

مجلة العلوم القانونية والاجتماعية

Journal of legal and social studies

Issn: 2507-7333

Eissn: 2676-1742

مدى توافق النصوص القانونية المنظمة لمجلس المحاسبة مع معيار الشفافية والمساءلة

(ISSAI- 20)

The extent to which the legal texts regulating the Court of Accounts are compatible with the standard of transparency and accountability

(ISSAI-20)

زريق بلقاسم¹، تريعة نواردة²

¹ جامعة محمد بوقرة بومرداس، (الجزائر)، b.zoureigue@univ-boumerdes.dz، مخبر

: الاليات القانونية للتنمية المستدامة

² جامعة محمد بوقرة بومرداس، (الجزائر)، n.tria@univ-boumerdes.dz.

تاريخ النشر: 2023/09/01

تاريخ القبول: 2023/08/01

تاريخ ارسال المقال: 2023/06/01

* المؤلف المرسل

الملخص:

من اجل تعزيز مكانة مجلس المحاسبة وتفعيل صلاحياته (القضائية والادارية والاستشارية)، كان الزاما عليه الدخول في اطار التعاون بينه وبين المؤسسات المالية والمحاسبية على غرار المنظمة الدولية للأجهزة الدولية للرقابة المالية (الانتوساي)، و تفاعله الايجابي مع المعايير الرقابية مع الحفاظ على حرية التطبيق هذه المعايير، فكل جهاز يعمل ضمن اطار نظام قانوني خاص به، فالهدف من وراء هذه المعايير والمبادئ، هو الوصول بالأجهزة إلى هدف مشترك هو الشفافية والمساءلة، فتطبيق معيار الشفافية والمساءلة (ISSAI- 20) يضمن وضع قواعد جديدة للإدارة المؤسسات الاقتصادية بأساليب حديثة بعيداً عن الأسلوب البيروقراطي، من خلال الالتزام بالقوانين، والسعي إلى إيجاد وخلق بيئة ملائمة للعمل الرقابي، بما تقدمه من ضمانات لمواجهة الاختلالات والانحرافات في التسيير وتنفيذ الاموال العمومية، سواء فيما يتعلق بالهيئات والاشخاص المسؤولين، أو الاجهزة الرقابية.

الكلمات المفتاحية: مجلس المحاسبة ؛ الانتوساي؛ معيار الشفافية ؛ المساءلة.

Abstract :

In order to strengthen the status of the Court of Accounts and activate its judicial, administrative, and advisory powers, it had to enter into a framework of cooperation between it and financial and accounting institutions such as the International Organization of International Financial Audit Institutions - INTOSAI - and its positive interaction with regulatory standards while maintaining Freedom to apply these standards. Each organization operates within the framework of its own legal system ،The aim behind these standards and principles is to lead the organizations to a common goal of transparency and accountability - ISSAI 20 - that ensures the development of new rules for managing economic institutions using modern methods away from the bureaucratic method, through commitment Laws, and seeking to find and create an appropriate environment for oversight work with the guarantees it provides to confront imbalances and deviations in the management and implementation of public funds, whether with regard to responsible bodies and persons, or oversight bodies.

Keywords: Accountancy Board؛Anostae؛ standard؛transparency؛ accountability.

مقدمة:

عرف مجلس المحاسبة منذ نشأته سنة 1980، إلى الوقت الحالي تطورات مستمرة، ارتبطت بالتحويلات في المجالات السياسية والاقتصادية، وهذا ما انعكست على مجلس المحاسبة سواء من جانب الطبيعة القانونية او من ناحية الدور و الاختصاصات والصلاحيات المنوطة به، فبعدما حجم دوره وحصره في الدور الاداري أعاد المشرع بإصداره الأمر رقم 20/95 الطبيعة القضائية، وهذا ما رسخ ازدواجية الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة من حيث التنظيم والتسيير، وأصبح يتمتع باختصاصات قضائية شاملة، كما تبنى تصورا واسعا في كيفية ممارسة الرقابة المالية يتعدى رقابة المطابقة، ليشمل كذلك تقييم نوعية التسيير المالي للهيئات العمومية وفق معايير اقتصادية، فخصه المشرع بإجراءات خاصة بما تجعله يتميز عن باقي هيئات الرقابة، وهذا ما كده المشرع في الأمر رقم 23/95 الذي يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، بإعطاء وصفة القضاة لموظفيه وهذا ما جعل مجلس المحاسبة، يتميز عن باقي الهيئات الرقابية الأخرى، فاحتل بذلك قمة الهرم الرقابي، وخاصة بإعطائه أكثر استقلالية بإعداد له نظام داخلي خاص بمجلس المحاسبة وهذا ما اقره المرسوم الرئاسي 377/95 .

وفي اطار تعزيز مجلس المحاسبة لهذه الصلاحيات المنوطة به كان الزاما عليه الدخول في اتفاقيات مع عدة هيئات ومؤسسات اجنبية عليا للرقابة، تفسح له فرص تبادل الخبرات والتجارب في تطبيق اهم التقنيات للتسيير الجيد للأموال العمومية، حيث تعزز هذا التعاون بانضمامه إلى المنظمة الدولية للأجهزة الدولية للرقابة المالية (الأتوساي) والمنظمات الاقليمية التابعة له، بحيث تفاعل مجلس المحاسبة بإيجابية مع المعايير الرقابية (للاتوساي)، غير ان كل عضو في المنظمة يتمتع بحرية تطبيق هذه المعايير، فكل جهاز يعمل ضمن اطار نظام قانوني خاص به فالهدف من وراء هذه المعايير والمبادئ، هو الوصول بالأجهزة إلى هدف مشترك هو الشفافية والمساءلة كأحد المرتكزات الفعالة في محاربة الفساد الاداري والمالي، فتطبيق معيار الشفافية والمساءلة يضمن وضع قواعد جديدة للإدارة المؤسسات الاقتصادية بأساليب حديثة بعيداً عن الأسلوب البيروقراطي من خلال الالتزام بالقوانين ومشاركة الجمهور فيها، وعلى ضوء ما سبق تتمحور لدينا الاشكالية التالية :

مدى احترام الاحكام المنظمة لمجلس المحاسبة لمتطلبات معيار الشفافية و المساءلة (معيار 20 - ISSAI)؟
ولالإجابة عن هذه الاشكالية اعتمدنا المنهج الوصفي التحليلي مع الاستعانة بأدوات المنهج المقارن في تطابق النصوص القانونية التي تنظم مجلس المحاسبة ومعيار الشفافية والمساءلة، وتهدف هذه الورقة البحثية التطرق إلى معيار الشفافية والمساءلة، الصادر عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، وإلى اي درجة وفق المشرع من خلال الاوامر والمراسيم التي تحدد طبيعة القانونية لمجلس المحاسبة ونظامه الداخلي في تطبيق مبادئ الشفافية والمساءلة، وذلك من خلال تقسيم الدراسة إلى :

المبحث الأول: معيار الشفافية والمساءلة (ISSAI- 20) الصادر عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة .

المبحث الثاني: جاهزية المنظومة القانونية المنظمة لمجلس المحاسبة للأخذ بمخارج معيار الشفافية والمساءلة (ISSAI- 20)

المبحث الأول: معيار الشفافية والمساءلة (ISSAI- 20) الصادر عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة .

سنتناول في هذا المبحث المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة (المطلب الأول) ومعيار الشفافية والمساءلة (ISSAI- 20) (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة" (الانتوساي،¹ INTOSAI)

تعتبر الانتوساي منظمة دولية مركزية للرقابة المالية الخارجية العامة تضم الخطوط التوجيهية والمبادئ الأساسية للرقابة المالية والمحاسبة وسنتناول في هذا المطلب تعريف الانتوساي (INTOSAI) (الفرع الأول) و المعايير الدولية للرقابة المالية (الانتوساي) (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: تعريف الانتوساي (INTOSAI)

مؤسسة مستقلة وذاتية السيادة غير حكومية، تم تأسيسها عام 1953 بمبادرة من قبل الرئيس السابق للجهاز الأعلى الكوبي السيد إيميليو فرنانديث كاموس، فهي منظمة مركزية تتمتع بمنصب استشاري خاص لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة. تهتم بالرقابة المالية الخارجية العامة².

و تتخذ من العاصمة النمساوية فيينا مقرا لها، وتضم الانتوساي حاليا 195 عضوا كاملي العضوية³، ينتسب أغلبهم إلى المنظمات الإقليمية السبع، بالإضافة إلى خمسة أعضاء منتسبين إلى (AISCCUF5 ، IIA,CPLP4) والبنك الدولي والاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب إفريقيا وعضو واحد منتسب إلى (Guam SAI).

