسيير الشؤون العمومية وبلوغ المجتمع درجة عالية من النضج السياسي التي تسمح له ببناء دولة القانون والمشاركة الفعالة في المحافظة على المال العام.

قائمة المراجع

1. المراجع باللغة العربية

أولاً: الكتب

- 1- الديلمي نوفل علي، الحماية الجزائرية للمال العام، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 2006.
- 2- إلهام محمد عبد الملك المتوكل، أجهزة الرقابة المالية العليا وفعاليتها الرقابية الإدارية والمالية، دراسة تطبيقية على الجمهورية اليمنية، المساءلة والمحاسبة تشريعاتها وآلياتها في الأقطار العربية، بحوث ومناقشات ندوة المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الطبعة الأولى، الدار العربية للعلوم ناشرون، لبنان، 2007.
- 3- الصغير حسين، دروس في المالية العمومية، دار المحمدية، الجزائر، 1999.
- 4- العطار فؤاد، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، مصر، 1974.
- 5- القبيلات حمدي سليمان، الرقابة الإدارية والمالية، مكتبة دار الثقافة، الأردن، 1988.
- 6- الرم ابراهيم حمادة، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، دار النهضة، الأردن، 2004.
- 7- بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري والمقارن، دار الكتاب الحديث، مصر، 2009.
- 8- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- 9- حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية، دار الفكر الجامعي، مصر، 2008.
- 10- يلس شاوش بشير، المالية العامة: المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- 11- لويس معلوف، المنجد في اللغة، الطبعة 35، دار المشرق، لبنان، 1996.
- 12- لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر، 2004.

- 13- محرزى محمد عباس، إقتصاديات المالية العامة، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.
- 14- محيو أحمد، المنازعات الإدارية، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر، 2005.
- 15- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1999.
- 16- مسعى محمد، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2003.
- 17- عبد الكريم صادق بركات وآخرون، المالية العامة، الدار الجامعية، لبنان، 1986.
- 18- قلعوي غسان، رقابة الأداء، داركنعان للدراسات والنشر، سوريا، 1998، ص8.
- 19- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

ثانيا: الرسائل و المذكرات:

1- الرسائل:

- 1- حاحة عبد العالى، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون عام، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/2012.
- 2- موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، تخصص تسيير المؤسسات، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015/2014.
- 3- تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013.

2- المذكرات:

- 1- أمجوج نوار، مجلس المحاسبة: نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة منتوري قسنطينة، 2007/2006.
- 2- بوسعيد باديس، مؤسسة مكافحة الفساد في الجزائر 1999/2012، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص التنظيم والسياسات العامة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015.
- 3- بوسيف لامعة، النظام القانوني للرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام للأعمال، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013.
- 4- بلقوريشي حياة، مجلس المحاسبة في الجزائر بين الطموحات والتراجع، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012/2011.
- 5- بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2003.
- 6- زوزو زوليخة، جرائم الصفقات وآليات مكافحتها في ظل القانون المتعلق بالفساد، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون جنائي، قسم الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012/2011.
- 7- زيطوطو حورية، الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014/2013.
- 8- حيمر فتيحة، أثر الفساد الإداري على فعالية النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2007.

- 9- لونيبي عبد اللطيف، الرقابة على مالية البلدية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/2012.
- 10- منصوري الهادي، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015.
- 11- علاق عبد الوهاب، الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005.
- 12- قنيبي زينة، النظام القانوني لمجلس المحاسبة، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص قانون إقتصادي، جامعة منتوري، قسنطينة، 2014.
- 13- شويخي سامية، أهمية الإستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة ماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2011/2010.

ثالثا: المقالات والمجلات

- 1- بالعمري سميرة، هذا ما قاله مدير الجمارك والضرائب و الخزينة العمومية لمجلس المحاسبة، مقال منشور بجريدة الشروق اليومي، الثلاثاء 26 أفريل 2016، العدد 5081.
- 2- موفق عبد القادر، الرقابة المالية من منظور الإقتصاد الإسلامي والإقتصاديات المعاصرة، أبحاث إقتصادية وإدارية، العدد الخامس، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2009.

رابعا: الملتقيات و المؤتمرات

- 1- بوزيرة سهيلة، دور مجلس المحاسبة في مكافحة جرائم الفساد، الملتقى الدولي السادس عشر حول دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام، كلية الحقوق، جامعة يحي فارس المدية، 2013.
- 2- بوقطة فاطمة الزهراء، رقابة الدولة على تسيير الأموال العمومية: دور مجلس المحاسبة، الملتقى الوطني حول أثر التحولات الإقتصادية على المنظومة القانونية الوطنية، يومي 30 نوفمبر و 1 ديسمبر 2011.

