دور مجلس المحاسبة في الرّقابة البعدية على تسيير المال العام

السيد عـمـر دبـاخ،

الناظر العام لمجلس المحاسبة.

مدخل:

تُشكل رقابة الأموال العمومية مهمة أساسية بالنسبة لكل بلد ديمقراطي يسهر على ترسيخ مبدأ المساءلة والشفافية واحترام قواعد أحسن الممارسات المقبولة دوليا وترقيتها على حد سواء بغية تحقيق الحكم الراشد.

وفي هذا الصدد، تُعد الأجهزة العليا للرقابة أجهزة هامة بل ضرورية لترسيخ الاستخدام الأفضل للمال العام وتعزيز مساءلة شاملة وفي محلها بشأن مراقبة تنفيذ الميزانية وقانون المالية بالتنسيق مع الهيئات التنفيذية والتشريعية.

إن مجلس المحاسبة الجزائري، على غرار الاجهزة العليا للرقابة المالية الأخرى الموجودة في العالم، يُعد الجهاز الأعلى المكلف بموجب الدستور بالرقابة البعدية للأموال التابعة للدولة والجماعات الاقليمية والمرافق العمومية.

وبحكم مهامه وتجربته الثابتة، وخبرته المكتسبة منذ عشرات السنين، وتبادلاته مع الهيئات الدولية والجهوية، يرمي جهازنا اليوم الى تعزيز مكانته كعضو فاعل في مسار الرقابة العمومية الذي يشهد عديد التحولات.

1. تقديم مجلس المحاسبة:

أنشئ مجلس المحاسبة بموجب المادة 190 من دستور 1976 ونصت عليه المواد 160 من دستور 1989 و170 من دستور 1996 و192 في دستور سنة 2016.

تأسس مجلس المحاسبة فعليا سنة 1980 وتم تنظيمه على التوالي بموجب:

- 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 تسير أو تستفيد من الأموال العمومية.

- 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.

يخضع مجلس المحاسبة حاليا في تسييره للأمر 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.

يتولى مجلس المحاسبة مهمة الرقابة البعدية على الأموال العمومية.

يتمتع مجلس المحاسبة باختصاصات إدارية وقضائية، وهو مكلف بالرقابة البعدية على كل مصالح الدولة والجماعات المحلية والهيئات والمؤسسات الاقتصادية العمومية مهما كانت طبيعتها. كما يستشار في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة تسوية الميزانية كما يمكن استشارته أيضا في مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية.

من أجل ممارسة مهامه، تم تنظيم مجلس المحاسبة في ثماني غرف وطنية ذات اختصاص قطاعي وتسع غرف إقليمية مكلفة في دائرة اختصاصها الإقليمي برقابة حسابات وتسيير الجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات التابعة لها.

كما يتوفر أيضا على غرفة في مجال الانضباط في تسيير الميزانية والمالية التي ترد اليها من الغرف ويتضمن نظارة عامة يسند لها دور النيابة العامة ومكتب للمقررين العامين مختصين على التوالي بالبرمجة والتقييم، بالتقرير التقييمي حول مشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية وبالتقرير السنوي.

1.1مجلس المحاسبة بالأرقام:

وفي هذا السياق، أدى تنفيذ برنامج سنة 2019 إلى مباشرة 797 **عملية رقابية** من بين 856 عملية مسجلة أي بنسبة إلتزام تقدر بـ (**93%**)، وهذه العمليات موزعة كما يأتي:

- مراجعة الحسابات :621 عملية،

- رقابة نوعية التسيير للهيئات والمؤسسات العمومية (رقابة عضوية): 129 عملية،

- رقابة موضوعاتية :27 عملية،

- 47 عملية: أعمال رقابية لتزويد المشروع التمهيدي المتضمن قانون تسوية الميزانية :

ونظرا لاتساع نطاق اختصاصاته الذي يغطي مجمل الوحدات الإدارية والاقتصادية، التي يتم ضمان تمويلها كليا أو جزئيا من الأموال العمومية، اعتمد مجلس المحاسبة على منهجية تسمح له بتحسين أدائه وفعالية أعماله الرقابية بفضل الاستعمال العقلاني لموارده.

من هذا المنظور، اعتمد المجلس أسلوب الإدارة الاستراتيجية كأداة تسيير، كما جدد أولوياته في مجال انتقاء واستهداف الوحدات المراد برمجتها للرقابة، مع إيلاء اهتمام خاص لتطوير قدراته المؤسسية والمهنية، والتكييف المستمر لأسلوب ووسائل عمله، استنادا إلى تطور المعايير المهنية لمنظمة الأنتوساي (IFPP)[1] والموضوعة حيز التنفيذ من قبل المؤسسات العليا للرقابة على المالية العمومية التي: لها عهدة مماثلة.

من جانب آخر، أصدر مجلس المحاسبة بمختلف تشكيلاته المداولة **4.715 عمل** ناتج عن ممارسة صلاحياته الادارية والقضائية على حد سواء.

أسفر تنفيذ برنامج الرقابة لسنة 2019، عن إعداد **758 تقرير رقابة**، موزع كما يأتي:

- 155 تقرير يتعلق بنوعية التسيير.