ويساعد الانتوساي في تسيير شؤونه بأجهزة وهيئات ذات صلة به (المؤتمر، المجلس التنفيذي، الأمانة العامة، لجان أهداف الانتوساي، اللجنة المشرفة على القضايا الناشئة (SCEI)، واخرى تكون مستقلة (المجلة الدولية للرقابة الحكومية (IJGA)، مبادرة الانتوساي للتنمية (IDI)، والمنظمات الإقليمية تتمثل في " الأفروساي، الأرابوساي، الآسوساي، الكاروساي، الأوروساي، الأولاسافس، الباساي"⁶).

حيث يركز الانتوساي على مبادئ تأسيسية واخرى اساسية، التي تأسس الصلاحيات التي يجب ان تكون عليها الاجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، ويمكن الاستفادة من هذه المبادئ من الحكومات والسلطات التشريعية والاجهزة الرقابية، نظير للمعلومات والبنود المفيدة بحيث يمكن الاستفادة منها ووضعها كمرجعية في إطار عملية تحديد الصلاحيات الوطنية للأجهزة الرقابية العليا، وتهدف إلى :

- دعم أعضائها في المساهمة بشكل فعال في إخضاع القطاع العام للمساءلة.
- تعزيز الشفافية العامة والحوكمة الرشيدة.
- وتعزيز الاقتصاد، وفعالية البرامج الحكومية وكفاءتها لصالح الجميع.
- تعزيز الحوكمة وتحسين حياة المواطنين في نهاية المطاف.
- وتمكن أعضائها من السعي إلى تحقيق كامل الإمكانيات في الجهود الرامية إلى تحسين الشفافية والمساءلة الحكومية عبر مراقبة الإيرادات والنفقات العامة.

➤ و توفر الإنتوساي الدعم المتبادل للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وتشجع على تبادل الآراء والمعرفة والخبرة فيما بينها. كما أنه صوت الأجهزة الرقابية في المجتمع الدولي، ويدعم التحسين المستمر لأعضائه.

الفرع الثاني: المعايير الدولية للرقابة المالية (الأتوساي).

وضعت معايير الانتوساي من اجل مساعدة الاجهزة العليا للرقابة على المستوى المؤسسي او التنظيمي او الرقابي وذلك ضمن نطاق ولايتها القانونية، فهي لا تلغي باي حال من الاحوال القوانين والتنظيمات الوطنية، ولا ينجر عنها اجراء تحقيقات او مراجعات لا تغطيها هذه المعايير، ويمكن تقسيم هذه المعايير إلى صنفين :

اولا : المعايير التي تهتم بالنواحي التنظيمية والمؤسسية للجهاز

المستوى الأول: مبادئ التأسيس (إعلان ليمما-1 ISSAI-1)⁷. يُعد المستوى الأول، أو المعروف أيضاً باسم إعلان ليمما، أول منشور دولي في مجال الرقابة على القطاع العام منذ اعتماده في عام 1978. يعتبر دستور للمبادئ الأساسية الضرورية فهو ضمان الرقابة الفعالة من قبل القطاع العام. وترتبط هذه المبادئ بالاستقلالية وبناء القدرات المهنية و إعداد التقارير المتعلقة بأصحاب المصلحة، وكذلك التعاون وتبادل المعرفة بين الأجهزة العليا للرقابة⁸.

المستوى الثاني: الشروط الأساسية لعمل الأجهزة العليا للرقابة: يتطرق المستوى الثاني للشروط الأساسية المسبقة الواجب توفرها في الاجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة ، فهي تشمل الجوانب المؤسسية لعمل الاجهزة العليا للرقابة، حتى تتمكن من القيام بالمهام الموكلة له، وتجسيد صلاحياتها بما يساعد في الارتقاء بمستوى واداء الرقابة في القطاع العام، وتتوزع هذه الشروط في المبادئ الاساسية التالية⁹ :

➤ (اعلان مكسيكو ISSAI-10).

➤ ايضاحات وتصنيفات متعلقة بالاستقلالية ISSAI-11 .

➤ قيمة ومنافع الأجهز العليا للرقابة - إحداه فارق في حياة المواطنين ISSAI-12 .

➤ مبادئ الشفافية والمساءلة ISSAI-20 .

➤ مبادئ الشفافية والمساءلة - أفضل الممارسات ISSAI-21 .

➤ أخلاقيات المهنة ISSAI-30.

➤ رقابة الجودة ISSAI_40 .

ثانيا : معايير ممارسة العمل الرقابي

المستوى الثالث: مبادئ الرقابة الأساسية: يوظف المستوى الثالث المسائل المتعلقة بتنفيذ المهام الرقابية، حيث تدرج ضمن هذا المستوى المعايير المتعلقة بالمبادئ الاساسية للعمل الرقابي .

-المبادئ الأساسية لرقابة القطاع العام ISSAI-100 - المبادئ الأساسية للرقابة المالية ISSAI-200

-المبادئ الأساسية لرقابة الأداء ISSAI-300 - المبادئ الأساسية لرقابة الالتزام ISSAI-400

المستوى الرابع: توجيهات الرقابة

يتضمن هذا المستوى مجموعة من التعليمات المتعلقة بالتدقيق أو الإرشادات العملية التي يمكن للمدققين استخدامها في عملهم الميداني، وهي إرشادات مبنية على ترجمة مبادئ الرقابة الأساسية إلى أدلة تطبيقية أكثر تحديدا وتفصيلا، والتي يمكن استخدامها على أساس تسيير مهام الرقابة، وتهدف هذه المبادئ التوجيهية هو تهيئة قاعدة متينة للمعايير التدقيق بشأن القطاع العام، يمكن تطبيقها من قبل العاملين بالأجهزة أعضاء الانتوساي¹⁰.

المطلب الثاني: معيار الشفافية والمساءلة (ISSAI- 20)

يسعى معيار الشفافية والمساءلة إلى الارتقاء بمبادئ الشفافية في الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة من أجل مساعدتها على الاداء الفعال في الرقابة وستتطرق إلى مدلول الشفافية والمساءلة (الفرع الأول) ومدلول المساءلة (accountability) (الفرع الثاني)، وماهي أهم بنود مبادئ الشفافية والمساءلة حسب معيار (ISSAI- 20) (الفرع الثالث).

الفرع الأول: مدلول الشفافية والمساءلة

اولا: مدلول الشفافية (Transparency)

الشفافية في اللغة تعني الشفاف الذي لا يحجب ما وراءه فمعنى شف أي رق حتى يرى ما خلفه أي تعني الوضوح وهي عكس التعتيم والسرية¹¹. والشفافية اصطلاحا هي:

وضوح المعلومات المتعلقة بالسياسة العامة للدولة وتكون منظورة ومفهومة من قبل الشعب، وعلى الحكومة أن تبني سياسة الابتعاد عن الحكم الشمولي وتوسيع الديمقراطية¹²، وبمعنى آخر فان الشفافية عكس السرية، فالسرية تعني إخفاء الأفعال عمدا، بينما تعني الشفافية الإفصاح عن هذه الأفعال¹³. الوضوح التام في رسم الاستراتيجيات، والسياسات و اتخاذ القرار، وعرضها على الجهات المعنية لمراقبتها، نيابة عن الشعب، ولا يمكن اصدارها الا وهي واضحة ولا تحمل أكثر من تأويل لتسهيل تطبيقها، وحق المواطنين في الوصول إلى البيانات والاطلاع على المعلومات، وآليات صنع القرارات ذات العلاقة، ومعرفة آلية اتخاذ القرار المؤسسي، ووضع معايير أخلاقية تساعد على كشف الفساد مع خضوعها للمراقبة المستمرة والمحاسبة¹⁴.

وعرفت الانتوساي "قيام الأجهزة العليا للرقابة بالإفصاح العام بطريقة آنية و موثوقة وواضحة ومفيدة عن أوضاعها و تفويضها القانونية وأنشطتها و إدارتها المالية وعملياتها واستراتيجيتها وأدائها، كما يلزم مفهوم الشفافية ضرورة الإفصاح العام عن نتائج عمليات الرقابة واستنتاجاتها بالإضافة إلى تمكين العموم من الحصول على المعلومات حول الأجهزة العليا للرقابة"¹⁵.

وتهدف الشفافية بالوصول بالآليات والإجراءات العمل والتخطيط بالبساطة والوضوح وعدم التعقيد، مع مرونتها الكبيرة للتغير وفق آليات يتم مناقشتها مع مختلف الجهات ذات المصلحة. مع نشر المعلومات والبيانات بشكل واسع لضمان وصلها بشكل سلسل إلى الجمهور والجهات المعنية .

