الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة 08 ماي 1945 قالمة
كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير
قسم العلوم التجارية

الملـتقى الوطـــني الأول حـــــــول:
الفساد وتأثيره على التنمية الإقتصادية
يومي 24 و 25 أفريل 2018

تفعيل دور الأجهـزة الرقابيـة كـمطلب لحمايـة الأمـوال العـامة

دراسة تقييمية لمجلس المحاسبة

شكلاط زيوش رحمة

أستاذ محاضر، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر

rahmaziou@gmail.com

نورة بومدين

طالبة دكتوراه قاصدي مرباح ورقلة- الجزائر ،

Safia.boum@gmail.com

ملخص: بلغة البحث

يعتبر موضوع الرقابة على الأموال العامة من المواضيع الهامة نظراً لاعتماد المشاريع الكبرى للدول وسياساتها التنموية والاقتصادية والاجتماعية على عنصر المال بشكل أساسي وكبير، فبتوفر موارد مالية عامة يمكن للدولة من الإنفاق على مختلف برامجها التنموية خدمة للصالح العام. ولا يتحقق ذلك إلا في ظل رقابة فعالة، شفافة ومنصفة. وتنقسم الرقابة على المال العام في الجزائر إلى رقابة سابقة (قبلية) وأخرى لاحقة (بعدية) على الأموال العامة(تحصيلا وانفاقا). وعادة ما تأخذ الرقابة اللاحقة على المال العام طابعا قضائيا من خلال الدور القضائي لبعض الهيئات الرقابية المكلفة بممارسة عملية الرقابة على المالية العامة مثل مجلس المحاسبة في الجزائر –محل الدراسة-. وقد تم تناول رقابة مجلس المحاسبة على الأموال العامة بحثا عن سبل تفعيل دوره الرقابي بما يخدم عملية التنمية.

الكلمات المفتاحية: الرقابة المالية، الأموال العامة، مجلس المحاسبة

Abstract:

The subject of control of public funds from the important subjects is due to the adoption of major projects for the state and its development policies, economic and social component of the money mainly large, If it is available general financial resources of the state of spending on various development programs serve the public interest. This does not only come under effective control, transparent and equitable. It divided control over public funds in Algeria to a previous control (tribal) and subsequent other (dimensional) on public funds (taken for the tunnels). And usually take the subsequent control over the judicial character of public money through the judicial role of some regulatory bodies in charge of censorship process on public finances such as accounting board in Algeria . I have been eating accounting oversight board on public funds in search of ways to activate its oversight role to serve the development process

Key Words : **Financial Control, Public Finance, Accounting Board**

تمهيـد:

تعتبر الموازنة العامة الأداة التي تستخدمها الدولة للقيام بأدوارها الاقتصادية والاجتماعية من خلال تنفيذ سياساتها المالية، فمن خلال الموازنة العامة تقوم الدولة بتحصيل الموارد المالية لتغطية نفقاتها على خدمات الدفاع، التعليم، الصحة، انجاز المرافق العامة وغير ذلك من صور تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية. فدور الدولة لم يعد يقتصر على دور الدولة الحارسة بل تعدى ذلك إلى المشاركة في النشاط الاقتصادي.

من هذا المنطلق وحماية للأموال العامة من كل صور الاختلاس والضياع، حماية تضمن العقلانية والرشادة في استغلاله بما يحقق أهداف التنمية، وضمانا لحسن سير المرافق العامة خدمة للصالح العام كان لابد من تجسيد آليات الرقابة المالية بمختلف صورها وأشكالها لحماية الأموال العامة تحصيلا وانفاقا، خاصة في ظل انتشار ظاهرة الفساد المالي والإداري وكذا هدر المال العام بصور مختلفة.

في هذا السياق وتجنبا لاستفحال ظاهرة الفساد المالي في الجزائر بشكل أكبر وحماية للمال العام من كل هدر وضياع، جاءت هذه الدراسة للبحث في سبل تفعيل دور مجلس المحاسبة في حماية الأموال العامة للدولة، باعتباره هيئة رقابية عليا ولأن المقام لا يسمح بدراسة كل أجهزة الرقابة المالية وإنما سنقتصر على الأهم منها فقط وهو مجلس المحاسبة لما له من دور مباشر في حماية المال العام في إطار الصلاحيات قضائية والإدارية التي يتمتع بها، من خلال الإجابة على مجموعة من الأسئلة نطرحها على النحو التالي:

ما هو دور مجلس المحاسبة في حماية الأموال العامة؟ وما هي طبيعة الصلاحيات المخولة له لأداء وظيفته كهيئة عليا للرقابة المالية؟ وما هي سبل تفعيل دوره الرقابي في حماية الأموال العامة؟

للإجابة على هذه الأسئلة تناولنا موضوع الدراسة في النقاد التالية:

1. عموميات حول الرقابة المالية.
2. أجهزة الرقابة المالية في الجزائر.
3. مجلس المحاسبة، و سبل تفعيل دوره الرقابي في حماية الأموال العامة.

أولا: عموميات حول الرقابة المالية:

تعتبر الرقابة إحدى أهم مميزات النظام الليبيرالي الحديث، الذي أصبحت الدولة فيه لا تتدخل في وسائل الإنتاج، إلاّ أنها تمارس ذلك عن طريق الرقابة والإشراف بفرض قواعد تشريعية وتنظيمية، ويزداد حجم الرقابة حسب أهمية النشاط وطبيعته ودرجة ارتباطه بالمجال الاقتصادي والاجتماعي وكذا تعدد وكبر مجال وحجم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي.

ولما كان المال العام من النشاطات الهامة والحيوية التي لها ارتباط وثيق الصلة بالنشاط الاقتصادي، فإن التشريعات الحديثة لمختلف الدول قد أولت اهتماما كبيرا للمال العام من خلال تنظيمه ومراقبته والإشراف عليه، عن طريق إحداث أجهزة وهيئات مكلفة بممارسة الرقابة على المؤسسات القائمة بتحصيله

وصرفه....ومن أجل صون المال العام والمحافظة عليه وفقا للقوانين والأنظمة المعمول بها فإنه لابد من حمايته من الضياع.

1. تعريف الرقابة المالية

الرّقابة: اسم مشتق من contre-rôle، من contre ومن rôle عن اللاتينية rotulus. 1 وأصل كلمة رقابة: رقب يرقب رقوبا ورقابة أي حرس إنتظر- حاذر- رصد رقابة الله في أمره خافه"2 وجاء أصله في معجم أجر على أن أصلها اللغوي هو:"رقب رقوبا ورقوبا ورقابة ورقبانا ورقبة أي حرسه –إنتظره- حاذره"3

كما جاء معناها اللغوي في معجم أجر على أنها: راقب، مراقبة أي حرسه، لاحظه" والرقابة تعني: القوة وسلطة التوجيه كما تعني التفتيش ومراجعة العمل"، وتعني السهر أو الحراسة وكذلك الرصد أو الملاحظة، ويعرفها هنري فايل:" الرقابة هي التحقق من أن الأعمال تسير وفقا للخطة أو الاستراتيجية الموضوعة والتعليمات الصادرة والمبادئ المحددة، وغرضها الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء قصد معالجتها".4

المال العام: يعني المال في اللغة ما ملكته من جميع الأشياء وجمعه أموال. والمال في الأصل ما يملك من الذهب والفضة. وأكثر ما يطلق المال عند العرب على الإبل والمواشي بشكل عام لأنها كانت أكثر أموالهم.

