

جامعة عمار ثليجي بالأغواط
كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



دور مجلس المحاسبة في حوكمة المال العام

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص : حوكمة ومكافحة الفساد

إشراف الدكتورة.
لكحل عائشة

إعداد الطالبتين:

- خضير خضرة

- بن الشين هبة الله أنفال

لجنة المناقشة :

رئيسا

د: الفحلة مديحة

مشرفا ومقررا

د: لكحل عائشة

مناقشا

د: التيجاني عبد القهار

السنة الجامعية: 2024-2025

كلمة شكر

بادئ وبادئ ثناء على الله وثانية ترضى على الوالدين مصداقا لقوله تعالى " رَبِّ

أَوْزَعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ

وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ "النمل الآية 19

كل الشكر والاحترام للأستاذة المشرفة الدكتورة العزيزة لكحل عائشة التي تحملت

معنا عناء انجاز هذا العمل والتي لولا ارشاداتها ونصائحها وصبرها علينا ما كنا

لنتم هذا العمل .

كما لا يسعنا التعبير عن شكرنا وتقديرنا

لكل الاساتذة الكرام لجنة المناقشة لكم منا الشكر والتقدير

خضير خضرة

بن الشين هبة الله أنفال

الاهداء

اهدي ثمرة جسدي إلى من أحمل اسمه بكل فخر إلى القلب النقي
الدافئ إلى حبي الأبدي إلى نور عيوني والدي العزيز.

إلى ملاكي في الحياة إلى من غمرتني بحبها وحنانها إلى من احترقت
بالشمعة لتنبير دربي إلى من ضحت بالكثير والكثير من أجل سعادتني
ومن أجل نجاحي إلى أمي الغالية .

إلى سندي ورفيق دربي في الحياة زوجي

إلى من أرى السعادة في أعينهم وأرتاح بينهم أخي خضير خريشي
إلى كل من تحمل معي حماء هذا العمل لكم جزيل الشكر .

خضير خضرة

إهداء

نحمد الله على نعمة الإسلام ونشكره على إتمام عملنا فإليه يرجع الأمر كله والصلاة

والسلام على سيدنا محمد وعلي اله صحبه وسلم تسليما كثيرا

اهدي هذا العمل المتواضع إلى من أوصى الله بهما خيرا في كتابه العزيز فقال "

وبالوالدين إحسانا " أكرمنا الله ببرهما.

الى امي التي احيا لأجلها وبدعواتها التي تنير دربي وتفتح لي سبل الخيرات.

وثاني اهدائي الى اخوتي أدام الله بيننا الحب والايحاء.

الى من رافقوني في الحياة والعمل وكانوا عوناً لي اهدي هذا العمل

بن الشين هبة الله أنفال

مقدمة

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وتهدف هذه الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل إليها، إلى تشجيع الاستعمال الفعال والصّارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية، وترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير الأموال العمومية، حيث يخول الأمر 95-20 المؤرخ في 17-07-1995 المتعلق بمجلس المحاسبة اختصاصا شاملا لرقابة كل الأموال العمومية مهما كانت الوضعية القانونية لمسيرها أو المستفيدين منها، كما يخول له سلطة رقابة وتقييم نوعية التسيير على صعيد الفعالية والنجاعة والاقتصاد في تنفيذ الميزانية وهذا من خلال اختصاصاته التي تقسم إلى الإطلاع وسلطة التحري ورقابة نوعية التسيير وكذا رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

وتعتبر الحوكمة الوسيلة لضمان استخدام الأموال العامة بكفاءة وفعالية ومساءلة، ويهدف إلى تعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة المال العام، هذا النظام يشمل مجموعة من المبادئ والآليات التي تحدد كيفية إنفاق المال العام، وكيفية الرقابة عليه، وكيفية محاسبة المسؤولين عن استخداماته، حيث تضمن حوكمة المال العام إتاحة المعلومات حول كيفية استخدام المال العام للجمهور، مما يساهم في بناء الثقة في المؤسسات العامة.

كما تساعد في التأكد من أن المال العام يتم استخدامه بشكل فعال لتحقيق أهداف الدولة وأهداف الموازنة، والحد من الفساد والرشوة من خلال وضع آليات رقابة وإجراءات محاسبة واضحة، وتضمن أن المسؤولين عن استخدام المال العام يتم محاسبتهم على أفعالهم، مما يساهم في تحسين الأداء وتعزيز الالتزام بالقانون

تعتبر حوكمة المال العام من القضايا الحيوية في تحقيق التنمية المستدامة وضمان استقرار الاقتصاد الوطني لأنها تمثل الإطار الذي يحدد كيفية اتخاذ القرارات المالية، وكيفية مراقبة وإشراف استخدام الأموال العامة بشكل فعال وشفاف فيمكن التركيز في حوكمة المال العام على تحقيق النزاهة والشفافية في التعامل مع الموارد المالية العامة، ومجلس المحاسبة يلعب دورا بارزا في هذا المجال، باعتباره ركيزة أساسية في آليات الرقابة وضمان النزاهة والشفافية في إدارة المال.

تبرز أهمية الموضوع فيما لمجلس المحاسبة من اليات في الرقابة وتكريس الشفافية والمساءلة من اجل حوكمة المال العام، وذلك من الآليات الواجب إتباعها من أجل رقابة فعالة تفي بمتطلبات حوكمة المال

مقدمة

العام، كما أن موضوع الرقابة المالية من أهم الدراسات والموضوعات التي يبني عليها الكيان التنظيمي للدولة في حتمية لا بد منها لحماية أموال الأمة من النهب.

والهدف من دراسة هذا الموضوع توضيح الدور الذي يلعبه مجلس المحاسبة في ظل المنظومة المؤسساتية في حوكمة المال العام، وذلك من خلال بيان مدى فعالية الرقابة على مختلف القطاعات والمؤسسات العمومية والبحث عن الآليات التي من شأنها تفعيل عمله في حوكمة المال العام.

والصعوبات التي واجهتنا هي ندرة الدراسات الاكاديمية في هذا الموضوع مع أن دور مجلس المحاسبة في حوكمة المال العام بقدر ماله من أهمية بقدر ما يكتنفه من صعوبات، وهذا لكون النصوص القانونية غير ثابتة ومتغيرة لذلك تتسم بالمرونة وقلة الفعالية خاصة بعد تطورات شهدتها اقتصاديات الدولة وسياستها الداخلية والخارجية.

وعليه ومن خلال ما سبق نطرح الاشكالية التالية:

ما مدى فعالية دور مجلس المحاسبة في حوكمة المال العام؟

للإجابة على الاشكالية وبتباع المنهج الوصفي والتحليلي قسمنا دراستنا في الموضوع الى فصلين تطرقنا في الفصل الاول الى الإطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة وحوكمة المال العام، حيث قمنا بدراسة مفهوم مجلس المحاسبة في المبحث الاول، ثم مفهوم حوكمة المال العام في المبحث الثاني.

أما الفصل الثاني فقد كان دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام، نتطرق من خلال هذا الفصل الى صلاحيات مجلس المحاسبة في مراقبة المال العام في المبحث الاول، ثم طرق تعزيز دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام في المبحث الثاني.

الفصل الأول :

الإطار المفاهيمي لمجلس

المحاسبة وحوكمة المال العام

الفصل الاول: الإطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة وحوكمة المال العام

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعيدة لأموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق والمؤسسات العمومية. تم تأسيسه بموجب المادة 190 من دستور سنة 1976 وأنشئ في سنة 1980 ، وهو مكرس حاليا بموجب المادة 199 من دستور سنة 2020 ويخضع في سيره للأمر رقم 20 - 95 المؤرخ في 17 يوليوز سنة 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم.

تكمن المهمة الأساسية لمجلس المحاسبة في تشجيع الاستخدام القانوني والفعال للموارد والوسائل والأموال العمومية، وترقية إجبارية تقديم الحسابات والشفافية في تسيير المالية العمومية والمساهمة في تعزيز الوقاية ومحاربة جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية وغير الشرعية.

يتمتع مجلس المحاسبة باختصاص إداري وقضائي، وله عهدة في مجال الرقابة على كل مصالح الدولة، والجماعات المحلية، والهيئات، والمؤسسات، والمرافق والمؤسسات الاقتصادية العمومية مهما كانت طبيعتها. كما يستشار في المشاريع التمهيديّة السنوية للقوانين المتضمنة تسوية الميزانية، ويمكن استشارته أيضا في مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية، وعليه سوف نقوم في هذا الفصل بدراسة مفهوم مجلس المحاسبة في المبحث الاول، ثم مفهوم حوكمة المال العام في المبحث الثاني.

الفصل الاول: الإطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة وحوكمة المال العام

المبحث الاول: مفهوم مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة السلطة الرائدة في تحسين تسيير الأموال العمومية، وهذا من خلال تشجيع الاستخدام القانوني والفعال للموارد، والوسائل المادية والأموال العمومية، وترقية الالتزام بتقديم الحسابات والشفافية في إدارة المالية العمومية والمساهمة في تعزيز الوقاية ومكافحة مختلف أشكال التزوير والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية¹، ولتحقيق هذه الرؤية لا بد من تحقيق واتباع مجموعة من القيم المؤسسية المحددة أساسا في مدونة اخلاقيات مهنة مجلس المحاسبة 2015، حيث ان مجلس المحاسبة كأعلى جهاز للرقابة البعدية على الأموال العمومية، يعد برامج الرقابية السنوية بكل حرية، ويتمتع بسلطة التحري والجزاء والحق في الاتصال ولا يتدخل في تسيير الجهات الخاضعة لرقابته، كما يحرص مجلس المحاسبة من خلال نظام جودته على أن تستند نتائج مهام الرقابية على الاثباتات المادية لا غير²، وعليه سوف نقوم بدراسة تعريف والطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في المطلب الاول، ثم صلاحيات مجلس المحاسبة في المجال المالي في المطلب الثاني.

المطلب الاول: التعريف بمجلس المحاسبة وبيان طبيعته القانونية

لقد أسس مجلس المحاسبة بموجب دستور 1976م وتتمثل مهمته في مراقبة كل العمليات المالية للدولة، وقد تم تأسيس هذه الهيئة ميدانيا عام 1980م، وخضع في تسييره للتغيرات المتتابعة التالية:
القانون 80-05 المؤرخ في فاتح مارس 1980م الذي أعطى له الاختصاص الإداري والقضائي لممارسة رقابة شاملة على الجماعات والمرافق والمؤسسات والهيئات التي تسيير الأموال العمومية أو تنفيذ منها مهما يكن وضعها القانوني.

القانون 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990م الذي حصر مجال تدخله حيث استثنى من مراقبته المؤسسات العمومية والمرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وجرده من صلاحياته القضائية.³
الأمر 95-20 المؤرخ في 17/07/1995م الذي يوسع مجال اختصاصه ليشمل رقابة كل الأموال العمومية مهما يكن الوضع القانوني لمسيرها هذه الأموال أو المستفيدين منها.

¹ المادة 05 من الأمر رقم 10-02، المؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق ل 26 غشت 2010، والذي يعدل ويتمم الامر رقم 95-20 يتعلق بمجلس المحاسبة (ج ر، عدد 50، مؤرخة في 22 رمضان عام 1431 الموافق ل 01 سبتمبر 2010).

² حرملة خديجة، الهيئات الاستشارية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه علوم في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، جامعة الجزائر 01، 2020-2021، ص 13135-1336

³ شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2005، ص 232

الفصل الاول: الإطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة وحوكمة المال العام

وبهذا النص الأخير ستنتمثل مهمته في التدقيق في شروط استعمال الهيئات للموارد والوسائل المادية والأموال العامة الخاضعة لرقابته وفي تقييم تسييرها والتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

الفرع الاول: تعريف مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس لمحاسبة من أهم المؤسسات الرقابية التي أولها المشرع الجزائري أهمية وذلك بالنص عليها في الدساتير السابقة وكذا الدستور الحالي لسنة 2020 بموجب المادة 199 منه التي تنص: مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية. يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة. يساهم مجلس المحاسبة في ترقية الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية وإيداع الحسابات.

يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس المحاسبة لعهدتها خمس (05) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

يعدّ مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية. ويتولى رئيس المجلس نشره. يحدّد قانون عضوي تنظيم مجلس المحاسبة وعمله واختصاصاته والجزاءات المترتبة عن تحرياته، والقانون الأساسي لأعضائه، كما يحدد علاقاته بالهيكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش ومكافحة الفساد.¹

وقد مر تنظيم مجلس المحاسبة بعدة تطورات ومراحل ساهمت في بلورة دوره، حيث أنشأ سنة 1980 بموجب القانون رقم 80-05² المؤرخ في 03 / 01 / 1980 ، والذي أعطى له اختصاصات رقابية واسعة ذات طابع إداري وقضائي على الدولة أو الهيئات التابعة لها في تسيير الأموال العمومية مهما كان وصفها القانوني.

¹ المادة 199 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82.

² القانون رقم 80-05 المؤرخ في الفاتح من شهر مارس 1980 والذي منحه صلاحيات إدارية وقضائية لممارسة الرقابة الشاملة على الجماعات والمؤسسات والهيئات مهما كانت وضعيتها القانونية التي تسيير أو تستفيد من الأموال العمومية .

الفصل الاول: الإطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة وحوكمة المال العام

إلا أنه تم التراجع عن كل هذه المكاسب التي حققها مجلس المحاسبة سنة 1990 بموجب القانون 90-32¹ المؤرخ في 04/12/1990 والذي ضيق من اختصاصاته باستبعاد المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من نطاق اختصاصه كما جرده من الاختصاصات القضائية، ثم قام سنة 1995 بإعادة الاعتبار من جديد لمجلس المحاسبة بموجب الأمر رقم 20/95² المؤرخ في 17/07/1995 وذلك بتوسيع صلاحياته الرقابية ليشمل كل الأموال العمومية مهما كان وصفها القانوني³

واستجابة لتعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد والتي نصت على ضرورة تنشيط دور مجلس المحاسبة في مجال محاربة الفساد تدخل المشرع سنة 2010 وعدل قانون مجلس المحاسبة بموجب الأمر 10-02⁴، وقد قام المشرع بتفعيل دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد من خلال توسيع صلاحياته الرقابية ومجال تدخله بحيث أصبح من الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد في الجزائر.

وبذلك فهو يعتبر النواة الأساسية في نظام الرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وبهذه الصفة يدقق في شروط استعمال وتسيير الموارد والسائل المادية والأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه، ويتأكد من مطابقة عملياتها المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها، ويساهم من خلال صلاحياته في تعزيز الوقاية ومكافحة أشكال الغش والفساد والممارسات غير القانونية وغير الشرعية التي تضر بالمال العام.⁵

¹ القانون رقم 90-32 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990 الذي ألغى صلاحياته القضائية وأقصى من صلاحياته الإدارية الرقابة على المؤسسات الاقتصادية العمومية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

² الامر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 الذي يخوله صلاحيات إدارية وقضائية ويمنحه اختصاص شامل للرقابة على كل الأموال العمومية.

³ حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم، تخصص قانون عام، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013 / 2012، ص. 542 :

⁴ الأمر رقم 10/02 المؤرخ في 26 أوت 2010، المعدل والمتمم للقانون رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر ج ج، العدد 56 لسنة 2010

⁵ حوجو رمزي، ضمانات وآليات حماية المال العام من الفساد في الجزائر، مجلة الحقوق والحريات، العدد الثاني، مارس 2016، ص 466

الفصل الاول: الإطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة وحوكمة المال العام

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة وطنية عمومية مستقلة يتمتع بصلاحيات واسعة في إطار ممارسته للرقابة البعدية على تسيير النفقات المتعلقة بالصفقات العمومية، وه هيئة قضائية وإدارية تتمتع باختصاصات إدارية وقضائية في ممارسة الرقابة البعدية على أم وال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، ويدخل في إطار اختصاص مجلس المحاسبة، رقابة البنوك والمؤسسات المالية العمومية كون رأس مالها مملوك للدولة¹، ويعتبر المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة وتخضع لرقابته المؤسسات والمرافق العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا، والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية.²

حيث كانت الجزائر قبل الاستقلال خاضعة لاختصاص مجلس المحاسبات الفرنسي، الذي كان يمثل في نفس الوقت هيئة استشارية وقضائية مكلفة بالحكم على حسابات المحاسبين العامين، ولم تحدث بعد الاستقلال وحتى عام 1975 أية مؤسسة أخرى تحل محل "مجلس المحاسبات" وقد نادى بعض النصوص بضرورة إحدائه كالمادة 276 من القانون البلدي، والمادة 117 من القانون الولائي، إلا أنه لم يقدر لهذه المؤسسة أن ترى النور سوى بعشر سنوات مع العلم أن بعض الهيئات حاولت أحيانا القيام ببعض مهام مجلس المحاسبة، حيث كلف المجلس الاقتصادي والاجتماعي بين عامي 1968 و1976 بفحص حسابات الشركات الوطنية من أجل تقديم تقارير عنها إلى الحكومة. ومع صدور دستور 1976 الذي كرس فصلا كاملا لوظيفة الرقابة أحدثت المادة 190 مجلسا للمحاسبة.³

حيث تم الإعلان عن مجلس المحاسبة لأول مرة بعد الاستقلال بموجب المرسوم رقم 63/127 المتعلق بهيكل وزارة المالية، إلا أنه لم يتجسد في أرض الواقع حيث تغاضى عنه كل من دستوري 1963 و1976 إلى غاية 1980 أين تم تعديل دستور 1976 وتم تضمينه إنشاء مجلس المحاسبة، ليستقر في

¹ ختير فريدة، الضوابط القانونية للسرية المصرفية وفقا لنص المادة 117 من الأمر 03 11 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم، مجلة القانون والعلوم السياسية، المجلد 03، العدد 02، المركز الجامعي النعامة، 2017، ص 225

² ختير فريدة، الرقابة المصرفية في الجزائر، دكتوراه علوم، تخصص علوم قانونية، فرع قانون البنوك، جامعة جيلالي ليايس، سيدي بلعباس، كلية الحقوق والعلوم السياسية 19 مارس 1962، قسم الحقوق، السنة الجامعية، 2017-2018، ص 278

³ محيو أحمد، المنازعات الإدارية، ترجمة فائق الحق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، 2002، الجزائر، ص 57.

الفصل الاول: الإطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة وحوكمة المال العام

كافة الدساتير الجزائرية، غير أن هيكلته وكيفية عمله تولاها المشرع بموجب القانون 08-05 والقوانين المعدلة والتمتة له وصولاً إلى الأمر 10-02 الذي حدد مجال اختصاصه وكيفية عمله.¹

ويعود أول ظهور لمجلس المحاسبة في الجزائر إلى القانون رقم 80-05 المؤرخ فغي 01/03/1980 تطبيقاً للمادة 190 من دستور 22 نوفمبر 1976، وبإنشائه لمجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية تم التأسيس كذلك ولأول مرة لظهور شكل جديد في ممارسة الرقابة المالية على نشاط الهيئات العمومية يتمثل في الرقابة المالية ذات الطبيعة القضائية تختلف عن الأشكال الأخرى من الرقابة المالية التي عرفها القانون الجزائري والتي كانت موجودة قبل هذه الفترة، ورغم حداثة هذه التجربة وطبيعة النظام السياسي والاقتصادي الذي نشأ في ظل هذا الجهاز فإن التصور الذي تبناه المشرع حول كيفية تنظيم مجلس المحاسبة ووظيفته، كان أكثر وضوحاً مقارنة مع القانون 90-32 صدر بصفة لاحقة بتاريخ 04/12/1990 تطبيقاً للمادة 160 من دستور 1989.

خلال المرحلة الانتقالية شهدت البلاد تطبيق الأحكام التي تضمنتها أرضية الوفاق الوطني، ولقد حددت هذه الأخيرة ضمن أولوياتها وأهدافها السياسية إضفاء الطابع الأخلاقي في تسيير الشؤون العمومية وتعزيز وظائف الرقابة، وفي ظل هذا المسعى عمل المجلس الوطني الانتقالي في إطار الوظيفة التشريعية الموكلة إليه على إصدار نص تشريعي آخر يلغي أحكام قانون سنة 1990 ويعيد النظر في تنظيم مجلس المحاسبة وتسييره، ويتمثل دوره في الأمر 95-20 المؤرخ في 17/07/1995²، وقد جاء في المادة 190 من دستور 1976 "يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالرقابة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها، يرفع مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً إلى رئيس الجمهورية ويحدد القانون قواعد تنظيم هذا المجلس وطرق تسييره وجزاء تحقيقاته.

أما دستور 1989 فقد نص في المادة 160 منه على أنه "يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً ثم يرفعه إلى رئيس الجمهورية، يحدد القانون تنظيم مجلس المحاسبة وعمله وجزاء تحقيقاته في وأكده دستور 1996 خلال المادة 170 وصدر القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04/12/1990 والذي يتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، وصدر الأمر رقم 95-20 والمتعلق بمجلس المحاسبة، وذلك ليطباق القانون الجديد دستور 1989

¹ تقيّة توفيق، الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه ل م د في الحقوق، تخصص قانون عام، جامعة الجليلي بونعامة خميس مليانة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2018-2018، ص 319

² أمجوج نوار، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق، 2006-2007، ص 20 وما يليها

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة وحوكمة المال العام

الذي أدخل تعديلات هامة في صفة مجلس المحاسبة ودائرة اختصاصه حيث أخرجت منها المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي ونفقات الحزب بإدخال التعددية الحزبية في حياة المجتمع الجزائري. وأزال القانون الجديد الصفة القضائية لمجلس المحاسبة وتلاك له الصفة الإدارية فقط، وعندما كان المجلس يقع تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية بموجب المادة 03 من القانون 80-05 جعلت منه المادة الأولى من قانون 90-32 هيئة وطنية مستقلة للرقابة المالية اللاحقة، ويعمل بتفويض من الدولة طبقاً لأحكام الدستور.¹ وبالتالي انحصرت المهمة العامة لمجلس المحاسبة في القيام بالرقابة اللاحقة لمالية الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكل هيئة تخضع لقواعد القانون الإداري والمحاسبة العمومية، ولا تخضع لاختصاص هذا المجلس العمليات الخاصة بالأموال التي تتناولها طبقاً للقانون المدني والقانون التجاري، والمؤسسات العمومية الاقتصادية. بينما الأمر رقم 95/20 المتعلق بمجلس المحاسبة جعل مجلس المحاسبة يمثل المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وبهذه الصفة يدقق في شروط استعمال الهيئات للموارد والوسائل المادية التي تدخل في نطاق اختصاصه كما هو محدد بهذا الأمر، ويقوم تسييرها ويتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

وقد أعادت المادة 03 من هذا القانون الصفة القضائية لمجلس المحاسبة بنصها "مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه، وهو يتمتع بالاستقلال الضروري ضماناً للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله.

ويتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة، والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وكذا رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ويساهم هذا الأخير في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية، حيث أحال الدستور للقانون تنظيم صلاحيات مجلس الدولة وضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته، وكذا علاقاته بالهيكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش، ويتكون مجلس المحاسبة من غرف وطنية وغرف إقليمية، مهمتها الرقابة على الإنفاق وتسيير المال العام مما يضمن الشفافية في الإنفاق والمحاسبة في حالة إهدار المال العام.²

ينظم مجلس المحاسبة في شكل غرف ذات اختصاص وطني (08 غرف) وغرف ذات اختصاص إقليمي (09 غرف) وغرفة للانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وتقسّم الغرف الوطنية والإقليمية إلى

¹ أويحي العيفا، النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الأولى، الدار العثمانية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 405

² موازوي عقيلة، المؤسسات الدستورية الجزائرية الفاعلة في ترشيد الحكم وفق دستور 2016، مجلة الدراسات القانونية،

المجلد الرابع، العدد الأول جانفي 2018، مخبر السيادة والعدالة، جامعة يحي فارس المدية، الجزائر، ص 66

الفصل الاول: الإطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة وحوكمة المال العام

فروع، وفي هذا الإطار يضم مجلس المحاسبة كتابة ضبط تسند لكاتب ضبط رئيسي يساعده كتاب ضبط، ويضم مجلس المحاسبة أيضا أقسام تقنية ومصالح إدارية يتم تنشيط أعمالها ومتابعتها والتنسيق بينها من طرف الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس.

وتتولى الأقسام التقنية (قسم الدراسات ومعالجة المعلومات وقسم تقنيات التحليل والرقابة) تقديم الدعم اللازم لإنجاز مهام مجلس المحاسبة وتحسين أدائه، وتتولى مديرية الإدارة والوسائل بتسيير المالية والمستخدمين والوسائل المادية بالمجلس.

المطلب الثاني: صلاحيات مجلس المحاسبة في المجال المالي

إن مجال مجلس المحاسبة واختصاصاته عرف عدة تطورات منذ إنشائه في سنة 1980 ، ففي بداية عهده، كان اختصاصه يمتد إلى جميع الإدارات العمومية والى المؤسسات العمومية بمختلف أنواعها، غير أنه في سنة 1992 ، عرف منعرجا جديدا حيث قلص مجال تدخله وانحصر في المؤسسات التي تطبق قواعد المحاسبة العمومية، غير أن المشرع تدخل مرة أخرى ووسع من اختصاصاته ومجال تدخله في سنة 1995، وذلك ما يتم التطرق إليه من خلال ما يأتي:¹

الفرع الاول: نطاق تدخل مجلس المحاسبة في المجال المالي

تنص المادة 07 من الأمر رقم 95-20 على أنه تخضع لرقابة مجلس المحاسبة مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية. وأضافت المادة 08 من نفس الأمر على أنه يخضع لهذه الرقابة المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطها صناعيا أو تجاريا أو ماليا والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها ذات طبيعة عمومية.

وأشارت المادة 09 إلى إمكانية رقابة مجلس المحاسبة على تسيير الأسهم العمومية لبعض المؤسسات أو الشركات أو الهيئات العمومية الأخرى جزء من رأسمالها، كما يمارس رقابة على الهيئات التي تقوم بتسيير النظم الإلزامية للتأمين والحماية الاجتماعيين، وهذا وفقا للمادة 10 من أمر رقم 95-20.

¹ سويقات أحمد، مجلس المحاسبة كآلية أساسية دستورية للرقابة المالية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية عدد

الفصل الاول: الإطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة وحوكمة المال العام

كما يؤهل مجلس المحاسبة 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.¹

ويمكن أيضا لمجلس المحاسبة، أن يراقب استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية، التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية أو الثقافية على الخصوص، وذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني.²

الفرع الثاني: اختصاص مجلس المحاسبة في المجال المالي

وتتمثل هذه الاختصاصات التي يقوم بها مجلس المحاسبة أساسا في رقابة نوعية التسيير. فلقد ورد النص على هذا النوع من الرقابة في صلب الفصل الثاني من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، حيث جاء بعنوان رقابة نوعية التسيير، وتتمثل تلك الصلاحيات فيما يلي:³

-تقييم شروط استعمال الهيئات والمصالح العمومية الواردة في نص المواد من 07 الى 10 من الأمر 95-20 السالف الذكر، الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد بالرجوع الى المهام والأهداف والوسائل المستعملة؛

-تقييم قواعد تنظيم وعمل الهيئات الخاضعة لرقابته، ويتأكد من وجود آليات وإجراءات رقابية داخلية موثوقة، وفي هذا الإطار يمكنه أن يقدم توصيات يراها ضرورية لتحسين فعالية الرقابة على مستوى تلك الهيئات والمصالح العمومية؛

-يراقب شروط منح واستعمال الإعانات والمساعدات المالية التي تمنحها الدولة والجماعات الإقليمية المتمثلة في الولاية والبلدية وكذا المرافق والهيئات العمومية التي تخضع لرقابته بموجب النصوص القانونية السارية المفعول، وذلك بقصد التأكد من مدى توافر الشروط اللازمة لمنح تلك المساعدات والإعانات المالية ومطابقة استعمالها مع الغايات التي منحت لأجلها والتي يتم تحديده مسبقا؛

-التأكد من مدى اتخاذ الهيئات والمصالح المستفيدة من المساعدات والإعانات المالية على مستوى تسييرها لكل التدابير الضرورية للحد من لجوئها الى هذه المساعدات والإعانات المالية على مستوى تسييرها لكل التدابير الضرورية للحد من لجوئها الى هذه المساعدات والوفاء بالتزاماتها تجاه الدولة أو الجماعات الإقليمية

¹ المادة 11 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

² المادة 12 من نفس الأمر .

³ هنان مليكة، بواب بن عامر، جديد رقابة المؤسسات الدستورية المختصة في الوقاية ومكافحة الفساد من خلال التعديل

الدستوري 2020، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المجلد 04، العدد 02، 2021، ص 26

الفصل الاول: الإطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة وحوكمة المال العام

أو المرافق العمومية التي منحتها هذه المساعدات، وفي كل الأحوال فمجلس المحاسبة يسعى من وراء القيام بهذه الرقابة الى تجنب استعمال تلك الجهات للضمانات التي تكون قد منحتها؛

- التأكد من مطابقة النفقات التي تم صرفها من طرف الهيئات المذكورة في صلب نص المادة 12 من الأمر 95 - 20 السالف الذكر، انطلاقا من الموارد التي تم جمعها، مع الأهداف التي تتوخاها الدعوة الى التبرعات العمومية¹؛

-تقييم المخططات والبرامج التي قامت بها الهيئات والمؤسسات العمومية على المستويين الاقتصادي والمالي من أجل تفادي النقائص المسجلة وتصحيح الأخطاء المرتكبة من أجل تحقيق الهدف المنشود. وحتى تكون لهذه التقييمات والدراسات فعالية، يترتب على مجلس المحاسبة اعداد تقارير تحتوي على تلك المعايينات والملاحظات والتقييمات وارسالها الى السلطات المعنية والهيئات الوصية، من أجل الإجابة على تلك الملاحظات في الأجل المحدد، وبعد تلقي الردود يقدم مجلس المحاسبة تقييمه النهائي ويصدر كل التوصيات والتعليمات والاقتراحات التي من شأنها أن تساهم في تحسين مردودية وفعالية تلك الهيئات، ويرسلها الى المسؤولين عنها والى السلطات السلمية والوصية عنها، والذين يقومون بدورهم بتبليغها الى الهيئات المعنية مع اخطار مجلس المحاسبة بذلك².

يمكن القول إن الاختصاصات في المجال المالي لمجلس المحاسبة تتمثل في الرقابة المالية الإدارية فهي تقتصر على الكشف عن الأخطاء والمخالفات المتعلقة بعمليات جباية الأموال العامة وانفاقها، ومدى تنفيذ الجهات العامة للأهداف والخطط المقررة مسبقا، ومدى الكفاءة في استخدام الأموال العامة، وترفع تقاريرها بشأنها الى الجهات المعنية³.

¹ شوقي يعيش تمام، وعزيزة شبري، دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي في التشريع الجزائري. مجلة الحقوق

والحريات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2016، ص 537

² سويقات أحمد، مرجع سابق، ص 170

³ هنان مليكة، بواب بن عامر، مرجع سابق، ص 28

الفصل الاول: الإطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة وحوكمة المال العام

المبحث الثاني: مفهوم حوكمة المال العام

يعتبر التسيير السليم للمال العام المرتكز على تبني مبدأ الشفافية شرطاً ضرورياً لتحقيق حوكمة المال العام، حيث تعد الشفافية من المصطلحات الحديثة التي تعني ضرورة إطلاع الجمهور على السياسات، وكيفية تسيير المال العام من قبل المكلفين بها بهدف تحقيق المشاركة التي تضمن الحد من مظاهر الفساد، وتشكل الشفافية الخطوة الأولى على الطريق إلى المساءلة، يأتي تبني القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية الذي تم استبداله بالقانون 23-07 في الجزائر في إطار مساعي تعزيز شفافية التسيير المالي العمومي، وكذا المساءلة وعليه سوف نتطرق من خلال هذا المبحث إلى تعريف حوكمة المال العام في المطلب الأول، ثم أهمية حوكمة المال العام في تحقيق الشفافية والمساءلة في المطلب الثاني.

المطلب الأول: تعريف حوكمة المال العام

حوكمة المال العام مصطلح مركب يقتضي تعريف كل مصطلح على حدى لنصل إلى مدلول حوكمة المال العام وهو ما سوف نقوم به من خلال الفروع الموالية:

الفرع الأول: تعريف الحوكمة

يعتبر لفظ الحوكمة مستحدثاً في قاموس اللغة العربية، وهو ما يطلق عليه النحت في اللغة، فهو لفظ مستمد من الحكومة، وهو ما يعني الانضباط والسيطرة والحكم بكل ما تعني هذه الكلمة من معاني.

وعليه فإن لفظ "الحوكمة" يتضمن العديد من الجوانب منه¹

أ - الحكمة : ما تقتضيه من التوجيه والإرشاد.

ب - الحكم: وما يقتضيه من السيطرة على الأمور بوضع الضوابط والقيود التي تتحكم في السلوك.

ت - الإحتكام : وما يقتضيه من الرجوع إلى مرجعيات أخلاقية وثقافية وإلى خبرات تم الحصول عليها من خلال تجارب سابقة.

ث - التَحَاكُم : طلباً للعدالة خاصة عند انحراف سلطة الإدارة وتلاعيبها بمصالح المساهمين.

على الرغم من أقدمية مصطلح الحوكمة والذي يعود إلى القرن 13 ، إلا أن استخدامه وانتشاره على الصعيدين السياسي والاقتصادي لم يتبلور إلا في السنوات الأخيرة، وذلك في إطار التغيير الحاصل في شكل وطبيعة دور الدولة، فعلى المستوى العملي لم تعد الدولة هي الفاعل الرئيسي في صنع وتنفيذ السياسات

¹ أشرف حنا ميخائيل، تدقيق الحسابات وأطرافه في إطار منظومة حوكمة الشركات، المؤتمر العربي الأول حول التدقيق الداخلي في إطار حوكمة الشركات (تدقيق الشركات - تدقيق المصارف والمؤسسات المالية - تدقيق الشركات الصناعية، مركز المشروعات الدولية الخاصة، مصر، 24-26 سبتمبر، 2005، ص 05.

الفصل الاول: الإطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة وحوكمة المال العام

العامة بل أصبح هناك فاعلون آخرون مثل المنظمات، المؤسسات الدولية، القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني فالحوكمة، الحاكمية، الحكمانية، الحوكمة الإدارية كلها مصطلحات تعبر عن الحوكمة والتي تعني الطرق والأساليب التي تستخدمها الحكومات في إدارة تفاعلاتها شؤونها أنشطتها، أما الأمم المتحدة فتعرفها على أساس على عمليات صنع وتنفيذ (أو عدم تنفيذ القرارات)، كذلك هي تشير إلى الطريقة التي يقوم فيها كل من المسؤولين والمؤسسات الحكومية أو غير الحكومية بممارسة سلطاتهم من أجل رسم السياسات العامة وتقديم سلع وخدمات عمومية للمواطنين.

هذا ويمكن اعتماد تعريف شامل لما سبق حيث يعرف الباحثون الحوكمة بأنها الطريقة التي تمارس بها المنظمات السلطة في بلد ما¹

فالحوكمة كما رأى البعض بأنها مجموعة من الاجراءات والعمليات التي يتم من خلالها توجيه المنظمات والتحكم بها، بحيث يتضمن الإطار العام للحوكمة تحديد الحقوق وتوزيعها والمسؤوليات على جميع الاطراف في المؤسسات.

لقد تعددت التعريفات لهذا المصطلح، فقد عرفته منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بأنها : مجموعة العلاقات التي تربط القائمين على إدارة الشركات ومجلس الإدارة وحملة الاسهم وغيرهم) سلسلة النشرات التنقيفية لمركز ابوظبي للحوكمة) ، في حين عرفته مؤسسة التمويل الدولية بأنها : النظام الذي يتم من خلاله إدارة الشركات والتحكم في جميع اعمالها ونظراً للأثر الايجابي الذي انعكس على الشركات والمؤسسات من حيث الادارة والارياح².

الفرع الثاني: تعريف المال العام

إن الأموال العامة لها أهمية كبيرة باعتبارها العصب الرئيسي للنظام الاقتصادي في الدولة، فهي بحاجة إلى حماية من كل الاعتداءات، باعتبارها عرضة للجرائم المالية والفساد، لذلك اهتمت التشريعات العالمية والوطنية ووضعت حماية خاصة لها في ظل تطور وسائل وطرق تبديدها، فالمشكل يطرح في

¹ جلام كريمة، فاعلية الحوكمة الالكترونية في ترقية الخدمة العمومية مع الاشارة الى حالة الجزائر، الملتقى الدولي العلمي حول: جودة الخدمة العمومية في ظل الحوكمة الإلكترونية حالة البلدان العربية يومي 29-30 اكتوبر 2014. جامعة أمحمد بوقرة (بومرداس) الجزائر، ص 03.

² العنود ابراهيم الهروط، الإتجاهات نحو تطبيق الحوكمة الإلكترونية في الجامعات الخاصة الأردنية وأثرها في تميز الأداء الجامعي : دراسة ميدانية، رسالة ماجستير في الأعمال الإلكترونية، جامعة الشرق الأوسط، 2018، ص 13.

الفصل الاول: الإطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة وحوكمة المال العام

الاختلاف الموجود في تحديد مفهوم الأموال العامة الخاضعة للحماية سواء في القانون أو الفقه مما يصعب تحديد مكوناتها وما ينتج عنه من استبعاد بعض الاموال العامة من الحماية القانونية¹

تحتاج الدولة ومرافقها العمومية لأداء مهامها وتقديم خدماتها المتمحورة أساسا، حول تحقيق المنفعة العامة، وأكثر من ذلك تحتاج الدولة إلى وسائل مادية وهي الأموال اللازمة لإدارة نشاطها، فالمال هو العصب المحرك لأي نشاط سواء أكان عاماً أم خاصا، والإدارة العامة تحتاج إلى أراضي تقيم عليها مبانيها وهيكلها العامة، وتحتاج إلى أثاث ولوازم تتطلبها المرافق العامة... إضافة إلى حاجتها إلى النقود لصرف بها رواتب الموظفين واقتناء لوازمها²

ولا شك أن نظرية الأموال العامة تحتل مرتبة بارزة في الدول الحديثة خاصة وأنها كانت قد أثارت جدلا فقهيًا في مختلف دول العالم باختلاف نظمها السياسية رأسمالية كانت أو اشتراكية، فبالنسبة للدول الرأسمالية نجد أنها وفي أعقاب الحرب العالمية الثانية اتجهت بقوة نحو الأخذ بمبادئ اشتراكية في توجيه وتخطيط اقتصادها الوطني وممارسة الدولة لكثير من صور النشاط الاقتصادي والتي كانت قصرًا على الأفراد، وأدى ذلك إلى تأميم العديد من الأموال الخاصة وضمها إلى ملكية الدولة لتشكل نقطة انطلاق نحو تكوين المزيد من المرافق العامة ذات الصبغة التجارية والصناعية.³

أما بالنسبة للدول الاشتراكية فإن نظمها قائمة على الإيديولوجية الماركسية تجعل من المال العام المحور الأساسي الذي تدور عليه جل أحكامها القانونية، وتدمج في نطاق الأموال العامة قطاع الأموال الخاصة جميعها، حيث لا يعترف النظام بالملكية الخاصة إلا في حدود ضيقة جدا، وتقتصر عناصرها على بعض عناصر أموال الاستهلاك الشخصي فقط.

تناول القانون المدني الفرنسي نظرية الأموال العمومية في المواد 538 إلى 541 ونصت المادة 538 منه: "تعتبر أموالا عامة الطرق والشوارع التي تتكلف بها الدولة والأنهار والجداول الصالحة للملاحة أو القابلة للعوام والشواطئ، الموانئ والمراسي وعموما كل أجزاء الإقليم الفرنسي غير قابلة للملك الخاص".⁴

¹ عباس راضية، نطاق المال العام الخاضع للحماية القانونية في الجزائر، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد 02، ديسمبر 2021 ص 2326.

² المعداوي محمد يوسف، الأموال العامة والأشغال العامة، ج 01، دار المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 02، 1984، ص 04.

³ محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص 04.

⁴ المعداوي محمد يوسف، المرجع السابق، ص 05.

الفصل الاول: الإطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة وحوكمة المال العام

يضيف مجلس الدولة صفة العمومية على المال على أساس معيار التخصيص للنفع العام، سواء بتخصيص المال للجمهور أو لخدمة المرفق العام.

وتمثل الأموال العامة الوسيلة التي تستعين بها الإدارة لأداء وظيفتها في تقديم الخدمات للجمهور في حين يمثل الموظفون الوسيلة البشرية، وقد عرف المال العام بأنه:

"المال المملوك للدولة سواء كان مملوكا ملكية عامة تمارس عليه الدولة سلطتها بصفتها السلطة العامة، أو مملوكا ملكية خاصة ويخضع لقواعد القانون الخاص"¹.

الأموال العمومية هي الحقوق والممتلكات المنقولة والعقارية التي تستعمل من طرف الجميع والموضوعة تحت تصرف العامة المستعملة لها أما مباشرة وإما بواسطة مرفق من المرافق العمومية شريطة أن تكون في هذه الحالة إما بحكم طبيعتها أو هيئاتها الخاصة ملائمة حصرا أو أساسا مع الهدف الخاص بهذا المرفق.

وتعتبر أموالا عامة، كل الأموال التي تخصص لاستعمال الجمهور أو للمرفق العام الذي يستدعي بناء على ذلك حماية خاصة تتطلب نظاما قانونيا خاصا يخرجها عن نطاق القانون الخاص، وهذه الأموال تختلف عن الأملاك الخاصة للدولة أو للأشخاص الإدارية الأخرى، وهي تضم أموالا ليس الغرض منها امتلاكها، بل استغلالها فقط والحصول على ما تنتج من موارد مالية ومنه تخضع القانون لأحكام الخاص.² نشأت في ظل النظام القديم قواعد خاصة تحكم أموال التاج وكانت تخضع هذه الأموال التي هي أصلا أموال الملك الخاصة لنظام قانوني خاص يستهدف حمايتها وقد تجلت هذه الحماية بوجه خاص في قاعدة عدم جواز التصرف في أموال التاج وقد تأكدت هذه القاعدة في القرن الرابع عشر وتم صياغتها في القرن السادس عشر طبقا للأمر الصادر عام 1566 ثم ظهرت بعد وقت طويل قاعدة عدم قابلية المال العام للتملك بالتقادم وذلك في عام 1667.

وقد خضعت أموال التاج لقواعد خاصة دون التفرقة بين الأموال العامة والأموال الخاصة ظهرت في القرنين السابع عشر والثامن عشر حيث بدأ بعض الفقهاء في صياغة نظرية الأشياء العامة وقرر هؤلاء أن هذه الأشياء المخصصة لاستعمال الجمهور ليس للملك عليها حق الملكية، وإنما له عليها حق الصيانة، الحماية، الإشراف وسلطة الضبط.

¹ سلام رفيق محمد، الحماية الجنائية للمال العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ط02، 1984، ص 131

² المعداوي محمد يوسف، المرجع السابق، ص05

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة وحوكمة المال العام

تولى المشرع الجزائري ذلك في نصين أساسيين من نصوص القانون المدني¹، فقد نص في المادة 688 على انه: "تعتبر أموالا للدولة العقارات والمنقولات التي تخصص بالفعل أو بمقتضى نص قانوني لمصلحة عامة أو لإدارة أو مؤسسة عمومية أو لهيئة لها طابع إداري أو لمؤسسة اشتراكية أو لوحدة مسيرة ذاتيا أو لتعاونية داخلية في إطار الثورة الزراعية."

باستقراء هذه النصوص يمكننا القول أن المشرع الجزائري لم يعط تعريفا دقيقا وموحدا وشاملا للمال العام وإنما أعطى مفهوما له باعتماد معيارين هما:

- **المعيار الأول:** هو معيار التخصيص والذي هو معيار كلاسيكي ظهر في الفقه الفرنسي ومفاده أن الأملاك الوطنية هي الأملاك المخصصة للاستعمال الجمهور إما مباشرة وإما عن طريق المرافق العامة.

- **المعيار الثاني:** وهو معيار عدم قابلية الأملاك الوطنية للتملك الخاص ولا لحقوق تمليلية وهناك معيار حديث وهو معيار " التعداد " أو ما يطلق عليه الأملاك الوطنية بحكم الدستور ومن المنصوص عليها في المادة 22 من دستور 2020²، والمادة 15 و 16 من قانون الأملاك الوطنية³.

ونستنتج من نص المادة " 688 " من القانون المدني أن المشرع الجزائري أخذ بمعيار مزدوج وهو التخصيص للمصلحة العامة أو منفعة عامة والتخصيص لخدمة مرفق عام.

كما نصت المادة " 689 " على انه " :لا يجوز التصرف في أموال الدولة أو حجزها أو تملكها بالتقادم غير أن القوانين التي تخصص هذه الأموال لإحدى المؤسسات المشار إليها في المادة 688 تحدد شروط إدارتها وعند الاقتضاء شروط عدم التصرف فيها.

ويلاحظ أيضا من المادة السالفة الذكر أنها قد اشترطت أن يكون التخصيص بالفعل فلا يكفي صدور قرار بالتخصيص وإنما أن يكون التخصيص قد تم فعلا وهذا التخصيص الفعلي هو الذي يضيف على المال صف العمومية.

¹ الأمر رقم 75 - 58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، الصادر بالجريدة الرسمية العدد 78 المؤرخ في 30 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 07 - 05، الصادر في 13 ماي 2007، المنشور بالجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 13 ماي 2007، العدد 31 .

² المادة 22 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82.

³ قانون رقم 30/90 مؤرخ في 1 ديسمبر 1990 ، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، المنشور بالجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 02 ديسمبر 1990 ، العدد 52 ، معدل ومتم بالقانون رقم 14/08 المؤرخ في 20 جويلية 2008 ، المنشور بالجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 02 أوت 2008 ، العدد 44.

الفصل الاول: الإطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة وحوكمة المال العام

كما أن النص لم يفرق بين الأموال المنقولة والأموال العقارية في هذا الصدد، بالإضافة إلى أن القانون الجزائري ينص دائماً وصراحة على اعتبار أموال المؤسسات العمومية الاقتصادية أموالاً عامة. يضيف مجلس الدولة الفرنسي الصفة العامة على المال على أساس معيار التخصيص للنفع العام، سواء بتخصيص المال للجمهور أو لخدمة المرفق العام¹.

وتشمل جميع الأملاك العقارية والمنقولة المخصصة لاستعمال الجمهور أما مباشرة (الطرق العمومية، شواطئ البحر، مجرى المياه) وكذلك الأملاك المهيأة خصيصاً لأداء خدمة عمومية (البنائات العمومية، المدارس، الثانويات، المحاكم...)، وقد بينت المادة 26 من القانون رقم 90-30 مختلف طرق تكوين الأملاك الوطنية (الاكتساب، التبادل، الهبة، نزع الملكية، الشفعة..). أما أحكام المواد 27 إلى 37 فإنها نظمت إجراءات إدخال وإخراج الأملاك العمومية، بالإضافة إلى تلك المتعلقة بتعيين الحدود وتبيان توابع هذه الأملاك².