الفرع الثاني: مدلول المساءلة (accountability)

لا يمكن فصل المساءلة والشفافية بسهولة إذ تشمل كلاهما نفس الإجراءات في معظم الحالات كإعلام الجمهور بالتقارير ، فكل منهم يتفرد مجموعة جوانب مما يصعب أمر فصلهما في تعريف أو إحراء واحد، ويرتبط مفهوم المساءلة وفق الانتوساي بالإطار القانون و الهيكل التنظيمي، والاستراتيجية والإجراءات التي من شأنها أن تضمن أن الأجهزة العليا للرقابة تفي بواجباتها القانونية المتعلقة بتوزيع مواردها وتقييم أداؤها، و تفصح عن قانونية وكفاءة استخدام المال العام بالإضافة إلى خطواتها وإجراءاتها و تصرفاتها و استخدامها لمواردها، مع تحمل رئيس الجهاز و أعضاء المؤسسات الجماعة وموظفو الجهاز مسؤولية أعمالهم¹⁶.

تهدف المساءلة: إلى وضوح الاهداف والقواعد التي على اساسها توضع البرامج، وذلك من أجل سهولة المراجعة والتدقيق والمراجعة، وتهدف المساءلة ايضا إلى وضع قواعد ومعايير مرضية لقياس الأداء من قبل السلطات المركزية أو المنظمات داخل الإدارة الحكومية وممارسة وظيفة المراجعة والاشراف على نطاق واسع.

الفرع الثالث: بنود مبادئ الشفافية والمساءلة حسب معيار (ISSAI- 20)¹⁷.

المبدأ الاول : تقوم الأجهزة الرقابية بأداء مهامها ضمن إطار قانوني يتيح الشفافية والمساءلة.

المبدأ الثاني : تقوم اجهزة العليا للرقابة بالإفصاح عن تفويضها القانوني ومسؤولياتها واستراتيجياتها للعموم

المبدأ الثالث : تبني الاجهزة العليا معايير تتسم بالموضوعية والشفافية

المبدأ الرابع :تطبيق معايير النزاهة والأخلاقيات على موظفيها .

المبدأ الخامس : تتأكد الأجهزة العليا للرقابة أن مبادئ الشفافية والمساءلة لا تشوبها شبهة عندما تقوم بالاستعانة بمصادر خارجية

المبدأ السادس : تقوم الأجهزة العليا للرقابة بإدارة عملياتها باقتصاد وكفاءة وفاعلية وطبقا للقوانين والتنظيمات كما تقوم بنشر تقارير للعموم

المبدأ السابع: تقوم الأجهزة العليا للرقابة بإعداد تقارير لفائدة العموم حول نتائج رقابتها

المبدأ الثامن: تتواصل الأجهزة العليا للرقابة بصفة منتظمة وشاملة حول أنشطتها وحول نتائج عمليات الرقابة التي تقوم بها وذلك عبر وسائل الإعلام والمواقع الالكترونية وعبر وسائل أخرى.

المبدأ التاسع: تستخدم الأجهزة العليا للرقابة الاستشارة الخارجية المستقلة ومراجعة النظراء من اجل تحسين جودة ومصداقية عملها.

المبحث الثاني: جاهزية المنظومة القانونية المنظمة لمجلس المحاسبة للأخذ بمخارج معيار الشفافية والمساءلة (ISSAI-20)

تتوافق النصوص القانونية المنظمة لمجلس المحاسبة مع مخارج معيار الشفافية والمساءلة، بدرجات تطابق بين الجيدة والضعيفة وذلك حسب المبادئ التي تتوافق مع النصوص القانونية (تطابق بدرجة جيدة) (المطلب الأول) و المبادئ التي تتوافق بدرجة ضعيفة مع النصوص القانونية (تطابق جزئي) (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المبادئ التي تتوافق مع النصوص القانونية (تطابق بدرجة جيدة)

تتوافق النصوص القانونية مع بعض مبادئ الشفافية والمساءلة بشكل جيد في المبدأ الأول (تقوم الاجهزة العليا للرقابة المالية بأداء مهامها في اطار قانوني يساعد على الشفافية والمساءلة) (الفرع الأول) والمبدأ الثاني (تقوم اجهزة العليا للرقابة بالإفصاح عن تفويضها القانوني ومسئولياتها واستراتيجياتها للعموم) (الفرع الثاني) والمبدأ الخامس (تتأكد الأجهزة العليا للرقابة أن مبادئ الشفافية والمساءلة لا تشوبها شبهة عندما تقوم بالاستعانة بمصادر خارجية) (الفرع الثالث)، والمبدأ السابع (تقوم الأجهزة العليا للرقابة بإعداد تقارير لفائدة العموم حول نتائج رقابتها) (الفرع الرابع)، والمبدأ الثامن (تتواصل الأجهزة العليا للرقابة بصفة منتظمة وشاملة حول أنشطتها وحول نتائج عمليات الرقابة التي تقوم بها وذلك عبر وسائل الإعلام والمواقع الالكترونية وعبر وسائل أخرى) (الفرع الخامس).

الفرع الأول: المبدأ الأول (تقوم الاجهزة العليا للرقابة المالية بأداء مهامها في اطار قانوني يساعد على الشفافية والمساءلة).

يحدد هذا المبدأ الاطار القانوني الذي ينظم الاجهزة العليا للرقابة، وماهي الكيفيات والاليات التي تسري على تعيين وعزل رئيس الجهاز وأعضائه، ويحدد الاهداف والاختصاصات التي يتمتع بيها الجهاز، والكيفية التي ينشر بها الجهاز تقاريره بشكل منتظم وإلى اي مدى يتمتع الجهاز بعلاقة بالعموم في مسالة الحصول على المعلومات

1/ سلطة الرقابة وتشريعها ومسئولياتها: بالرجوع إلى المادة 199 من دستور، حيث اعتبرت مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة المالية¹⁸، وكما نصت المادة 3 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة¹⁹ بانه يتمتع باختصاص اداري وقضائي لممارسة مهامه الرقابة البعدية على أموال الدول والجمعات المحلية والمرافق العمومية، وضمانا لفعاليتها وحياده وموضوعيته في المهام الموكل له وتحمل مسؤولياتها على اكمل وجه اعطيت له استقلالية مع اعطاء رئيس مجلس المحاسبة ورؤساء الغرف ورؤساء الفروع والمستشارون والمحتسبون والناظر العام ومساعديه صفة القضاة بوجب نص المادة 38 من الأمر 20/95²⁰.

2/ الظروف المحيطة بتعيين واقالة رئيس الجهاز وأعضاء المؤسسات الجماعية.

أ/التعيين :

• تعيين رئيس مجلس المحاسبة:

حسب المادة 03 من الأمر رقم 95²¹ الذي يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة ، يعين رئيس مجلس المحاسبة بموجب مرسوم رئاسي من قبل رئيس الجمهورية، وحدد الدستور 2020 في مادة 199 العهدة ب خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة .

● تعيين نائب رئيس مجلس المحاسبة ورؤساء الغرف والمستشارون والمحاسبون:

يتم تعيين نائب رئيس مجلس المحاسبة ورؤساء الغرف حسب المادة 4 و المادة 42 من الأمر رقم 22/95 بناء على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة بمرسوم رئاسي، اما بالنسبة للمستشارين والمحاسبون فيتم تعيينهم بمرسوم رئاسي ويتعينون من اعوان القطاع العام التابعين لأملاك التفتيش والرقابة .

ب/العزل :

القاعدة العامة وفق الصفة التي يحملها رئيس المجلس واعضائه كقضاة فهي عدم قابليته عزل القضاة، الا ان بالرجوع إلى نص المادة 83 من الأمر 23/95²³ يستوقفك مصطلح " قهقرة " اي عزل قاضي مجلس المحاسبة الذي يظهر قصورا مهنيا دون ان يرتكب خطأ مهنيا وهنا يلاحظ " القصور المهني " يحمل عدة تفسيرات فالمشعر في هذا المادة ترك الباب واسعا لتحديد مفهوم دقيق، او وضع ماهي المعايير التي اعتمد فيها في تحديد القصور المهني التي على أساسه يمكن عزل القاضي، وهذا ما يخلق تناقض مع استقلالية القضاة ومبدأ عدم قابلية عزل القضاة، خاصة أن القاضي يخضع إلى فترة تربض لمدة سنة وهذا ما يعطي ضمانات أكثر لاستبعاد القصور المهني.

3/متطلبات عمل الاجهزة العليا للرقابة وادارتها المالية (الهدف والاختصاص).

حددت المادة 06 من الأمر 20/95²⁴ اهداف واختصاصات مجلس المحاسبة، حيث تهدف رقابة مجلس المحاسبة إلى تشجيع الاستعمال المنتظم والصارم للموارد المالية وزيادة الشفافية في التسيير المالي، وتعزيز الوقاية ومكافحة الفساد المالي، من خلال الكشف عن ابعاد الانحراف المالي والاداري، وصولا إلى الحماية الشاملة للمال العام لتحقيق المصلحة العامة .