للمال العام تعاريف عديدة وواسعة ويمكن القول هنا باختصار أن المال العام هو ما تكون ملكيته للناس جميعا أو لمجموعة منهم لهم حق الانتفاع به دون أن يختص به أو يستغله أحد لنفسه. 5 إن كان عينا أم منفعة أم حقا.

كما يقصد بالمال العام في المفهوم التقليدي مجموعة الاعتمادات المالية التي توفرها السلطة التنفيذية بكل الدول للإنفاق على الأنشطة المختلفة التي تمارسها الوحدات العامة بالقطاع الحكومي. وقد اعتمد هذا المفهوم للمال العام على الطبيعة التقليدية لكل من الوحدة الإدارية والوحدة المحاسبية ومنهجية تحقيق التوازن المالي عند تخصيص واستخدام المال العام.6

تعريف الرقابة المالية: الرقابة المالية من منظور الشريعة الإسلامية هي: القواعد والأحكام التي أرستها الشريعة الإسلامية لأجل صيانة المال العام ودرء كل تقصير أو تهاون في جمعه أو إنفاقه.7

أما فيما يتعلق بتعريف الرقابة المالية من وجهة نظر الاقتصاديات المعاصرة، فمن الصعب تحديد تعريف دقيق للرقابة المالية أو الرقابة على المال العام، وهذا راجع إلى اتساع مضامين معنى الرقابة لكثرة وتداخل أهدافها وأنواعها وأساليبها، بالإضافة إلى اختلاف المفاهيم والخلفيات والمداخل الفكرية والايدولوجية والسياسية والاقتصادية والعلمية والعملية في أسلوب ممارسة الرقابة على المال العام.

1جيرار كورنو، ترجمة منصور القاضي، معجم المصطلحات القانونية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ط1، 1998

2 إبراهيم قلاتي، قاموس الهدى، مكتب الدراسات، دار الهدى عين ميلة الجزائر، ص205.

3 المنجد في اللغة والأعلام، دار المشرق بيروت ط39، ص 274.

4 عبد الكريم أبو مصطفى، الإدارة والتنظيم، مجموعة النيل العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 202، ص246.

5 عبد القادر موفق، الرقابة المالية من منظور الاقتصاد الإسلامي والاقتصاديات المعاصرة، أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد الخامس جوان 2009، ص84

6 مناع العلجة، الحماية الدستورية للأموال العامة،

7 بن داود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماجيستر فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003، ص6.

كما تعرف على أنها منهج علمي شامل يتطلب التكامل بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية بغية التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها.8

وهناك تعريف آخر، والذي يتماشى ويتفق مع التعريف الذي قدمته المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة على الأموال (الأنتوساي) في نظامها الأساسي وبالخصوص في مادته الثانية حيث نصت "أن الرقابة المالية تعني كل جهاز عال تناط به دستوريا أو قانونيا ممارسة الرقابة على المالية العامة والذي يزود كل من الجهاز التشريعي والجهاز التنفيذي بالمعلومات الكافية حول كيفية إدارة واستعمال الأموال العمومية.9

وفي نفس السياق اعتمد المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية العليا على نفس الاتجاه في تعريف الرقابة المالية والذي يعتبر أكثر شمولية حيث أكد على أن الرقابة المالية هي "منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية ويهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة".10

وإن اختلف معنى الرقابة من حيث المقاييس والأساليب المستعملة، فالرقابة على القضاء تختلف عن الرقابة على الأموال العمومية وغيرها من الرقابات الأخرى، إلاّ أنه يمكن التوصل إلى استخلاص المبادئ الأساسية للرقابة وتقديمها في شكل تعريف متضمناً النقاط المشتركة لمختلف أنواعها11 فهي جزء من العمل الإداري بحيث تهدف إلى التحقق من صحة الأداء وتقويمه في حالة اعوجاجه وهو المفهوم الإيجابي للرقابة وليس تلك التي تفرض العقاب في حالة حدوث الأخطاء وهو المفهوم السلبي لها. وبالتالي فالرقابة على الأموال العمومية تعني التفتيش والملاحظة والمتابعة والتحقيق من الاستعمال الحسن للإمكانيات البشرية والمادية والمالية، وكذلك الوثائق والحسابات، واحترام القوانين والمراسيم والتعليمات الموضوعة كمقاييس لعمل المسيرين ومعاقبة المخالفين. ولا تقف الرقابة عند هذا الحد أي العلاج بل تتعداه إلى الوقاية، معنى ذلك أن الهدف من الرقابة ليس فقط تسليط العقوبات على المخالفات والأخطاء التي يرتكبها الموظفون القائمون على تنفيذ الميزانية، بل أيضا تهدف إلى تقديم النصح لهم لتفادي الأخطاء مستقبلا.12

يقصد بالرقابة المالية بصفة عامة كل نشاط قانوني، وكل تصرف تقوم به الأجهزة المختصة، والتي من خلالها يتم التأكد من شرعية وقانونية، وحتى ملائمة تسيير الأموال العمومية من طرف السلطة التنفيذية.

أما عن التشريع الجزائري فلا نجد فيه تعريفا للرقابة المالية إلا في إشارات منه لأساليبها وهيئاتها.13حيث كرّست المنظومة القانونية في مجالي التشريع المالي، لاسيما المادة 160 من الدستور (1996)، وأحكام القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية المؤرخ في 1984/7/17، القانون رقم 21/90 المؤرخ فى 1990/8/15 يتعلق بمجلس المحاسبة، وقانون رقم 32/90 المؤرخ فى 12/4 1990 يتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، مرسوم رقم

8 توصيات المؤتمر العربي الأول للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة –أرابوساي الرياض، السعودية، 1980، ص98

9 فهمي محمود شكري وحسن محمد كمال، **التقرير العام عن أنظمة الرقابة المالية العليا في الدول العربية وبعض الدول الأجنبية**، فيفري 1977 جامعة الدول العربية المنظمة العربية للعلوم الإدارية.

10 نفس المرجع السابق.

11عبد الكريم صادق بركات وآخرون، **المالية العامة**، الدار الجامعية، بيروت، 1986 ص 441

12 Fabre.F.J.:Le contrôle des finances publique, Paris,PUF ,1968 P09

صرارمة عبد الوحيد، **الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي**، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، 08-09 مارس 2005، ص 135.

13 قانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية العدد 35.

53/80 المؤرخ في 1980/03/1 يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية والمرسوم التنفيذي رقم 313/91 المؤرخ في 1991/9/7 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميين وكيفياتها ومحتواها،...الخ، ضوابط موضوعية وقيود صارمة، تهدف إلى ترشيد تسيير الموارد المالية للدولة، ورقابة صرفها.

فوزارة المالية، المجلس الشعبي الوطني، ومجلس المحاسبة تمارس كل هيئة من الهيئات الثلاث المذكورة أعلاه مهام واختصاصات في إطار قوانين المالية وتهدف إلى تحقيق هدفين أساسيين. هدف سياسي، وهدف مالي، فالهدف السياسي يرمي إلى تحقيق شرعية الاعتمادات وعدم تجاوزها وضمان تحصيل الإيرادات وهدف مالي يرمي إلى حماية المال العام وانفاقها في إطار شرعية القوانين. فوزارة المالية بالإضافة إلى مشاركتها في تحضير الميزانية فإنها تمارس مهام بواسطة موظفيها لمتابعة العمليات المالية في الوزارات الأخرى عن طريق الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميون والمفتشية العامة للمالية.14

وعموماً فقد تميز التشريع الجزائري كغيره من التشريعات بثلاث إتجاهات في تعريف الرقابة المالية:15

الإتجاه الأول: يركز على الجانب الوظيفي كما يركز على الأهداف مؤكداً أن الرقابة هي التأكد والتحقق من أن التنفيذ يتم طبقا للخطة المعتمدة والتعليمات المسطرة والمبادئ المقررة.