تشمل كل الأملاك الوطنية غير المصنفة ضمن الأملاك الوطنية العمومية تتمثل في الأملاك التي تنطبق على الهبات والوصايا التي تقدم للدولة، الأملاك الشاغرة والأملاك التي لا صاحب لها والتركات التي لا وارث لها، والكنوز التي تم اكتشافها³.

المطلب الثاني: أهمية حوكمة المال العام في تحقيق الشفافية والمساءلة

في ظل التحولات الاقتصادية والاجتماعية الكبيرة التي تشهدها الجزائر، أصبحت الحوكمة في القطاع العام إحدى الركائز الأساسية لتحقيق التنمية المستدامة وتعزيز الكفاءة والشفافية، تلعب الحوكمة دوراً محورياً في تحسين أداء المؤسسات العمومية وضمان الاستخدام الأمثل للموارد، مما يعكس التزام الدولة ببلوغ الأهداف المسطرة في حدود 2030 بصفة فعلية وفعالة لحماية المالي العام وعليه نقوم في هذا المطلب بسلط الضوء على المبادرات والإصلاحات في المجال المحاسبي في الفرع الاول، ثم تحقيق الشفافية والمساءلة من خلال حوكمة المال العام في الفرع الثاني.

¹ شرقى حسان، النظام القانوني للأملاك الوطنية الخاصة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص إدارة ومؤسسات، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، دفعة 2006، ص 13

² رحمانى أحمد، "محاضرات في الأملاك الوطنية"، أقيمت على طلبة السنة الثالثة بالمدرسة الوطنية للإدارة، سنة 1999/2000، ص 30

³ يحيواوي امير، "الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة والجماعات المحلية"، دار هومه، 2001، ص 96

الفصل الاول: الإطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة وحوكمة المال العام

الفرع الاول: المبادرات والإصلاحات في المجال المحاسبي

بغية إعطاء الموازنة طابع الفعالية والكفاءة من جهة، وتحقيق الأهداف وبلوغ النتائج المحددة مسبقا من جهة أخرى، وجب على المشرع الجزائري البحث عن آليات لإصلاح مشروع نظام موازنتي جديد يتماشى مع متطلبات العصرنة العالمية التي فرضت عليه¹ بعدما عجز القانون 84-17 المواصلة في تسيير المالية العمومية ومسايرة المبادئ القانونية الأساسية الجديدة، خاصة في ظل الأحكام الواردة في دستور 2020² بأن تشريع البرلمان يكون بقوانين عضوية فيما يخص القوانين المتعلقة بالمالية³

أولاً: إصلاحات المحاسبة العمومية من خلال قانون رقم 07-23

نظرا لأهمية المحاسبة العمومية في تنفيذ برامج الدولة والتوجه الاقتصادي المتبع من جهة، وكذا الرقابة على مجمل الإيرادات وكيفية إنفاقها من جهة أخرى، لذلك تهتم الأنظمة بتطوير المحاسبة العمومية لتحقيق كفاءة في الأجهزة والهيئات العمومية وإعطاء صورة واضحة عن الحالة المحاسبية والمالية للمؤسسات والهيئات العمومية.

لهذا عملت كذلك الجزائر على إصلاح نظام المحاسبة العمومية منذ سنوات، إلى غاية أن تبلور هذا الإصلاح بصور القانون 07-23 المؤرخ في 25 جوان 2023 المتعلق بالمحاسبة العمومية والتسيير المالي⁴ والذي جاء ليحل محل القانون الملغى 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، والذي لم يلبي في الوقت الحاضر متطلبات الإفصاح المالي والمحاسبي لاسيما بعد صدور القانون 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم والذي احدث تغيير جذري في إعداد الميزانيات من خلال نظام البرامج، وتقييم النتائج ومحاسبة الأمرين بالصرف اعتمادا على مؤشرات النجاح⁵.

يندرج القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي ضمن إطار إصلاح شامل للمالية العمومية في الجزائر، ويهدف إلى تحديث نظام المحاسبة العمومية وجعله متوافقا مع المعايير

¹ بن عزوز زروق، زروق محمد، سي محمد عبد الوهاب، عصنة الإصلاح الميزانياتي في الجزائر وفق القانون العضوي 18-15، مجلة دراسات اقتصادية، المجلد 17، العدد 02، 2023، ص 621

² التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مرجع سابق.

³ بوعيشاوي مراد، غزالي، عماد، حوكمة الميزانية العامة في الجزائر على ضوء أحكام القانون العضوي الجديد رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية. المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 10، العدد 01، 2020، ص 19

⁴ القانون 07-23 الصادر بتاريخ 2023/06/21، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي. ج. ر. ج، رقم 21 الصادرة بتاريخ 2023/06/25

⁵ سايعي كاميلية، أحمد نصير، قراءة في القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مجلة قبس للدراسات الانسانية والاجتماعية، المجلد 08، العدد 01، 2024، ص 689-690

الفصل الاول: الإطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة وحوكمة المال العام

الدولية بغية تحقيق الشفافية والكفاءة في التسيير المالي للدولة¹ ويتميز هذا القانون بإرساء هيكل محاسبي جديد ثلاثي الأبعاد يشمل محاسبة ميزانية تنقسم إلى محاسبة الالتزامات حيث يتم تسجيل النفقات الميزانية بعنوان السنة التي تم الالتزام بها، ومحاسبة الصندوق التي تسجل الإيرادات والنفقات بعنوان سنة تحصيلها أو دفعها، كما يشمل أيضا محاسبة عامة تعتبر الإصلاح الجوهري، حيث تسجل على أساس الاستحقاق مجمل الحركات المؤثرة على الممتلكات والوضع المالية والنتيجة وفقا للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، إضافة إلى محاسبة تحليل التكاليف التي تهدف إلى تحليل وقياس تكلفة الأنشطة المندرجة ضمن البرامج لتقييم نجاعتها.

ويهدف هذا القانون حسب المادة الأولى منه إلى تحديد قواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي المطبقة على الميزانيات والعمليات المالية لكل من:²

- الدولة؛
- الجماعات المحلية؛
- المؤسسات العمومية الإدارية والمؤسسات العمومية للصحة؛
- الأشخاص المعنويين الآخرين المكلفين بتنفيذ كل أو جزء من برنامج الدولة في مفهوم القانون العضوي 15-18³.

من جهة أخرى، ينص القانون على إعداد حساب عام للدولة يعكس الصورة الصادقة عن ممتلكات الدولة ووضعيتها المالية، ويتضمن الميزان العام للحسابات إضافة إلى القوائم المالية المتمثلة في الوضعية الصافية المالية، وحساب النتائج، وجدول تدفقات الخزينة، وجدول تباين الوضعية الصافية المالية، والملاحق التوضيحية، كما يلزم القانون باحترام مبادئ وقواعد المحاسبة والتقييم المنصوص عليها في المخطط المحاسبي الجديد من أجل ضمان نوعية هذه الحسابات، حيث يجب أن تكون مطابقة للإجراءات المعمول بها، ومنظمة وصادقة، ومعدة بطرق دائمة ومتناسقة وموثوقة وواضحة بالإضافة إلى ذلك، يحدد القانون بدقة مسؤوليات كافة الفاعلين في دائرة الإنفاق العمومي والإيرادات من بداية العملية إلى غاية تنفيذها النهائي،

¹ زرقان سهام، الدور الجديد للأعوان المكلفين بتنفيذ العمليات المالية في ظل الإصلاح المحاسبي للقطاع العام في الجزائر - قراءة في القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مجلة المنتدى للدراسات والأبحاث الاقتصادية، المجلد 07، العدد 02، 2023، ص 323

² المادة 01 من القانون 07-23

³ القانون العضوي رقم 15-18 مؤرخ في 22 ذي الحجة 1439 الموافق 2 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية، ج.ر.ج عدد 53 الصادرة بتاريخ 2015/09/02

الفصل الاول: الإطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة وحوكمة المال العام

وذلك بهدف ضمان الشفافية وتلقي الأثر في تعبئة واستخدام الأموال العمومية، كما يصحح درجة المسؤولية المالية للمحاسب العمومي، حيث يعتبر المحاسبون العموميون ومفوضوهم والموظفون التابعون لهم مسؤولين شخصيا وماليا عن أي عجز في الصندوق، ويفصل القانون أيضا في إجراءات الرقابة القبلية للنفقات بما يتوافق مع منهجية ميزانية البرامج التي كرسها القانون العضوي 07-23 من جهة أخرى، أدخل القانون مبدأ مصادقة مجلس المحاسبة على حسابات الدولة، حيث سيعد المجلس تقريرا متعلقا بالمصادقة على الحسابات يرافق مشروع قانون تسوية الميزانية.

وفي المحصلة، يسعى القانون 07-23 إلى تحسين نوعية المعلومة المالية الموجهة للبرلمان والمواطنين بغرض تقييم الوضع المالي الحقيقي للدولة والسياسات العامة، الأمر الذي من شأنه أن يعزز حوكمة الميزانية ويرسخ مبدأ المساءلة في التسيير المالي للدولة.

ثانيا: إصلاحات الرقابة المسبقة على النفقات الملتمزم بها

تضمنت النصوص الصادرة في إطار إصلاحات التسيير المالي العمومي الحديث في الجزائر، لا سيما القانون 07-23 تغيير تسمية المراقب المالي إلى المراقب الميزانياتي وتم تعريف الرقابة الميزانياتية طبقا لهذا التغيير بأنها تلك الرقابة التي تمارس "تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية من طرف مراقب ميزانياتي، ويساعد المراقبين الميزانياتيين مراقبين ميزانياتيين¹ وتم تعريف الرقابة الميزانياتية طبقا لهذا التغيير بأنها تلك الرقابة التي تمارس "تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية من طرف مراقب ميزانياتي، ويساعد المراقبين الميزانياتيين مراقبين ميزانياتيين مساعدين²، إضافة إلى ذلك، تم تحديد أهداف الرقابة الميزانياتية المطبقة على ميزانية الدولة والتي تكون كما يلي:

- التأكد من الطابع الدائم للتغطية المالية للبرمجة الميزانياتية؛

-المساهمة في التحكم في تنفيذ قوانين المالية؛

-السهر على احترام البرمجة الميزانياتية وعلى توافق مشاريع الالتزام بالنفقات مع هذه البرمجة؛

-إعلام الوزير المكلف بالمالية حول الأخطار الميزانياتية؛

-ضمان الرقابة البعدية على الوثائق غير الخاضعة للتأشير والراي المسبق، واللجوء إلى التحليلات المتعلقة

بدورة وإجراءات الالتزام بنفقات الأمرين بالصرف وكذا ضمان جودة عناصر محاسبة الالتزامات؛

-تقديم النصح للأمر بالصرف من الناحية المالية.

¹المادة 103 من القانون 07-23

² تعليمية رقم 9658، 2022، حول كفاءات ممارسة الرقابة الميزانياتية بعنوان نفقات ميزانية الدولة، المديرية العامة للميزانية، وزارة المالية. الصادرة بتاريخ 2022/12/15، ص 02

الفصل الاول: الإطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة وحوكمة المال العام

إضافة إلى هذه الأدوار، أُلزم القانون 07-23 المراقب الميزانياتي بمسك محاسبة الالتزام بالنفقات ومحاسبة متابعة مناصب الشغل المالية.

الفرع الثاني: تحقيق الشفافية والمساءلة من خلال حوكمة المال العام

ازداد الاهتمام بالحوكمة ومبادئها، واكتسبت جاذبية سياسية منذ النصف الثاني من عقد التسعينات بصفة خاصة نتيجة لما شهده التاريخ الاقتصادي للعقود الثلاثة الأخيرة من القرن العشرين من ارتفاع في العجوزات المالية في الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، مما ولد اهتماما قويا بالشفافية المالية في الدول المتقدمة، وفي نفس الوقت شكل مصدرا لعدم الاستقرار الاقتصادي في الدول النامية نتيجة لمحدودية التدفقات من المساعدات المالية وعدم القدرة على التنبؤ بتلك التدفقات مما أدى إلى انعكاسات سلبية واسعة على الإجماليات النقدية وساعد على الارتفاع في مستوى التضخم ومستوى الدين العام في تلك البلدان الأمر الذي أدى إلى ظهور مفهوم الحوكمة واختلقت وجهات النظر حول عدد مبادئه ولكن لقيت المبادئ الثلاث التالية: الشفافية، والمشاركة والمساءلة شبه إجماع عليها¹، وعليه سوف نتطرق أولا الى مفهوم الشفافية والمساءلة (أولا) ثم حوكمة المال العام كمدخل لتحقيق الشفافية والمساءلة (ثانيا).

أولا: مفهوم الشفافية والمساءلة

تنطوي الشفافية على تفعيل الأطر المؤسسية والتشريعية التي تكفل الحقوق المدنية والحقوق الاقتصادية، بما في ذلك حرية المعرفة والاطلاع على المعلومات ذات الصلة بالنشاط الذي يمارسه الفرد، وما يتطلبه ذلك من ضرورة الوضوح في اتخاذ وتنفيذ القرارات والقوانين، وضرورة النشر والإعلان قبل اتخاذ القرار، وبعد تنفيذه وإعمال الشفافية على هذا النحو يعد جزءا لا يتجزأ من تحقيق الصالح العام.² إذ أنه في ظل الشفافية يعمل الموظف العام بصورة غير تمييزية ولخدمة الأداء الوظيفي، بما يكفل تحقيق الكفاءة ويستبعد الانحراف والفساد خوفا من المساءلة والعقاب.³

استحوذ مفهوم الشفافية اهتمام العديد من السياسيين والاقتصاديين والإداريين والتربويين بسبب التطورات الفكرية والإدارية والتقنية ونتيجة لذلك تعددت تعريفات الشفافية ومضامينها إلا أن جميع التعريفات تدعو إلى جوهر واحد يرتبط بكلمات أبع هي المصادقية الإفصاح، الوضوح المشاركة. ويرى الكثيرون أن

¹ مسعودي علي، أهمية الحوكمة في الميزانية العامة للدولة - حالة الجزائر، اطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص العلوم الاقتصادية وعلم التسيير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائري، 2018-2019، ص26

² قسوم حنان، إثر الشفافية والمساءلة على الإصلاح الإداري، مجلة أبحاث، المجلد02، العدد04، 2017، ص 06

³ نوبر طارق، " الحوكمة والمعلوماتية في الدول العربية"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية: أعمال المؤتمرات، 2009، ص

الفصل الاول: الإطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة وحوكمة المال العام

الشفافية تعني أن تكون كل المرافق والمؤسسات شفافاً تعكس ما يجري ويدور بداخلها، بحيث تكون كل الحقائق معروضة ومتاحة للبحث والمساءلة والنقاش بهدف تحسين الممارسات الإدارية التي تجري فيها لتحقيق الأهداف التي تسعى لها المؤسسة.¹

وحسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP فإن المساءلة تنشأ عندما يلتزم طرفان بمجموعة من القواعد والإجراءات التي تحكم تفاعلاتهم وتقوم على اتفاق أو تفاهم متبادل على واجباتهم ومسؤولياتهم تجاه بعضهما، فهي تنشأ عندما يحرص كل من أصحاب الحقوق والمكلفين بالواجبات على الوفاء بالتزاماتهم، ويتجلى ذلك في التعاملات اليومية بين مزود الخدمة والعميل كالمعلم والطالب أو رب العمل والعامل أو الدولة ومواطنيها أو مقدم المعونة الإنمائية ومتلقيها²

وبتعبير آخر، فالمساءلة هي الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات الأزمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والعش.

ويتمثل الهدف من وراء المساءلة في معرفة الجهة المسؤولة ونوع المسؤولية وطبيعة السلوك الذي يعد غير قانوني، كما تضمن المساءلة حسن إدارة المديرين لموظفيهم وتمكنهم من تشخيص مواطن القوة لتوظيفها واستغلالها ومواطن الضعف لمعالجتها.³

ثانياً: حوكمة المال العام كمدخل لتحقيق الشفافية والمساءلة .

يُعد القطاع العام ركيزة أساسية في اقتصاديات الدول، حيث يضطلع بمهام حيوية تخدم المصلحة العامة والمجتمع ككل. ويشمل هذا القطاع مختلف الوزارات والإدارات والمؤسسات والهيئات التابعة للدولة، والتي تتولى تقديم الخدمات العامة مثل التعليم والصحة والأمن والبنية التحتية وغيرها، والتي تتميز بخصائص فريدة تميزها عن القطاع الخاص، فهي لا تهدف في المقام الأول إلى تحقيق الربح، بل إلى خدمة المواطنين وتلبية احتياجاتهم الأساسية، كما تخضع لقوانين وتشريعات صارمة تحكم عملها وتضبط إجراءاتها، بهدف ضمان الشفافية والمساءلة والحفاظ على المال العام، ورغم صرامة القوانين، ظهرت في العقود الأخيرة العديد من التحديات والضغوط التي واجهت هذا القطاع في مختلف دول العالم، والتي دفعت إلى زيادة الاهتمام بإصلاحه وتطويره، حيث شهدت الحكومات صعوبات في تمويل الخدمات العامة بسبب الأزمات الاقتصادية

¹ احمد فتحي أبو كريم، الشفافية والقيادة في الإدارة، دار حامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2009، ص 67

² برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، UNDP، تعزيز المساءلة الاجتماعية: من المبدأ إلى التطبيق، مذكرة توجيهية، أوت،

2010، ص 11

³ قسوم حنان، مرجع سابق، ص 10

الفصل الاول: الإطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة وحوكمة المال العام

والديون المتراكمة وتزايد النفقات العامة، إضافة إلى تزايد توقعات المواطنين الذين أصبحوا أكثر وعياً بحقوقهم، وأكثر مطالبة بخدمات عامة ذات جودة عالية وفعالية أكبر، بالإضافة إلى التطور التكنولوجي الذي فرض ضرورة مواكبة التكنولوجيات الحديثة للاستفادة من مزاياها، وأخيراً تحديات العولمة والمنافسة بين الدول لجذب الاستثمارات والكفاءات، الأمر الذي يتطلب إدارة عامة فعالة وبيئة أعمال جاذبة.¹

في ظل هذه التحديات، برزت مشكلات عديدة واجهتها البيروقراطيات التقليدية في القطاع العام، مثل البيروقراطية المفرطة، والإجراءات المعقدة، وبطء اتخاذ القرارات، وضعف المساءلة، وهدر الموارد، وانخفاض الإنتاجية، والتي أثرت سلباً على أداء الإدارات العامة وجودة الخدمات المقدمة، لذلك، ظهر مفهوم التسيير العمومي الحديث كنهج جديد للإصلاح الإداري في القطاع العام، يستند إلى مبادئ القطاع الخاص، ويهدف إلى زيادة الكفاءة والفعالية والشفافية والمساءلة في الإدارات العامة، من خلال تبني آليات السوق والمنافسة، وإعادة هيكلة العمليات، وتفويض الصلاحيات، وتركيز الإدارة على النتائج بدلاً من الإجراءات، وكل ذلك بغرض تحويل الإدارات العامة إلى منظمات أكثر فعالية وكفاءة وقدرة على مواكبة التطورات والتحديات المعاصرة.

واجهت الجزائر شأنها شأن العديد من الدول، بعد استقلالها تحديات اقتصادية وأمنية عديدة، وتخبطاً في إدارة شؤونها العامة، مما دفعها إلى إدخال إصلاحات متواصلة على قطاعها العام لزيادة كفاءته وفعاليتها، اختلفت مع اختلاف المرحلة والظروف المحيطة بها، ومع بداية الألفية الجديدة، انخرطت الجزائر أكثر في مسار إصلاحي شامل طال جوانب عديدة بما في ذلك التسيير المالي العمومي وإصلاح المالية العامة، ومواكبة التطورات الدولية في المجال، وتمثلت هذه الإصلاحات في تبني آليات جديدة لتسيير المالية العامة، حيث تم إصدار العديد من القوانين الهادفة إلى ترسيخ قيم الشفافية والمساءلة والمحاسبة، إلا أنها لم تكن كافية لتحقيق الإصلاح الشامل المنشود، وكان لابد من دعمها بالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 15-18 الصادر سنة 2018، والذي يهدف إلى إضفاء دفعة قوية للشفافية في النظام المحاسبي الجزائري على المدى الطويل، ليخلف القانون العضوي 84-17² الذي أصبح لا يتلاءم مع المعطيات الاقتصادية والسياسات الحالية والتطورات الحاصلة، إضافة إلى ذلك، أصدر المشرع الجزائري القانون 07-23 المتعلق

¹ لعويبي رزان، بوشوشة رشا، إصلاحات التسيير المالي العمومي الحديث في الجزائر، وأثرها على تنفيذ النفقات العامة، دراسة حالة الخزينة العمومية لبلدية الرواشد - ميله، مذكرة ماستر في العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، شعبة، علوم التسيير، تخصص: إدارة مالية، المركز الجامعي عبد الحفيظ بوصوف، - ميله الجزائري، 2023-2024، ص02

² القانون 17/84 المؤرخ في 08 شوال 1404 الموافق ل07 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية

الفصل الاول: الإطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة وحوكمة المال العام

بالمحاسبة العمومية والتسيير المالي ليرسخ إجراءات قانونية جديدة تحدد الواجبات والمسؤوليات للفاعلين في تنفيذ الميزانية العمومية، وتعزز الشفافية والمساءلة.¹

¹ لعويبي رزان، بوشوشة رشا، مرجع سابق، ص03

الفصل الثاني :

دور واليات مجلس المحاسبة

لحوكمة المال العام .

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

تكتسي الرقابة المالية على الأموال العمومية مكانة هامة في النظام الجزائري فهي المرآة العاكسة لمظهر الدولة، وتنظم هذه الرقابة في إطار نظام وطني متسلسل قاعدته الرقابة الداخلية وتعلوه رقابة تمارس من طرف هيئات عليا هي البرلمان كرقابة شعبية أصيلة ورقابة أخرى تمارسها هيئة دستورية مستقلة ذات مكانة هامة وهي مجلس المحاسبة الذي يعتبر الركيزة الأساسية في كشف التجاوزات وكيفية تسيير تنفيذ الميزانية العامة للدولة وباقي قوانين المالية الأخرى وذلك من خلال طبيعته الإدارية والقضائية التي تظهر في شكل ملاحظات وآراء وتقارير سنوية أو تقييمية كآلية لمساعدة البرلمان في تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية للسنة، وعليه سوف نتطرق من خلال هذا الفصل الى صلاحيات مجلس المحاسبة في مراقبة المال العام في المبحث الاول، ثم طرق تعزيز دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام في المبحث الثاني.

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

المبحث الأول: صلاحيات مجلس المحاسبة في مراقبة المال العام

تتنوع الاختصاصات المنوطة لمجلس المحاسبة التي تتخذ في مجملها بعدا رقابيا، يظهر ذلك من خلال مراقبة وإدارة تقييم المال العام وهو ما سوف نتطرق اليه في المطلب الاول، إلى التحقق من مدى تنفيذ القوانين والسياسات المالية وهو موضوع المطلب الثاني.

المطلب الأول: مراقبة وإدارة تقييم المال العام.

