

الرقابة المالية العليا لمجلس المحاسبة على تنفيذ الأموال العمومية

Le contrôle supérieur de la cour des comptes sur l'exécution des fonds publics

أ. دواعر عفاف¹

أ.د محمد الطاهر بوعارة²

¹ جامعة الشلف (الجزائر)، a.douaer@univ-chlef.dz

² جامعة الجزائر 1 (الجزائر)

تاريخ الاستلام: 2020/03/06 تاريخ القبول: 2020/04/12 تاريخ النشر: 2020/06/01

ملخص: 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.

كلمات مفتاحية: مجلس المحاسبة، الأموال العمومية، الرقابة المالية.

Abstract :

Dans le cadre juridique d'Etat Algérien on peut réaliser la place juridique de contrôle des Finances Publiques sur l'exécution des fonds publics. Ce contrôle est organisé par des organes structuré au fond de la base exerce par les « endo contrôles » le contrôle de l'administration sur elle-même ;et des autres organes exercent un contrôle spécial sont : les institution supérieurs de contrôle « le parlement et la cour des comptes » cette dernière dénonce les excès et contrôle l'exécution des Finances Publiques par :les observations ;les arrêts ;le rapport annuel et surtout le rapport d'appréciation sur l'avant-projet de la loi portant règlement budgétaire comme assistance au parlement pour revaloriser par la loi de règlement budgétaire.

Keywords : cour des comptes, fonds publics, supervision financière.

المؤلف المرسل: دواعر عفاف، الإيميل: a.douaer@univ-chlef.dz

مقدمة:

من المقومات الأساسية للدولة المعاصرة وجود نظام وطني كامل تخضع فيه جميع المؤسسات والهيئات إلى أحكام القانون السائد، ولتطبيق هذا النظام يفرض على الدولة القيام بنشاط عام تلبى فيه كافة الاحتياجات العامة باستخدامها لوسائل عدة بشرية، قانونية ومادية، وأهمها الوسيلة المالية التي تعكس بدورها مظهر وقوة الدولة داخليا وخارجيا، تترجم من خلال قوانين المالية التي تعد أداة للعرض المالي والمحاسبي، تظهر في شكل إيرادات ونفقات متوقعة ومرخصة لكل سنة مالية.

ولتحقيق أغراض هذه السياسة لابد من وجود ضوابط قانونية تتحدد في إطار نظام وطني للمراقبة العمومية يركز دوره في مراقبة الأموال العمومية le contrôle des fonds publics لتي تخص كل العمليات المالية المنفذة من طرف الدولة وهيئاتها وكل مال عام مسير على الساحة المالية يخص نفقات التسيير الموزعة حسب الوزارات أو مشاريع تجسد من خلال نفقات التجهيز الموزعة حسب القطاعات الاقتصادية.

تمارس على هذه الأموال رقابة مختلفة من طرف هيئات النظام الوطني للمراقبة والمتدرجة في شكل هرم تسلسلي تتمركز على المستوى القاعدي هيئات الرقابة الداخلية المتواجدة في كافة القطاعات كالمتشيات الوزارية والمراقب المالي، وتحتل رقابة المفتشية العامة للمالية مستوى المساعد والمجاور، ليحتل قمة هرم هذا النظام هيئات عليا تتمثل في البرلمان ومجلس المحاسبة اللذان يتمتعان باستقلالية وصلاحيات واسعة تعكس هذه المكانة. ويعتبر مجلس المحاسبة من أهم هذه الهيئات كونه هيئة فنية رقابية خاصة تجسدت مكانته ودوره في اغلب الدساتير ابتداء من دستور سنة 1976 إلى غاية دستور سنة 1996 المعدل بموجب المادة 192 منه، وهو منظم حاليا بموجب الأمر 20/95 المعدل والمتمم المحدد لتنظيمه وصلاحياته.

يبرز دور مجلس المحاسبة في رقابته على الأموال العمومية والتي يتطلب بالضرورة المحافظة على هذه الأموال من كل تبديد ومظاهر الاختلاسات التي تفتت 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.

فإلي أي مدى يمكن لمجلس المحاسبة أن يرقى إلى تجسيد مكانته العليا ودوره الرقابي في تطوير شفافية تسيير تنفيذ الأموال العمومية؟
هذا ما سنحاول معالجته من خلال نقطتين:
النقطة الأولى: إبراز وتحديد مجالات تدخل مجلس المحاسبة في الرقابة على الأموال العمومية.