الإتجاه الثاني : وهو يركز على الجانب الإجرائي وعلى الخطوات الواجب إتباعها للقيام بعملية الرقابة وهنا تتطلب الرقابة على النفقات العامة ما يأتي:

-الإختيار ثم الإختبار الجيد للسياسات الإدارية والمالية المعول عليها.

-إهتمام الإدارة الحكومية بالتخطيط والتنظيم الفعال وطرق التمويل المناسبة.

-الإختيار الأمثل لإطارات التسيير لموظفي التنفيذ وتدريبهم والإشراف عليهم.

الإتجاه الثالث: وهو إتجاه يهتم بالأجهزة والهيئات القائمة بعملية الرقابة والتي تتولى الفحص والمتابعة والمراجعة وجمع المعلومات، فهي بهذا تعني الأجهزة الموكل لها أمر الرقابة المالية وبهذا نجد أن الرقابة المالية تدور حول محوري الوسيلة والهدف على محل ثابت هو المال العام.

وعلى ضوء التعاريف السابقة يتضح أن الرقابة على الأموال العمومية تشمل مايلي:

أ. الفحص: وهو التأكد من صحة وسلامة العمليات التي تم تنفيذها، وما يتبع ذلك من اللجوء إلى الأدلة والإثباتات المختلفة، كوسيلة للتأكد من سلامة القياس الكمي والنقدي للعمليات المالية.

ب. التحقيق: ويقصد به إمكانية الحكم على الحسابات الختامية كتعبير سليم على نتيجة العمليات المالية والأرصدة و المركز المالي في نهاية مدة معينة.

ت. التقرير: وهو بلورة نتائج الفحص والتحقيق بصفة شاملة لتسليمها للجهات المختصة

وعلى العموم أن الرقابة المالية من أهم الأدوات لمحاربة المخالفات والنقائص في المجالات المالية والاقتصادية والتسيرية في أجهزة الدولة ودورها علاجي بالدرجة الأولى وذو فعالية سريعة خاصة في جانبه التقييمي لكشف الأخطاء وردع المخالفين.16

14 علي زغدود، **المالية العامة**، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص129

15عوف الكفراوي ، **الرقابة المالية النظرية والتطبيق**، ط2 ،مطبعة الأنصار، الإسكندرية1998، ص 17-18،

16 علي زغدود، **المالية العامة**، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص159

لقد أعطى المشرع الجزائري للرقابة سلطة دستورية وهذا ما نصت عليه المادة 162 من الدستور":(1996) المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور وفي ظروف استخدام الوسائل المالية والأموال العمومية وتسييرها".

2. أهمية الرقابة المالية:

إن الرقابة المالية لا تختلف عن غيرها من الصور الأخرى للرقابة على النشاط الإداري، حيث تحتوي على عدة جوانب تتميز بها عن غيرها من الصور المتعددة للرقابة. فالإدارة العامة هي التي تهدف إلى الحماية المالية العامة إيرادا وإنفاقا. والرقابة المالية العامة لها أهمية بالغة، فأي إساءة للمال العام أو إهمال له يؤدي إلى نتائج سلبية.

وتبرز أهمية الرقابة المالية من أهمية الحفاظ على المال العام بما ينعكس على عدة نواحي منها السياسية المتمثلة بالدولة والبرلمان لمراقبة أداء الوزارات والدوائر الحكومية ومعرفة توجهاتها ومدى التزامها بالقرارات والقوانين الصادرة عنها، ومن الناحية الحسابية والمالية للتأكد من جدية العمل لمنتسبي الدولة في تحصيل الإيرادات وضمان التصرف بالتخصيصات المالية دون إسراف أو تبذير، كما تتجسد أهمية الرقابة المالية من الناحية الاقتصادية في متابعة تنفيذ المشاريع والتأكد من أوجه الصرف وفقا لما هو مخصص لتلك المشاريع وكفاءة الإنفاق ومن الناحية القانونية بما يحدد جسامة الخطأ وتأثيره على المال العام ومسؤولية مرتكبي الأخطاء أو التلاعب والغش والاحتيال والعقوبات المفروضة على تلك الأخطاء وفقا للقوانين واللوائح والتعليمات. أما من الناحية الاجتماعية فإنها الوسيلة الأهم في الحد من الأمراض الاجتماعية الخطيرة كانتشار ثقافة الفساد واستباحة المال العام.17 ولأن الهدف المرجو من الموازنة العامة للدولة، هو تحقيق المتطلبات الاجتماعية. فالالتزام الحقيقي بتنفيذ الخطة العامة للدولة، هو بمثابة ضمان للنتائج المرجوة من هاته الخطة المرسومة سلفا. لكن هذا لا يعني أن هذه الخطط المرسومة من قبل الدولة في المجالات المتنوعة ستحظى بالتطبيق الصحيح، سواء من قبل الموظفين، أو الهيئات، وإنما غالبا ما تكون عرضة لسوء التسيير، واختلال في التنفيذ، ما يؤدي إلى انحراف عن السياسة العامة للدولة، وبالتالي ضياع لحقوق الأفراد والمجتمع بصفة عامة.

يكمن دور هذه الآليات في دعم وتجسيد الحاكمية من خلال قيادة المرافق والإدارات العمومية إلى بر الأمان وتحسين وتطوير الأداء داخلها وتكريس الشفافية والمساءلة للحد من كل فعل قد يشكل فسادا.

3. أشكال الرقابة المالية:

تتعدد صور الرقابة على المال العام إلى عدة أنواع بتعدد الأساليب التي يستخدمها المشرع بهدف الإشراف على مختلف الأجهزة والهيئات والمؤسسات العمومية والاقتصادية....، بغية حماية المال العام.

17 إنصاف محمود رشيد وآخرون، فعالية نظام الرقابة المالية وأثره على الفساد المالي في العراق/ دراسة تطبيقية على جامعة الموصل، مقال منشور بمجلة جامعة الانبار للعلوم الاقتصادية والادارية، المجلد 4 العدد 8، 2012، ص327

وعلى العموم فإن النموذج الجزائري فإنه يعتمد في تصنيف الرقابة على المالية العمومية على المعيار الزمني ومعيار الجهة المكلفة بالرقابة، وفي هذا الإطار فإن المشرع الجزائري يكتفي بنوعين من الرقابة :

- رقابة قبلية (سابقة) ورقابة بعدية (لاحقة)

-رقابة داخلية ورقابة خارجية من خلال أجهزة رقابية مختصة مهمتها مراقبة المالية العامة، ومن بين هذه الأجهزة الرقابية يوجد مجلس المحاسبة (موضوع البحث)

يعتبر هذا التقسيم من أبسط التقسيمات مقارنة بالتقسيمات المذكورة، وهو معتمد لدى الحكومات والإدارات العمومية، ويستمد أساسه من التقسيم الإداري.