يمارس مجلس المحاسبة في صلب مهامه التي تنصب على الرقابة والتي تعد أصلا من النظام العام مهمة أصيلة منوطة به بشكلين من أشكال الرقابة التي يختص بها مجلس المحاسبة وتميزه كهيئة عليا للرقابة عن باقي الهيئات فهي رقابة مزدوجة رقابة إدارية من جهة ورقابة قضائية من جهة أخرى تضعه كهيئة خاصة ذات اختصاص قضائي خاص للرقابة المالية العامة للدولة، فقد كرس المشرع الطبيعة القضائية لمجلس المحاسبة باعتبار هيئة عمومية ذات طابع قضائي فهو هيئة قضائية غير عادية أو خاصة بحكم القانون، وبالتالي فهو يتمتع بكامل الاستقلالية في أداء مهمته، وتعتبر الرقابة القضائية المهمة الأساسية التي يؤديها مجلس المحاسبة على كافة المصالح والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية المنصوص عليها في القانون حيث يكلف بالتأكد من مدى احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية السارية في مجال تقديم الحسابات ومراجعة حسابات المحاسبين العموميين.¹

وعليه سوف نتطرق في الفرع الأول الى الاليات الموضوعية عمل مجلس المحاسبة في مراقبة المال العام، اما في الفرع الثاني نعرض الاليات الاجرائية عمل مجلس المحاسبة في مراقبة المال العام.

الفرع الاول: الاليات الموضوعية لمجلس المحاسبة في مراقبة المال العام

يبرز دور مجلس المحاسبة في رقابته على الأموال العمومية والتي يتطلب بالضرورة المحافظة على هذه الأموال من كل تبيد ومظاهر الاختلاسات التي تفشت في السنوات الأخيرة التي كانت نتاج عن عدم قيام الهيئات الرقابية على كافة المستويات بأداء مهامهم، لذا تم تعديل اغلب النصوص الرقابية من بينها الخاص بمجلس المحاسبة لتحقيق نتيجة أكثر فعالية.²

¹ ماضي بلقاسم، أحداتمية آمال، الفساد المالي والاداري في الجزائر الأسباب والاثار، مداخلة لملقى حول حوكمة الشركات كألية للحد من الفساد المالي والاداري، 6 و 7 ماي 2012، ص 13 .

² دواعر عفاف، بوعارة محمد الطاهر، الرقابة المالية العليا لمجلس المحاسبة على تنفيذ الأموال العمومية، مجلة نوميروس

الأكاديمية، المجلد 01، العدد02، 2020، ص 198

الفصل الثاني: دور وآليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

أولاً: مراقبة المحاسبات والانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

لا شك بأن آليات الرقابة التي يتمتع بها مجلس المحاسبة لها الدور الكبير في تحسين الأداء الحكومي خاصة في مجال تطبيق الأنظمة والقوانين وكذا الانضباط في تسيير الميزانية والمالية ورقابة نوعية التسيير تصب في مجملها في تجسيد مبدأ المساءلة بالإضافة إلى مبادئ الشفافية من خلال تقديم حسابات التسيير بالنسبة لتسيير المحاسبين العموميين والحسابات الإدارية من جهة وكذلك مبدأ حكم القانون من خلال رقابة مطابقة القوانين والأنظمة المتعلقة بالتسيير المالي وأيضاً تجسد من جهة أخرى مبدأ الكفاءة والفعالية من خلال الرقابة على نوعية التسيير التي تتضوي على الفعالية والكفاءة والاقتصاد¹

لابد لتحقيق الشفافية في تسيير المال العام أن تصرح كل هيئة عمومية خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة عن حساباتها حول كيفية استعمالها للاعتمادات المالية التي تمنح لها كل سنة مالية في إطار ضرورة الإفصاح في عملية التدقيق والمراقبة، وانطلاقاً من هنا ألزمت المادتين 60 و 63 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي بوجوب تقديم حساباتهم لمجلس المحاسبة تحت طائلة الغرامات مالية وتأخيري، حيث وتطبيقاً لنص المادتين 60 و 63 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره، تم اصدار المرسوم التنفيذي رقم 56 - 96 المؤرخ في 22 جانفي 1996 الذي يحدد بصفة مؤقتة كيفية تقديم الحسابات لمجلس المحاسبة².

1. تقديم الحسابات الإدارية للآمرين بالصرف .

باعتبار الأمرين بالصرف مسيرونهايئات ومرافق عمومية رغم أنهم لا يمثلون سلكاً متخصصاً يضطلع بمهام التسيير ولا يمارسون وظيفة محاسبية كذلك التي يمارسها المحاسبون العموميون وبحكم الصلاحيات التي خولها لهم القانون بموجب اكتسابهم هذه الصفة عن طريق التعيين أو الانتخاب، فهم ملزمون بمسك محاسبة إدارية، تهدف أساساً إلى تمكينهم من متابعة استعمال الاعتمادات المالية المرخص لهم بتنفيذها في إطار الميزانية، وللإطلاع بسهولة على مجمل العمليات المالية التي يتم إنجازها³

ولقد نصت المادة 63 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم الأمرين بالصرف بتقديم حساباتهم الإدارية إلى مجلس المحاسبة حسب الكيفيات والآجال المحددة عن طريق التنظيم.

¹ المادة 69 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم

² بن حسين صديق، دور آليات مجلس المحاسبة الجزائري كجهاز أعلى للرقابة المالية في تجسيد مبادئ الحكم الرشيد، مجلة المفكر، المجلد 17، العدد 02، 2022، ص 249

³ المادة 3 من القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم، ج ر ج ج صادر في

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

2. تقديم حسابات تسيير المحاسبين العموميين.

يمسك المحاسبون العموميون محاسبة أكثر دقة من تلك التي يمسكها الأمرون بالصرف، وهذا بالنظر إلى طبيعة المهام الموكلة إليهم والتي لا تتوقف فقط على التنفيذ المادي للعمليات المالية وتقييدها في السجلات المحاسبية، بل تتعدى ذلك إلى مراقبة شرعية تلك العمليات المنجزة، ومن ثم فإنهم ملزمون بإعداد حسابات تسيير ختامية وتقديمها لمجلس المحاسبة.¹

وبهذا الصدد يتولى مجلس المحاسبة تقييم هذه الحسابات المقدمة من طرف المحاسبين العموميين ومراجعتها فیراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر أحكاما بشأنها، ومن المفيد التنويه في هذا الخصوص إلى أنه في مجال مراجعة حسابات التسيير يدقق مجلس المحاسبة في صحة العمليات المالية الموصوفة فيها ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها.²

بعدها يتولى رئيس الغرفة المختصة تعيين المقرر الذي تناط به مهمة إجراء التدقيقات لمراجعة حسابات التسيير ويتم ذلك بموجب أمر، وبمجرد تعيينه يقوم بمفرده أو بمساعدة قضاة آخرين أو مدققين تقنيين من مجلس المحاسبة بالتدقيقات في الحسابات والوثائق الثبوتية المرتبطة بها، ويتوج عمله بإعداد تقرير كتابي بيدي فيه معایناته وملاحظاته والاقتراحات المعللة بالردود الواجب تخصيصها إياها، وهذا التقرير يتم إرساله من طرف رئيس الغرفة المعنية إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته الكتابية قبل أن يعرض كل الملف على تشكيلة المجلس المداولة للنظر والبت فيه بقرار نهائي إذا لم تسجل فيه أية مخالفة على عاتق المحاسب وبقرار مؤقت في الحالة العكسية.³

في حالة البت في ملف المحاسب العمومي بقرار مؤقت يبلغ المعني بالأمر، ويمنح له أجل شهر لإرسال إجابته ووثائقه الثبوتية لإبراء ذمته إلى مجلس المحاسبة، مع ملاحظة أنه يحتسب هذا الأجل ابتداء من تاريخ التبليغ، كما يمكن تمديد هذا الأجل بطلب من المعني عند الاقتضاء، وفي كل الأحوال يعين رئيس الغرف المعنية مقررًا مراجعًا للحسابات يكلف بتقديم الاقتراحات للفصل نهائيًا في تسيير المحاسب العمومي ويعرض كل الملف على رئيس الغرفة الذي بدوره يرسله إلى الناظر العام من أجل تقديم استنتاجاته بشأن تقرير المقرر قبل أن يعرض كل الملف على تشكيلة المداولة للنظر والبت فيه بقرار نهائي.⁴

¹ حسب المادة 60 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم

² بن حسين صديق، المرجع السابق، ص 250

³ المادة 88 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم

⁴ بن حسين صديق، المرجع السابق، ص 250

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

تجدر الإشارة بأن المشرع الجزائري قد أخضع طائفة من المحاسبين أطلق عليهم تسمية المحاسب الفعلي لمراجعة الحسابات، حيث أن مجلس المحاسبة يراجع حسابات الأشخاص الذين يصرح أنهم محاسبون فعليون ويصدر بشأنها أحكاما وفق الشروط والإجراءات المطبقة لمراجعة حسابات المحاسبين العموميين¹.

ثانيا: رقابة نوعية التسيير

وتسمى أيضا الرقابة على الأداء، ويقصد بها مقارنة النتائج المحققة بالنتائج المطلوب تحقيقها أو الممكن الوصول إليها حتى تكون صورة حية لما حدث وما يحدث فعلا، ومدى النجاح في تحقيق الأهداف وتنفيذ الخطط بما يكفل اتخاذ الإجراءات الملائمة لتحسين الأداء².

رقابة نوعية التسيير هي تلك الصلاحية الإدارية الممنوحة لمجلس المحاسبة في إطار الرقابة البعدية الممارسة على الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته، وذلك قصد مراقبة مدى شرعية نشاطها المالي، عن طريق تقييم شروط استعمال هذه الهيئات ومصالح للموارد والوسائل العمومية الموضوعة تحت تصرفها على اساس الفعالية والنجاعة والاقتصاد، كما جاء في نص المادة 6 من الأمر 95-20 المتعلق بتسيير وتنظيم مجلس المحاسبة³

وتسييرها يكون على مستوى ثلاث عناصر اقتصادية اساسية اولها الفعالية، والتي يقصد بها قدرة المؤسسة العمومية على تحقيق اهدافها من خلال التحقيق إذا ما كانت النتائج المستهدفة او المنافع المخططة قد تم تحقيقها⁴، و تتمثل ايضا في الأهداف المحددة من قبل السلطات الرسمية مع مراعاة للبدائل المختلفة التي تلك الأهداف المرجوة، وثانيا الكفاءة (النجاعة) والتي تعني الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة من خلال استعمال الوحدة الإدارية الحكومية للاعتمادات والأفراد والإمكانات بشكل اقتصادي يعكس أداء هذه الوحدة وبلوغ الحد الأقصى لتحقيق الأهداف المسطرة⁵

¹ المادة 86 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم سالف الذكر

² مزهود حنان، آليات حماية المال العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه علوم، تخصص قانون. كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2019، ص 281

³ الامر 10-12 المؤرخ في 26/08/2010 المعدل والمتمم للأمر 95-20

⁴ امجوج نوار، مرجع سابق ص 134

⁵ دليل رقابة الأداء للدواوين المحاسبة والرقابة المالية دول مجلس التعاون دول الخليج العربية الأمانة العامة، سلسلة الأدلة المشتركة ص 13 تم الاطلاع عليه بتاريخ 2025/04/12 على الساعة 16:13 عبر الموقع الالكتروني:

<https://gcc-sg.org/ar/MediaCenter/DigitalLibrary/Documents/1353906839.pdf>

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

وثالثا واخيرا الاقتصاد حيث يقوم على تقليل تكلفة المصادر المستخدمة في العمل المنجز مع مراعاة الوقت والنوعية والكميات المناسبة في إنجاز العمل¹ وهو ايضا المسار الواجب إتباعه من أجل ترشيد تكلفة الموارد المملوكة او المستخدمة وضمان تعبئة فعالة ودائمة لكافة الطاقات المتاحة، مع الأخذ بعين الاعتبار النوعية والجودة المناسب ومن خلال التعريف الوارد في المادة 6 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة الخاص برقابة نوعية التسيير يتبين لنا أن المشرع الجزائري وضع هدفين اساسيين لرقابة نوعية التسيير وهما رقابة مدى شرعية النشاط المالي للمصالح والهيئات العمومية ومدى مطابقته للنصوص القانونية، كما تستهدف تقييم مردودية تلك المصالح²، ويتضح مما سبق أن رقابة نوعية التسيير تتجسد أهدافها فيما يلي:

-فحص الأنظمة التي تم وضعها للحفاظ على مقومات المراقبة والاقتصاد والكفاءة والفعالية.
-تقويم النتائج الكلي المحققة المتعلقة بأهداف البرنامج بما فيها نظم الاستفادة من الموارد البشرية والمالية والتأكد من أن النظم المتبعة تؤدي بصفة مؤكدة إلى تحقيق النتائج المستخدمة بطريقة اقتصادية وفعالة.
-كشف الانحرافات والتعرف على اساساتها ووضع الاقتراحات التي تعالج أوجه الانحراف من تقدير للموارد المتاحة لتقليل التكلفة.

-حث الإدارة على اتخاذ التدابير الكفيلة بزيادة الفعالية والكفاءة والتوفير¹.
وبالتالي فإن من أبرز ما يترتب على مجلس المحاسبة الرقابة على نوعية التسيير من خلال إصدار تقرير سنوي يرفع إلى رئيس الجمهورية ورئيس غرفة البرلمان والوزير الأول حسب ما نصت عليه المادة 192 من دستور 2016 ، وعلى تمع مجلس المحاسبة بالاستقلالية وبأنه مكلف بالرقابة البعدية على اموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، وهو نفس التوجه الذي اعتمده المؤسس الدستوري في دستور 2020 من خلال المادة 199 منه وما تم تأكيده بالأمر 95-20 المعدل والمتمم.

ولقد تم النص في الجزائر على رقابة نوعية التسيير في القانون رقم 80-05 المنشئ لمجلس المحاسبة ألا أنه تم إغفاله تماما في القانون رقم 90-32 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، المعدل للقانون رقم 80-05، وتم بعد ذلك استدراك هذا النقص في الأمر رقم 95-20 والذي عدل بموجب القانون رقم

¹ خضري حمزة، أليات حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية، اطروحة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق جامعة الجزائر 2014-2015، ص 227

² يعيش تمام شوقي، شبري عزيزة، دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والحريات، مخبر الحقوق والحريات في الأنظمة المقارنة جامعة بسكرة، العدد الثاني مارس 2016 ص 537

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 والذي فصل في هذا النوع من الرقابة في الفصل الثاني من الباب الثالث وفتح لها المجال من حيث طرق الممارسة والتدخل¹.

حيث يمكن إجمالها فيما يلي:

1. تقييم شروط استعمال الهيئات والمصالح العمومية الواردة في نص المواد من 07 إلى 10 من الأمر رقم 20-95 المعدل والمتمم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة.

2. تقييم قواعد تنظيم وعمل الهيئات الخاضعة لرقابته، ويتأكد من وجود آليات وإجراءات رقابية داخلية موثوقة، وفي هذا الصدد يمكنه أن يقدم توصيات يراها ضرورية لتحسين فعالية الرقابة على مستوى تلك الهيئات والمصالح العمومية.

3. يراقب شروط منح واستعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة والجماعات الإقليمية ممثلة في الولاية والبلدية وكذا المرافق والهيئات العمومية التي تخضع لرقابته بموجب النصوص القانونية سارية المفعول، وذلك بقصد التأكد من مدى توافر الشروط اللازمة لمنح تلك المساعدات والإعانات المالية ومطابقة استعمالها مع الغايات التي منحت لأجلها والتي يتم تحديدها مسبقا.

4. التأكد من مدى اتخاذ الهيئات والمصالح المستفيدة من المساعدات والإعانات المالية على مستوى تسييرها لكل التدابير الضرورية للحد من لجوئها إلى هذه المساعدات والوفاء بالتزاماتها تجاه الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية التي منحتها هذه المساعدات وفي كل الأحوال فمجلس المحاسبة يسعى من وراء القيام بهذه الرقابة إلى تجنب استعمال تلك الجهات للإعانات التي تكون قد منحتها إياها الدولة في غير الوجهة التي خصصت لها.

5. التأكد من مطابقة النفقات التي تم صرفها من طرف الهيئات المذكورة في صلب المادة 12 من الأمر رقم 20-95 المعدل والمتمم، انطلاقا من الموارد التي تم جمعها، مع الأهداف التي تتوخاها الدعوة إلى التبرعات العمومية.²

¹ فنينش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، الجزائر، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012، ص 462 .

² شوقي يعيش تمام، وعزيزة شبري، دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والحريات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2016، ص 534

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

6. المشاركة في تقييم فعالية الأعمال والمخططات والبرامج والتدابير التي قامت بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو الهيئات الخاضعة لرقابته والتي بادرت بها السلطات العمومية على المستويين الاقتصادي والمالي على السواء وذلك في سبيل تحقيق أهداف المصلحة الوطنية.

7. القيام بأشغال تقييمية وفي هذه الحالة يمكنه أن ينظم نقاشا يستدعي فيه مسؤولو أو مسيرو الهيئات المعنية للمشاركة في تلك الأشغال، واللافت أن الأشغال التقييمية التي يقوم بها مجلس المحاسبة تتوج بإعداد تقارير تتضمن المعايينات والملاحظات والتقييمات التي يقوم بها مجلس المحاسبة تتوج بإعداد تقارير تتضمن المعايينات والملاحظات والتقييمات الضرورية وفي مجمل الأحوال ترسل تلك التقارير إلى مسؤولي المصالح والهيئات المعنية، أو إلى سلطاتهم السلمية أو الوصية عند الاقتضاء، وذلك من أجل إبداء ملاحظاتهم وتقديم إجاباتهم بشأن ما ورد في تلك التقارير خلال الآجال التي يحددها لهم المجلس.

8. إصدار التوصيات والاقتراحات اللازمة لتحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح والهيئات التي تتم مراقبتها من قبل مجلس المحاسبة، على أن تتولى إرسال تلك التوصيات والاقتراحات إلى الجهات المعنية ممثلة في مسؤولي المصالح والهيئات وكذا الوزراء والسلطات الإدارية المعنية على سواء.

ومن هنا فإنه يتضح بأن رقابة نوعية التسيير تستهدف أساسا رقابة مدى شرعية النشاط المالي للمصالح والهيئات العمومية وبالتالي فإنها تدعم مبدأ من مبادئ الحكم الراشد ألا وهو حكم القانون وفي نفس الوقت تجسد مبدأ الكفاءة والفعالية والاقتصاد من خلال رقابتها على مدى مردودية تلك المصالح والهيئات وتقييم مدى نجاعة نشاطها المالي في تحقيق الأهداف المرجوة.¹

تجمع مجلس المحاسبة بالهيئات الخاضعة لرقابته المذكورة سابقا، علاقة إدارية تتجسد في الرقابة على الميزانية والتسيير التي تتضمن الشرعية ونوعية التسيير العمومي.

فلا يعقل أن تحمل ملاحظات وتوجيهات مجلس المحاسبة صفة العقاب، لذلك فيمارس مجلس المحاسبة اختصاصه الإداري بمراقبة نوعية تسيير الهيئات والمرافق العمومية الخاضعة لرقابته، من خلال تقييم شروط استعمالها للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية، النجاعة والاقتصاد بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة فهي تهدف إلى الاستعمال المنتظم والصارم لجميع الموارد والوسائل والأموال العمومية.²

¹ شوقي يعيش تمام، وعزيزة شبري، مرجع سابق، ص 534

² دواعر عفاف، محمد الطاهر بوعارة، مرجع سابق، ص 198

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

كما يتأكد المجلس من خلال تحرياته من وجود وملائمة وفعالية وفعلية آليات وإجراءات الرقابة والتدقيق الداخليين التي تمارسها الهيئات الرقابية الداخلية.

تشمل أيضا رقابة نوعية التسيير، تقييم قواعد تنظيم وأنظمة الهيئات الخاضعة لرقابته، ويتأكد من وجود آليات وأنظمة وإجراءات تضمن نظامية تسيير مواردها واستعمالاتها وحماية ممتلكاتها ومصالحها وكيفية سير وانجاز العمليات المالية والمحاسبية، وبهذه الصفة يقدم مجلس المحاسبة كل التوصيات التي يراها ملائمة لتدعيم آليات الوقاية والحماية والتسيير الأمثل وذلك بمحاربة كل أنواع الغش والممارسات غير قانونية وغير الشرعية التي تمس بالأخلاقيات وبواجب النزاهة التي تضر بالمال العام والممتلكات العمومية والتي تخلص إلى تطوير شفافية تسيير المالية العمومية¹.

لذا يساهم مجلس المحاسبة في مجال رقابته إلى تعزيز الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تؤثر بشكل سلبي وتحدث تقصيرا في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة والتي تضر بالأموال العمومية²

نلاحظ من كل هذا أن رقابة التسيير التي يمارسها المجلس من خلال الملاحظات والتوجيهات لا تحمل صفة العقاب فهي مجرد توصيات هادفة إلى تحسين تنفيذ الأموال العمومية، من خلال غرفه الوطنية دون أن يمنح هذه الصلاحية نوع من الاستقلالية للغرف الإقليمية التي تملك صلاحيات واسعة على النطاق المحلي للقيام بهذه الرقابة وذلك راجع لنقص والغموض لهذه الغرف في الرقابة على تسيير الجماعات الإقليمية والمؤسسات التابعة لها لتدارك التجاوزات على المستوى المحلي قبل تفشيته على المستوى الوطني كحالة وقائية³

الفرع الثاني: الآليات الإجرائية لمجلس المحاسبة في مراقبة المال العام

إلى جانب الأحكام الموضوعية هناك أحكام إجرائية تتعلق بدور مجلس المحاسبة في حماية المال العام من الفساد المالي، ويتجلى ذلك من خلال الآليات المتاحة للمجلس في سبيل القيام بالمهام المنوطة به، وتتجلى هذه الآليات على وجه الخصوص فيما يلي⁴:

¹ شريط زهير، رقابة التسيير على الجماعات المحلية، ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، 09-10 جانفي 2008، ص

124

² المادة 02 - فقرة 04 من الأمر 95-20

³ دواغر عفاف، المركز القانوني لهيئات الرقابة العليا في مجال المالية العامة، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه،

فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2012-2013، ص 40

⁴ حاحة عبد العالي، أمال يعيش تمام، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الملتقى

الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، 03 / 02 ديسمبر 2008، ص 05

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

أولاً: التدقيق والفحص

يعتبران من أساليب الرقابة، إذ يحق للمجلس أن يدقق في أي مستند أو سجل أو أوراق يرى حسب تقديره أنها ملازمة لقيامه بالرقابة على أكمل وجه، ويمكن أن يجرى التدقيق في مقر مجلس المحاسبة أو في مقر الهيئة الخاضعة للرقابة.

ثانياً: التفتيش والتحري

يحق لمجلس المحاسبة أن يقوم بالتفتيش والتحقيق والتحري والاطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابة العمليات المالية والمحاسبية الآزمة لتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته كما له سلطة الاستماع إلى أي عون في الهيئات الخاضعة لرقابته لقضاة مجلس المحاسبة في هذا المجال حق الدخول إلى كل المحلات التي تشملها أملاك جماعة عمومية أو هيئة خاضعة لرقابة المجلس عندما تتطلب التحريات ذلك.

ثالثاً: إعداد التقارير

وهي نوعان:

1. التقرير المبدئي.

وهو التقرير الذي يرفع إلى الجهة الوصية ويتضمن عرضاً للملاحظة التي تم اكتشافها نتيجة مراقبة العمليات المتعلقة بالجهات الخاضعة للرقابة، يبلغ هذا التقرير للجهات الوصية أو السلمية لإبداء رأيها وحججها.