- 603 تقرير حول مراجعة حسابات المحاسبين العموميين.

أ. صلاحيات إدارية :

- **137 مذكرة تقييم** حول شروط تسيير الهيئات التي تمت مراقبتها، مرفقة بالتوصيات المناسبة للمسيرين؛

- **40 مذكرة قطاعية** حول تسيير الوزارات للاعتمادات المخصصة لها بموجب قوانين المالية، يضاف إليها تسع (9) ملخصات حول ظروف تنفيذ المخططات البلدية للتنمية بعنوان مساهمة الغرف الاقليمية في اشغال التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي للقانون المتضمن تسوية الميزانية ؛

[1] - إطار الانتوساي للإصدارات المهنية.

- **23 رسائل لرؤساء الغرف**، موجهة لمسيري الهيئات المعنية من أجل اتخاذ الإجراءات التي يفرضها التسيير السليم للمالية العمومية أو بهدف استرجاع مبالغ مقبوضة بصفة غير قانونية أو التي تبقى مستحقة للخزينة العمومية بكل الطرق القانونية؛

- **17 مذكرة إدراج في التقرير السنوي 2020**، تتضمن أهم المعاينات والملاحظات والتقييمات الناتجة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة مرفقة بتوصيات للسلطات المعنية، ترفع إلى رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول.

ب. صلاحيات قضائية:

وأما في مجال ممارسة صلاحياته القضائية، فقد أصدر مجلس المحاسبة **322 3 قرار**، موزعة كما يأتي:

- **1303 قرارا تتعلق** بمراجعة حسابات المحاسبين العموميين، منها 311 **قرارا مؤقتا و776 قرارا نهائيا** تتوزع بين 721 **قرار إبراء**، و**55 قرار وضع في حالة مدين** تقحم المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسبين العموميين المعنيين بمبلغ كلي قدره 676.627.825,83 **دج؛**

- **2.137 قرار في مجال تقديم الحسابات**، تم إصدارها ضد الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين بسبب التأخر أو عدم إيداع حساباتهم لدى كتابة الضبط لمجلس المحاسبة.

- 42 تقرير تفصيلي من أجل إخطار غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، تتضمن وقائع من شأنها ان تشكل مخالفات لقواعد تسيير الميزانية والمالية المحددة في المواد 88 و91 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو سنة 1995

- **23تقرير تفصيلي** قابلة للوصف الجزائي

2. مجلس المحاسبة والتعديل الدستوري لــ 2020

و يلاحظ من خلال مختلف النصوص التي عرفها مجلس المحاسبة منذ تأسيسه وإلى غاية الوقت الحالي، أن المشرع حاول في تنظيمه لوظيفة الرقابة المالية مسايرة تلك التحولات السياسية والاقتصادية التي تعرفها البلاد، ولقد حرص في كل مرة على المحافظة على نفس النمط من الرقابة المالية بجعلها رقابة لاحقة، أما فيما يخص تصوره لكيفية تنظيم مجلس المحاسبة وتشكيلته وكذا تحديده لاختصاصاته فإن موقفه لم يكن على نفس الدرجة من الاستقرار والوضوح، فقانون سنة 1980 وإن لم يمنح لمجلس المحاسبة الاستقلالية المطلوبة في ممارسة رقابته، فإنه كان على الأقل متوافقا ومتطابقا في مضمونه مع التوجه السياسي والاقتصادي الذي أوجده دستور سنة 1976، ومن ثم فإنه كان أكثر وضوحا ودقة في تحديده لطبيعة هذا الجهاز وتشكيلته وفي ضبط اختصاصاته، مقارنة مع قانون سنة 1990 الذي كان على درجة كبيرة من الغموض في نصوصه، ويعاب عليه العديد من النقائص في الكثير من الجوانب، وبالتالي فهو كان يشكل في حقيقة الأمر تراجعا كبيرا عما تضمنه قانون سنة 1980 من أحكام وليس إصلاحا وتطويرا له.

وانطلاقا من ذلك، فإن الأمر الذي صدر في سنة 1995، كان يندرج ضمن سياق إصلاح ومعالجة الوضع الذي نتج عن تطبيق أحكام قانون سنة 1990، والذي كانت له انعكاسات جد سلبية على نشاط مجلس المحاسبة، وكان لزاما لتفعيل دور هذا الجهاز، إعادة النظر في كيفية تنظيمه وفي تحديد اختصاصاته والعمل على إزالة مختلف الصعوبات التي كانت تعيق نشاطه،

و إن كرس دستور 2016 في مادته 192 استقلالية المؤسسة وعزز دورها في مجال الرقابة على الأموال العمومية وخولها مهمة المساهمة في تطوير الحكم الراشد للمال العام وترقية الشفافية

في التسيير العمومي، إلا أن مشروع دستور 2020 يشكل قفزة نوعية لمجلس المحاسبة ضمن اختصاصاته.