- 3- 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.
- 4- صرامة عبد الوحيد، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، جامعة ورقلة، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، قسم علوم التسيير، 2005.
- 5- قصير آمال، رقابة مجلس المحاسبة والمفتشية العامة في مجال الصفقات العمومية، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، جامعة الحاج لخضر باتنة، يومي 13 و 14 نوفمبر 2012.
- 6- شيخ عبد الصديق، رقابة الأجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية، الملتقى الدولي السادس عشر حول دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام، كلية الحقوق، جامعة يحي فارس المدينة، 2013.

خامسا: النصوص القانونية

- 1- دستور 1996 المعدل و المتمم.
- 2- النصوص التشريعية
- القانون رقم 01/16، المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن تعديل دستور 1996، جريدة رسمية عدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.
- القانون رقم 05/80، المؤرخ في 1 مارس 1980 يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية لمجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 10، المؤرخة في 4 مارس 1980، ملغى.
- القانون رقم 21/90، المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، جريدة رسمية عدد 35، المؤرخة في 15 أوت 1990.
- الأمر رقم 20/95، المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 39، المؤرخة في 23 جوان 1995، معدل ومتمم.

- الأمر رقم 23/95، المؤرخ في 26 أوت 1995 يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 48، المؤرخة في 3 سبتمبر 1995.
- الأمر رقم 02/10، المؤرخ في 17 جويلية 2010 المتضمن مجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 50، المؤرخة في 1 سبتمبر 2010.

2- النصوص التنظيمية

- المرسوم الرئاسي رقم 377/95، المؤرخ في 10 نوفمبر 1995 يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 26، المؤرخة في 26 نوفمبر، 1995.
- المرسوم التنفيذي رقم 78/92، المؤرخ في 22 فيفري 1992 الذي يحدد إختصاصات المفتشية العامة للمالية، جريدة رسمية عدد 15، المؤرخة في 1992/02/26.
- المرسوم التنفيذي رقم 414/92، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، جريدة رسمية عدد 82، المؤرخة في 15 نوفمبر 1992، المعدل و المتمم.
- المرسوم التنفيذي رقم 56/96، المؤرخ في 22 جانفي 1996، يحدد إنتقاليا الأحكام المتعلقة بتقييم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 6، المؤرخة في 24 جانفي 1996.
- المرسوم التنفيذي رقم 273/08، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، جريدة رسمية عدد 50، المؤرخة في 7 سبتمبر 2008.

3- القرارات

- القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996، يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط إنقسامها إلى فروع، جريدة رسمية عدد 6، المؤرخة في 24 جانفي 1996 .

سادسا: المواقع الإلكترونية

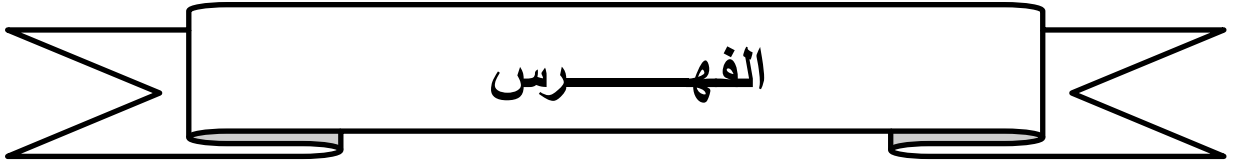
- 1- توصيات المؤتمر العربي الأول للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة، الرياض، السعودية، 1980، من خلال الموقع الإلكتروني: www.arabosai.org
- 2- إعلان "ليما" بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية، ترجمة طارق الساطي عن مجلة الرقابة المالية الصادرة عن المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، من خلال الموقع الإلكتروني: www.saiuae.gov.ae
- 3- الوقاية من الغش والفساد والكشف عنهما، توصيات المؤتمر السادس عشر للمنظمة الدولية للهيئات العليا للرقابة المالية، 1998، ترجمة طارق الساطي، من خلال الموقع الإلكتروني: www.intosai.org
- 4- الأربوساي: "الوسائل الكفيلة بتدعيم استقلال الأجهزة العليا للرقابة المالية"، من خلال الموقع الإلكتروني: www.arabasai.org
- 5- سناء علي صادق، "دور تدقيق الأداء في رفع كفاءة وفعالية الخدمات العامة"، ديوان المحاسبة الكويتي، مارس 2001، من خلال الموقع الإلكتروني: www.sabq8.org
- 6- المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية (الأربوساي Arabosai)، رقابة الأداء في القطاع الحكومي، لبنان، 1995. من خلال الموقع الإلكتروني: www.arabasai.org

www.ccomptes.org.dz-7

II. المؤلفات باللغة الفرنسية

1- TABET M.K. cours Sur« le contrôle et l'évaluation des finances publiques » Ecole doctorale : gestion des finances publique université de Tlemcen, 2008/2009.