2. التقرير السنوي:

وهو تقري يعد سنوياً ويرسل إلى رئيس الجمهورية يتضمن المعاينات والملاحظات والتقييمات الرئيسية الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة مرفقة بالتوصيات التي يرى أنه يجب تقديمها وكذلك ردود المسؤولين الممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية المرتبطة بذلك.¹

رابعاً: إصدار القرارات القضائية

نظراً لتمتع مجلس المحاسبة بالإختصاص القضائي فله الحق في إصدار قرارات ذات طابع قضائي، ولكن أقصى ما يمكنه إصداره في هذا المجال هو عقوبات مالية غرامات مالية .
والتقارير والأعمال التي يقوم بها المجلس يمكن أن تتوج بما يلي:

¹ مسعود راضي، دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام من الفساد المالي في التشريع الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 11، 2018، ص 575

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

1. قرار براءة الذمة: في حالة عدم وجود أي مخالفات مالية أو إستكمال الوثائق التي تعفي من العقاب.
2. قرار إدانة: ويتضمن عقوبات مالية في حق المسؤول أو العون الذي ارتكب المخالفة.
3. إحالة الملف إلى النيابة العامة 18: إذا لاحظ مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته وقائع يمكن وصفها وصفا جزائيا يرسل الملف إلى النائب العام المختص إقليميا بغرض المتابعات القضائية، ويطلع وزير العدل على ذلك، ويشعر مجلس المحاسبة بهذا الإرسال الأشخاص المعنيين والسلطة التي يتبعونها.
4. إحالة الملف إلى السلطة التأديبية: دعم المشرع بموجب الأمر رقم 10-02 صلاحيات ومهام مجلس المحاسبة بالمادة 27 مكرر والتي منحت لهذا الأخير صلاحية تحريك الدعوى التأديبية ضد المسؤول أو العون التابع لإحدى الهيئات الخاضعة لرقابته، إذا لاحظ هذا الأخير أثناء ممارسة رقابته وقائع من شأنها أن تبرر قيام الدعوى التأديبية وتحريكه ويتم إبلاغ الهيئة ذات السلطة التأديبية ضد المسؤول أو العون المعني بهذه الوقائع.¹

الفرع الثالث: تقييم اعمال مجلس المحاسبة في حماية المال العام

بالرغم من أهمية دور مجلس المحاسبة والمتمثل في الرقابة البعدية لأموال الدولة والتي تهدف إلى إرساء العدالة من خلال تطبيق قوانين المالية، إلا أننا نجد الكثير من النقائص التي يجب تداركها على أرض الواقع، والتي تقف حاجزا أمام ممارسة المجلس لهذه الوظيفة الرقابية.

فبالرغم من الإصلاحات المتتالية التي عرفها المجلس فإنه لم يرقى لبلوغ التصور الذي يصبو إليه، والشفافية التي يسعى إلى تحقيقها في تسيير الأموال العمومية، فقد بقيت هذه التصورات والأهداف التي تبدو مجرد فكرة حاملة، وكذلك بالنسبة للفعالية التي يرمي إلى ترسيخها في سبيل ترشيد الإنفاق العمومي ما هي إلا تصور ذهني.

اولا: النتائج الادارية لمجلس المحاسبة في حماية المال العام.

عدم الاكتراث بالتقارير التي يعدها المجلس، وإهمال مضمونها من ملاحظات وتوجيهات قيمة من شأنها تقوية قواعد ومبادئ الرقابة على الأموال العمومية.

تهميش الدور الاستشاري لمجلس المحاسبة، حيث لرئيس الجمهورية أو رئيس الهيئة التشريعية .. صلاحية إخطار المجلس لإبداء رأيه حول بعض المسائل والملفات ذات الأهمية الوطنية، لكن نادرا جدا ما يتم اللجوء إليه لإبداء رأيه حول هذه المسائل وحتى فيما يتعلق بالمشاريع التمهيدية لقانون المالية وضبط الميزانية التي أصبحت لا تعرض حتى على الهيئة التشريعية.

¹ مسعود راضي، مرجع سابق، ص 575-576

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

1. مذكرات وتقارير مجلس المحاسبة كألية لمكافحة الفساد

بما أن رقابة نوعية التسيير هي رقابة إدارية وليست قضائية فإن النتائج المترتبة عنها لا تحمل تلك الطبيعة الملزمة كتلك التي تتمتع بها الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة، إذ لا يملك فيها هذا الأخير سوى تقديم التوصيات والتوجيهات والاقتراحات اللازمة من أجل تفادي الأخطاء السابقة مستقبليا وتصحيحها والعمل على تحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح والهيئات المراقبة، ويرسلها إلى مسؤوليها وكذا إلى الوزراء والسلطات الإدارية المعنية¹.

وقد ألزمت الفقرة 5 من المادة 73 من القانون 95-20 المعدل والمتمم، مسؤولي الجماعات والهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة الذين أرسلت إليهم النتائج النهائية لعمليات الرقابة المنجزة، أن يبلغوها لهيئات المداولة لتلك الجماعات والهيئات في أجل شهرين، ويخطر المسؤولون المهنيون مجلس المحاسبة بهذا التبليغ، وتتمثل هذه النتائج فيما يلي:

2: الرسائل والمذكرات

أ. رسالة رئيس الغرفة

وهي رسائل يرسلها رئيس الغرفة المختصة مسؤولي الهيئات التي تخضع لرقابته، وتتضمن المعايير المتعلقة بالوقائع والحالات والمخالفات التي تلحق إما ضررا بالخزينة العمومية أو بأموال الهيئات المراقبة ذاتها، إما قبض أو حيازة مبالغ بصفة غير قانونية من قبل أشخاص طبيعيين أو معنويين، وعلى مسؤولي المصالح والهيئات المعنية الإجابة عما ورد في هذه الرسالة ضمن الأجل الذي يحدّد لهم من قبل مجلس المحاسبة².

ب. المذكرة الاستعجالية

في حالة معارضة وقائع أو مخالفات تلحق إما ضررا بالخزينة العمومية أو بأموال الهيئات المراقبة ذاتها، أو في حالة قبض أو حيازة مبالغ بصفة غير قانونية من قبل أشخاص طبيعيين أو معنويين، واقتضى الأمر أن تبلغ السلطات الرئاسية أو الوصية" الولايات، الوزارات "أو كل سلطة أخرى مؤهلة قانونا وهي غالبا ما تكون وزارة المالية بهذه الأوضاع، فإن هذا التبليغ يتم بموجب رسائل رؤساء الغرف كما سبق بيان ذلك، رغم أن موضوع التبليغ واحد، وإنما يتم تبليغ هذه السلطات بموجب مذكرات استعجالية ترسل إليها من طرف

¹ المادة 73 من الأمر رقم 95-20، معدّل ومتمّم

² المواد 24، 25، 73 الفقرة 02 من نفس الامر وكذا المادة 47 من المرسوم رقم 95-377

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

رئيس مجلس المحاسبة، وعلى السلطات المرسل إليها أن توفي مجلس المحاسبة بنتائج تخصصها لهذه المذكرات ضمن المهلة القانونية التي حددها لها¹

كما توجه الرسائل الاستعجالية في فرنسا من قبل رئيس مجلس المحاسبة إلى الجهات الرئاسية والوصية المعنية وكذا إلى وزارة المالية، لكن على خلاف ما هو عليه الحال في الجزائر، فإن موضوع الرسائل الاستعجالية يختلف عن موضوع رسائل رؤساء الغرف، حيث يتضمن الإخطار بالمخالفات الأكثر خطورة ويوصي بالإصلاحات المرجوة بشأنها ويجب أن يتم الرد على هذه الرسائل خلال ثلاث أشهر، لكن وكما هو الحال في الجزائر، لا توجد عقوبة مقررة في حالة عدم احترام هذا الالتزام، غير أنه يلاحظ أن مختلف تدخلات مجلس المحاسبة في فرنسا تحسنت ابتداء من تاريخ صدور قانون المالية المؤرخ في 1995/12/30 الذي نصّ على تبليغات المجلس التي يتم الرد عليها خلال ستة 6 أشهر ستكون قانون محل مراسلة اللجان البرلمانية.²

ولعل الاختلاف بين موضوع الرسائل الاستعجالية وموضوع رسائل رؤساء الغرف هو تضمنه إخطار بالمخالفات الأكثر خطورة ويوصي بالإصلاحات المرجوة بشأنها، كما أنها توقع من طرف رئيس المجلس كما أنها ترسل مباشرة للولاة وللوزارات وليس للهيئات التي خضعت للرقابة.³

ج. المذكرات المبدئية

يرسل المذكرات المبدئية رئيس مجلس المحاسبة إلى السلطات المهنية، ليحيطها علما بما عاينه ولاحظه من نقائص موجودة في النصوص المسيّرة لشروط استعمال وتسيير الأموال والمحاسبات والوسائل الخاصة بالهيئات التي كانت محل رقابته، ويرفق هذه المعينات والملاحظات بالتوصيات التي يعتقد أنه من واجبه تقديمها، وعلى الجهات المرسل إليها كذلك إفادة المجلس بالنتائج التي تخصصها للإجابة على هذه المذكرات⁴

لذلك تبقى تدخلات مجلس المحاسبة أمام الرأي العام هزيلة جدا ومقتصرة على التقرير السنوي العام الذي يرسله لرئيس الجمهورية والذي لديه كل السلطة التقديرية في نشر هذا التقرير كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية، إضافة إلى ذلك أن الاطلاع على هذا التقرير في الجريدة الرسمية من العموم يكون محدودا جدا، بسبب التأخر الكبير في نشره، فهذا التقرير السنوي العام المعد لسنة 1995 لم ينجز ولم تتم المصادقة عليه

¹ المادة 47 من المرسوم الرئاسي 95-377

² بن حسين صديق، مرجع سابق، ص 255

³ نفس المرجع، ص 255

⁴ المادة 62 من الأمر رقم 95-20 معدّل ومتمّم، مرجع سابق، والمادة 48 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

من لجنة البرامج والتقارير إلا في تاريخ 05 فيفري 1997 ، ولم ينشر بالجريدة الرسمية إلا في تاريخ 19 نوفمبر 1997 ، وكذا التقرير السنوي لسنتي 1997 / 1996 المعد عن هاتين السنتين، ولكن المصادقة عليه من طرف لجنة البرامج والتقارير لم تتم كذلك إلا في 31 / 05 / 1998 ولم ينشر في الجريدة الرسمية إلا بتاريخ 28 / 02 / 1999 ، لكن بداية من سنة 2019 شهدت عملية النشر تحسنا من خلال نشر كل من تقارير سنة 2018 و 2019 و 2020 و 2021 في الجريدة الرسمية في شهر ديسمبر من كل سنة كما تم نشر التقارير السنوية في موقع مجلس المحاسبة بأثر رجعي منذ سنة 2011 موقع مجلس المحاسبة الجزائري وهذا يحاكي ولو بطريقة غير مباشرة ذكرى التقرير السنوي الفرنسي الذي كان في بداية الأمر سنة 1807 سرىا ولا يرسل إلا لرئيس الدولة وحده، ولم يتم إرساله إلى البرلمان إلا ابتداء من سنة 1832 ، ولم يصبح التقرير ذا طابع عام إلا في سنة 1938 لكن ابتداء من سنة 1991 أصبح من الضروري في فرنسا استعمال مصطلح الجمع لأنه في 03 / 01 / 1991 قرر مجلس الوزراء السماع لمجلس المحاسبة أن ينشر تقارير متميزة عن التقرير السنوي حول مواضيع ذات أهمية تتطلب كشف خاص، فاغتم المجلس الفرصة واستعمل هذه الحرية الجديدة ونشر ابتداء من سنة 1991 اثني عشر تقريرا خاصا خلال أربعة سنوات، أي بين سنة 1991 وسنة 1995.¹

لذلك يبقى الأمل معقودا على المشرع بالدرجة الأولى وعلى الهيئات الفاعلة في بناء جهاز محاسبة قوي، وفي مقدمتها رئيس الجمهورية وبعده رئيسا الغرفتين في البرلمان ورئيس المجلس نفسه، اقتداء بما حصل من تطور إيجابي في مسار مجلس المحاسبة الفرنسي والحرص على نشر تقرير مجلس المحاسبة بعد المصادقة عليه مباشرة من طرف لجنة البرامج والتقارير قبل نهاية الثلاثي الأول للسنة وعدم الانتظار إلى غاية شهر ديسمبر كما هو جاري به العمل حاليا فالجنة المذكورة تصادق عليه في شهر ماي أو جوان وينشر في الجريدة الرسمية في شهر ديسمبر مما يحول دون استنثاره من طرف البرلمان وتدارك النقائص في السنة الموالية للسنة المعنية بالتقرير .

ثانيا: النتائج القضائية لمجلس المحاسبة في حماية المال العام.

1. التقرير المفصل

يتم اللجوء إلى التقرير المفصل في ثلاث حالات وهي كالتالي:

الحالة الأولى: إذا تم الكشف عن وقائع قابلة للوصف الجزائي حسب قانون العقوبات، حيث تصادق تشكيلة المداولة المختصة على تقرير مفصل تدون فيه جميع الوقائع ويتم التوقيع عليه من طرف رئيس التشكيلة

¹ بن حسين صديق، مرجع سابق، ص 261

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

والمقرّر وكاتب الضبط ويرسل رفقة عناصر الإثبات اللّزمة إلى رئيس مجلس المحاسبة والذي يوجّهه بدوره إلى الناظر العام قصد إحالته على الهيئات القضائية المختصة¹.

الحالة الثانية: إذا تم الكشف عن مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية حسب الحالات المنصوص عليها في المادتين 88 و 91 من الأمر رقم 20 - 95 المعدّل والمنمّم تصادق تشكيله المداولة المختصة على تقرير مفصّل، يتم توقيعه من طرف رئيس التشكيلة والمقرّر 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 الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية².

الحالة الثالثة: وتدخل ضمن علاقة مجلس المحاسبة برئيس الجمهورية، حيث نصت المادة 17 من الأمر رقم 20 - 95 على أنه: "يمكن مجلس المحاسبة أن يعلم رئيس الجمهورية "بينما في المادة 16 المعدلة بموجب الأمر رقم 02 - 10 فقد استعمل عبارة" يطلع مجلس المحاسبة رئيس الجمهورية " مع الإشارة أن المشرع لم ينص على الإجراءات الواجب اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية بعد عملية الاطلاع أو الإعلام. وعليه فليس هناك ما يفيد في علاقة مجلس المحاسبة برئيس الجمهورية بأن الإخطار الذي يقوم به مجلس المحاسبة هو أيضا إجراء وجوبي، كما أن السؤال الذي يطرح نفسه، لماذا لم ينص المشرع على إمكانية إخطار رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة لمجلس المحاسبة بكل مسألة أو قضية تدخل في اختصاصه؟³

2. التقرير السنوي العام

يعتبر التقرير السنوي من أهم الآليات التي تعبر على شفافية الرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة، حيث يمثل وثيقة هامة لإبلاغ الرأي العام والسلّطين التشريعية والتنفيذية حول كيفية تنفيذ قانون المالية وميزانية الدولة وكذا بلوغ الأهداف المحددة والكفاءة والفعالية والصعوبات التي اعترضت الوصول إلى النتائج⁴، إذ يمكن السّلطة التنفيذية من الوقوف على حقيقة النقائص التي تقع أثناء تنفيذ الميزانية العمومية والعمل على تصحيحها وتفاديها في الميزانيات المقبلة، ومن جهة أخرى يمكن السّلطة التشريعية من الاطلاع بصفة

¹ لمادتان 44 و 45 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377

² المادتان 44 و 46 من نفس المرسوم الرئاسي

³ بلودنين أحمد، مجلس المحاسبة في الدستور الجزائري بين السلطة والحرية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2016، ص ص 93 - 92

⁴ ساجي فاطمة، الشفافية كأداة لتسيير المالية العامة، مذكرة الماجستير، تخصص تسيير المالية العام، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أوبكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2011، ص 278

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحكومة المال العام .

دورية على النشاط المالي للحكومة وتقدير مستوى أدائها، كما يساهم في ترقية الشفافية والنفاذ إلى المعلومة وتتوير الرأي العام لا سيما بعد القيام بعملية النشر في الجريدة الرسمية وتداوله من طرف أجهزة الإعلام بالتعليق والتحليل مما يجعل منه مرآة للتسيير العمومي¹

ويحتوي التقرير السنوي العام الذي يعده مجلس المحاسبة على المعايينات والملاحظات والتقييمات الرئيسية الهامة الناجمة عن أشغاله وتحرياتة، مرفقة بالتوصيات التي يرى أنه من واجبه تقديمها وكذلك ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الرئاسية والوصائية المعنية المرتبطة بها.²

ويختص بإعداد التقرير السنوي لجنة مختصة تسمى لجنة البرامج والتقارير التي تتألف من رئيس مجلس المحاسبة رئيسا، نائب رئيس المجلس، الناظر العام، رؤساء الغرف، المقررون العامون، ويساعد اللجنة عند الاقتضاء المديرون العامون للأقسام التقنية وكل مسؤول أو مساعد آخر في مجلس المحاسبة من شأنه أن ينيير لها الطرق في مسائل خاصة ذات علاقة بأعمالها بحكم نشاطه أو اختصاصه، بإتباع الإجراءات التي حددها المرسوم الرئاسي رقم 95-377³، حيث يتولى رؤساء الغرف إرسال جميع المعايينات والملاحظات المترتبة عن أعمال مجلس المحاسبة والقبالة للإدراج في التقرير السنوي إلى المقرر العام المختص، من أجل عرضها على اللجنة سالفة الذكر والحصول على موافقتها، وبعد ذلك يعد رئيس الغرفة المعني مشروع مذكرة إدراج ويحيله على المقرر العام الذي يتولى دراسته بمعونة رئيس الغرفة وعلى ضوء ملاحظات المقرر العام يتم ضبط نص مشروع مذكرة الإدراج الواجب عرضها على لجنة البرامج والتقارير.⁴ حيث يتولى بعدها رئيس مجلس المحاسبة إرسال تلك المذكرات إلى مسؤولي الهيئات المعنية من أجل تقديم توضيحاتهم في أجل لا يقل على شهر واحد، وبانتهاء الأجل المحدد يقوم المقرر العام بإعداد مشروع التقرير السنوي على ضوء الأجوبة التي تحصل عليها ويعرضه للمصادقة من طرف لجنة البرامج والتقارير .

ويرجع العمل بالتقرير السنوي إلى القانون الفرنسي منذ تأسيس مجلس المحاسبة في سنة 1807 ، ويرى فقهاء القانون الفرنسي أن هذا الإجراء ما هو إلا امتداد لعرائض التنبيه التي كانت تقدمها البرلمانات

¹ سويقات أحمد، مرجع سابق، ص 179

² المادة 16 الفقرة 02 من الأمر رقم 95-20 معدّل ومتمّم

³ المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج ر، رقم 72

⁴ المادة 53 من الأمر رقم 95-20 معدّل ومتمّم، والمادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

إلى الملك في عهد النظام الإقطاعي، وأصبح في عهد هيئات الرقابة المالية التي سبقت تأسيس مجلس المحاسبة كوسيلة لإعلام الهيئة التشريعية بوضعية التسيير المالي¹.

ولقد ارتبط التقرير العمومي في مضمونه وشكله بالتحويلات التي عرفها النظام السياسي الفرنسي، وفي مرحلة موالية أصبح يرسل كذلك إلى الهيئة التشريعية، ثم تقرر نشره لأول مرة في سنة 1938 ليتم إلغائه بتقرير مختصر حول نشاطات مجلس المحاسبة لمدة سبع سنوات، ومنذ قانون 07 أكتوبر 1946 وبقيّة القوانين اللاحقة له، استقر استعماله بالشكل الذي يعرف حاليا، أي كوسيلة لإعلام رئيس الجمهورية وكذلك الهيئة التشريعية وإعلام المواطنين بمضمونه عن طريق النشر في الجريدة الرسمية².

أما بالنسبة للقانون الجزائري، فقد ورد ذكر التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لأول مرة في القانون رقم 08-05 حيث اعتبره المشرع في المادة 56 منه كأداة لاطلاع رئيس الجمهورية بالنشاط المالي للهيئات العمومية والمؤسسات الاشتراكية وأقر نشره كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية بواسطة مرسوم، أما في ظل القانون رقم 32-92 الذي ألغى القانون السابق، عرف التقرير السنوي تطورا نوعيا من خلال إقرار إرساله للهيئة التشريعية إضافة إلى رئيس الجمهورية كما تم إقرار نشره في الجريدة الرسمية لكن يرجع ذلك لكل من رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني³، أما بصدور الأمر رقم 20-95 المعدل والمتّم بالأمر رقم 10-02، فقد حدد بشكل عام مضمونه والجهات التي يرسل إليها وهي: رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول⁴.

كما أقر النشر الكلي أو الجزئي في الجريدة الرسمية، كما تحقّق في ظل هذا القانون تطورا آخر لم يكن سابقا يتمثّل في نشر التوضيحات التي يقدمها مسؤولي الهيئات والسلطات المعنية حول الملاحظات التي تضمّنها تقرير مجلس المحاسبة، لكن بصدور دستور 2020 شهد ذلك تراجعا من خلال تقليص الجهات الموجه لها هذا التقرير وقصرها على رئيس الجمهورية دون غيره بموجب المادة 199 فقرة 04 بنصها على ما يلي: "يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية ويتولى رئيس المجلس نشره وبالتالي إقرار جهة واحدة يرفع لها التقرير وهي رئيس الجمهورية ومنح صلاحية النشر لرئيس مجلس المحاسبة مع ما يمكن أن يقال في مجال استقلالية وتبعية رئيس المجلس لرئيس الجمهورية، يتميز التقرير السنوي العام بمميزات ثلاث وهي:

¹ بن حسين صديق، مرجع سابق، ص 257

² نفس المرجع، ص 257

³ المادة 12 و 13 من القانون رقم 90-32

⁴ وهذا ما تضمنه التعديل الدستوري لسنة 2016 في نص المادة 192

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

-التقرير السنوي وثيقة نقد موضوعية: التقرير السنوي وثيقة نقد موضوعية حول بعض أنواع التسيير المالي المتنازع فيه أو غير المطابق للقانون، لأنه يتضمن ملاحظات وانتقادات موضوعية مجملة حول تصرفات وزارة أو إدارة معينة قصد التنبيه إلى الأخطاء وعدم الصّحة القانونية وتنمية النظرة إلى الإصلاح والتّحسن.

ومما يزيد من موضوعية الانتقادات والملاحظات التي يبديها المجلس، أن هذه الملاحظات والانتقادات لا يمكن تثبيتها بصفة نهائية في أي تقرير من التقارير التي يعدها المجلس إلا بعد تمام الإجراءات التناقضية الكتابية أو الشفوية، فضلا عن أنه من حق كل السّطات والأجهزة التي تكون محل الانتقادات والملاحظات أن تجيب عمّا وجه إليها من تلك الملاحظات والانتقادات في التقرير السنوي العام نفسه.

-التقرير السنوي العام يعد عملا جماعيا متخصصا: التقرير السنوي العام ليس عملا شخصيا، بل هو عبارة عن ملخص ناتج عن عمل جماعي مشترك يتميز بالتقائية وبالاستقلالية التامة، يتم إنجازه من طرف قضاة يتمتعون بحصانة عدم القابلية للعزل، هذا العمل الجماعي المشترك قبل أن يدرج في مشروع التقرير السنوي العام، يكون موضوع فحص متتابع من طرف مستشاري الغرف ورؤسائها، وبعدها يعرض على المقرّر العام الذي يتفحصه ويتأكد من مدى مطابقته مع ال توجيهات المنهجية لرئيس مجلس المحاسبة شكلا ومضمونا، وأخيرا يعرض التقرير على لجنة البرامج والتقارير التي تقوم بدراسته والمصادقة عليه.