أ.نظرة جديدة وأفاق واعدة:

في الباب الرابع تحت عنوان مؤسسات الرقابة وفي الفصل الثاني منه، خصص المشرع المادة 199 من مشروع الدستور لمجلس المحاسبة:

إن قراءة هذه المادة تستوجب الوقوف عند العديد من المفاهيم المصاغة فيها والتي هي بمثابة **لبنة أساسية لبناء أداة رقابة قوية للمال العام في الجزائر الجديدة.**

- **عن الاستقلالية:**

إن مجلس المحاسبة كأعلى جهاز للرقابة البعدية على الأموال العمومية، يعد برامجه الرقابية السنوية بكل حرية، ويتمتع بسلطة التحري والجزاء والحق في الاتصال.

إن هذه القيمة المؤسساتية المكرسة في التعديل الدستوري تعتبر حافزا وسندا قويا لقضاة ومدققي المؤسسة، بحيث تضمن إضافتين هامتين تدعمان استقلالية المجلس، وتتعلق الأولى بتحديد عهدة رئيس المجلس، بما يحميه من أي ضغوطات أو قرارات "غير عادلة" قد تصدر عن السلطات العليا، وتتعلق الثانية بتمكين رئيس المجلس من نشر التقرير السنوي الذي يرفع لرئيس الجمهورية، في حين أن المادة **16** من **الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل و المتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 20 غشت 2010** لم يوضح بشكل قاطع الجهة التي تتكفل بنشر التقرير السنوي للمجلس- يذكر أن المجلس نشر في الجريدة الرسمية- منذ انشائه 3 تقارير فقط تعود لسنوات 1995 و1997 و2019، مما يسمح بكسر الحاجز الذي كان موجودا بين المواطن و الهية العليا لرقابة المال من جهة و تقريب المجلس من المواطن،

وإضفاء شفافية أكبر على عمله ترسيخا لحق المواطن في الاطلاع على كيفية تسيير المال العام كما هو متداول به في الدول الديمقراطية من جهة أخرى.

- **مجال التدخل:**

لقد أكدت الفقرة الأولى من المادة199 من دستو2020 على "شمولية" صلاحيات مجلس المحاسبة على كل ما هو عمومي، سواء كان تجاريا ام إداريا و هو ترسيخا لما جاء به دستور2016 يحبذ تفصيله في القانون العضوي المقبل تماشيا ومتطلبات الساعة والتطلعات الاقتصادية والمالية للبلاد والتغييرات المتجددة في مجال التدقيق من لدن المنظمات الدولية المختلفة التي ننتمي اليها (انتوساي،أفروساي وعربوساي) ونسعى لكسب أدوار جوهرية فعالة بفضل مهارات المؤسسة المعترف بها دوليا.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المجلس يحضر قضاته ومدققيه لعملية تصديق على حسابات الدولة إبتداءا من سنة 2023 كما جاء في القانون العضوي 18_15 المؤرخ في 02 سبتمبر2018 المتعلق بقوانين المالية.

- **عن إيداع الحسابات:**

إضافة إلى ترقية الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومي كما كان يحوي دستور 2016، فإن التعديل الدستوري الجديد جاء بمصطلح جديد ألا وهو "إيداع الحسابات" .

ويندرج هذا المفهوم الجديد -القديم في إطار مسعي المشرع إضفاء أخلقة الحياة العمومية ومسؤوليات مختلف المسيرين، حيث يعتبر هذا الاجراء بمثابة مساءلة (تقديم الحسابات) عن كل

مسؤولية ملقاة تصبو في نهاية الأمر إلى تجسيد مبدأ الشفافية في التسيير دعما لمطلب من مطالب المواطنة وتعزيزا لحق جوهري وشرعي لا طالما سعا اليه المواطن الجزائري.

إن أهمية إشراك المجلس في ترقية الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية وإيداع الحسابات"، مثلما تقول المادة 199، يعتبر بمثابة الضوء الأخضر للمجلس من أجل القيام بـ"مساءلة" المسؤولين عن المال العام. إن هذه الفقرة من المادة 199، تعطي ركيزة متينة لدور المجلس في تقديم الحسابات."

الخاتمة:

إن مضمون المادة 199 من دستور 2020 يصب في اتجاه تعزيز صلاحيات ودور مجلس المحاسبة في تكريس واجب الحفاظ على المال العام والملكية العمومية ويتماشى ومتطلبات المعايير الدولية للهيئات العليا للرقابة.

لقد سبق لمجلس المحاسبة، تحسبا لدور مستقبلي أكبر واستعداد منه لمواكبة التقدم المتواصل لنشاط الرقابة على المال العام أن يحضر مستخدميه من قضاة ومدققين عبر تكوين دائم وكثيف على المستويين الداخلي والخارجي، *آخرها وليس أخيرها* توأمة مدة قرابة سنتين مع مجالس محاسبة عريقة (مجلس المحاسبة الفرنسي، البرتغالي والهولندي على سبيل المثال) كللت بدلائل هامة وقيمة تفقدها الكثير من الهيئات العليا أقدم نشأة.

ويبقى الهدف الأسمى والمرجو من هذه التعديلات الدستورية هي «إحداث الجهاز فارقا في حياة المواطن" كما هو مكرس في المعايير الدولية للرقابة على المال العام.