2-DENISENI Yahia, La Pratique du Système Budgétaire de l'état en Algerie,Office des Publications universitaires, algerie, page 366.



2	.....المقدمة
8	.....الفصل الأول: القواعد العامة لرقابة مجلس المحاسبة على المال العام
8	.....المبحث الأول: مفهوم الرقابة المالية
8	.....المطلب الأول: مضمون الرقابة المالية
8	.....الفرع الأول: تعريف الرقابة المالية
9	.....أولا: تحديد معنى كل من المال العام والرقابة
10	.....ثانيا: تعريف الرقابة المالية
12	.....الفرع الثاني: أهداف الرقابة المالية
12	.....أولا:الهدف المالي للرقابة المالية
13	.....ثانيا: الهدف الإداري للرقابة المالية
14	.....ثالثا: الهدف الإقتصادي للرقابة المالية
14	.....رابعا: الهدف السياسي للرقابة المالية
14	.....خامسا: الهدف الإجتماعي للرقابة المالية
15	.....المطلب الثاني: أنواع الرقابة المالية
15	.....الفرع الأول: الرقابة المالية السابقة
16	.....أولا: رقابة المراقب المالي
17	.....ثانيا: رقابة المحاسب العمومي
19	.....الفرع الثاني: الرقابة المالية اللاحقة
19	.....أولا: رقابة المفتشية العامة للمالية
21	.....ثانيا: رقابة مجلس المحاسبة
23	.....المبحث الثاني: تنظيم مجلس المحاسبة وطبيعته القانونية
23	.....المطلب الأول: تشكيل مجلس المحاسبة
24	.....الفرع الأول: غرف مجلس المحاسبة وتشكيلاتها
24	.....أولا: غرف مجلس المحاسبة
25	.....ثانيا: تشكيلات غرف مجلس المحاسبة
28	.....الفرع الثاني: النظارة العامة وأجهزة التدعيم

28	أولاً: النظرة العامة.....
28	ثانياً: كتابة الضبط.....
29	ثالثاً: الهياكل الإدارية والتقنية.....
30	الفرع الثالث: قضاة مجلس المحاسبة.....
31	أولاً: المركز القانوني لقضاة مجلس المحاسبة.....
33	ثانياً: سلطات قضاة مجلس المحاسبة.....
35	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة وإختصاصاته.....
35	الفرع الأول: إختصاصات مجلس المحاسبة.....
36	أولاً: رقابة مالية محاسبي.....
37	ثانياً: الرقابة المالية القانونية.....
37	ثالثاً: الرقابة المالية على الأداء.....
39	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة.....
39	أولاً في القانون 50/80.....
40	ثانياً في القانون 32/90.....
40	ثالثاً في الأمر رقم 20/95.....
42	الفصل الثاني: دور مجلس المحاسبة في الرقابة على المال العام.....
44	المبحث الأول: أشكال رقابة مجلس المحاسبة.....
44	المطلب الأول: الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة.....
44	الفرع الأول: حق الإطلاع وسلطة التحري.....
46	الفرع الثاني: مراجعة حسابات المحاسبين العموميين.....
47	أولاً: إجراءات مراجعة حسابات المحاسبين العموميين.....
48	ثانياً: النتائج المترتبة عن مراجعة حسابات المحاسبين العموميين.....
49	الفرع الثالث: رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.....
49	أولاً: مفهوم رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.....
50	ثانياً: إجراءات رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.....
51	المطلب الثاني: الصلاحيات الإدارية على رقابة نوعية التسيير.....