-التقرير السنوي العام وثيقة انتقائية: يتميز التقرير السنوي العام بأنه تقرير انتقائي لا يكرّر وصف الأخطاء والمخالفات أو عدم الصّحة القانونية التي يسجلها، إنما يتضمن الملاحظات الأكثر أهمية بالنسبة للسلطات المسؤولة من حيث المرمى والمثالية، كي تحافظ على القيام بمهامها على أحسن وجه، هذه الانتقائية في عرض الملاحظات والانتقادات الواردة في التقرير السنوي العام تشكّل من حيث الأصل قاعدة في عمل المجلس¹.

3. الجهات التي يوجّه إليها التقرير السنوي.

لقد قضى الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم² بأن يرسل مجلس المحاسبة التقرير السنوي العام بداية إلى رئيس الجمهورية ثم يرسل نسخة منه إلى الهيئة التشريعية، في حين أن دستور 1996³ ينص على أن يعد مجلس المحاسبة تقريرا ويرفعه لرئيس الجمهورية، وبصدور التعديل الدستوري لسنة 2016 وسع هذا الأخير من دائرة الجهات الموجه لها التقرير لتشمل كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي

¹ بن حسين صديق، مرجع سابق، ص 259

² المادة 16 / 3 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم

³ بموجب المادة 170 الفقرة 02 من دستور 1996

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

الوطني والوزير الأول¹ ليتراجع بعد ذلك المؤسس الدستوري من خلال دستور سنة 2020 وذلك بقصر الجهة الموجه لها التقرير في رئيس الجمهورية دون غيره، وهذا ما يشكل تراجعاً سافراً في شفافية التقرير السنوي وتقليصاً لفعاليتيه وأهميته فالحكمة من وجود هذا النوع من التقارير هو إضفاء الشفافية وعملية الإفصاح من خلال إشراك السلطة التشريعية والتنفيذية في عملية التقييم وتمكينها من سلطة الاطلاع لما يمثله هذا التقرير من أهمية في مجال ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة والنشاطات القطاعية وكذا تقييم السياسات العامة².

وينشر التقرير السنوي كلياً أو جزئياً في الجريدة الرسمية، بعد إرساله لرئيس الجمهورية، وحسب ما يفهم من نص المادة 16 المذكورة أعلاه، أن لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في نشر التقرير السنوي كلياً أو جزئياً مما يشكل خرقاً صارخاً لصفة العمومية التي هي ميزة أساسية في هذا التقرير وكذا لمبدأ الشفافية³، وأنه "يمكن بمبادرة من رئيس الجمهورية أو من رئيس المجلس الشعبي الوطني نشر التقرير السنوي كلياً أو جزئياً في الجريدة الرسمية بموجب مرسوم رئاسي⁴ .

جاء التعديل الدستوري 2020 بأحكام جديدة تتعلق بالتقرير الذي يعده مجلس المحاسبة، فبعدما كان التعديل الدستوري لسنة 2016 ينص على أن مجلس المحاسبة يعد تقريراً يرسله إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، أصبحت المادة 199 من التعديل الدستوري لسنة 2020 تنص على أن مجلس المحاسبة يعد تقريراً يرسله إلى رئيس الجمهورية، ويتولى رئيس المجلس القيام بنشره⁵. ويعد النشر حكم جديد من صميم الوقاية من الفساد ومكافحته، حيث كان من الصعب الاطلاع على تقرير مجلس المحاسبة، فالنشر يغني عن الالتزام بإرسال التقارير إلى الأطراف السالفة الذكر، وهو تكريس للشفافية في تسيير الأموال العمومية. ويعتبر التقرير السنوي من أهم الأعمال التي تنتبثق عن مجلس المحاسبة، نظراً لكونه يصدر من جهة مستقلة ومختصة وتتميز بالطابع القضائي، مما يعطي أعماله أكثر مصداقية ونزاهة وحياد، كما أن هذا التقرير يعكس الوضعية الفعلية للتسيير وأفاق المالية العمومية، فيحتوي هذا التقرير على جميع المعاينات والملاحظات والتقييمات الرئيسية الناجمة عن أشغال مجلس المحاسبة،

¹ بموجب المادة 192 من دستور 2020

² بن حسين صديق، مرجع سابق، ص 259

³ وهذا ما ذهبت إليه أيضاً المادتين 12 و 13 من القانون رقم 32 - 90 المعدل والمتمم

⁴ المادة 4/56 من القانون رقم 05 - 80

⁵ رابحي كريمة، المستجد في الرقابة المالية لمجلس المحاسبة في التعديل لسنة 2020، مجلة قضائياً معرفية، المجلد 02،

العدد 04، ديسمبر، 2022، ص 80

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

مرفقة بالتوصيات الضرورية إلى جانب ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية بذلك.¹

أما عن إلزامية تطبيق التوصيات التي يخرج بها المجلس بعد كل تحقيق وعملية رقابة فهي غير بحسب رأي رئيس مجلس المحاسبة، من زاوية أنه في حال تم إلزام المؤسسات العمومية أو الجماعات المحلية بتوصيات مجلس المحاسبة سينقل المسؤولية منها إلى المجلس، ف سابقا كان المجلس يقوم بعملية الرقابة وإنهاءها بمجموعة من التوصيات من أجل حسن تسيير المال العام، غير أنه تم حاليا إنشاء برنامج من أجل الاطلاع على مدى تطبيق التوصيات المقترحة من طرف هذا الأخير.²

إن مالا ريب فيه هو قيمة ومكانة مجلس المحاسبة ومجهوداته من خلال رقابته تدفع كل الخاضعين لرقابته والمسؤولين بصفة خاصة إلى توخي الحذر والدقة في تنفيذ العمليات المالية والحرص على تطبيق اللوائح والتنظيمات والتعليمات المالية مما يستدعي منع وقوع الكثير من المخالفات التي يفترض حدوثها لولا اعتماد رقابة هذا المجلس، باعتباره أعلى هيئة تمارس رقابة بعيدة على أموال الدولة ويحرص على تطبيق قواعد الميزانية وقوانين المالية من خلال الهيئات الخاضعة له .

وقد كشف مجلس المحاسبة عن حجم التجاوزات في عدة هيئات للدولة، ففي تقرير ورد عن مجلس المحاسبة كشف بين ثناياه عدة تجاوزات وخروقات في تسيير المجلس الشعبي الوطني في الفترة الممتدة بين سنة 2001 وسنة 2005، حيث أشار التقرير إلى أن إدارة المجلس الشعبي الوطني كانت تلجأ إلى بعض وصولات الطلب عوض الفواتير لتسديد قيمة ما حصل عليه المجلس من خدمات أو سلع، وكشفت التحقيقات أن بعض وصولات الطلب لا تتضمن أية تفاصيل عن السلعة أو الخدمة المقدمة.

ويشير التقرير إلى أن مستحقات دفعت على أساس فواتير نموذجية فقط، مع أن التسديد يجب ألا يتم إلا بعد تقديم الفاتورة النموذجية، ووصل الطلب ومحضر الاستلام والفاتورة النهائية، ويعدد التقرير الحالات بالتفصيل.

كما اعتمدت إدارة المجلس على نسخ للفواتير تصعب قراءتها، وخلص إلى أن عددا من الفواتير يصعب قراءة محتواها وليست قانونية، ولا تتضمن لا رقما ولا تسجيلا ولا المراجع الخاصة بالموارد.

¹ هنان مليكة، بواب بن عامر، مرجع سابق، ص 25 وما يليها.

² رابحي كريمة، مرجع سابق، ص 80

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

ووقف التقرير كذلك عند عدة تجاوزات أخرى تتعلق بقطع الغيار والعجلات المطاطية، واستغرب أنه لا يوجد أي جرد خاص بها، ووصل إلى أن المجلس دفع ما قيمته 379 مليون سنتيم جزائري مقابل قطع غيار ميكانيكية، و547 مليون سنتيم جزائري مقابل عجلات مطاطية. وأشار التقرير إلى أن تحفا ولوحات فنية تم اقتناؤها بمبالغ خيالية لم يتم إدراجها ضمن الجرد الخاص بممتلكات المجلس.

ومن هنا تظهر أهمية مجلس المحاسبة ودوره في التحري والكشف عن الصفقات المشبوهة، غير أنه ومن أجل أداء مجلس المحاسبة لدوره في مواجهة الصفقات المشبوهة وحماية المال العام، فقد كرس المشرع له مهام وصلاحيات كبيرة فيظهر من خلال المواد من 55 إلى 58 من التحري والتحقق في العمليات المالية التي تقوم بها الهيئات الخاضعة له وكذا مدى مطابقتها لقواعد الميزانية وقوانين المالية وبعد انتهائه من المهام يقوم بإصدار تقرير عن النتائج التي يتوصل إليها وبعدها يعمل على نشره في الجريدة الرسمية، غير أن الواقع يثبت أنه لم يؤد هذه المهمة على أكمل وجه بالرغم من أن القانون يلزمه بهذا الإجراء مما يخلف آثارا سلبية على سير المجلس فيمس بشفافية مبادئه وأسسها وبمصادقية قراراته¹.

وبالنظر إلى المواد 37 و38 من الأمر رقم 90-32 فإنه يلاحظ أن المجلس يضمن لقضاته حماية من أي الضغوطات والاعتداءات التي قد يتعرضون لها أثناء قيامهم بمهامهم لكن من الناحية العملية هذه الحماية غائبة سواء على المستوى المادي أو القانوني، وعليه فإن قضاة مجلس المحاسبة لا يمكنهم تأدية المهام الموكلة إليهم بشكل جدي ودقيق ونزيه.

فمن أجل أداء مجلس المحاسبة لدوره في مواجهة الصفقات المشبوهة وحماية المال العام، لا بد أن يؤدي قضاة مجلس المحاسبة مهامهم بكل استقلالية، بالإضافة إلى توافر الضمانات القانونية اللازمة لأدائهم المهام الموكلة إليهم².

وبالنظر إلى المواد 61-67-82-86-87-89-90 فإن مجلس المحاسبة يوقع عقوبته في حالة اكتشافه للتجاوزات والمخالفات التي يرتكبها المحاسبون العموميون والأمرون بالصرف أثناء قيامهم بمهامهم، غير أن مجلس المحاسبة في تنفيذه لهذه العقوبات محدود مما يزيد من حدة هذه المخالفات . حيث أن أقصى ما يملكه هو طلب المخالفين للتحقيق الجنائي والإداري وقراراته لا تحوز أية حجية ولا يملك إلا التوصية¹.

¹ بوزيرة سهيلة، مواجهة الصفقات المشبوهة، رسالة الماجستير في القانون الخاص، نخصص قانون السوق، كلية الحقوق، جامعة جيجل، 2008، ص123.

² نفس المرجع.

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

كما أن الصلاحيات التي خولها المشرع لمجلس المحاسبة والتي تقوم على اكتشاف المخالفات ماهي إلا اتهام بالتقصير وينبغي أن يقوم هذا الاتهام على أدلة إثبات صحيحة ومستمدة من أصول ثابتة ومن الصعوبة الحصول على تلك الأدلة.

المطلب الثاني: التحقق من مدى تنفيذ القوانين والسياسات المالية.

يتمثل التحقق من مدى تنفيذ القوانين والسياسات المالية، في تقييم مدى التزام الهيئة الخاضعة للرقابة بالقواعد، الأنظمة والقوانين أو قرارات الميزانية العامة أو السياسة العمومية والقواعد المقررة أو الشروط التي تحكم تحصيل الإيرادات وإنفاق واستخدام المال العام، وكذا المبادئ العامة التي تحكم الإدارة المالية السليمة للقطاع العمومي وسلوك الموظفين الحكوميين.²

تدخل صلاحية التحقق من مدى تنفيذ القوانين والسياسات المالية ضمن رقابة الانضباط والتي تعني أن يتولى مجلس المحاسبة الرقابة على الموظفين الإداريين، وتشمل أيضا أعمال كل من يقوم بإدارة الأموال العمومية أو يدخل فيها دون أن تكون له صفة قانونية³، حيث يتولى مجلس المحاسبة عند مراقبة تسيير مصالح الدولة والهيئات العمومية المختلفة والجماعات المحلية التأكد من احترام قواعد الانضباط الميزانياتي والمالي سواء بصفة تلقائية أو بعد إخطاره من طرف السلطات المؤهلة (وزير المالية، وزير الداخلية،... إلخ) فيما يخص الوقائع التي تنسب إلى الأطراف الخاضعة لسلطتهم⁴.

سوف نحاول في هذا المطلب غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية (الفرع الأول)، وإجراءات غرفة الانضباط (الفرع الثاني)، والنتائج المترتبة عن رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية العمومية (الفرع الثالث)

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، المدينة، 2013، ص 12

² موساوي عبد العزيز، مداحي عثمان، تفعيل مساهمة مجلس المحاسبة في ترقية الحكم الراشد وفقا لرؤية الانتوساي وفقا للتعديل الدستوري 2020، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 07، العدد 01، 2021، ص 393

³ عبد العزيز عزة، اختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في الجزائر، مجلة التواصل في العلوم الإنسانية والاجتماعية عدد 32، 2012، ص 159

⁴ وذلك وفقا لما نصت عليه المادة 101 من الأمر رقم 95-20 السابق الإشارة إليه

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

الفرع الاول: غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

إن غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية هي تشكيلة متخصصة في مجلس المحاسبة مكلفة بالتحقيق والحكم في الملفات التابعة لمجال اختصاصها.

يتم إخطارها من طرف التشكيلات الداخلية لرقابة مجلس المحاسبة أو من طرف السلطات العمومية وأجهزة الرقابة والتفتيش الخارجية في حالة ما إذا سجلت مخالفات أو وقائع من شأنها تبرير استخدام صلاحياتها القضائية.

تبت غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية طبقا للمادتين 88 و 91 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة في مسؤولية الأعوان في حالة ارتكاب مخالفات لقواعد الانضباط لا سيما الأخطاء أو المخالفات التي تشكل خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية.

أولا: تنظيم غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية العمومية

تتضمن المادة 51 من الأمر رقم 10-92 المعدلة بموجب المادة 12 من الامر 10-02 على انه تتشكل غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، زيادة على رئيسها من قضاة بينهم ستة(06) مستشارين على الأقل.

يعين رئيس مجلس المحاسبة المستشارين بموجب امر حسب الكيفيات المحددة في النظام الداخلي.

لا تصح مداوات غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية إلا بحضور أربعة (04) قضاة على الأقل زيادة على رئيسها¹، وتتكون غرفة الانضباط عندما تجتمع في تشكيلة مداولة من رئيسها وأربعة (04) مستشارين على الأقل²

إلا ان غرفة الانضباط اصبحت تلعب دورا بارزا إزاء تحريك إجراءات التحقيق، حيث اصبح رئيسها هو المسؤول والمكلف بفتح إجراءات التحقيق وتعيين المقررين ويتوصل بالتقارير، فأصبح بذلك لها دور كبير وحاسم في عملية لرقابة.

¹ المادة 51 من الأمر من الأمر 95-20

² المادة 38 من المرسوم الرئاسي 95-377

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

ثانيا: نطاق عمل غرفة الانضباط

إذا عاين المجلس مخالفات لهذه القواعد سواء تعلق الأمر بأخطاء أو مخالفات متعمدة والتي يترتب عنها فرقا واضحا للأحكام التنظيمية المطبقة على استعمال وتسيير الأموال العمومية، فإنه يقوم بتحميل المسؤولية المترتبة عن تلك الأخطاء والمخالفات للجهات المعنية ومن ثم الحكم على مرتكبي تلك المخالفات بغرامات في حالة ثبوت مسؤوليتهم عنها¹.

وتعتبر مخالفة لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، الأخطاء أو المخالفات التي تشكل خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتلحق ضررا بالخزينة أو بهيئة عمومية وقد عدت المادة 88 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم في خمسة عشر (15) حالة تمثل مخالفة لقواعد الانضباط في تسيير الميزانية والمالية وهي كالتالي:

1. خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات.
2. استعمال الاعتمادات التي تمنحها الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية أو الممنوحة بضمان منها لأهداف غير الأهداف التي منحت من أجلها صراحة.
3. الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقا للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية.
4. الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.
5. خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء، إما تجاوزا ما في الاعتمادات، وإما تغييرا للتخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة.
6. تنفيذ عمليات النفقات الخارجية بشكل واضح عن هدف أو مهمة الهيئات العمومية.
7. الرفض غير المؤسس للتأشيريات أو العراقيل الصريحة من طرف الرقابة القبلية أو التأشيريات الممنوحة خارج الشروط القانونية.
8. عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات وسجلات الجرد، والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية.
9. التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة .

¹ موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة دكتوراه، شعبة تسيير المؤسسات، قسم علوم التسيير، باتنة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر،

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

10. كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية التي كانت موضوع اقتطاع من المصدر في الآجال، ووفق الشروط التي أقرها التشريع المعمول به.
11. التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامة تهديدية أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء.
12. الاستعمال التعسفي للإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أسس غير قانونية أو غير تنظيمية.
13. أعمال التسيير التي تتم باختراق قواعد إبرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية.
14. عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك العمومية التي لم تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزات من طرف الإدارات والهيئات العمومية¹.
15. تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه .
- يظهر من خلال نص المادة 88 أعلاه أن المشرع الجزائري قام بتعداد مخالفات قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية على سبيل المثال لا على سبيل الحصر وذلك راجع لعدم إمكانية الحصر الدقيق والشامل للمخالفات والأخطاء التي تتميز بالسرعة والتطور والتأقلم مع النصوص القانونية².
- وتتجر على هذا النوع من الرقابة جملة من العقوبات القانونية على المخالفات سالفه الذكر التي يرتكبها الموظفون الإداريون بمناسبة القيام بوظائفهم، والتي تشكل خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئات عمومية وتتمثل هذه الجزاءات في فرض غرامات على حسب مقتضى الحال في حق مرتكبي هذه المخالفات لا تتعدى قيمتها المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكاب المخالفة وإذا تعددت الغرامات فإنه لا يمكن الجمع بينهما إلا في حدود المبلغ الأقصى المذكور سابقا.
- إذا كانت المخالفة التي يرتكبها العون أو الممثل أو القائم بالإدارة في الهيئة العمومية الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة تمثل خرقا لأحكام تشريعية أو تنظيمية أو تتجاهل التزامات لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحه أو لغيره على حساب الدولة أو هيئة عمومية، فإن المبلغ الأقصى للغرامة يكون ضعف مبلغ المرتب السنوي للموظف.

¹ بن حسين صديق، المرجع السابق، ص 251

² شرشاري فاروق، مقتضيات الحكم الراشد: عوامل تحقيق التنمية المحلية المستدامة، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، بجاية، الجزائر، 2019، ص 318

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

وتجدر الإشارة إلى أنه لا يقع التعارض بين تطبيق المتابعات والغرامات التي يصدرها مجلس المحاسبة والعقوبات الجزائية والتعويضات المدنية عند الاقتضاء، أي أن أحكام مجلس المحاسبة وقراراته يمكن أن تسري على المعني بالموازاة مع الأحكام القضائية الأخرى.

كما يجدر الإشارة أنه يمكن لمجلس المحاسبة أن يقرر حالة العفو على مرتكبي المخالفات¹، في إطار رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية متى أثبتوا بأن تصرفاتهم كانت تنفيذاً لأمر سلمي أو أي شخص مؤهل لإعطاء هذا الأمر، وفي هذه الحالة تحل مسؤولية صاحب الأمر محل مسؤوليتهم وهذا لأنهم تصرفوا بموجب مبدأ طاعة الرؤوس للرئيس.

الفرع الثاني : إجراءات غرفة الانضباط

عند مراقبة مجلس المحاسبة لتسيير مصالح الدولة والجماعات المحلية والهيئات والمرافق العمومية، التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية، أو لشروط إستعمال الإعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة والجماعات المحلية أو أي هيئة عمومية أخرى، في هذه الحلة يتأكد المجلس من إحترام قواعد الإنضباط الميزاني والمالي، وبالتالي يمكن ان يمارس المجلس هذه الصلاحية ايضاً عند إخطاره من طرف السلطات المؤهلة قانوناً لذلك والمتمثلة في رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس مجلس الأمة، الوزير الأول، الوزير المكلف بالمالية والوزراء الآخرين والمسؤوليين عن المؤسسات الوطنية المستقلة فيما يخص الوقائع التي تنسب إلى الاعوان الخاضعين لسلطتهم².

بالتالي يتم ذلك بمجرد ما ان تسفر نتائج تدقيقات مجلس المحاسبة التي تضبطا الغرفة المختصة قانوناً (وطنية / محلية) ان المخالفة التي إرتكبها العون قد تدخل في مجال تطبيق احكام المادة 88 اين يتعين على رئيس الغرفة تقريراً مفصلاً الى الناظر العام الذي يملك السلطة التقديرية لتقرير لمتابعة من عدمها، حيث يمكنه طلب معلومات إضافية من الغرفة القطاعية المختصة عند الإقتضاء واذ تبين له انه لا مجال للمتابعة قرر حفظ الملف بموجب قرار معلل قابل للإلغاء اما تشكيلة خاصة تتكون من رئيس غرفة ومستشارين اثنين من مجلس المحاسبة ويطلع رئيس الغرفة بذلك، اما إذا رأى وجوب اللجوء للمتابعة يحرر الإستنتاجات التي توصل إليها ويرسل ملف القضية إلى رئيس غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية قصد فتح تحقيق، ويكون هذا التحقيق حضورياً، اما اذا فتح التحقيق بناء على نص المادة 95 من نفس الأمر يطلع الشخص المتابع بذلك فوراً برسالة موصى عليها ويمكنه الإستعانة في الإجراءات الموالية بمحام او اي مساعد يختاره.

¹ التي نصت عليها المادتين 88 و 91 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم

² المادة 101 من الامر 95-20

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

و في جميع الاحوال يعقب على المخالفات المنصوص عليها في المادة 88 والتي تقر هذه الحالة بغرامة يصدرها مجلس المحاسبة في حق مرتكبي هذه المخالفات، ولا يمكن أن يتعدى مبلغ الغرامة المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكاب المخالفة ودون الجمع بين الغرامات المحكوم بها إلا في حدود المبلغ الأقصى للمرتب السنوي غير انه لا يمكن إصدار هذه الغرامات بعد مضي عشر (10) سنوات من تاريخ ارتكاب الخطأ، كما يعاقب مجلس المحاسبة بغرامة يصدرها في حق كل مسؤول او عون او ممثل لو . قائم بالإدارة في هيئة عمومية خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة¹

الفرع الثالث: النتائج المترتبة عن رقابة الإنضباط في تسيير الميزانية والمالية العمومية.

مما ينبغي التنويه إليه انه في حالة ارتكاب الأعوان للأخطاء والمخالفات المنصوص عليها في المادة 88 السالفة الذكر والتي تشكل خرقا لقواعد الإنضباط المالي يفرض مجلس المحاسبة غرامة مالية في حق مرتكبي هذه المخالفات ولا يمكن لهذه الغرامة المالية التي يصدرها مجلس المحاسبة ان تتعدى مبلغ الغرامة المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكاب المخالفة.