حيث يمارس المجلس اختصاصات الرقابة الادارية من خلال رقابة نوعية التسيير وذلك بتقييم المهام والاهداف والوسائل المستعملة من طرف الهيئات العمومية لأداء نشاطها، و تقييم مردودية الهيئات التي تخضع لرقابته، وقياس الفاعلية للنشاط المالي وشرعية النشاط المالي بمطابقة اعمالها ونشاطها بالنصوص القانونية، و يمارس المجلس اختصاصات قضائية في مال مراجعة المحاسبين العموميين، ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية المالية .

4/النشر المنتظم لتقارير الرقابة

أ/ تقرير تقييمي حول مشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية

وهذا ما نصت عليه المادة 18 من الأمر 20/95²⁵ بعد استشارة مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيديّة السنوية لقوانين ضبط الميزانية يرسل مجلس المحاسبة تقرير تقييمي حول مشروع القانون، حيث الزم المشرع بتقديمه مع مشروع قانون ضبط الميزانية إلى رئيس مجلس الشعبي و رئيس مجلس الامة .

ب/التقرير السنوي :

المادة 16 من الأمر 20/95²⁶، يلخص مجلس المحاسبة طول السنة جميع الملاحظات والتقييمات التي اقرها اثناء تحرياته مرفقة بالتوصيات، ويرسل هذا التقرير إلى رئيس الجمهورية الذي يملك السلطة بنشره جزئيا او كلياً او عدم نشره، الا ان هذا التقرير لا يخص رئيس الجمهورية بل ترسل نسخة إلى رئيس مجلس الشعبي ورئيس مجلس الامة للاطلاع على النشاط المالي للحكومة وتقديم مستوى ادائها مع الحفاظ على سلطة النشر لرئيس الجمهورية .

5/مسألة الاشراف عن أنشطة الجهاز: اشارت المادة 01 من الأمر 20/95²⁷، ان يلتزم مجلس المحاسبة في نشاطه الرقابي بالتقيد بالصلاحيات وطرق تنظيمه وسير اعماله وفقا للأحكام القانونية .

6/ حصول العموم على المعلومات من الجهاز: لا يوجد مادة قانونية تلزم مجلس المحاسبة بتقديم معلومات للعموم وذلك راجع للطبيعة القانونية والوظيفية للمجلس المحاسبة فطبيعة عمله مرتبط بالهيئات والاعوان التي تشملهم رقابته²⁸، فهو لا علاقة له مباشر بالعموم حتى التقرير السنوي الموجه للنشر فرئيس الجمهورية هو من يملك حق النشر .

من خلال اجراء مقارنة بين المبدأ الاول من المعيار الدولي للشفافية والمساءلة و النصوص القانونية التي تنظم عمل مجلس المحاسبة نلاحظ ان هناك توافق كبير بين كل بنود المبدأ الاول والمواد القانونية، الا فيما يخص في البند الرابع الذي يتعلق بنشر التقارير نجد ان المواد القانونية قيدت نشر تقرير مجلس السنوي لمجلس المحاسبة بموافقة رئيس الجمهورية، والبند المتعلق بمبدأ عدم قابلية عزل قضاة مجلس المحاسبة، فالمشرع وضع استثناء على هذا المبدأ فيما يخص القصور المهني الذي لم يعطي تعريف دقيق ولم يضع حتى معايير القصور المهني على أساسه يمكن عزل قضاة مجلس المحاسبة .

الفرع الثاني: المبدأ الثاني (تقوم اجهزة العليا للرقابة بالإفصاح عن تفويضها القانوني ومسؤولياتها واستراتيجياتها للعموم).

يحدد هذا المبدأ مدى امتلاك الاجهزة لصلاحيات الافصاح سواء عن تفويضها القانوني وتقاريرها للعموم، وكشف شروط تعيين وعزل رئيس الجهاز وأعضائه.

1/ تفصح الأجهزة العليا للرقابة تفويضها للعموم: اشرنا سابقا في المبدأ الاول ان مجلس المحاسبة لا يفصح عن اعماله ونشاطاته إلى العموم ولا توجد مادة قانونية تلزم المجلس بذلك، غير ان نظامه القانوني محدد في الأمر 20/95 المتمم والمعدل بالأمر 02/10 المتعلق بمجلس المحاسبة، والأمر رقم 23/95 الذي يتضمن القانون الاساسي لقضاة مجلس المحاسبة، والمرسوم الرئاسي رقم 377/95²⁹ الذي يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة

2/الافصاح عن تقارير الجهاز للعموم: افصاح مجلس المحاسبة تقاريره للعموم مقيد بموافقة رئيس الجمهورية له السلط الكاملة في نشره جزئيا او كلياً او عدم نشره، الا انه يتم رفع هذه التقارير إلى الهيئة التشريعية كممثلة للعموم لكن لا يملك حق النشر إلى العموم فهي فقط اجراء يتم بموجبه اطلاق السلطة التشريعية على النشاط المالي للحكومة وعلى أساسه يتم مساءلة الحكومة .

3/ الكشف عن الشروط تعيين وعزل رئيس الجهاز واعضائه: حدد الأمر 23/95 عن الكيفيات لتعيين رئيس مجلس المحاسبة ونائب الرئيس وتعيين الناظر العام، المساعدون، ورؤساء الفروع³⁰.

أما مسألة العزل فالقاعدة العامة تتماشى مع مبدأ عدم قابلية العزل بما يحمله رئيس المجلس واعضائه لصفة القضاة الا بالشروط المحددة في المادة 83 من الأمر 23/95 في حالة القصور المهني³¹.

من خلال المقارنة بين النصوص المنظمة لمجلس المحاسبة والمبدأ الثاني من معيار الشفافية والمساءلة لاحظنا ان هناك تطابق إلى حد ما، الا فيما يخص مسألة الافصاح عن التقارير إلى العموم فهو مرتبط بموافقة رئيس الجمهورية.

الفرع الثالث: المبدأ الخامس (تتأكد الأجهزة العليا للرقابة أن مبادئ الشفافية والمساءلة لا تشوبها شبهة عندما تقوم بالاستعانة بمصادر خارجية).

يتعين على الأجهزة العليا للرقابة أن تتأكد أن تعاقدها مع اطراف خارجية من اجل إنجاز بعض الأنشطة لا يعرض مبادئ الشفافية والمساءلة لأية شبهة، و تظل هذه الاطراف الخارجية ضمن مسؤولية الأجهزة العليا للرقابة، حيث نصت المادة 07 من الأمر 23/95³² على انه يمكن ان يعين رئيس مجلس المحاسبة موظفين واعوان من القطاع العام بعد موافقة السلطة السلمية التي يتبعونها³³، ولهم خبرات ومؤهلات في المجال الرقابي ويمكن الاستفادة منهم مجلس المحاسبة، ويكونوا ضمن مسؤوليات مجلس محاسبة ولا يمكنهم المشاركة في صلاحيات القضاة، ويمكن لقضاة مجلس المحاسبة الاستعانة بالأطراف الخارجية للاستعانة بهم، ويمكنهم الاطلاع على الوثائق والمعلومات مع الالتزام بالسري المهني، وفي المقابل يتحصلون على جزاء مالي نظير خدماتهم³⁴.

بعد مقارنة بين النصوص المنظمة لمجلس المحاسبة والمبدأ الخامس من معيار الشفافية والمساءلة لاحظنا هناك تطابق كبير في مسألة استعانة مجلس المحاسبة بالأطراف الخارجية للاستفادة بخبراتهم، مع ضمان مبادئ الشفافية والمساءلة وتحمل مجلس المحاسبة مسؤوليات هذه الاطراف والتفقد بالمبادئ النزاهة .

الفرع الرابع: المبدأ السابع (تقوم الأجهزة العليا للرقابة بإعداد تقارير لفائدة العموم حول نتائج رقابتها)

1/تنشر الأجهزة العليا للرقابة استنتاجاتها وتوصياتها الناتجة عن عمليات الرقابة

بموجب المادتين 16 و18 من الأمر 20/95 المعدل والمتمم يقوم مجلس المحاسبة ادراج نتائج اعماله الرقابية وتوصياته في تقرير السنوي الذي يرسل إلى السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية وإلى الهيئة التشريعية المتمثلة في رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، الا انه مقيد بمبدأ السنوية وموافقة رئيس الجمهورية .

2/تعد الأجهزة العليا للرقابة تقارير حول التدابير المتخذة فيما يخص متابعة توصياتها.

اقرت المادة 47 والمادة 48 من المرسوم 377/95³⁵ على ان رئيس الغرفة يرسل مسؤولي المصالح والهيئات الخاضعة للرقابة لمجلس المحاسبة بالوقائع والمخالفات، مع اعلام رئيس مجلس المحاسبة الذي بدوره اذا اقتضى الأمر يتم اعلان السلطات السلمية او الوصية او السلطة المؤهلة قانونا بمذكرة استعجالية، وعلى هذه السلطات ان توافي المجلس بالنتائج في اجل يحدده مجلس المحاسبة ولا يقل عن شهر واحد³⁶، بالرغم من أن القوانين تتيح لمجلس المحاسبة

متابعة توصياته، إلا أنه في الواقع ليس لديه الإمكانيات لوضعها حيز التنفيذ. كما أن التقارير السنوية لمجلس المحاسبة لا يتم مناقشتها أو متابعتها على مستوى السلطة التشريعية، لعدم نص القوانين على ذلك، إذ تقتصر المناقشة على التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية، الذي تتولى لجنة المالية والميزانية بالغرفة الأولى دراسته قبل المصادقة عليه³⁷..