1.3. الرقابة القبلية والرقابة البعدية:

تسمى بالرقابة السابقة (القبلية) لكونها تأتي قبل صدور القرار المتعلق بالإذن بالصرف، وقبل إبرام العقود أو الصفقات العمومية وتنفيذها، وهي تهدف بالأساس إلى ضمان المشروعية ودقة الحسابات وكذا ملائمة التصرفات المالية. أما الرقابة اللاحقة (البعدية) فهي تهدف إلى اكتشاف الإنحرافات عن الخطط المرسومة وتحديد أسبابها وطرق علاجها.

2.3. الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية:

تمارس الرقابة الداخلية من السلطة الإدارية بنفسها على نفسها، ويستوي في ذلك أن تكون الرقابة شاملة تضم كل أعمال الإدارة في جوانبها المختلفة أو تخصصية تنصب على جانب من جوانب أعمالها كالأعمال القانونية أو المحاسبية أو الوثائقية تتعامل مع الوثائق والمستندات.18 أما الرقابة الخارجية فيعهد بها إلى هيئات مستقلة غير خاضعة للسلطة التنفيذية، وهي تنقسم بدورها إلى رقابة قضائية ورقابة تشريعية.

ثانيا: أجهزة الرقابة المالية في الجزائر:

تتنوع أجهزة الرقابة المالية في الجزائر، بين أجهزة رقابية داخلية مثل رقابة المراقب المالي، المحاسب العمومي ورقابة المفتشية العامة للمالية، وأجهزة خارجية كرقابة المجالس الشعبية المحلية(تكون أثناء تنفيذ الميزانية العامة والهدف منها هو السهر على تنفيذ القوانين واللوائح والإدارة الحسنة للاقتصاد الوطني ومنع الانحراف وإساءة استخدام المال العام)، رقابة البرلمان ورقابة مجلس المحاسبة...الخ وفي العرض التالي نحاول التطرق إلى بعض الأجهزة الرقابية في الجزائر.

1. المفتشية العامة للمالية Inspection Générale des finances:

18 راغب ماجد الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004 ص3

باعتبار وزارة المالية مكلفة بمسك مالية الدولة، خاصة من خلال مسك جميع الإيرادات والتكفل بمنح الاعتمادات لكافة الوزارات قد أدى بها إلى تأسيس هيئة رقابية تابعة لها تتولى مراقبة التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة وهذا وفق الإجراءات والتنظيمات المعمول بها. حيث تم إنشاء المفتشية العامة للمالية سنة 1980 بموجب المرسوم رقم 35/80 المؤرخ في 1980/03/01 واعبد تنظيمها في أكثر من مناسبة، حيث اصدر المشرع نصوص تنظيمية متعددة في إطار تعزيز عملها منها على سبيل المثال المرسوم التنفيذي 272/08 المؤرخ في2008/09/06 المتعلق بصلاحيات المفتشية العامة للمالية. وهي عبارة عن جهاز رقابة دائم يقع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، وقد جاء في المادة رقم 02 من المرسوم المذكور أنفا:" تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية"، كما يخضع لرقابة المفتشية العامة، المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، والمستثمرات الفلاحية العمومية، وهيئات الضمان الاجتماعي، وكل هيئة تستفيد من إعانة الدولة. كما تتولى عمليات التقييم المالي والاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية بهدف تقدير فعالية التسير ونجاعته، تقييم تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية، وكذا تلك المتعلقة بالتنظيم الهيكلي وذلك من ناحية تناسقها وتكيفها مع الأهداف المحددة،تحديد مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف المحددة والتعرف على نقائص التسيير وعوائقه وتحليل أسباب ذلك...إلخ.

يقوم وزير المالية خلال الشهر الأول من كل سنة بتحديد برنامج عمل المفتشية العامة للمالية خلال السنة، مع الأخذ بعين الاعتبار طلبات المراقبة المقدمة من طرف أعضاء الحكومة ومجلس المحاسبة والمجلس الوطني الشعبي. ورقابة المفتشية العامة تبنى على مبدأ المباغتة، والمفاجأة، أو بإشعار مسبق في أدائها لمهامها . وتقوم بإنجاز الأشغال التحضيرية المرتبطة بتدخلاتها مستغلة كل المعطيات الاقتصادية، والمالية، والتقنية لممارسة عملها الرقابي .كما أن للمفتشية العامة للمالية حق المبادرة بأي اقتراحات أو آراء تخص إجراءات أو تقنيات، يتطلب استخدامها في مجال الفعالية والنجاعة.

أن وزارة المالية ممثلة في المفتشية العامة للمالية تهدف من مراقبتها لتنفيذ الميزانية العامة تحقيق ما يلي:19

-التقيد بالقوانين والأنظمة والتعليمات المالية من قبل الموظفين.

-المحافظة على الأموال العامة.

-ضمان سلامة تقديرات الميزانية.

2. مجلس المحاسبة La Cour des comptes:

19 محمد الهور، **أساسيات في المحاسبة الحكومية**، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، 1998 ، ص221 .

تعتبر رقابة مجلس المحاسبة رقابة قضائية، وتعرف الرقابة القضائية بأنها الرقابة الموكلة لهيئة قضائية تقوم بالتأكد من مدى شرعية التصرفات المالية التي تقوم بها الإدارة التي لها أن تسلط العقوبة على المخالفين.

والرقابة القضائية هذه توكل للقضاء الجزئي حيث يقوم بمراقبة الجرائم الواقعة على الأموال كالاختلاس والسرقة والتهريب وغيرها وتقرير العقوبة المناسبة لذلك كما يوكل الأمر لهيئات خاصة كمجلس المحاسبة الذي له طبيعة قضائية إضافة إلى الطبيعة الإدارية.20

أناط به (مجلس المحاسبة) المشرع الجزائري مهمة ممارسة الرقابة العليا على المال العام. فقد تضمن القانون 05/80 والمتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة بأن مجلس المحاسبة هيئة لها صلاحيات قضائية وإدارية كما خول ذات القانون عملية الإشراف على الرقابة المالية إلى مجلس المحاسبة لذا فإن الهيئات التي تقوم بالتفتيش والرقابة المالية ملزمة بإرسال تقارير المراقبة المالية إلى مجلس المحاسبة باعتباره هو الجهة العليا لتقييم نتائج هذه الرقابة ويقوم من جهة أخرى مجلس المحاسبة عند إعداد مشروع قانون ضبط الميزانية بتقديم تقرير تقييمي حول هذا المشروع الذي يقدم إلى رئيس الجمهورية والبرلمان بغرفتيه.

أنشئ مجلس المحاسبة دستوريا سنة 1976، وبرز إلى الوجود سنة 1980 بموجب القانون رقم 01/80 المتضمن تأسيس مجلس محاسبة مكلف بالرقابة المالية للدولة، حيث نص في مادته الثانية على أن:" مجلس المحاسبة يعتبر المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية "...أما المادة الثالثة من نفس القانون فتنص على أنه:"مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهام الموكلة إليه، وهو يتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله"...