52	الفرع الأول: مفهوم رقابة نوعية التسيير.....
52	أولاً: تعريف رقابة نوعية التسيير.....
53	ثانياً: معايير رقابة نوعية التسيير.....
54	الفرع الثاني: إجراءات رقابة نوعية التسيير.....
54	أولاً: التحقيق وإعداد تقرير الرقابة.....
55	ثانياً: المصادقة على التقرير.....
55	ثالثاً: المداولة والتقييم النهائي.....
56	الفرع الثالث: النتائج المترتبة عن رقابة نوعية التسيير.....
56	أولاً: رسالة رئيس الغرفة.....
57	ثانياً: المذكرة الإستعجالية.....
57	ثالثاً: المذكرة المبدئية.....
57	رابعاً: التقرير المفصل.....
58	خامساً: التقرير السنوي.....
59	المبحث الثاني: مدى فعالية دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام.....
59	المطلب الأول: معوقات الرقابة المالية لمجلس المحاسبة.....
59	الفرع 1: المعوقات الداخلية لرقابة مجلس المحاسبة.....
60	أولاً: معوقات تتعلق بالجانب البشري لمجلس المحاسبة.....
61	ثانياً: معوقات تتعلق بالجانب التنظيمي لمجلس المحاسبة.....
63	الفرع الثاني: المعوقات الخارجية لرقابة مجلس المحاسبة.....
63	أولاً: عدم نشر تقارير مجلس المحاسبة.....
64	ثانياً: محدودية إستقلالية مجلس المحاسبة.....
65	ثالثاً: غياب التنسيق بين مجلس المحاسبة وباقي أجهزة الرقابة المالية الأخرى.....
66	المطلب الثاني: اليات تفعيل الرقابة المالية لمجلس المحاسبة.....
66	الفرع الأول: إعادة هيكلة مجلس المحاسبة.....
67	أولاً: إعادة هيكلة مجلس المحاسبة من الناحية المادية.....
68	ثانياً: إعادة هيكلة مجلس المحاسبة من الناحية البشرية.....

70	الفرع الثاني: آليات تفعيل رقابة مجلس المحاسبة من الناحية الوظيفية.....
70	أولاً: تفعيل مبدأ الإستقلالية.....
72	ثانياً: تفعيل رقابة الأداء.....
73	ثالثاً: منح مجلس المحاسبة سلطة أكبر في توقيع الجزاءات.....
74	رابعاً: تفعيل الدور الإستشاري لمجلس المحاسبة.....
77	الخاتمة.....
81	قائمة المراجع.....
88	الفهرس.....

ملخص:

يعتبر موضوع رقابة المال العام و حمايته من مختلف أنواع الفساد أكثر المواضيع التي أثار اهتمام الباحثين و المختصين في شتى المجالات نظرا للتداعيات الخطيرة للجرائم المالية و تأثيرها على الحكومات و المجتمعات.

وانطلاقا من ذلك فقد تطرقنا في الفصل الأول من هذه الدراسة للقواعد العامة لرقابة مجلس المحاسبة على المال العام حيث تناولنا في الشق الأول مفهوم الرقابة المالية و كل ما ارتبط بها من تعريف للرقابة المالية أهدافها و أنواعها، أما الشق الثاني فتناولنا فيه تنظيم مجلس المحاسبة من حيث تشكيلته البشرية و الهياكل المنظمة له و كذا طبيعته القانونية.

أما الفصل الثاني فتطرقنا من خلاله لدور رقابة مجلس المحاسبة في حماية المال العام حيث جاء في شقه الأول أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس و التي تتجلى في الرقابة القضائية و الإدارية. أما الشق الثاني فقد تطرقنا فيه لمدى فعالية مجلس المحاسبة في حماية المال العام و ذلك من خلال إبراز مختلف العراقيل التي يعاني منها المجلس مع إعطاء بعض الحلول التي من شأنها أن تكفل فعالية هذا الجهاز.

Résumé :

Le sujet du contrôle de l'argent public et sa protection de différentes formes de corruption est considérée parmi les sujets les plus importants ayant suscité l'attention des chercheurs et spécialistes dans différents domaines vu les répercussions dangereuses des crimes financiers et leur impact sur les gouvernements et société .

Procédant de ce fait, nous avons abordé lors du premier chapitre de cette étude les règles générales du contrôles de la cour des comptes de l'argent public là ou nous avons évoqué dans la première partie la notion du contrôles financier et tous ses liens comme définition de celui-ci, ses objectifs et types tandis que le deuxième partie a été consacrée à l'organisation de la cour des comptes en terme de sa composante humaine et ses organes ainsi que sa nature juridique .

Quant au deuxième chapitre, nous avons parlé du rôle de la cour des cours dans la protection de l'argent public . ainsi, avons discuté des types de contrôles exercés par la cour se manifestant par le contrôles judiciaire et administrative, alors que la deuxième partie a porté sur l'efficacité de la cour des comptes dans la protection et préservation de l'argent public ; et ce à travers la mise en relief des différents obstacles dont souffre la cour, tout en donnant certaines solutions qui peuvent garantir l'efficacité et l'efficacité de cette juridiction.