المبحث الأول: مجال رقابة مجلس المحاسبة على تنفيذ الأموال العمومية

عرفت معظم دساتير الدول الكلاسيكية والحديثة الإشارة في محتواها عن هيئات عليا (مجلس المحاسبة) تكلف بالمراقبة المالية مهما اختلفت تسميتها¹، كونها الهيئة الفنية ذو تشكيلة وخبرة في الميدان المالي والمحاسبي، حيث كان أول ظهور لمجلس المحاسبة في الجزائر من خلال المرسوم رقم 127/63 المؤرخ في 19/04/1963 المتضمن تنظيم وزارة المالية² والذي نص في مادته 03 على الهيئات المكلفة بالمراقبة المالية التابعة مباشرة لوزير المالية ومن بينها مجلس المحاسبة، إلا أنها لم تتجسد فعليا سواء بهذا المرسوم وعدم الإشارة إليها في دستور 1963، إلى غاية صدور دستور 1976 الذي كرس فعليا وجود هذه الهيئة العليا كهيئة مكلفة بالرقابة المالية للدولة و الحزب آنذاك و حدد مجال اختصاصها³، ليصدر تطبيقا لهذا النص الدستوري القانون رقم 05/80 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ووضع تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية وزود باختصاصات قضائية

وإدارية واسعة لمراقبة استعمال وتسيير الأموال العمومية من قبل الدولة وهيئاتها وكافة المؤسسات العمومية مهما كانت طبيعة نشاطها. لكن لا يسعنا الحديث عن هذه الرقابة في هذه الفترة لغياب الإطار القانوني الخاص بالميزانية في جو يسوده الخلط بين السلطات⁴.

وتكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات كان من المفترض أن يتولى مجلس المحاسبة بنوع من الخصوصية والاستقلالية مع وجود الإصلاحات السياسية والقانونية كالقانون⁵ رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، وبعد مرور عام من تطبيق الدستور صدر القانون 32/90 متعلق بتنظيم وسير المجلس⁶ الذي ألغي القانون 05/80 وحذف الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة وأصبح مجرد هيئة إدارية مما أثر على مكانته في هذه الفترة، بقي الأمر على حاله إلى غاية صدور الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة⁷ الذي أعاد الاعتبار للمجلس ووسع من مجال تدخله وأصبح هيئة ذات اختصاص قضائي وإداري.

ونظرا لما أسفرته ضعف الرقابة المالية على كافة المستويات وتفتشي مظاهر الفساد في الساحة المالية تم تعديل الأمر 20/95 بموجب أهم المجالات التي يتدخل فيها المجلس في مراقبة تنفيذها من رقابة النوعية على التسيير ورقابة قضائية على الحسابات.

المطلب الأول: مراقبة مجلس المحاسبة لنوعية تسيير تنفيذ الأموال العمومية

يكلف مجلس المحاسبة بالرقابة البعدية اللاحقة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية وكافة المرافق العمومية والمؤسسات مهما كانت طبيعة نشاطها⁸ ولممارسة هذه الرقابة فهو يضم أجهزة وهيكل متنوعة تعكس طبيعته الإدارية والقضائية.

أولاً: الهيئات الخاضعة لرقابة التسيير

تخضع مختلف مرافق الدولة والجماعات الإقليمية البلدية والولاية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية إلى رقابة مجلس المحاسبة وهذا ما نصت عليه المادة 07 من الأمر 20/95، كما تخضع أيضا لرقابة المجلس المرافق العمومية

ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها ذات طبيعة عمومية، انظر المادة 08 من نفس الأمر.

يعكس نشاط المجلس التشكيلة المتميزة فهو مشكل من قضاة⁹ ينظمهم قانون خاص إضافة إلى موظفين ينتمون إلى أسلاك مختلفة تتولى مهامهم في التحقيق المالي ومهام المساعدة، ومن أهم الهياكل المجلس رئاسة المجلس التي تضم رئيس مجلس المحاسبة المعين بموجب مرسوم رئاسي يساعده في ذلك نائب رئيس وديوان¹⁰، إضافة إلى الدور البارز من طرف لجنة البرامج والتقارير وخصوصية تشكيلتها وتنوع مهامها التي تظهر من خلال الاقتراحات والتحضير للأعمال والمصادقة على المداولات على مختلف تقارير المجلس¹¹.

كما تعد غرف المجلس من بين أهم الهياكل الأساسية التي يمارسها من خلالها المجلس صلاحياته الإدارية والقضائية التي تكون في شكل غرف ذات اختصاص وطني وعددها ثمان غرف¹² حصرت وحددت مجالاتها في المرسوم الرئاسي 377 / 95.

إضافة إلى غرف ذات اختصاص إقليمي يبلغ عددها تسع غرف¹³ موزعة على بعض عواصم ولايات الوطن تنحصر رقابتها على تسيير وحسابات الجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة المجلس التابعة لها. وغرفة متميزة تتمثل في غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية¹⁴.

وبموجب المادة 03 من الأمر 20/95 يتمتع المجلس باختصاص إداري تتمثل في مراقبة نوعية التسيير لمختلف الهيئات والمرافق والمؤسسات العمومية الخاضعة له.