3/ تنشر الأجهزة العليا للرقابة على العموم تقاريرها حول النتائج العامة للرقابة المتضمنة مواضيع مثل تنفيذ الميزانية العامة للحكومة والوضع المالي والعمليات المالية، وإذا سمح إطارها القانوني بذلك، رقابتها المهنية الداخلية وإمكانياتها المهنية.

لا يوجد نص قانوني يوضح ذلك .

4/ تحافظ الأجهزة العليا للرقابة على علاقة قوية مع اللجان البرلمانية المختصة من أجل مساعدتها على فهم أفضل لتقارير الرقابة و استنتاجاتها ومن أجل مساعدتها على اتخاذ الاجراءات المناسبة.

أكدت المادة 19 من الأمر رقم 20/95³⁸ انه يجوز لمجلس المحاسبة ان يقدم استشارته في مشاريع النصوص المتعلقة بالمالية العامة (قانون المالية، القانون التكميلي او المعدل ن وقانون ضبط الميزانية). كما أكدت المادة 18 من الأمر رقم 20/95³⁹ على اعتماد الهيئة التشريعية على التقرير التقييمي حول مشروع التمهيدي لضبط الميزانية الذي يكون مرفق بمشروع قانون ضبط الميزانية .

كما يمكن لرئيس مجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الامة ان يعرض الملفات التي تدخل في اختصاص مجلس المحاسبة للدراسة⁴⁰.

بعد مقارنة بين النصوص المنظمة لمجلس المحاسبة والمبدأ السابع من معيار الشفافية والمساءلة، لاحظنا هناك توافق بدرجة جيدة ، باستثناء البد الذي يتكلم نشر الأجهزة العليا للرقابة على العموم تقاريرها حول النتائج العامة للرقابة، المتضمنة مواضيع مثل تنفيذ الميزانية العامة للحكومة فلا يوجد نص قانوني يؤكد ذلك.

الفرع الخامس: المبدأ الثامن (تتواصل الأجهزة العليا للرقابة بصفة منتظمة وشاملة حول أنشطتها وحول نتائج عمليات الرقابة التي تقوم بها وذلك عبر وسائل الإعلام والمواقع الالكترونية وعبر وسائل أخرى).

1/ تتواصل الأجهزة العليا للرقابة بانفتاح مع وسائل الإعلام

أكدت المادة 6 من المرسوم 377⁴¹ على ان يقوم ديوان رئيس مجلس المحاسبة، الذي يتكون من رئيس الديوان ومديريتين للدراسة⁴²، بتنظيم العلاقات مع المؤسسات العمومية، ومع اجهزة الاعلام، ويتابع العلاقات مع المؤسسات الاجنبية والجهوية والدولية التي يكون فيها مجلس المحاسبة عضوا فيها . وأكدت المادة 28 من المرسوم 377/95⁴³ على ان قسم الدراسات ومصالح المعلومات تقوم بإعداد وتوزيع منشورات ومنتجات وثائقية لمجلس المحاسبة .

2/ تشجع الأجهزة العليا للرقابة الاهتمام العام والأكاديمي بأهم استنتاجاتها.

لا يوجد نص قانوني يؤكد ذلك .

3/ توفر ملخصات عن تقارير الرقابة والأحكام القضائية بإحدى اللغات الرسمية للإنتوساي واطافة إلى لغاتها الوطنية.

المادة 4 من الأمر 20/95⁴⁴ أكدت على نشر قرارات مجلس المحاسبة باللغة العربية وهي اللغة الرسمية ويتم نشر باللغة الفرنسية واللغة الانجليزية في موقع الالكتروني لمجلس المحاسبة⁴⁵ .

4/ توفير تقارير الأجهزة العليا للرقابة بصيغة مفهومة ومتاحة للعموم عبر وسائل مختلفة

ينشر التقرير السنوي لمجلس المحاسبة عن طريق الجريدة الرسمية بعد موافقة الرئيس الجمهورية، وينشر في الموقع الالكتروني لمجلس المحاسبة للاطلاع عليه العموم .

بعد مقارنة بين النصوص المنظمة لمجلس المحاسبة و المبدأ الثامن من معيار الشفافية والمساءلة، لاحظنا هناك توافق بدرجة جيدة ، باستثناء البند الذي يتعلق بتشجيع مجلس المحاسبة بالاهتمام العام والأكاديمي بأهم استنتاجاتها لا يوجد نص قانوني ينص على ذلك .

المطلب الثاني: المبادئ التي تتوافق بدرجة ضعيفة مع النصوص القانونية (تطابق جزئي)

تتوافق النصوص القانونية المنظمة لمجلس المحاسبة بدرجة ضعيفة مع بعض المبادئ مثل المبدأ الثالث (تبني الاجهزة العليا معايير تتسم بالموضوعية والشفافية) (الفرع الأول)، و المبدأ الرابع (تطبيق معايير النزاهة والأخلاقيات على موظفيها) (الفرع الثاني)، المبدأ السادس(تقوم الأجهزة العليا للرقابة بإدارة عملياتها باقتصاد وكفاءة وفاعلية وطبقا للقوانين والتنظيمات كما تقوم بنشر تقارير للعموم)(الفرع الثالث) و المبدأ التاسع(تستخدم الأجهزة العليا للرقابة الاستشارة الخارجية المستقلة ومراجعة النظراء من اجل تحسين جودة ومصداقية عملها)(الفرع الرابع).

الفرع الأول: المبدأ الثالث (تبني الاجهزة العليا معايير تتسم بالموضوعية والشفافية)

يحدد هذا المبدأ مدى تبني الاجهزة العليا بالمعايير والمنهجيات الرقابية التي تتوافق مع مبادئ الانتوساي وماهي الاليات التي يتم نشرها والكيفية التي يلتزم بها الهيئات الخاضعة لرقابة الاجهزة المالية، وماهي الاليات الفعالة التي يملكها الأجهزة لإخضاع الهيئات والاشخاص الخاضعة لرقابته للرد علن المآخذ والاقتراحات والتوصيات التي تم ارسالها لهم .

1/ تبني الاجهزة العليا معايير ومنهجيات للرقابة تتوافق مع مبادئ الإنتوساي الأساسية .

المادة 02 من الأمر 20/95⁴⁶ أكدت على ضمان الشفافية في التسيير المالي، وتعزيز الوقاية ومكافحة الفساد المالي مع ترسيخ النزاهة في استعمال املاك واموال العمومية .

وأكدت المادة 03 من الأمر رقم 20/95 ان مجلس المحاسبة هيئة دستورية، تتمتع بالاستقلالية وذلك لضمان الحياد والموضوعية والفعالية في اعماله .

2/ تقوم الأجهزة العليا للرقابة بنشر ماهية تلك المعايير والمنهجيات وكيفية الالتزام بها: لا يوجد نص قانوني يتكلم عن نشر مجلس المحاسبة تلك المعايير .

3/ تقوم الأجهزة العليا للرقابة بنشر نطاق أنشطتها الرقابية التي تقوم بها في إطار تفويضها القانوني وبناء على عمليات تقييمها للمخاطر وتخطيطها: لا يوجد نص قانوني يتكلم عن نشر مجلس المحاسبة نطاق انشطتها الرقابية

4/تواصل الأجهزة العليا للرقابة مع الجهات الخاضعة لرقابتها حول المعايير التي ستعتمد عليها في ابداء آرائها: لا يوجد نص قانوني يتكلم عن نشر مجلس المحاسبة تلك المعايير.

5/ تخضع نتائج رقابة الأجهزة العليا للرقابة لإجراءات إبداء الملاحظات و تخضع توصياتها للنقاش والرد من قبل الجهات الخاضعة للرقابة: حددت المادة 24 و المادة 25 من الأمر 20/95⁴⁷، بانه في اطار رقابة نوعية التسيير توجه رسالة من رئيس الغرفة إلى الجهة التي خضعت إلى رقابة المجلس، تتضمن الملاحظات والمعائنات والمخالفات وهذا لاتخاذ التدابير اللازمة .

ونصت المادة 47 والمادة 48 من المرسوم الرئاسي 377/95⁴⁸ على ان رئيس مجلس المحاسبة يخطر بمذكرة استعجالية او مذكرة مبدئية، السلطات المؤهلة قانونا اذا اكتشف مخالفات تضر بالخزينة العمومية، ويتعين على السلطات المعنية بهذه المذكرات (المبدئية، والاستعجالية) بإفادة مجلس المحاسبة بالنتائج .