أولاً: العقوبات

قرر الأمر 20-95 المعدل والمتمم جملة من العقوبات القانونية على المخالفات السالفة الذكر التي يرتكبها الموظفون الإداريون بمناسبة قيامهم بوظائفهم، والتي تشكل خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتلحق ضررا بالخرينة العمومية أو بهيئة عمومية. تتمثل هذه الجزاءات في فرض عقوبة الغرامة على حسب مقتضى الحال في حق مرتكبي هذه المخالفات، تصدر عن مجلس المحاسبة ولا يمكن أن تتعدى قيمتها المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكاب المخالفة، وإذا تعددت الغرامات فإنه لا يمكن الجمع بينها إلا في حدود المبلغ الأقصى المذكور سابقا.²

إذا كانت المخالفة التي يرتكبها عون أو ممثل أو قائم بالإدارة في هيئة عمومية خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة تتمثل في خرقه حكما من الأحكام التشريعية أو التنظيمية أو تجاهل التزاماته لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحه أو لغيره على حساب الدولة أو هيئة عمومية، فإن المبلغ الأقصى للغرامة يكون ضعف مبلغ المرتب السنوي للموظف³

¹ المادة 88 من نفس الامر 20-95

² المادة 89 من نفس الامر

³ المادة 91 المعدلة من نفس الامر

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

تجدر الإشارة إلى أنه لا يقع التعارض بين تطبيق المتابعات والغرامات التي يصدرها مجلس المحاسبة والعقوبات الجزائية والتعويضات المدنية عند الاقتضاء، أي أن أحكام مجلس المحاسبة وقراراته يمكن أن تسري على المعني بالموازاة مع الأحكام القضائية الأخرى.¹

كما يضاعف المبلغ المقرر في المادة 89 من نفس الامر، في حق كل مسؤول او عون او ممثل او قائم بالإدارة في هيئة عمومية خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة في حالة إثبات أن هذه الاخطاء المرتكبة تهدف الى تحقيق مكاسب مالية او عينية شخصية على حساب الدولة او الهيئة العمومية، دون المساس بالمتابعات الجزائية، ولا تتعارض الغرامات المالية التي يصدرها مجلس المحاسبة مع تطبيق العقوبات الجزائية والتعويضات المدنية.²

ثانيا: الإعفاء من العقوبة

لمجلس المحاسبة أن يقرر حالة العفو على مرتكبي المخالفات المذكورة في المادتين 88 و91 من هذا الأمر في مجال رقابة الإنضباط في تسيير الميزانية والمالية، متى تذرعو بأمر كتابي أو إذا أثبت مجلس المحاسبة أنهم تصرفوا تنفيذا لأمر أصدره لهم مسؤولهم السلمي أو أي شخص مؤهل لإعطاء مثل هذا الأمر، وفي هذه الحالة تحل مسؤولية صاحب الأمر محل مسؤوليتهم، وهذا لأنهم بموجب التزامين بمبدأ الطاعة الإداري للرئيس على رؤسياه.³

ثالثا: التقادم المسقط

يسري التقادم المسقط للمتابعة على المخالفات المرتكبة في مجال الإنضباط في تسيير الميزانية والمالية إذا تمت معاينة الخطأ بعد مضي عشر سنوات من تاريخ ارتكاب الخطأ⁴

¹ المادة 92 من الامر 95-20

² المواد 89، 90، 91 من نئس الامر

³ المادة 93 من نفس الامر

⁴ المادة 91 المعدلة من الامر 90-20

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

المبحث الثاني: طرق تعزيز دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام

ما نلمسه في الواقع أن مجلس المحاسبة وبالرغم من هذه الإصلاحات المتتالية التي عرفها على المستوى القانوني والهيكلية والوظيفي إلا أن دوره لم يرقى بعد لبلوغ مستوى تصور صانع القرار، وكذا تحقيق الأهداف المسطرة والتي أنشئ من أجلها هذا الجهاز، وتبقى هذه الأهداف تصور ذهني تقابلها على أرض الواقع ممارسات تناقضها وتفرغها من محتواها، هذا الوضع يدفعنا إلى التساؤل فيما كان هذا النمط من الرقابة تبرر وجوده غايات حقيقية وفعلية، أم أن الأمر لا يعدو أن يكون مجرد تقليد ومحاكاة لنموذج خارجي جاهز¹، وعليه من أجل تعزيز دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام نطرح تصورات نضمها في المطالب الموالية، حيث نتطرق إلى تعزيز التعاون مع الجهات الرقابية الأخرى (المطلب الأول)، ثم تعزيز استخدام الرقمنة بهدف تسهيل عملية الرقابة (المطلب الثاني)

المطلب الأول: تعزيز التعاون مع الجهات الرقابية الأخرى.

من أجل تفعيل دور مجلس المحاسبة في حوكمة المال العام يجب أن يعزز التعاون مع هيئات لها نفس الأهداف من خلال حماية المال العام من الفساد وهما السلطة العليا للشفافية والديوان المركزي لمكافحة الفساد، وعليه نتطرق في الفرع الأول إلى تعزيز التعاون مع السلطة العليا للشفافية، ثم تعزيز التعاون مع الديوان المركزي لمكافحة الفساد في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعزيز التعاون مع السلطة العليا للشفافية

علاقة مجلس المحاسبة والسلطة العليا للشفافية هي علاقة تكاملية قائمة على التعاون والتبادل، حيث يسعى كل منهما لتحقيق الشفافية والمساءلة في إدارة المال العام، السلطة العليا للشفافية تعمل على الوقاية من الفساد ومكافحته، بينما مجلس المحاسبة يراقب الأموال العمومية ويحرص على استخدامها بكفاءة. وقد جاء تبني المشرع الجزائري لدسترة السلطة العليا للشفافية بناء على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية التي مرت بها الجزائر، بهدف اعطائها المكانة الدستورية التي تستحقها ومنحها العديد من الصلاحيات على غرار الدساتير المغاربية كالدستور التونسي في تعديل 2014، حيث جاء في القسم الخامس منه تسمية (هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد)، والدستور المغربي لسنة 2011، في الفصل 36 الذي جاء بعنوان " هيئات الحكامة الجيدة والتقنين " وتضمن تسمية (الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها)، ونص المشرع الجزائري في المادة 202 من القانون 01/16 المؤرخ في 01/16/2016،

¹ موساوي حليلة، دور مجلس المحاسبة في تقييم السياسات العامة في الجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية،

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

المتضمن التعديل الدستوري، على : (تأسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وهي سلطة ادارية مستقلة)، وبعد صدور دستور 2020 الجديد اصبحت هذه الهيئة تعرف ب : السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، تتولى ما يلي¹:

- وضع استراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والسهر على تنفيذها ومتابعتها.
 - جمع ومعالجة وتبليغ المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها ووضعها في متناول الاجهزة المختصة.
 - اخطار مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المختصة كلما عاينت وجود مخالفات، واصدار اوامر، عند الاقتضاء، للمؤسسات والاجهزة المعنية.
 - المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الاخرين في مجال مكافحة الفساد.
 - متابعة وتنفيذ نشر ثقافة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.
 - ابداء الراي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها.
 - المشاركة في تكوين اعوان الاجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.
 - المساهمة في أخلق الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الرشيد والوقاية من الفساد ومكافحته.
- وعليه من اجل اكثر فعالية يجب ان لا تتوقف العلاقة بين مجلس المحاسبة والسلطة العليا للشفافية على مجرد الاخطار ويمكن ان تتعدى الى التعاون في البحث والتحريات.

الفرع الثاني: تعزيز التعاون مع الديوان المركزي لمكافحة الفساد

مجلس المحاسبة والديوان المركزي لمكافحة الفساد في الجزائر هما مؤسستين مستقلتين ومتكاملتين في مكافحة الفساد، فمجلس المحاسبة يركز على الرقابة اللاحقة على المال العام، بينما الديوان المركزي يركز على مكافحة الفساد بشكل عام، بما في ذلك الفساد المالي.

باستقراء عميق للنصوص القانونية المنظمة للديوان المركزي لقمع الفساد يتجلى لنا بوضوح نقائص وفراغات قانونية تحد من استقلاليته وتجعل منها نسبية لحد كبير، وهذا يتضح من خلال تلك التبعية التي لازال المشرع الجزائري يوليها لصالح السلطة التنفيذية سواء حيث الناحية الوظيفية أو من الناحية العضوية، فمن وجهة النظر للاستقلالية وبالعودة لنص المادة 02 من المرسوم الرئاسي 11-426 يتبين لنا أن الديوان المركزي لا يتمتع بسلطة إدارية مستقلة تعمل على اصدار القرارات الادارية وتبدي الاراء والتوصيات في مجال مكافحة الفساد كما لاحظناه سابقا عند تطرقنا لدراسة النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية، فالديوان المركزي لقمع الفساد وفقا لما تقدمنا به هو جهاز مناط به عملية البحث والتحري ومعاينة جرائم الفساد وإحالة

¹ المادة 205 من دستور 2020.

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

المتورطين ومرتكبي هذه الجرائم على القضاء، وبالتالي يكون مجرد أداة عملية مبنية على تظافر الايادي والجهود من ضباط شرطة قضائية وأعاون عموميين ومستخدمون مكلفون بمهمة البحث والتحري عن جرائم الفساد وفقا لما يقتضيه قانون الإجراءات الجزائية¹، وبالرغم من نص المشرع على أن الديوان هيئة مستقلة إلا ان هذه الاستقلالية لم تظهر من خلال ادراج تبعيته هيكليا للسلطة التنفيذية ثم في وضعية أعضائه اتجاهها².

أما من وجهة النظر الوظيفية والبحث في مدى استقلالية الديوان المركزي، فكان يجب على المشرع الجزائري معرفة ذلك وادراكه من خلال مؤشرات وبالنظر الى وسائله القانونية أو من خلال البحث في مدى تمتعه بسلطة اتخاذ القرار أو عن طريق الوسائل المالية والتي من خلالها يعترف له باستقلاله المالي، وهنا نشير انه وجب على الديوان المركزي لقمع الفساد ان يكون جهاز للرقابة والتفتيش تتبني السياسة التي انتهجها المشرع في قمع ومكافحة الفساد قبل ان يكون مجرد هيئة مكونة من مصالح³، إن منح سلطة البحث والتحري التي زود بها الديوان المركزي لقمع الفساد أعطت له طابعا خاصا ومتميزا عن أجهزة مكافحة الفساد المتخلى عنها والسابق ذكرها، ولعل تلك الصلاحيات والمهام الموكلة له بموجب المرسوم الرئاسي 11-426⁴ تؤكد ما تم تناوله.

يمارس مجلس المحاسبة طبقا لأحكام المادة 14 من الأمر رقم 95-20 رقابته القضائية بناء على الوثائق المقدمة له، أو في عين المكان أو فجائيا أو بعد التبليغ، كما أن لقضاة هذا المجلس حق الإطلاع وسلطة التحري، ويمكن للقاضي المحقق المطالبة بالإطلاع على كل الوثائق التي تدخل ضمن تسهيل مهام الرقابة على العمليات المالية والمحاسبية، كما يمكن له الاستماع إلى أي عون تابع للمصلحة الخاضعة لرقابته، وأن يجري التحريات اللازمة بالاتصال مع إدارات ومؤسسات القطاع العمومي، والدخول لكل المحلات التي تشملها أملاك المصالح الخاضعة لرقابته.

¹ بورويبة محمد ياسين، الديوان المركزي لقمع الفساد كآلية لمكافحة جرائم الفساد، الملتقى الوطني حول آليات مكافحة الفساد الاداري والمالي بين الواقع والمأمول جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، يومي 18-19 سبتمبر 2008، ص 09

² تياب نادية، الديوان المركزي لقمع الفساد بين الاستقلالية النظرية والتبعية الفعلية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 58، العدد 01، 2021، ص 116

³ انظر في هذا الصدد: محمد قاسم القريوتي، الاصلاح الاداري بين النظرية والتطبيق، ط1 - ، دار وائل للنشر، الاردن، 2001، ص52

⁴ انظر المادة 05 من المرسوم الرئاسي 11-426 المؤرخ في 08 سبتمبر 2011، الذي يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمها وكيفيات، . سيره . ج ر ج ج، عدد 68، 2011

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

وعليه يمكن لمجلس المحاسبة الاستعانة بأعوان الديوان المركزي لمكافحة الفساد من أجل الترتيبات الضرورية وكذا الاطلاع على الوسائل المنجزة مع ادارات ومؤسسات القطاع العام مهما تكن الجهة التي تعامل معها مع مراعاة التشريع المعمول به¹

المطلب الثاني: تعزيز استخدام الرقمنة بهدف تسهيل عملية الرقابة

لقد أحدثت ثورة تكنولوجيا المعلومات والاتصال تغييرا جذريا في حياة الشعوب والمجتمعات، حيث أصبحت عملة هذا العصر، هذا التطور التقني الذي وظفته العديد من الدول في القيام بمهامها وتقديم الخدمات لمواطنيها، أدى إلى تحسين نوعية الخدمة المقدمة وتبسيط الإجراءات، وريح الكثير من الوقت وتحقيق القيمة المضافة سواء في إنجاز تلك الوظائف والأعمال أو الحصول عليها، والجزائر هي الأخرى حاولت مواكبة هذا التطور حيث سعت إلى تطبيق الخدمات الالكترونية من خلال تجسيد الإدارة الالكترونية، وهذا يلاحظ من خلال تبني الجزائر مشروع الجزائر الالكترونية 2000 / 2013، هذا الأخير الذي يعتبر تقدم كبير في مجال تطوير الخدمات العمومية وتحديثها، ويعد من أحدث المشاريع على المستوى الإقليمي، كما يعتبر من المشاريع الكبرى التي راهنت عليها الحكومة، من خلال إحلال نظام الكتروني شامل في البلاد²، وعليه كان لا بد على مجلس المحاسبة ان يواكب هط التطور في مجال صلاحياته، وعله سوف نتطرق من خلال هذا المطلب الى مفهوم الرقمنة (الفرع الاول)، ثم الرقمنة لتسهيل عمل مجلس المحاسبة (الفرع الثاني)

الفرع الاول: مفهوم الرقمنة

هناك عدة تعاريف للإدارة الإلكترونية أهمها: "استخدام الوسائل والتقنيات الإلكترونية بكل ما تقتضيه الممارسة أو التنظيم أو الإجراءات أو التجارة أو الإعلان"³

أما البنك الدولي فقد عرفها بأنها: "مصطلح حديث يشير إلى استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من أجل زيادة كفاءة وفعالية وشفافية ومساءلة الحكومة فيما تقدمه من خدمات إلى المواطن ومجتمع الأعمال، وتمكينهم من المعلومات، بما يدعم كافة النظم الإجرائية الحكومية، ويقضي على الفساد، وإعطاء

¹ وهي المنصوص عليه في المادة 55 من الامر 95-20

² بوطون آسيا، زاوي الكاهنة، البيئة القانونية والتشريعية المنظمة للخدمة العمومية الالكترونية في الجزائر (مفاهيم ومقاربات)، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والاقتصادية والسياسية، ألمانيا، برلين، أكتوبر 2021، ص

10

³ الطعامة محمد محمود، العلوش طارق شريف، الحكومة الإلكترونية وتطبيقاتها في الوطن العربي، دون طبعة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الأردن، 2004، ص 10-11.

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

الفرصة للمواطن للمشاركة في كافة مراحل العملية السياسية والقرارات المتعلقة بها والتي تؤثر على مختلف نواحي الحياة".¹

وعرفها آخرون بأنها: "الانتقال من إنجاز المعاملات وتقديم الخدمات العامة من الطريقة التقليدية اليدوية إلى الشكل الإلكتروني من أجل استخدام أمثل للوقت والمال والجهد" أي أنها تقوم على مفهوم جديد ومتطور وهو "أدخل على الخط ولا تدخل في الخط".²

- إن الإدارة الإلكترونية هي: "استخدام وسائل الاتصال التكنولوجية المتنوعة، والمعلومات في تسيير سبل أداء الإدارات الحكومية لخدماتها العامة الإلكترونية ذات القيمة والتواصل مع طالبي الانتفاع من خدمات المرفق العام بمزيد من الديمقراطية من خلال تمكينهم من استخدام وسائل الاتصال الإلكترونية عبر بوابة واحدة".³

وتبعا لهذا المعنى الواسع فإن الإدارة الإلكترونية ليست مقصورة على توفير الخدمات للمواطنين عن طريق الانترنت فحسب، بل تشمل المحاولة الدائمة للحصول على أجود خدمة حكومية في العلاقات الداخلية والخارجية من خلال الطرق الإلكترونية غير التقليدية في أي مكان وزمان، دون تميز أو إخلال بتكافؤ الفرص.

الإدارة الإلكترونية هي: الاستغناء عن المعاملات الورقية وإحلال المكتب الإلكتروني عن طريق الاستخدام الواسع لتكنولوجيا المعلومات وتحويل الخدمات العامة إلى إجراءات مكتبية ثم معالجتها حسب خطوات متسلسلة منفذة مسبقا".⁴

أما الرقمنة تنتوع التعريفات المتعلقة بالرقمنة ذلك وفقا للمجال والإطار الذي يستخدم فيه هذا المصطلح ومن بينها هذه التعريفات: أنها عملية خلق ملفات رقمية سوء بالمسح الضوئي أو بتحويل المواد التناظرية الى

¹ المهندي زهير سوسن، تكنولوجيا الحكومة الإلكترونية، دون طبعة، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص25.

² سلامي نادية، الإدارة الإلكترونية كأساس لترقية الخدمة العمومية في الجزائر(الدور والتحديات)، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد02، العدد04، 2015، ص178

³ الفيلكاوي هيثم، "الإدارة الإلكترونية"، مجلة الحرس الوطني الكويتي، العدد19، (نوفمبر 2002)، ص 50.

⁴ بن حامد أمينة، "الحكومة الإلكترونية - تجربة الجزائر للتحويل نحو حكومة إلكترونية"، مذكرة ماستر، تخصص: تنظيمات سياسية وإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013، ص09

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

مواد رقمية وتكون نتيجتها نسخة رقمية أو بديل رقمي تصنف كمادة رقمية، كما تعرف "بأنها العملية التي من خلالها يتم خلق صور رقمية انطلاقاً من وثيقة ورقية أو كيان ثلاثي الأبعاد"¹

الفرع الثاني: الرقمنة لتسهيل عمل مجلس المحاسبة

تعتبر الرقابة الالكترونية عملية تهدف الى متابعة وملاحظة الانشطة والمعاملات واداء العاملين في المنظمة، بغية كشف الانحرافات، عن طريق استخدام الحاسوب والوسائل التكنولوجية الحديثة لتحقيق الاهداف المنشودة لإيجاد نظام ذو ميزة تنافسية عالية .²

كما تعرف بانها: "عملية رقابية مستمرة متجددة تكشف عن الانحراف بشكل اني، من خلال تدفق المعلومات والتشبيك بين المديرين والعاملين والموردين والمستهلكين، وهذا ما يزيد من القدرة على توفير امكانية متابعة العمليات المختلفة وسير القرارات المتنوعة وتصحيح الاخطاء في كافة انواع المؤسسات "³

أولاً: الرقمنة في الوصول الى المعلومة:

تتيح المواد 55 و 56 من الأمر 20-95 المعدل والمتمم، للمجلس حق الاطلاع وسلطة التحري التي يمنحها القانون مصالح المالية في الجزائر، حيث يمكنه الاطلاع على كل الوثائق التي يمكن أن تسهل رقابته، وتتيح له حق الاستماع إلى أي عون في الهيئات الخاضعة لرقابته، كما يمكنه أن يطلب من السلطات السلمية لأجهزة الرقابة الخارجية المؤهلة لرقابة الهيئات الخاضعة لرقابته، الاطلاع على كل المعلومات أو الوثائق أو التقارير التي تمتلكها أو تعدها عن حسابات هذه الهيئات وتسييرها.

وضمن اختصاصه القضائي، وفق ما تنص عليه المادتين 64 و 68 من 20-95 يتعين على الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين موافاة مجلس المحاسبة وفي الأجل الذي يحدده لهم، كل الحسابات والوثائق التي تضمن ممارسته للمهام المخولة له.⁴

¹ عباسي يزيد، حفيظي سليمة، الرقمنة كمطلب استراتيجي لتحقيق حوكمة الجامعات الجزائرية، المجلة الجزائرية للأبحاث والدراسات، المجلد 05، العدد 02، أبريل 2022، ص 165

² بن عبيد عبد الباسط، متطلبات تطبيق الادارة الالكترونية في الادارة المحلية في الجزائر، اطروحة دكتوراه علوم، علوم تسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير قسم علوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2019، ص70

³ عبد الناصر موسى، قريشي محمد، مساهمة الادارة الالكترونية في تطوير العمل الاداري بمؤسسات التعليم العالي: دراسة حالة كلية العلوم والتكنولوجيا بجامعة -بسكرة-الجزائر"، مجلة الباحث جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، المجلد 09، العدد 9، 2011، ص 96

⁴ موساوي عبد العزيز، مداحي عثمان، مرجع سابق، ص 401

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام .

وعليه من اجل ذلك لا بد من انشاء قاعدة بيانات تربط مجل المحاسبة لكافة الهيئات الاداري الخاضعة لرقابته من اجل المتابعة المستعمرة لكل المعلومات التي يحتاجها في سير عمله ذلك تحقيقا لسرعة الوقت دون الانتظار بموافاته بهذه المعلومات، وكذا ضمان عدم التصرف فيها او التزوير حتى يتسنى لمجلس المحاسبة العمل بأكثر فعالية، وكذا تعزيز الوقاية من مختلف أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل خرقا للأخلاقيات والنزاهة أو تلحق ضررا بالأموال العمومية، وكذا لتمكين مجلس المحاسبة من مراقبة حسابات جميع المصالح الخاضعة لاختصاصه.

ثانيا: الرقمنة في اخطار مجلس المحاسبة

آليات إخطار مجلس المحاسبة تشمل عدة طرق يراها قانونية لضمان ممارسة الرقابة على الأموال العمومية، تشمل هذه الآليات إرسال الملاحظات إلى الجهات الخاضعة للرقابة، إطلاع رئيس الجمهورية على المسائل ذات الأهمية، وإعداد تقارير سنوية، وعليه انشاء موقع رسمي يضمن السرية لكل من يتحقق من وجود شبهات فساد في ادارة المالي العام من اجل مباشرة البحث والتحري في إطار مهمته الرقابية على المال العام. يتيح له القانون إجراء تحقيقات شاملة وفحص شامل لسجل الحسابات وتقديم التقارير حول أي مخالفات أو تلاعب، وكذا إحالة المخالفات إلى الجهات القضائية المختصة.

الغائبة

توصلنا في ختام دراستنا هذه الى مجموعة من النتائج والاقتراحات:

أولاً: النتائج

حظيت مسألة حوكمة المال العام باهتمام كبير من المشرع الجزائري، ويظهر ذلك من خلال التعديلات المتكررة التي تم إدخالها على قانون المالية، وخاصة القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، بالإضافة إلى التعديل الدستوري لعام 2020، وقد استقر توجه المشرع الجزائري على أهمية العمل الرقابي اللاحق، كما ورد في المادة 85 من القانون العضوي 18-15، حيث تناول جوانب الرقابة التقنية والقضائية التي يمارسها مجلس المحاسبة، وفقاً للأمر رقم 95-20 الصادر في 17 يونيو 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة.

يتجسد أيضاً الدور الرقابي لمجلس المحاسبة في إطار ترقية نوعية التسيير في مراقبة شروط منح واستعمال المساعدات المالية والإعانات الممنوحة من الدولة والجماعات الإقليمية كالولاية والبلدية والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته بموجب النصوص القانونية سارية المفعول، وذلك بهدف التأكد من مدى توافر شروط منح هذه المساعدات والإعانات، وعليه فإن الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة في هذا الصدد تكون من خلال:

-التدقيق في شروط استعمال الهيئات العمومية للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية التي تدخل في نطاق اختصاصها.