وقد خضع قانونه الأساسي إلى العديد من التعديلات كان آخرها عام 1995، كلف مجلس المحاسبة بتولي مراقبة جميع الأموال العمومية مهما كان مصدرها ومهما كان المستفيد منها. إلا أن رقابته كما حددتها المادة 170 من دستور 1996، والتي تنص على أنه:" يؤسس مجلس محاسبة، يتكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية"، تتميز بأنها رقابة لاحقة للتنفيذ ومن ثمّ فإن مجلس المحاسبة في الجزائر بالإضافة إلى غيره من الأجهزة الرقابية في مختلف الدول التي تطبق هذا النوع من الرقابة يقوم بفحص الحسابات الختامية لأجهزة الدولة المختلفة ثم يبدي رأيه فيها. ويقوم مجلس المحاسبة في الجزائر في نهاية كل سنة بإعداد تقرير يوجه نسخة منه إلى رئيس الجمهورية وآخر إلى المجلس الشعبي الوطني يوضح فيه الأعمال التي قام بها والنتائج التي توصل إليها والتوصيات التي يرى ضرورة تطبيقها. وعلى الرغم من تنوع أشكال الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة تعدد أهدافها نتائجها، فإن مراقبته لتنفيذ العمليات المالية للهيآت العمومية غالبا ما تؤدي إلى استعمال صلاحياته القضائية من هنا تم تصنيفها أو اعتبارها كرقابة قضائية.21

20 القانون 25/90 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم، المؤرخ في 1990/07/17، ص 39

21 محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين امليلة، الجزائر، 2003، ص28

واستجابة لتعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد والتي نصت على ضرورة تنشيط دور مجلس المحاسبة في مجال محاربة الفساد تدخل المشرع سنة2010 وعدل قانون مجلس المحاسبة بموجب الأمر رقم 10 /02 وقد قام المشرع بتفعيل دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد من خلال توسيع صلاحياته الرقابية ومجال تدخله بحيث أصبح من أهم الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد في الجزائر.

تهدف الرقابة التي يمارسها المجلس من خلال النتائج التي يتوصل إليها إلى:

- تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية.
- ترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية.

3. الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد:

أسست هذه الهيئة بموجب القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، والملاحظ على اختصاصاتها أغلبها ذات طابع استشاري فرغم تسميتها بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلا أن دورها يتعلق أساسا بالوقاية وليس بالمكافحة خاصة وأن المادة 22 من القانون 01/06 تنص على أنه يتعين على الهيئة عندما تتوصل إلى وقائع ذات وصف جزائي أن تحول الملف إلى وزير العدل الذي يختص بتحريك الدعوى العمومية عندما الاقتضاء، لكن ومع ذلك فان صلاحية البحث والتحري تتعارض مع الطابع الإداري للهيئة وعدم تزويدها صراحة بصلاحية الضبط الإداري.

ثالثا: سبل تفعيل دور مجلس المحاسبة في حماية الأموال العامة:

يمارس المجلس رقابة مالية في جانبيها المحاسبي والقانوني ورقابة على الأداء، إضافة إلى تتبع تنفيذ الخطط ويمارس رقابة قانونية على القرارات المتعلقة بالمخالفات المالية. وهي ممارسة على مختلف الهيئات والمؤسسات العمومية. وقد صرح النص الدستوري والنص القانوني أيضا بشكل الرقابة التي يقوم بها المجلس، فهي رقابة مالية بعدية، على غرار ما جاء في رقابة محكمة الحسابات الفرنسية، ومضمون ذلك أنه ليس للمجلس رقابة سابقة على التنفيذ، أو مرافقة له. وتتناول جانب النفقات والإيرادات العامة والوسائل المادية والموارد والأموال العمومية على حد سواء. فهي رقابة بعدية لمعالجة الأخطاء وتداركها وتصحيحها، ولتحميل المسؤولية لكافة الجهات الخاضعة لهذه الرقابة، ولا تبدأ إلا بعد انقضاء السنة المالية.22

1. صلاحيات مجلس المحاسبة:

يتمتع بنظام داخلي تضمنه المرسوم الرئاسي رقم377/95 المؤرخ في 20 نوفمبر1995، والذي يحدد هياكله الإدارية وتشكيلاته القضائية ويضبط طرق تسييرها وتنظيمها.

لقد أسندت إلى مجلس المحاسبة باعتباره هيئة إدارية مكلفة بمكافحة الفساد وحماية المال العام اختصاصات واسعة وسميت بالصلاحيات القضائية والصلاحيات الإدارية وتأتي الصلاحيات القضائية في

22 صادق بركات، وآخرون، المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، 1986، ص ص 446- 447

الدرجة الأولى باعتبار أن النمط الذي يأخذ به مجلس المحاسبة نمط قضائي. ويباشر مجلس المحاسبة اختصاصاته القضائية عن طريق قرارات في حالة مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، أو تقديم الحسابات أو الانضباط في مجال تسير الميزانية والمالية بالنسبة للأخطاء والمخالفات التي يرتكبها المسيرون، يمارس أيضا صلاحيات إدارية من خلال رقابة نوعية التسيير على صعيد الفعالية والنجاعة والاقتصاد.

ولقد أوضحت المادة 03 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم أن لمجلس المحاسبة صلاحيات إدارية وقضائية، ولقد بين هذا الأمر في المواد من 06 إلى27 والتي تتمثل فيما يلي:[23]

-التدقيق في حسابات الهيئات العمومية والتأكد من سلامة الأرقام والبيانات الواردة في الميزانية والحسابات الختامية للمؤسسات.

-مراقبة جميع المعاملات التي تقوم بها الجهة الخاضعة للرقابة خاصة الرقابة على الإنفاق بكل خطواتها.

-ضبط وكشف المخالفات المالية وجرائم الفساد المالي والتي تتمثل في ما يلي:

-التحقق من عدم مخالفة الأجهزة الإدارية للقواعد والإجراءات المنصوص عليها في الدستور والقوانين والمراسيم.

-التحقق من كل تصرف خاطئ صادر عن عمد أو إهمال أو تقصير يترتب عليه صرف أو تبديد أموال الدولة أو ضياعها.

-الكشف عن جرائم الاختلاس وتبديد الأموال والإهمال والمخالفات المالية والتحقيق فيها ودراسة نواحي القصور في نظام الرقابة الداخلية التي أدت إلى وقوعها واقتراح وسائل علاجها.

وفقا للمادة 27 من قانون مجلس المحاسبة إذا لاحظ المجلس أثناء ممارسة رقابته ووقائع يمكن وصفها جزائيا يرسل الملف إلى النائب العام المختص إقليميا بغرض المتابعات القضائية ويطلع وزير العدل بذلك كما يشعر الأشخاص المعنيين والسلطة التي يتبعونها.

1.1. صلاحيات مجلس المحاسبة القضائية:

استوفى المجلس إجراءات الرقابة والتحري من المقاييس الدولية وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر1995 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة (لاسيما منها تلك المعدة من طرف منظمة الإنتوساي)

1.1.1. تقديم الحسابات: يتعين على كل محاسب عمومي إيداع حسابه للتسيير لدى كتابة الضبط لمجلس المحاسبة والاحتفاظ بكل الوثائق الثبوتية التي قد يطلبها منه المجلس عند الاقتضاء.كما يتعين على الآمرين بالصرف التابعين للهيئات العمومية إيداع حساباتهم الإدارية بنفس الشكل.

حيث تنص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 56/96 على أنه:" يجب على الآمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين وعلى المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية، مختلف المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أن يودعوا حساباتهم لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يوليو من السنة الموالية للميزانية المقفلة". وفي حالة التأخير في إيداع الحسابات

23 المواد من 06 إلى 27 من الأمر 20/95 المؤرخ في 1995/07/17.

أو عدم إرسال الوثائق الثبوتية، يمكن لمجلس المحاسبة إصدار غرامات في حق المحاسبين العموميين أو الآمرين بالصرف المقصرين. ويمكنه أن يصدر في حقهم أوامر بإيداع حساباتهم في الآجال التي يحددها لهم.