6/ توفر الأجهزة العليا للرقابة آليات فعالة لمتابعة توصياتها: لا يوجد نص قانوني يتحدث عن الاليات التي يملكها مجلس المحاسبة لمتابعة توصياته واقتراحاته. والماخذ التي ارسلها إلى الجهات الوصية والجهات المكلفة قانونا (وزير المالية) والهيئة التشريعية .

اما بالنسبة لتقديم حسابات المحاسبين العموميين والأمر ين بالصرف ففي حالة تأخر ايداع الحسابات وعد ارسالهم المستندات، تفرض غرامات مالية ضدهم وهذا ما أكدته المادة 61 والمادة 62 من الأمر 20/95⁴⁹.

7/تسمح اجراءات المتابعة لدى الأجهزة العليا للرقابة بان تقوم الجهات الخاضعة للرقابة بالإدلاء بمعلومات حول الاجراءات التصحيحية المتخذة أو حول مبررات عدم اتخاذ تلك الاجراءات : لا يوجد نص قانوني .

8/يتعين على الأجهزة العليا للرقابة إرساء نظام مناسب لضمان الجودة حول أنشطتها الرقابية وحول تقاريرها، كما يتعين عليها إخضاع هذا النظام لمراجعة مستقبلية بصفة دورية: لا يوجد نص قانوني.

من خلال المقارنة بين النصوص المنظمة لمجلس المحاسبة والمبدأ الثالث من معيار الشفافية والمساءلة لاحظنا ان هناك توافق ضعيف، نظرا لعدم وجود في الاوامر والمراسيم التي تحكم وتنظم مجلس المحاسبة ، مواد تتوافق معا بنود المبدأ الثالث (2,3,4,7,8).

الفرع الثاني: المبدأ الرابع (تطبيق معايير النزاهة والأخلاقيات على موظفيها) .

1/توفر الأجهزة العليا للرقابة قواعد أو قوانين وسياسات وممارسات أخلاقية

المادة 20 من الأمر 23⁵⁰/95 تتنافى صفة قاضي مجلس المحاسبة مع ممارسة أي عهدة انتخابية، سواء في السلطة التشريعية او في الجالس الاقليمية المنتخبة .

أكدت المادة 21 من الأمر 23/95⁵¹ على عدم الانخراط في الجمعيات ذات الطابع السياسي، ويجب التصريح بالانخراط في الجمعيات الاخرى .

ويحضر على قضاة مجلس المحاسبة ممارسة أي وظيفة اخرى او نشاط ربحي غير مهمة القضاة المادة 22 من الأمر 23/95⁵².

جاء في المادة 23 من الأمر رقم 23/95⁵³ انه يحضر على قضاة مجلس المحاسبة امتلاك أي مصالح في مؤسسة بطريقة مباشرة او غير مباشرة .

اما المادة 24 من الأمر 23/95⁵⁴ فأكدت على انه اذا كان زوج قاض مجلس المحاسبة يمارس مهنة المحاماة، يجب عليه يتتحي في النظر في القضايا التي يكون في زوج موكلا او مساعدا لاحد اطراف القضية .

المادة 27 الأمر رقم 23/95⁵⁵ يمنع على قضاة مجلس المحاسبة نشر او تبليغ اي وثيقة او معلومة تخص اشغال مجلس المحاسبة .

2/تنشر للعموم الشروط الأخلاقية وواجبات المراقبين و الحالات المهمة لسوء السلوك الأخلاقي التي تم إثباتها.

نشر للعموم الشروط الأخلاقية وواجبات المراقبين في مدونة أخلاقيات المهنة مجلس المحاسبة⁵⁶ الا انه لا يمكن نشر الحالات المهمة لسوء السلوك الأخلاقي التي تم إثباتها.

من خلال المقارنة بين النصوص المنظمة لمجلس المحاسبة والمبدأ الرابع من معيار الشفافية والمساءلة لاحظنا ان هناك توافق متوسط ، خاصة فيما يخص نشر للعموم نشر الحالات اللاأخلاقية التي تم اثباتها .

الفرع الثالث: المبدأ السادس(تقوم الأجهزة العليا للرقابة بإدارة عملياتها باقتصاد وكفاءة وفاعلية وطبقا للقوانين والتنظيمات كما تقوم بنشر تقارير للعموم) .

1/تطبق الأجهزة العليا للرقابة ممارسات إدارية سليمة:أكدت المادة 02 من الأمر رقم 20/95⁵⁷ انه يقوم مجلس المحاسبة بالتدقيق في شروط استعمال وتسيير الوسائل المادية والمالية، وبالتأكد من مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وذلك للوصول إلى النتائج المسطرة من اجل تشجيع الاستعمال المنظم والصارم للموارد المالية والمادية وتطوير الشفافية .

2/ تنشر القوائم المالية الخاصة بالأجهزة العليا للرقابة وتخضع لرقابة خارجية مستقلة أو لمراجعة برلمانية.

أكدت المادة 74 من المرسوم رقم 377/75 بإدراج الاعتمادات المالية الضرورية لعمل مجلس المحاسبة في الميزانية العامة للدولة .

3/تقوم الأجهزة العليا للرقابة بتقييم ونشر تقارير حول عملياتها وانجازاتها في مختلف المجالات:جاءت في المادة 54 من الأمر رقم 20/95 تكليف لجنة البرامج والتقارير والتي تتكون من رئيس مجلس المحاسبة ونائبه والناظر العام ورؤساء الغرف، بالتحضير والمصادقة على التقارير السنوية وترسل إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيس مجلس شعبي الوطني ورئيس مجلس الامة، وتقوم بتحضير لمشروع البرنامج السنوي لنشاط مجلس المحاسبة ومشروع التقييمي لتنفيذ البرنامج المصادق عليه⁵⁸، غير انه لا يوجد نص قانوني لنشر هذه التقارير في مختلف المجالات .

4/ تقوم الأجهزة العليا للرقابة بالحفاظ على المهارات والقدرات التي تحتاجها لإنجاز المسؤوليات المنوطة بها:أكدت المادة 02 من الأمر رقم 20/ 95⁵⁹ على ان مجلس المحاسبة القدرة على تعزيز الوقاية ومكافحة جميع اشكال الممارسات غير القانونية، وعلى تشجيع على استعمال الجيد للأدوات المالية والمادية العمومية من خلال اختصاصاتها الرقابية الادارية والقضائية .

5/تقوم الأجهزة العليا للرقابة بنشر مبلغ ميزانيتها الإجمالية ومصادر مواردها المالية وكيفية استخدام هذه الموارد: يقدم مجلس المحاسبة التقرير السنوي الموجه إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيس مجلس الشعي ورئيس مجلس الامة عرضا حول استعمال الوسائل المالية التي خصصت له، وكذلك الموارد البشرية التي يتوفر عليها، حيث يقدم عرض تفصيلي على الاعتمادات المالية المخصصة له في ميزانية التسيير وكيفية استخدامها، وتوضع هذه الاعتمادات في فصل من فصول التقرير السنوي .

6/تقوم الأجهزة العليا للرقابة بقياس واعداد تقارير حول كفاءة وفاعلية استخدام مواردها المالية: نصت المادة 72 من المرسوم 377/95⁶⁰ في اطار متابعة المقرر العام برامج السنوية للرقابة وتقييم تنفيذه، يرسل رؤساء الغرف كشوف توزيع الاعمال والآجال التقديرية للإيجاز، وكشوف دورية غن مدى تقدم الاعمال مع نتائج سنوية لمختلف النشاطات مع ذكر التدابير الكفيلة لتحسين نتائج الاعمال وضمان فاعليتها ومردوديتها.

7/يمكن لأجهزة العليا للرقابة أن تستعين بلجان تدقيق مشكلة من أغلبية أعضاء مستقلين من اجل مراجعة و ابداء الراي حول إدارتها المالية واعدادها للتقارير المالية: لا يوجد نص قانوني يتحدث عن الاستعانة بمجلس المحاسبة بلجان تدقيق من اجل مراجعة ادارته المالية، فقط اشارت المادة 58 من الأمر 20/59⁶¹ إمكانية الاستعانة بالأعوان والاختصاصيين في اعماله المادية وما يتعلق بمهامه الرقابية .

8/يمكن لأجهزة العليا للرقابة استخدام مؤشرات الأداء من أجل تقييم القيمة المضافة لعملها الرقابي لفائدة البرلمان والمواطنين وباقي الاطراف ذوي العلاقة: لا يوجد نص قانوني يؤكد ذلك .

9/تقوم الأجهزة العليا للرقابة بقياس مدى ظهورها لدى العموم ونتائجها وتأثيرها عن طريق التغذية المرتدة من مصادر خارجية: لا يوجد نص قانوني يؤكد ذلك .