-تقييم تسييرها والتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية لقوانين والتنظيمات المعمول بها.

-تشجيع الاستعمال الفعال للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية.

-ترقية إجبارية تقديم الحسابات.

-تطوير شفافية تسيير المالية العمومية.

-المساهمة في تعزيز الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة أو الضارة بالأموال العمومية.

ويمكن القول أن الاختصاصات الإدارية لمجلس المحاسبة تتمثل في الرقابة المالية الإدارية فهي

تقتصر على كشف الأخطاء والمخالفات المتعلقة بعمليات جباية الأموال العامة وإنفاقها، ومدى تنفيذ

الخاتمة

الجهات العامة للأهداف والخطط المقررة مسبقا، ومدى الكفاءة في استخدام هذه الموارد المالية، وترفع تقاريرها بشأنها إلى الجهات المعنية.

وكنتيجة عن إجراء مجلس المحاسبة لرقابته الإدارية فيما يخص نوعية التسيير، يستصدر مذكرات خاصة تمثل حوصلة عن الاطلاعات التي تشمل التوصيات والمخالفات المسجلة الواجب تصحيحها من قبل الهيئات محل الرقابة، ونذكر منها: مذكرة التقييم، المذكرة المبدئية، الإجراء المستعجل وفق النظام الداخلي لمجلس المحاسبة رقم 95-377 ورسالة رئيس الغرفة.

غير أنه من الجانب الميداني وباستقراء دقيق للنصوص القانونية المعالجة لسلطات ومهام الأداء الرقابي المخول لمجلس المحاسبة، فقد تبين وجود آلية عمل محددة تجسد النشاط الرقابي للمجلس على عدة مستويات، فعلى مستوى تمديد اختصاصه تشمل رقابته تنوع دائرة المؤسسات الخاضعة له، ناهيك عن إشرافه المباشر بإعداد التقرير السنوي المتعلق بالتسيير المالي العمومي، أما على مستوى متابعة رقابة نوعية التسيير فيأخذ النشاط الرقابي شكل المراجعة الدورية لكيفيات استخدام الموارد المالية، إلى جانب إعداد التقرير التقييمي المتعلق بقانون ضبط الميزانية.

وعلى مستوى العمل الرقابي ذات الطابع القضائي فيعين مجلس المحاسبة مختلف حسابات الإدارة والتسيير المقدمة له وضبط التجاوزات المرتبطة بفترة التسيير المالي.

كما أنه لوحظ أن مجلس المحاسبة في إطار أداء دوره الرقابي اللاحق يبقى إيجابيا، نظرا لتنوع مهامه الرقابية بين ما هو تقني وما هو قضائي رغم النقائص المسجلة في طبيعة هذه الرقابة.

يتجسد الاختصاص القضائي التقني لمجلس المحاسبة في كشف الأخطاء والمخالفات المتعلقة بعمليات جباية الأموال العامة وإنفاقها في الدولة، واتصال النائب العام المختص اقليميا فيما يتعلق بالتجاوزات ذات المسؤولية الجزائية.

تسمح رقابة نوعية التسيير لمجلس المحاسبة باستصدار مذكرات خاصة تمثل حوصلة عن الاطلاعات التي تشمل التوصيات والمخالفات المسجلة الواجب تصحيحها من قبل الهيئات محل الرقابة.

ثانيا: الاقتراحات

- ضرورة منح استقلالية أكبر لمجلس المحاسبة في ممارسة دوره الرقابي لاسيما في إعداد ونشره للتقرير السنوي، ومشاركته مع رئيس الجمهورية وهو ما يدعم الشفافية في عرض التسيير المالي.
- يُستحسن توسيع صلاحيات جهاز مجلس المحاسبة، حتى يتمكن من إصدار أحكام قضائية متعلقة بفعالية النفقة العمومية، في إطار تجسيد الحكم الراشد لتسيير المال العام.

الخاتمة

- تعزيز التعاون مع مختلف الهيئات المكلفة بمكافحة الفساد لضمان حوكمة المال العام بشكل فعالا.
- الاعتماد على مجلس المحاسبة الرقمنة في مباشرة مهامه نظرا لما توفره هذه التقنية من سرعة في الانجاز وتفعيل اكثر للشفافية .

المصادر

والمراجع

المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

1.الدساتير

التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82.

2.الاورمر

الأمر رقم 75 - 58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، الصادر بالجريدة الرسمية العدد 78 المؤرخ في 30 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 07 - 05، الصادر في 13 ماي 2007، المنشور بالجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 13 ماي 2007، العدد 31 .
الامر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 الذي يخوله صلاحيات إدارية وقضائية ويمنحه اختصاص شامل للرقابة على كل الأموال العمومية.

الأمر رقم 10 - 02، المؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق ل 26 غشت 2010، والذي يعدل ويتمم الامر رقم 95-20 يتعلق بمجلس المحاسبة (ج ر، عدد 50، مؤرخة في 22 رمضان عام 1431 الموافق ل 01 سبتمبر 2010).

3.القوانين

القانون رقم 80-05 المؤرخ في الفاتح من شهر مارس 1980 والذي منحه صلاحيات إدارية وقضائية لممارسة الرقابة الشاملة على الجماعات والمؤسسات والهيئات مهما كانت وضعيتها القانونية التي تدير أو تستفيد من الأموال العمومية .

القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم، ج ر ج ج صادر في 10 جويلية 1984 .

قانون رقم 90/30 مؤرخ في 1 ديسمبر 1990 ، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، المنشور بالجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 02 ديسمبر 1990 ، العدد 52 ، معدل ومتمم بالقانون رقم 08/14 المؤرخ في 20 جويلية 2008 ، المنشور بالجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 02 أوت 2008 ، العدد 44.

القانون رقم 90-32 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990 الذي ألغى صلاحياته القضائية وأقصى من صلاحياته الإدارية الرقابة على المؤسسات الاقتصادية العمومية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

القانون العضوي رقم 18-15 مؤرخ في 22 ذي الحجة 1439 الموافق 2 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية، ج.ر.ج عدد 53 الصادرة بتاريخ 02/09/2015.

المصادر والمراجع

القانون 07-23 الصادر بتاريخ 2023/06/21، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي. ج. ر. ج، رقم 21 الصادرة بتاريخ 2023/06/25.

4. النصوص التنظيمية

المرسوم الرئاسي 11-426 المؤرخ في 08 سبتمبر 2011، الذي يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمها وكيفيات، . سيره . ج ر ج ج، عدد 68، 2011.

المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج ر، رقم 72
تعليمية رقم 9658، 2022، حول كيفيات ممارسة الرقابة الميزانية بعنوان نفقات ميزانية الدولة، المديرية العامة للميزانية، وزارة المالية. الصادرة بتاريخ 2022/12/15.

ثانيا: المراجع

1. الكتب

احمد فتحي أبو كريم، الشفافية والقيادة في الإدارة، دار حامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2009
أويحي العيفا، النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الأولى، الدار العثمانية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.

بلودنين أحمد، مجلس المحاسبة في الدستور الجزائري بين السلطة والحرية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2016.

بوطوطن آسيا، زاوي الكاهنة، البيئة القانونية والتشريعية المنظمة للخدمة العمومية الالكترونية في الجزائر (مفاهيم ومقاربات)، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية، الاقتصادية والسياسية، ألمانيا - برلين، أكتوبر 2021.

سلام رفيق محمد، الحماية الجنائية للمال العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ط02، 1984 .
شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2005.

الطعامنة محمد محمود، العلوش طارق شريف، الحكومة الإلكترونية وتطبيقاتها في الوطن العربي، دون طبعة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الأردن، 2004.

القيوتي محمد قاسم، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، ط1 - ، دار وائل للنشر، الاردن، 2001.

محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984 .
محيو أحمد، المنازعات الإدارية، ترجمة فائق الحق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.

المعداوي محمد يوسف، الأموال العامة والأشغال العامة، ج01 ، دار المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 02، 1984.

المصادر والمراجع

- المهندي زهير سوسن، تكنولوجيا الحكومة الإلكترونية، دون طبعة، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.

- يحيوي اعمر، "الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة والجماعات المحلية"، دار هومه، 2001

2. المحاضرات

- رحمانى أحمد، "محاضرات في الأملاك الوطنية"، أقيمت على طلبة السنة الثالثة بالمدرسة الوطنية للإدارة، سنة 1999/2000.

3. الأطروحات

- بن عبيد عبد الباسط، متطلبات تطبيق الإدارة الإلكترونية في الإدارة المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم، علوم تسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير قسم علوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2019.

- توفيق تقيّة، الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه ل م د في الحقوق، تخصص قانون عام، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2017-2018.

- حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم، تخصص قانون عام، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013 / 2012 .

- حرملة خديجة، الهيئات الاستشارية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه علوم في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، جامعة الجزائر 01، 2020-2021.

- ختير فريدة، الرقابة المصرفية في الجزائر، دكتوراه علوم، تخصص علوم قانونية، فرع قانون البنوك، جامعة جيلالي ليابس، سيدي بلعباس، كلية الحقوق والعلوم السياسية 19 مارس 1962، قسم الحقوق، السنة الجامعية، 2017-2018.

- خضري حمزة، آليات حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق جامعة الجزائر 2014-2015.

- شرشاري فاروق، مقتضيات الحكم الراشد: عوامل تحقيق التنمية المحلية المستدامة، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، بجاية، الجزائر، 2019 .

- مزهود حنان، آليات حماية المال العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه علوم، تخصص قانون. كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2019.

- مسعودي علي، أهمية الحوكمة في الميزانية العامة للدولة - حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص العلوم الاقتصادية وعلم التسيير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2018-2019.

المصادر والمراجع

- موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة دكتوراه، شعبة تسيير المؤسسات، قسم علوم التسيير، باتنة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2015.

4. الرسائل

- أمجوج نوار، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الادارية، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والادارية، جامعة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق، 2006-2007.

- بوزيرة سهيلة، مواجهة الصفقات المشبوهة، رسالة الماجستير في القانون الخاص، نخصص قانون السوق، كلية الحقوق، جامعة جيجل، 2008.

- دواعر عفاف، المركز القانوني لهيئات الرقابة العليا في مجال المالية العامة، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2012-2013.

- ساجي فاطمة، الشفافية كأداة لتسيير المالية العامة، مذكرة الماجستير، تخصص تسيير المالية العام، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أوبكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2011.

- شرقى حسان، النظام القانوني للأحكام الوطنية الخاصة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص إدارة ومؤسسات، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، دفعة 2006.

- فنينش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، الجزائر، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012.

- الهروط ابراهيم العنود، الإتجاهات نحو تطبيق الحوكمة الإلكترونية في الجامعات الخاصة الأردنية وأثرها في تميز الأداء الجامعي: دراسة ميدانية، رسالة ماجستير في الأعمال الإلكترونية، جامعة الشرق الأوسط، 2018.

5. المداخلات

- أشرف حنا ميخائيل، تدقيق الحسابات وأطرافه في إطار منظومة حوكمة الشركات، المؤتمر العربي الأول حول التدقيق الداخلي في إطار حوكمة الشركات (تدقيق الشركات - تدقيق المصارف والمؤسسات المالية - تدقيق الشركات الصناعية، مركز المشروعات الدولية الخاصة)، مصر، 24-26 سبتمبر، 2005.

- بورويبة محمد ياسين، الديوان المركزي لقمع الفساد كآلية لمكافحة جرائم الفساد، الملتقى الوطني حول آليات مكافحة الفساد الاداري والمالي بين الواقع والمأمول جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، يومي 18-19 سبتمبر 2008.

- 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.

المصادر والمراجع

- جلام كريمة، فاعلية الحوكمة الإلكترونية في ترقية الخدمة العمومية مع الإشارة الى حالة الجزائر، الملتقى الدولي العلمي حول: جودة الخدمة العمومية في ظل الحوكمة الإلكترونية حالة البلدان العربية يومي 29-30 اكتوبر 2014. جامعة أمحمد بوقرة (بومرداس) الجزائر.
- حاحة عبد العالي، آمال يعيش تمام، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، / 02 03 ديسمبر 2008.
- شريط زهير، رقابة التسيير على الجماعات المحلية، ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، 09-10 جانفي 2008 .
- ماضي بلقاسم، أحدامية آمال، الفساد المالي والاداري في الجزائر الأسباب والاثار، مداخلة لملقى حول حوكمة الشركات كألية للحد من الفساد المالي والاداري، 6 و7 ماي 2012.
- نوبر طارق، " الحوكمة والمعلوماتية في الدول العربية"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية: أعمال المؤتمرات، 2009.

6. المقالات

- بن حسين صديق، دور آليات مجلس المحاسبة الجزائري كجهاز أعلى للرقابة المالية في تجسيد مبادئ الحكم الراشد، مجلة المفكر، المجلد 17 العدد02، 2022.
- بن عزوز زروق، زروق محمد، سي محمد عبد الوهاب، عصرنة الإصلاح الميزانياتي في الجزائر وفق القانون العضوي 18-15، مجلة دراسات اقتصادية، المجلد 17، العدد02، 2023 .
- بوعيشاوي مراد، غزالي، عماد، حوكمة الميزانية العامة في الجزائر على ضوء أحكام القانون العضوي الجديد رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية. المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 10، العدد01، 2020 .
- تياب نادية، الديوان المركزي لقمع الفساد بين الاستقلالية النظرية والتبعية الفعلية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 58، العدد01، 2021.
- حوحو رمزي، ضمانات وآليات حماية المال العام من الفساد في الجزائر، مجلة الحقوق والحريات، العدد الثاني، مارس 2016 .
- ختير فريدة، الضوابط القانونية للسرية المصرفية وفقا لنص المادة 117 من الأمر 03 11 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم، مجلة القانون والعلوم السياسية، المجلد 03، العدد 02، المركز الجامعي النعامة، 2017 .
- دواغر عفاف، بوعارة محمد الطاهر، الرقابة المالية العليا لمجلس المحاسبة على تنفيذ الأموال العمومية، مجلة نوميروس الأكاديمية، المجلد 01، العدد02، 2020.

المصادر والمراجع

- رابحي كريمة، **المستجد في الرقابة المالية لمجلس المحاسبة في التعديل لسنة 2020**، مجلة قضائيا معرفية، المجلد 02، العدد 04، ديسمبر، 2022.
- زرقان سهام، **الدور الجديد للأعوان المكلفين بتنفيذ العمليات المالية في ظل الإصلاح المحاسبي للقطاع العام في الجزائر - قراءة في القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي**، مجلة المنتدى للدراسات والأبحاث الاقتصادية، المجلد 07، العدد 02، 2023.
- سايجي كاميلية، أحمد نصير، **قراءة في القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي**، مجلة قيس للدراسات الانسانية والاجتماعية، المجلد 08، العدد 01، 2024.
- سلامي نادية، **الإدارة الإلكترونية كأساس لترقية الخدمة العمومية في الجزائر (الدور والتحديات)**، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 02، العدد 04، 2015.
- سويقات أحمد، **مجلس المحاسبة كآلية أساسية دستورية للرقابة المالية في الجزائر**، مجلة العلوم القانونية والسياسية عدد 14 جامعة الوادي، 2016.
- شوقي يعيش تمام، وعزيزة شبري، **دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي في التشريع الجزائري**، مجلة الحقوق والحريات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2016
- عباس راضية، **نطاق المال العام الخاضع للحماية القانونية في الجزائر**، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية- المجلد 06، العدد 02، ديسمبر 2021 .
- عباسي يزيد، حفيظي سليمة، **الرقمنة كمطلب استراتيجي لتحقيق حوكمة الجامعات الجزائرية**، المجلة الجزائرية للأبحاث والدراسات، المجلد 05، العدد 02، أبريل 2022.
- عبد العزيز عزة، **اختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في الجزائر**، مجلة التواصل في العلوم الإنسانية والاجتماعية عدد 32، 2012.
- عبد الناصر موسى، قريشي محمد، **مساهمة الادارة الالكترونية في تطوير العمل الاداري بمؤسسات التعليم العالي: دراسة حالة كلية العلوم والتكنولوجيا بجامعة -بسكرة-الجزائر**، مجلة الباحث جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، المجلد 09، العدد 9، 2011.
- الفيلكاوي هيثم، **"الإدارة الإلكترونية، مجلة الحرس الوطني الكويتي، العدد 19، (نوفمبر 2002)**
- قسوم حنان، **إثر الشفافية والمساءلة على الإصلاح الإداري**، مجلة أبحاث، المجلد 02، العدد 04، 2017
- مسعود راضي، **دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام من الفساد المالي في التشريع الجزائري**، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 11، 2018.
- موزاوي عقيلة، **المؤسسات الدستورية الجزائرية الفاعلة في ترشيد الحكم وفق دستور 2016**، مجلة الدراسات القانونية، المجلد الرابع، العدد الأول جانفي 2018، مخبر السيادة والعولمة، جامعة يحي فارس المدية، الجزائر.

المصادر والمراجع

موساوي حليلة، دور مجلس المحاسبة في تقييم السياسات العامة في الجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، المجلد 05، العدد 01، 2018.

موساوي عبد العزيز، مداحي عثمان، تفعيل مساهمة مجلس المحاسبة في ترقية الحكم الرشيد وفقا لرؤية الانتوساي وفقا للتعديل الدستوري 2020، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 07، العدد 01، 2021.

هنان مليكة، بواب بن عامر، جديد رقابة المؤسسات الدستورية المختصة في الوقاية ومكافحة الفساد من خلال التعديل الدستوري 2020، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المجلد 04، العدد 02، 2021.

يعيش تمام شوقي، شبيري عزيزة، دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والحريات، مخبر الحقوق والحريات في الأنظمة المقارنة جامعة بسكرة، العدد الثاني مارس 2016.

7. المذكرات

بن حامد أمينة، "الحكومة الإلكترونية - تجربة الجزائر للتحويل نحو حكومة إلكترونية، مذكرة ماستر، تخصص: تنظيمات سياسية وإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013.

لعويسي رزان، بوشوشة رشا، اصلاحات التسيير المالي العمومي الحديث في الجزائر، وأثرها على تنفيذ النفقات العامة، دراسة حالة الخزينة العمومية لبلدية الرواشد - ميلة، مذكرة ماستر في العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، شعبة، علوم التسيير، تخصص: ادارة مالية، المركز الجامعي عبد الحفيظ بوصوف، - ميلة الجزائري، 2023-2024.

8. مواقع الانترنت

<https://gcc-sg.org/ar/MediaCenter/DigitalLibrary/Documents/1353906839.pdf>.

الفهرس

1مقدمة: 1

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة وحوكمة المال العام

- 5المبحث الاول: مفهوم مجلس المحاسبة.....5
- 5المطلب الاول: التعريف بمجلس المحاسبة وبيان طبيعته القانونية.....5
- 6الفرع الاول: تعريف مجلس المحاسبة.....6
- 8الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة.....8
- 11المطلب الثاني: صلاحيات مجلس المحاسبة في المجال المالي.....11
- 11الفرع الاول: نطاق تدخل مجلس المحاسبة في المجال المالي.....11
- 12الفرع الثاني: اختصاص مجلس المحاسبة في المجال المالي.....12
- 14المبحث الثاني: مفهوم حوكمة المال العام.....14
- 14المطلب الأول: تعريف حوكمة المال العام.....14
- 14الفرع الاول: تعريف الحوكمة.....14
- 15الفرع الثاني: تعريف المال العام.....15
- 19المطلب الثاني: أهمية حوكمة المال العام في تحقيق الشفافية والمساءلة.....19
- 20الفرع الاول: المبادرات والإصلاحات في المجال المحاسبي.....20
- 23الفرع الثاني: تحقيق الشفافية والمساءلة من خلال حوكمة المال العام.....23

الفصل الثاني: دور واليات مجلس المحاسبة لحوكمة المال العام

- 29المبحث الأول: صلاحيات مجلس المحاسبة في مراقبة المال العام.....29
- 29المطلب الأول: مراقبة وإدارة تقييم المال العام.....29
- 29الفرع الاول: الاليات الموضوعية لمجلس المحاسبة في مراقبة المال العام.....29
- 36الفرع الثاني: الآليات الإجرائية لمجلس المحاسبة في مراقبة المال العام.....36
- 38الفرع الثالث: تقييم اعمال مجلس المحاسبة في حماية المال العام.....38
- 49المطلب الثاني: التحقق من مدى تنفيذ القوانين والسياسات المالية.....49
- 50الفرع الاول: غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.....50
- 53الفرع الثاني : إجراءات غرفة الانضباط.....53
- 54الفرع الثالث: النتائج المترتبة عن رقابة الإنضباط في تسيير الميزانية والمالية العمومية..54
- 56المبحث الثاني: طرق تعزيز دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام.....56
- 56المطلب الأول: تعزيز التعاون مع الجهات الرقابية الأخرى.....56
- 56الفرع الاول: تعزيز التعاون مع السلطة العليا للشفافية.....56
- 57الفرع الثاني: تعزيز التعاون مع الديوان المركزي لمكافحة الفساد.....57

الفهرس

59	المطلب الثاني: تعزيز استخدام الرقمنة بهدف تسهيل عملية الرقابة
59	الفرع الاول: مفهوم الرقمنة.....
61	الفرع الثاني: الرقمنة لتسهيل عمل مجلس المحاسبة.....
64	الخاتمة.....

عزز المشرع الجزائري مكانة مجلس المحاسبة ضمن منظومة الأجهزة الرقابية بأن جعل منه مؤسسة دستورية دورها حوكمة المال العام، باعتباره جهازا يشرف على رقابة الأموال العمومية ونشاط الجماعات الإقليمية والهيئات العمومية مع تأكيد دوره في تطوير الحكم الراشد للمال العام وترقية الشفافية في التسيير العمومي، حيث تبرز مظاهر الأداء الرقابي لمجلس المحاسبة من خلال تمديد اختصاصه لتشمل رقابته نمط متعدد من المؤسسات الخاضعة له، ناهيك عن إشرافه المباشر بإعداد التقرير السنوي المتعلق بالتسيير المالي العمومي، وعلى صعيد متابعة رقابة نوعية التسيير فيكون بالمراجعة الدقيقة لكيفيات استخدام الموارد المالية، والاستفراد بإعداد التقرير التقييمي المتعلق بقانون ضبط الميزانية، وأخيرا معاينة مختلف حسابات الإدارة والتسيير المقدمة له وضبط التجاوزات المرتبطة بفترة التسيير المالي بإعتبارها نشاطا رقابيا ذو طابع قضائي.

الكلمات المفتاحية: مجلس المحاسبة - الحوكمة - المال العام.

Abstract:

The Algerian legislator has strengthened the position of the Court of Auditors within the system of oversight bodies by establishing it as a constitutional institution whose role is to govern public finances. This institution oversees the oversight of public funds and the activities of regional groups and public bodies, while affirming its role in developing good governance of public finances and promoting transparency in public management. The Court of Auditors' oversight performance is highlighted by extending its mandate to include oversight of various institutions subject to its jurisdiction. Furthermore, it directly supervises the preparation of the annual report on public financial management. In terms of monitoring the quality of management, this includes a thorough review of the methods of using financial resources, the exclusive preparation of the evaluation report related to the budget control law, and finally, the examination of the various administrative and management accounts submitted to it and the detection of violations related to the financial management period, as an oversight activity of a judicial nature.

Keywords: Court of Auditors- Governance - Public Finance.