2.1.1. مراجعة حسابات المحاسبين العموميين:

تعد عملا قضائيا يتعلق بالصحة المادية لعمليات الإيرادات والنفقات المسجلة في حسابات المحاسبين العموميين ومدى تطابقها مع القوانين والتنظيمات المعمول بها.

تتم عملية تدقيق الحسابات من خلال التحقق أولا من أنها تتضمن كل العمليات المنفذة خلال السنة المالية المعينة) (أي التقييد المحاسبي الصحيح لهذه العمليات وأرصدتها). ثم يتم فحص تلك العمليات بالرجوع إلى سندات الإثبات ومختلف الوثائق المتعلقة بها، وذلك للتأكد من شرعيتها وصحتها المالية (من الناحيتين القانونية والميزانية). مبدئيا يتعلق الأمر بفحص موضوعي للحسابات والعمليات المتعلقة بها للتحقق من صحتها المالية والمادية، دون الاهتمام بأشخاص المحاسبين أو بالظروف والملابسات التي ميزت تسييرهم. أما النظر في مسؤولية هؤلاء، فإنه لا يأتي إلا بعد الحكم على مدى صحة حساباتهم بصفة موضوعية حيث يمكن بعدئذ الربط بين ما قد يكتشف من مخالفات في هذه الحسابات ومسؤولية المحاسبين عنها (أو عدمها في بعض الحالات).24

3.1.1. رقابة الانضباط في مجال الميزانية والمالية:

ويسميها البعض برقابة المطابقة، كما تسمى فقها بالرقابة المالية القانونية، والهدف منها هو التأكد من مدى تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها في جميع المعاملات والتصرفات المالية التي تقوم بها الجهة الخاضعة للرقابة وخاصة الرقابة على عمليات الإيرادات العامة بجميع مراحلها والرقابة على عمليات الإنفاق بكل خطواتها ابتداء من ربط النفقة وتصفيتها والأمر بالصرف والدفع الفعلي وكذا كشف وتحديد المخالفات المالية25.

عند مراقبته لتسيير مصالح الدولة والجماعات الإقليمية المحلية والمؤسسات والهيئات المحلية التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية؛ أو لشروط استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تنمحها هذه الوحدات؛ فإن مجلس المحاسبة يتأكد من احترام قواعد الانضباط في مجال الميزانية والمالية.

وفي حالة ما إذا عاين مجلس المحاسبة أخطاء ومخالفات في هذا الشأن، فله الاختصاص في تحميل أي مسير أو عون تابع للمؤسسة أو المرافق أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابتها المسؤولية عن هذا الخطأ المرتكب ومن هنا فللمجلس أن يعاقب عن هذه الخطاء والمخالفات بغرامات يصدرها في حق مرتكبها لا

24 شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مرجع سبق ذكره، ص91

25 حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013/2012، ص 545

تتعدى المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند ارتكابه للخطأ المعاقب عنه وهذا طبعا ما أكدته المادة 89 من الأمر 26.20/95

2.1. صلاحيات مجلس المحاسبة الإدارية:

وهي الصلاحيات التي يُخَوَّل لمجلس المحاسبة من خلالها مراقبة مشروعية وفعالية تسيير إدارات الدولة بغية التحقق من التنفيذ الجيد لميزانية الدولة. وهي:

1.2.1. رقابة نـوعية التسييـر:

يرمي إلى تقييم شروط إستعمال وتسيير الأموال والقيم التي تسيرها مصالح الدولة والمؤسسات والهيئات العمومية. وذلك من تقييم شروط استعمالها للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها، على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد، بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة.
يسمى هذا النوع من الرقابة كذلك برقابة الأداء أي تقويم مدى فعالية والكفاية والاقتصاد في تسيير هيئة أو مؤسسة أو مرفق عمومي، أو أحد جوانب هذا التسيير وفق مؤشرات ومعايير محددة.

وأشار المشرع إلى هذا النوع من الرقابة في المادة 06 من قانون مجلس المحاسبة والتي منحت لمجلس المحاسبة صلاحية تقييم نوعية تسيير الهيئات الخاضعة لرقابته من حيث الفعالية والأداء والاقتصاد ويوصي في نهاية تحرياته وتحقيقاته بكل الإجراءات التي يراها ملاءمة من أجل تحسين ذلك.

2.2.1. تقييم المشاريع والبرامج والسياسات العمومية:

حيث يشارك مجلس المحاسبة على الصعيد الإقتصادي والمالي في تقييم فعالية النشاطات والمخططات والبرامج والإجراءات المتخذة من طرف السلطات العمومية بغرض تحقيق أهداف ذات منفعة وطنية والتي تقوم بها بصفة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو المرافق العمومية الخاضعة لرقابته.

3.1. الصلاحيات أخرى لمجلس المحاسبة:

- يساعد مجلس المحاسبة الحكومة والغرفتين التشريعيتين (المجلس الشعبي الوطني . مجلس الأمة) في تنفيذ قوانين المالية.
- يمكنه أن يستدعى من طرف رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو رئيس المجموعة البرلمانية لدراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية.
- يمكنه أن يستشار في المشاريع التمهيدية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية وفي المشاريع التمهيدية للنصوص المتعلقة بالأموال العمومية.
- يراقب شروط استعمال وتسيير أموال الدولة ويقيم البرامج و السياسات العمومية.

26 بن داود ابراهيم، **الرقابة المالية على النفقات العامة**، دار الكتاب الحديث، ص 155- بتصرف

2. إجراءات رقابة مجلس المحاسبة:

يتشكل المجلس من قضاة و ينظم لممارسة وظيفته الإدارية (الرقابية) والقضائية في شكل غرف وفروع (ذات اختصاص وطني إقليمي)ويمارس مجلس المحاسبة رقابته على أساس الوثائق المقدمة أو في عين المكان وفجائيا أو بعد التبليغ ويتمتع في هذا الصدد بحق الاطلاع وبصلاحيات التحري27.

ينظر مجلس المحاسبة الجزائري بعديا في مدى صحة ونظامية الإيرادات والنفقات وفي حسن تسيير الأموال العمومية يحدد تاريخ ومنهجية هذه الرقابات التي ينظمها بصفة فجائية، في الميدان وعلى الوثائق، مع اتخاذ كل الإجراءات الضرورية لضمان سرية تحرياته وتحقيقاته. وتبلغ له عند طلبه كل وثيقة أو معلومة يراها ضرورية لإنجاز رقابته على العمليات المالية والمحاسبية أو لتقييم تسيير الوسائل والأموال العمومية. يتلقى أيضا تقارير الرقابة التي تعدها حول تسيير الهيئات أجهزة الرقابة الخارجية المؤهلة للتدخل في مصالح الدولة والجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة. وفي هذا السياق، لا يكون مسؤولو أو أعوان أجهزة الرقابة الخارجية ملزمين باحترام السلطة السلمية أو تحفظ السر المهني تجاه مجلس المحاسبة. تكون إجراءات رقابة مجلس المحاسبة كتابية وحضورية (تحقيق وقرارات مؤقتة). كما تبلغ ملاحظات المجلس إلى السلطة السلمية للمؤسسة أو الهيئة الخاضعة للرقابة بواسطة طرق تختلف حسب طبيعة وأهمية الوقائع، ورتبة المرسل إليه.