بعد مقارنة بين النصوص المنظمة لمجلس المحاسبة والمبدأ السادس من معيار الشفافية والمساءلة، لاحظنا هناك توافق بدرجة متوسطة، خاصة في عدم وجود نصوص قانونية تعطي لمجلس المحاسبة في الاستعانة بلجان تدقيق لمراجعة حول ادارتها المالية، واستخدام مؤشرات الاداء من اجل تقييم القيمة المضافة لعملها الرقابي .

الفرع الرابع: المبدأ التاسع (تستخدم الأجهزة العليا للرقابة الاستشارة الخارجية المستقلة ومراجعة النظراء من اجل تحسين جودة ومصداقية عملها).

1/تلتزم الأجهزة العليا للرقابة بالمعايير الدولية لأجهزة العليا للرقابة وتسعى إلى التعليم المستمر بالاستعانة بالأدلة والخبرة من اطراف خارجية: اشارت المادة 58 من الأمر 20/58⁶² انه يمكن لمجلس المحاسبة الاستعانة بخبراء ومختصين واعوان ذوي خبرة في المجالات التي تتطلبها نشاط مجلس المحاسبة من اجل مساعدته في اعماله المادية .

2/تقوم الأجهزة العليا للرقابة بالاستعانة بتقييم خارجي مستقل لعملياتها ولتطبيقاتها للمعايير ولتحقيق هذا الغرض يمكن الاستعانة بمراجعة النظير : يشير مصطلح "مراجعة النظراء" إلى مراجعة خارجية ومستقلة لعنصر أو أكثر في الجهة /أو عملية لجهاز رقابة أعلى وذلك من قبل فريق من الزملاء المهنيين من واحد أو أكثر من

أجهزة الرقابة العليا، لا تعتبر عملية مراجعة النظراء تدقيق وإنما هي عبارة عن عملية تطوعية يقوم بها النظراء لتقديم التقييم والمشورة، ينظر إلى معيار ISSAI 5600 استعانة مجلس المحاسبة بمراجعة النظير.⁶³

3/ يمكن الأجهزة العليا للرقابة اللجوء إلى خبراء خارجيين لإبداء مشورة مستقلة بما في ذلك حول الفنية المتعلقة بالرقابة: المادة 58 من الأمر 20/58⁶⁴ يمكن لمجلس المحاسبة استشارة مختصين أو خبراء لإفادته في اشغاله اذا كان العمليات الواجب مراقبتها او اعمال التسيير الواجب تقييمها او الوقائع المطلوب الحكم فيها تقضي ذلك .

4/ تنشر الأجهزة العليا للرقابة تقارير حول نتائج عمليات مرجعة النظراء والتقييم الخارجي المستقل: لا يوجد نص قانوني ينص على ذلك .

5/ تشارك الأجهزة العليا للرقابة في عمليات الرقابة المشتركة والمتزامنة: لا يوجد نص قانوني يشير إلى تنسيق الرقابة بين الأجهزة الرقابية المختلفة وما يلاحظ في هذا المجال من خلال تمحصنا في النصوص القانونية، هو الغياب الشبه الكلي لهذا التنسيق فالمشرع لم يتكلم عن علاقة بين اهم جهازين للرقابة البعدية، مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، وهذه من بين النقائص التي يعرفها النظام الرقابي الجزائري، فهذا التنسيق يسمح بتفادي الأعمال المزدوجة بين الهيئات الرقابية.

بعد مقارنة بين النصوص المنظمة لمجلس المحاسبة والمبدأ التاسع من معيار الشفافية والمساءلة، لاحظنا هناك توافق بدرجة متوسطة .

خاتمة:

توفر الشفافية والمساءلة البيئة الملائمة للعمل الرقابي، بما تقدمه من ضمانات لمواجهة الاختلالات والانحرافات في التسيير وتنفيذ الاموال العمومية ، سواء فيما يتعلق بالهيئات والاشخاص المسؤولين، أو الاجهزة الرقابية إذ توضح لكل منهم الواجبات المنوطة بهم من أجل مكافحة الفساد الاداري والمالي لتحقيق المصلحة العامة، واستنادا إلى ما تم من خلال هذا البحث ومحاولة الإجابة عن الإشكالية المطروحة فيها، توصلنا إلى جملة من النتائج والاقتراحات نوردها فيما يلي:

هناك توافق بين النصوص والمبادئ غير ان هناك بعض البنود لم ينص عليها القانون المنظم لمجلس المحاسبة ، او وجود النص مع وضع بعض القيود الشكلية والاجرائية والقيود الموضوعية في تطبيق بنودها وهذا مايجول دون تطبيق المبادئ الشفافية والمساءلة على الشكل الذي يعطي لرقابة لمجلس المحاسبة اكثر فاعلية لتحقيق الاهداف المنوطة به في مكافحة الفساد المالي والاداري.

واهم هذه البنود هي:

- تقييد دور نشر تقارير مجلس المحاسبة، نجد ان المواد القانونية قيدت نشر تقرير مجلس السنوي لمجلس المحاسبة بموافقة رئيس الجمهورية، ومقيد بمبدأ السنوية . و تحولت هذه التقارير إلى حصيلة سنوية، يقدمها مجلس المحاسبة بصفة سنوية، دون أن يتمكن المواطن من الاطلاع على مضمونها وهو ما أفقدها أهميتها ووظيفتها القانونية .

- عدم وضوح في النصوص القانونية عن طريقة عزل رئيس مجلس المحاسبة، ووضع استثناء على مبدأ عدم قابلية عزل قضاة مجلس المحاسبة، وهذا ما يخلق خرقاً لمبدأ الاستقلالية فالمشرع وضع استثناء على هذا المبدأ فيما يخص القصور المهني .
- عدم الزامية التقارير التي يعدها مجلس المحاسبة وهذا ما يدخلها في دائرة الازهال وعدم تطبيق التوصيات والتوجيهات القيمة، مما يؤدي إلى اضعاف دوره الرقابي .
- رغم اعتبار قرارات مجلس ذات طبيعة قضائية، إلا أنه لا يملك إلا التوصيات، وقراراته لا تحوز أية حجية، ذلك أن تنفيذها يتوقف على الوزير المكلف بالمالية، والذي يملك سلطة تقديرية تمكنه من إعفاء.
- الأشخاص الذين تمت إدانتهم .
- غياب التنسيق الكامل بين مختلف الاجهزة الرقابة المالية، بما يسمح وضع استراتيجيه شاملة لتوزيع الاختصاصات الرقابية والابتعاد عن التداخل بينها، وتحديد الاليات والاهداف بما يضمن لمجلس المحاسبة المكانة التي يستحقها في قمة الهرم الرقابي.

التوصيات :

- لضمان أقصى لدرجة فعالية الرقابة المالية، يجب نشر أعمال مجلس المحاسبة ونتائج تحرياته وتوصياته، ليطلع الجمهور عليها في الجريدة الرسمية أو في مجلات متخصصة، فالطابع السري لتقرير مجلس المحاسبة وقراراته وعدم نشرها كلياً أو جزئياً إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية، يذهب عكس اتجاه الدور الذي من المفروض أن يلعبه هذا التقرير وعليه مراجعة النصوص القانونية لضمان إرساء تقاليد إعلامية أعمال مجلس المحاسبة.
- توفير لمجلس محاسبة آليات فعالة لمتابعة توصياتها، والزامية تنفيذ قراراته ذات الطابع القضائي وامتلاكها لحجية الشيء المقضي فيه .
- تنسيق مجلس المحاسبة مع اللجان البرلمانية المختصة من أجل مساعدتها على فهم أفضل لتقارير الرقابة و استنتاجاتها ومن أجل مساعدتها على اتخاذ الاجراءات المناسبة.

قائمة المصادر و المراجع:

اولا : قائمة المصادر

- دستور 2020، ج ر العدد 82، صادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020 .
- الأمر 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995، معدل ومتمم بالأمر رقم 02/10، مؤرخ في 26 اوت 2010، المتعلق بمجلس المحاسبة . ج ر العدد 39، صادرة بتاريخ 23 جويلية 1995.
- الأمر رقم 23/95 مؤرخ في 26 اوت 1995، يتضمن القانون الاساسي لقضاة مجلس المحاسبة، ج ر العدد 48، صادرة بتاريخ 3 سبتمبر 1995.
- المرسوم الرئاسي، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، رقم 377/95، ج ر عدد 72، الصادر بتاريخ 26 نوفمبر 1995.