وأثناء أداء مهامه الرقابية وفي حالة اكتشافه لأخطاء ومخالفات مهما كانت طبيعتها، لمجلس المحاسبة حق تحريك إما الدعوى الجزائية وان كان بصفة غير مباشرة قد تقيد سلطته في هذا المجال، وإما حق تحريك الدعوى التأديبية وهذا بحسب الحالة، وقد يحمل نفس الفعل في بعض الحالات وصفا مزدوجا كما هو حال أغلب أفعال الفساد الإداري، الأمر الذي يسمح بإقامة المسؤوليتين التأديبية والجزائية معا كما في حالة اختلاس أموال عمومية من قبل موظف عمومي.

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

3. تقييم دور مجلس المحاسبة في حماية الأموال العامة:

يتمتع مجلس المحاسبة بدور أساسي في تحقيق الرقابة على الأموال العامة بصفته كهيئة رقابية عليا، وخاصة في مجال كشف وضبط المخالفات وجرائم الفساد المالي والإداري، وذلك بما له من سلطات وصلاحيات رقابية واسعة تدعمت بصورة أكبر بموجب الأمر رقم 02/10 المتضمن تعديل قانون مجلس المحاسبة سنة 2010 ، إلا أن الملاحظ أنها من جهة ترتكز أكثر على رقابة المشروعية ولا تهتم بإرساء مبادئ الأداء والكفاية

27 المادة 14 من الأمر رقم95 /20 المعدل والمتمم

وتقييم النتائج في تسيير الإدارات العمومية للمال العام والتي هي حديث الساعة في ميدان الرقابة على المال العام. كما أن هذه الأجهزة لا تعطي الاهتمام الكافي لموارها البشرية ولا توفر لها الوسائل والتحفيزات اللازمة لممارسة مهنتها الرقابية المعقدة والخطرة وهذا رغم ما تتعرض له من إغراءات من خلال ممارستها المهنية.

أيضا لمجلس المحاسبة صلاحيات ممارسة الرقابة البعدية دون الرقابة القبلية مما يعني أن دوره ذو طابع ردعي، وهو يحدث بعد وقوع الخطأ الإداري. فتكون في هاته الحالة الأعمال الإدارية محل فحص وتمحيص من قبل الأجهزة الإدارية المخول لها ذلك قصد توقيع العقوبات في حق المخطئين، مع أنه ينبغي لتكون هناك حماية فعالة لمالية الدولة أن تكون الرقابة قبل وبعد تنفيذ المالية العامة لتفادي الوقوع في حالات الفساد المالي والإداري واللذين قد يؤديان إلى تعطيل عملية التنمية الاقتصادية في البلاد أي محاولة توجيه الإدارة نحو التصرف السليم والقانوني، بغية عدم الوقوع في الأخطاء الإدارية.

إنّ كثرة حالات الفساد في السنوات القليلة الماضية، خاصة في قطاع المؤسسات العمومية الاقتصادية كسوناطراك، لدليل على استفحال ظاهرة هدر المال العام وبالتالي قصور الدور الرقابي لمجلس المحاسبة.

إن هذا القصور في الدور الرقابي لمجلس المحاسبة راجع لأسباب أخرى، منها:[28]

- تبعية مجلس المحاسبة للسلطة التنفيذية وعدم استقلاليته يعتبر عائقا أمام أداء مهامه الرقابية بنزاهة وشفافية وموضوعية وحياد الأمر الذي يؤثر على فعالية رقابته في مواجهة أجهزة وهيئات السلطة التنفيذية.
- عدم وجود أدوات وآليات فعالة رادعة في حد ذاتها للحد من ظاهرة التقصير والتهاون والإهمال في التسيير الإداري والمالي وكذا الانحرافات المالية، إذ أقصى ما يملكه مجلس المحاسبة هو إصدار غرامات مالية لا تتجاوز الأجر السنوي الذي يتقاضاه العون المرتكب للمخالفة، أو إحالة الملف دون الفصل فيه إلى النيابة العامة إذا كان له وصف جزائي أو الهيئة التأديبية إذا كان له وصف تأديبي فليس له جزاء رادع.
- حساسية السلطة التنفيذية اتجاه الدور الرقابي الذي يمارسه مجلس المحاسبة.
- عدم استقلالية مجلس المحاسبة وتبعيته للسلطة التنفيذية يعتبر عائقا أمام أداء مهامه بنزاهة وشفافية.
- عدم فعالية الأدوات التي يملكها مجلس المحاسبة إذ أقصى ما يمكن أن يفعله هو الحكم بغرامات لا تتجاوز الأجر الذي يتلقاه المسؤول عن المخالفة.[29]
- عدم وجود ضمانات قانونية ومادية تمكن قضاة مجلس المحاسبة من تأدية وظائفهم على الوجه المطلوب.

4. سبل تفعيل دور مجلس المحاسبة في حماية الأموال العامة:

نظرا للدور الرقابي الهام الملقى على عاتق مجلس المحاسبة حماية للأموال العامة وضمان حسن سيرها، فقد تبني الإدارة الإستراتيجية كقاعدة لإدارته المستقبلية على أسس متينة. إن هذه الخطة الإستراتيجية (2010-2013) التي اعتمدها مجلس المحاسبة ثمرة تفكير جماعي واسع ومسار تشاور ناجع جمع كل الفاعلين

28 حاحة عبد العالي، **الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر**، مرجع سبق ذكره، ص06.

29 حمزة خضري، **الوقاية من الفساد ومكافحته في إطار الصفقات العمومية**، دفاتر السياسة والقانون، العدد السابع /جوان 2012، ص183

الملتزمين بالقيم الأساسية للرقابة على الأموال العمومية المتمثلة في الشفافية والنزاهة والموضوعية، وقد تم الاستناد عند تبني هذه الإستراتيجية إلى مراكز القوة لديه وإلى كفاءاته المميزة التي ستمكنه من تحقيق مقاصده الرئيسية المتمثلة في تحقيق قيمة عمومية مضافة والاستجابة للحاجيات الرقابية للدولة وإنجاز المهمة الموكلة إليه.

ولقد حددت هذه الخطة الإستراتيجية مجموع الأهداف المرجوة وذلك بعد إخضاع الوضع الحالي لتقييم حيادي صارم. و لقد تم وضع مجموعة من العوامل التي يجب استغلالها.30

إضافة إلى الرؤية المستقبلية التي اعتمدها مجلس المحاسبة من خلال خطته الإستراتيجية ينبغي تحقق مجموعة من النقاط لتفعيل دوره الرقابي حماية للأموال العامة وضمن حسن سيرها، هي كالتالي:

- منح مجلس المحاسبة مزيدا من الاستقلالية في أداء مهمته الرقابية على الأموال العامة.
- عصرنة نظامه الرقابي وإدخال التكنولوجيا الحديثة في أداء مهماته الرقابية، وتكوين إطاراته البشرية.
- لا بد أن يكون هناك إلزام قانوني لكافة السلطات الإدارية بضرورة الرد على تقارير الرقابة في مدة معينة.
- نشر تقارير الرقابة التي يجريها مجلس المحاسبة بصورة علنية وتضمين تلك التقارير إجراءات حيال المخالفين.
- منح قضاة مجلس المحاسبة وأعوانهم الاستقلالية سواء من الناحية الوظيفية أو من الناحية العضوية وحمايتهم من شتى أشكال الضغوطات.
- ضرورة التنسيق بين مختلف الأجهزة الرقابية لتفادي تداخل الصلاحيات بين أجهزة الرقابة، حيث أن قيام عدة أجهزة ومؤسسات بعملية الرقابة بدون وجود تحديد دقيق و واضح لصلاحيات كل جهاز يؤدي إلى التناقض والاختلاف، وضياع الجهد والوقت.

الخلاصة:

أهم النتائج المتوصل إليها من خلال هذه الدراسة تتمثل في:

- تتنوع الرقابة المالية الممارسة على المؤسسات العمومية والجماعات المحلية، والمرافق العامة في الجزائر، حيث هناك أجهزة تمارس رقابة مالية بعدية كالمفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة (محل موضوع الدراسة).

[30] **http://www.ccomptes.org.dz**

- يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة الدستورية المكلفة بالرقابة البعدية على الأموال العمومية (أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية،...إلخ)، كما يُعِد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفع إلى رئيس الجمهورية، وللإشارة فقط تم نشر تقرير واحد لمجلس المحاسبة في الجريدة الرسمية لسنة 1995 وبعد ذلك لم ينشر أي تقرير.
- لمجلس المحاسبة صلاحيات إدارية والتي تشمل رقابة نوعية التسيير وكذا تقييم المشاريع والسياسات والبرامج العمومية، وأخرى قضائية تشمل رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.
- يملك مجلس المحاسبة في إطار أداء اختصاصاته القضائية صلاحية توقيع الجزاءات بنفسه، والتي تتمثل أساسا في توقيع الغرامات المالية.
- في نهاية عملية الرقابة يقوم المجلس بتقديم توصيات واقتراحات أساسية لتحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح العمومية.
- وحرصاً من مجلس المحاسبة للنهوض بمهامه الرقابية بكل حيادية وموضوعية وشفافية وكفاءة مهنية عالية ومواكبة التطورات المتسارعة في ميدان الرقابة المالية ورقابة الأداء والاستفادة من التقنيات والأساليب الحديثة في إنجاز الأعمال بمزيد من الفاعلية والجودة فقد بادر المجلس في عام 2010 إلى وضع الخطة الإستراتيجية.
- رغم ما يتمتع به مجلس المحاسبة من صلاحيات واسعة، إلا أن أداءه الرقابي على الأموال العامة في الواقع العملي لا يزال محتشما ودون المستوى المطلوب لحماية الأموال العامة والنهوض بعملية التنمية في البلاد.

التوصيـات:

لتفعيل دور مجلس المحاسبة في مجال حماية الأموال العامة ضمانا لديمومة عنصر المال العام في خدمة عملية التنمية وضمان سير مصالح الدولة خدمة للصالح العام، نقدم مجموعة من التوصيات في هذا الشأن، نوردها على النحو التالي:

- تحديث وتعزيز مختلف أجهزة الرقابة على المال العام بصفة عامة، وإعادة تجهيز هيكل تنظيمي جديد يتلاءم مع خطة مجلس المحاسبة الإستراتيجية، (بصفة خاصة)، مع المنهجية الحديثة للعمل وبما يتلاءم مع المهام الرقابية المناطة به حسب أفضل الممارسات العالمية والمعايير الدولية في هذا المجال.
- تعزيز الجانب البشري والمادي من خلال تكوين متخصص لموارده البشرية خاصة القضاة منهم الذين يتولون التحقيق في القضايا المالية والاقتصادية ومنحهم الاستقلالية اللازمة لأداء مهامهم على أحسن وجه.
- العمل على تفعيل الأطر التشريعية والقانونية الخاصة بالرقابة على مالية الدولة لضمان حماية قصوى للمال العام بما يحقق أهداف التنمية ويسد الثغرات لارتكاب تجاوزات واستباحة هدر المال العام.

- العمل على تطوير الأداء الرقابي لمجلس المحاسبة بتوسيع صلاحياتها الرقابية بما يكفل حماية الأموال العامة ومحاربة الفساد بشكليه المالي والإداري في الدولة.
- العمل على تفعيل آليات الرقابة والمساءلة المالية على مستوى كافة وزارات ومصالح وأجهزة ومؤسسات الدولة.
- العمل على التنسيق بين مجلس المحاسبة كهيئة رقابية عليا ومختلف الآليات الرقابية الأخرى (المراقب المالي، المفتشية العامة للمالية، المرصد الوطني لمكافحة الرشوة والوقاية منها...إلخ) لنجاعة وشفافية العمل الرقابي على المال العام لمختلف الجهات الرقابية.
- التأكيد على ضرورة نشر هيئات الرقابة لتقاريرها وخاصة مجلس المحاسبة لتكريس الشفافية والمصداقية في عملياته الرقابية على مستوى المجتمع المدني.

المراجع المعتمدة:

- المنجد في اللغة والأعلام، دار المشرق بيروت، ط39
-ج. ر عدد 50 الصادر في 2008/09/07
- القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.
- القانون الرقم 95 /20 المتعلق مجلس المحاسبة المعدل والمتمم، المؤرخ في 1990/07/17
- جيرار كورنو، ترجمة منصور القاضي، **معجم المصطلحات القانونية**، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ط1، 1998.
- إبراهيم قلاتي، قاموس الهدى، مكتب الدراسات، دار الهدى عين ميلة الجزائر.
- عبد الكريم أبو مصطفى، **الإدارة والتنظيم**، مجموعة النيل العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2002
- عبد الكريم صادق بركات وآخرون، **المالية العامة**، الدار الجامعية، بيروت،1986
- علي زغدود، **المالية العامة**، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006،
- عوف الكفراوي، **الرقابة المالية النظرية والتطبيق**، ط2 ،مطبعة الأنصار، الإسكندرية 1998
- محمد الهور، **أساسيات في المحاسبة الحكومية**، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر،1998
- محمد مسعي، **المحاسبة العمومية**، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين امليلة، الجزائر، 2003
- صادق بركات، وآخرون، **المالية العامة**، الدار الجامعية، بيروت، 1986
- بن داود ابراهيم، **الرقابة المالية على النفقات العامة**، دار الكتاب الحديث.
- راغب ماجد الحلو، **علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية**، منشأة المعارف، الإسكندرية،2004
- فهمي محمود شكري وحسن محمد كمال، **التقرير العام عن أنظمة الرقابة المالية العليا في الدول العربية وبعض الدول الأجنبية**، فيفري 1977 جامعة الدول العربية المنظمة العربية للعلوم الإدارية.
- توصيات المؤتمر العربي الأول للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة –أرابوساي الرياض، السعودية، 1980
- إنصاف محمود رشيد وآخرون، **فعالية نظام الرقابة المالية وأثره على الفساد المالي في العراق/ دراسة تطبيقية على جامعة الموصل**، مقال منشور بمجلة جامعة الانبار للعلوم الاقتصادية والادارية، المجلد 4 العدد 8، 2012
- عبد القادر موفق، **الرقابة المالية من منظور الاقتصاد الإسلامي والاقتصاديات المعاصرة**، أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد الخامس جوان 2009 .
- حمزة خضري، **الوقاية من الفساد ومكافحته في إطار الصفقات العمومية**، دفاتر السياسة والقانون، العدد السابع /جوان 2012
- صرارمة عبد الوحيد، **الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي**، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، 08-09 مارس 2005،
- حاحة عبد العالي، **الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر**، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013/2012
- شويخي سامية، **أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام**، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد – تلمسان، 2011/2010
- بن داود ابراهيم، **الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري**، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماجيستر فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003

– Fabre.F.J.:Le contrôle des finances publique, Paris,PUF ,1968

http://www.ccomptes.org.dz -