ثانيا : قائمة المراجع:

- إبراهيم أنس وآخرون: المعجم الوسيط، معجم اللغة، دار إحياء التراث العربي، بيروت لبنان، ط 2، ج 2 .
- ادارة التعاون الدولي، دليل اطار الاصدارات المهنية للانتوساي، ابريل 2019.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، ط 04، 2016 .
- عصام احمد البهجي: الشفافية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014.
- فالخ بن فرج السبيعي، أثر تطبيق الشفافية الإدارية في الحد من الفساد الإداري في الشركات المالية السعودية، المجلة العربية للإدارة، مج 37، ع1 - مارس 2017.
- موساوي عبد العزيز، تفعيل مساهمة مجلس المحاسبة في ترقية الحكم الراشد وفقا لرؤية الانتوساي وفقا للتعديل الدستوري 2020، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 7 العدد: 1 (2021).

المواقع الالكترونية :

- <http://www.intosai.org/ar/about-us.html>.الانتوساي
- الامانة العامة للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة، المستجندات الفنية لمنظمة الانتوساي، العدد الثالث مارس 2021 .
- الموقع الرسمي للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الانتوساي) <http://www.intosai.org/ar/about-us.html>.
- https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/ISSAI-1-lima_ar.pdf
- https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_20/issai_20_ar.pdf
- <https://www.ccomptes.dz/fr/publications/rapports-annuels/>
- https://www.ccomptes.dz/wp-content/uploads/2018/06/Code_de_d%C3%A9ontologie_de_la_Cour_des_comptes_2018_AR.pdf

الهوامش:

- ¹ INTOSAI : International Organization of Supreme Audit Institutions
- ² الموقع الرسمي للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الانتوساي) <http://www.intosai.org/ar/about-us.html>
- ³ الامانة العامة للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة، المستجندات الفنية لمنظمة الانتوساي، العدد الثالث مارس 2021، ص 30.
- ⁴ La Communauté des pays de langue portugaise
- ⁵ L'Association des Institutions Supérieures de Contrôle ayant en Commun l'Usage du Français (AISCCUF) a été créée à Paris le 22 septembre 1994 avec dix huit institutions supérieures de contrôle : Belgique, Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Canada, Côte d'Ivoire, France, Gabon, Guinée, Liban, Madagascar, Maroc, Mauritanie, Niger, République Centrafricaine, Sénégal, Togo et Tunisie
- ⁶ الموقع الرسمي للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الانتوساي) <http://www.intosai.org/ar/about-us.html>
- ⁷ https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/ISSAI-1-lima_ar.pdf
- ⁸ ادارة التعاون الدولي، دليل اطار الاصدارات المهنية للانتوساي، ابريل 2019، ص 03.
- ⁹ ادارة التعاون الدولي، دليل اطار الاصدارات المهنية للانتوساي، ابريل 2019، ص 04.
- ¹⁰ ادارة التعاون الدولي، مرجع سابق، ص 05.
- ¹¹ - إبراهيم أنس وآخرون: المعجم الوسيط، معجم اللغة، دار إحياء التراث العربي، بيروت لبنان، ط 2، ج 2، ص 484
- ¹² عصام احمد البهجي: الشفافية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014، ص 15.
- ¹³ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، ط 04، 2016، ص 60.
- ¹⁴ فالخ بن فرج السبيعي، أثر تطبيق الشفافية الإدارية في الحد من الفساد الإداري في الشركات المالية السعودية، المجلة العربية للإدارة، مج 37، ع1 - مارس 2017، ص 185.
- ¹⁵ مبادئ الشفافية و المساءلة - [issai.org](http://www.issai.org) .
- ¹⁶ معيار الانتوساي رقم 20 "مبادئ الشفافية والمساءلة"
- ¹⁷ https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_20/issai_20_ar.pdf

- 18 دستور 2020 ، ج ر العدد 82 ، صادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020 ، ص 41 ،
- 19 الامر 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 ، معدل ومتمم بالأمر رقم 02/10 ، مؤرخ في 26 اوت 2010 ، المتعلق بمجلس المحاسبة . ج ر العدد 39 ، صادرة بتاريخ 23 جويلية 1995 ، ص 4 .
- 20 الامر رقم 20/95 ، نفس الامر السابق ، ص 07 .
- 21 الامر رقم 20/95 ، نفس الامر السابق ، ص 4 .
- 22 الامر رقم 23/95 مؤرخ في 26 اوت 1995 ، يتضمن القانون الاساسي لقضاة مجلس المحاسبة ، ج ر العدد 48 ، صادرة بتاريخ 3 سبتمبر 1995 ، ص 12 .
- 23 الامر رقم 23/95 ، نفس الامر السابق ، ص 19 .
- 24 الامر رقم 20/95 ، نفس الامر السابق ، ص 4 .
- 25 الامر رقم 20/95 ، نفس الامر السابق ، ص 5 .
- 26 الامر رقم 20/95 ، نفس الامر السابق ، ص 5 .
- 27 الامر رقم 20/95 ، نفس الامر السابق ، ص 3 .
- 28 ينظر الى المواد ، 8 الى 13 ، الامر رقم 20/95 ، نفس الامر السابق ، ص 4 .
- 29 المرسوم الرئاسي ، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة ، رقم 377/95 ، ج ر عدد 72 ، الصادر بتاريخ 26 نوفمبر 1995 ،
- 30 ينظر الى المواد 03،04،05،06،07 ، من الامر سابق الذكر ، ص ص 11 ، 12 .
- 31 الامر رقم 23/95 ، نفس الامر السابق ، ص 19 .
- 32 الامر رقم 23/95 ، نفس الامر السابق ، ص 11 .
- 33 المادة 58 من الامر رقم 20/95 نفس الامر السابق ، ص 10 .
- 34 المادة 75 من المرسوم رقم 377/95 ، السابق الذكر ، ص 16 .
- 35 المرسوم رقم 377/95 ، السابق الذكر ، ص 12 .
- 36 انظر المادة 65 ، من المرسوم رقم 377/95 ، السابق الذكر ، ص 15 .
- 37 موساوي عبد العزيز ، تفعيل مساهمة مجلس المحاسبة في ترقية الحكم الراشد وفقا لرؤية الانتوساي وفقا للتعديل الدستوري 2020 ، مجلة الدراسات والبحوث القانونية ، المجلد 7 العدد: 1 (2021)، ص 15،
- 38 الامر رقم 20/95 ، نفس الامر السابق ، ص 5 .
- 39 الامر رقم 20/95 ، نفس الامر السابق ، ص 5 .
- 40 المادة 20 من الامر رقم 20/95 ، نفس الامر السابق ، ص 5 .
- 41 المرسوم رقم 377/95 ، سبق ذكره ، ص 06 .
- 42 انظر المادة 05 ، من المرسوم رقم 377/95 ، سبق ذكره ، ص 06 .
- 43 المرسوم رقم 377/95 ، سبق ذكره ، ص 09 .
- 44 الامر رقم 20/95 ، نفس الامر السابق ، ص 4 .

⁴⁵ <https://www.ccomptes.dz/fr/publications/rapports-annuels/>

46 الامر رقم 20/95 ، نفس الامر السابق ، ص 4 .

47 الامر رقم 20/95 ، نفس الامر السابق ، ص 5 .

48 المرسوم الرئاسي ، رقم 377/95 ، نفس المرسوم السابق ، ص 12 .

49 الامر رقم 20/95 ، نفس الامر السابق ، ص 10 .

50 الامر رقم 23/95 ، نفس الامر السابق ، ص 13 .

51 الامر رقم 23/95 ، نفس الامر السابق ، ص 13 .

52 الامر رقم 23/95 ، نفس الامر السابق ، ص 13 .

53 الامر رقم 23/95 ، نفس الامر السابق ، ص 13 .

54 الامر رقم 23/95 ، نفس الامر السابق ، ص 13 .

⁵⁵ الامر رقم 23/95 ، نفس الامر السابق ، ص 13.

⁵⁶ [https://www.ccomptes.dz/wp-](https://www.ccomptes.dz/wp-content/uploads/2018/06/Code_de_d%C3%A9ontologie_de_la_Cour_des_comptes_2018_AR.pdf.pdf)

[content/uploads/2018/06/Code_de_d%C3%A9ontologie_de_la_Cour_des_comptes_2018_AR.pdf.pdf](https://www.ccomptes.dz/wp-content/uploads/2018/06/Code_de_d%C3%A9ontologie_de_la_Cour_des_comptes_2018_AR.pdf.pdf)

⁵⁷ الامر رقم 20/95 ، نفس الامر السابق ، ص 3.

⁵⁸ المادة 07 من المرسوم رقم 377/95 ، سبق ذكره ، ص 6.

⁵⁹ الامر رقم 20/95 ، نفس الامر السابق ، ص 3.

⁶⁰ المرسوم رقم 377/95 ، سبق ذكره ، ص 15.

⁶¹ المادة 58 من الامر رقم 20/95 نفس الامر السابق ، ص 10.

⁶² الامر رقم 20/95 ، نفس الامر السابق ، ص 10.

⁶³SIGMA. (2013). Rapport de revue volontaire par les pairs de la cour des comptes d'ALGERIE. FRANCE: Union Européenne, P14.