ثانيا: أهداف رقابة التسيير على تنفيذ تسيير الأموال العمومية

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 العقاب¹⁵، 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 *efficacité et l'économie* بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة فهي تهدف إلى الاستعمال المنتظم والصارم لجميع الموارد والوسائل والأموال العمومية¹⁶.

كما يتأكد المجلس من خلال تحرياته من وجود وملائمة وفعالية وفعالية 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 العمومية¹⁷.

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 العمومية¹⁸.

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 تفشيهِ على المستوى الوطني كحالة وقائية¹⁹.

المطلب الثاني: نطاق الرقابة القضائية على الحسابات في تسيير الأموال العمومية

يختص مجلس المحاسبة في مراقبة ومطابقة الحسابات المحاسبين العموميين والتأكد من احترام الهيئات المختصة لاحترامها القوانين والتنظيمات المعمول بها.

أولاً: مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

يتمتع المجلس بسلطة واسعة في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين ويقرر في شأن ذلك قيام مسؤوليتهم.

يملك المجلس صلاحية مراجعة حسابات المحاسبين العموميين لكافة الهيئات الخاضعة له، دون إمكانية تصحيحها ويصدر في شأن ذلك أحكاماً وقرارات تعاقب وتوجه إلى المحاسب العمومي دون الحسابات²⁰.

فهو يدقق في صفة العمليات المادية أي موضوع الصفقة ويتأكد من مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها. يلي ذلك تدقيق تلك الحسابات حيث يتم التحقيق أولاً من أنها تتضمن كل العمليات المنفذة خلال السنة المالية المعنية، أي التقيد المحاسبي الصحيح لهذه العمليات وأرصدها، ثم يتم فحص تلك العمليات بالرجوع إلى

سندات الإثبات ومختلف الوثائق المتعلقة بها وذلك للتأكد من شرعيتها وصحتها المالية من الناحية القانونية والميزانية²¹.

ألزم القانون كل المحاسبين والأميرين بالصرف تقديم حساباتهم والوثائق الضرورية لإبرام الصفقة في المواعيد التي يحددها المجلس وبناء على طلبه، ويتعين على هؤلاء الاستجابة له وإلا عرض والى عقوبات تتنوع من إكراه مالي إلى غرامات مالية.

وقد وسع التعديل الأخير للأمر 20/95 من مقدار الغرامات وتشيدها في حالة تقصير المحاسبين العموميين في أداء مهامهم إضافة إلى غرامة تصدر في حق المسؤولين أو عون أو ممثل في هيئة خاضعة لرقابته المخالفين للأحكام التشريعية والتنظيمية المالية²².

وبالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية فيراقب المجلس أيضا طبيعة العلاقة المالية بينها وبين الدولة في تمويلها الكلي أو جزئي لإنجاز مشروع معين بموجب الصفقة العمومية كصورة لتسيير المال العام.

ثانيا: التأكد من احترام قواعد الانضباط الميزاني والمالي

يتأكد المجلس من احترام هذه القواعد من خلال غرفته المختصة غرفة الانضباط الميزاني والمالي بتحميل مسؤولية الأعوان الخاضعين لرقابته المرتكبين للمخالفة أو المخالفات التي نصت عليها المادة 88 من الأمر 20/95، ومن بينها خرق الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتنفيذ النفقات الخاصة بالصفقات العمومية، أو تنفيذها خارج الهدف الذي خصصت من أجله²³.

المبحث الثاني: أثر ومحدودية رقابة مجلس المحاسبة على تنفيذ الأموال العمومية

لكي يمارس مجلس المحاسبة رقابته بكل فعالية بهدف المحافظة على المال العام، فهو يحتاج إلى دعم الهيئات الرقابة الأخرى لتساعده في أداء مهامه ليصل إلى النتائج المراد تحقيقها كما يملك إجبار الهيئات بتزويده بكل المعلومات والوثائق أو التقارير التي تمتلكها أو

تعدّها عن حسابات وتسيير الهيئات الخاضعة لرقابته وذلك لبناء حكمه في المسألة موضوع التحقيق.

المطلب الأول: نتائج وأثر ممارسة رقابة مجلس المحاسبة على تسيير الأموال العمومية

تسفر رقابة مجلس المحاسبة إلى إعداد مجموعة من التقارير تظهر في شكل ملاحظات، توصيات أو تقارير سنوية.

أولاً: ملاحظات مجلس المحاسبة

يصدر المجلس تقارير في شكل رسائل تتضمن ملاحظات ترسل إلى مختلف الهيئات والسلطات، يحيطهم علماً بما وقع من تجاوزات، كما يمكنه تقديم بعض التوجيهات لها قصد تحسين نوعية التسيير، هنا يترك مسألة توقيع العقاب أو إصلاحات من صلاحية الهيئة المعنية.

أ- ملاحظات المجلس اتجاه الجهات الخاضعة لرقابته

في حالة كشف المجلس عن تجاوزات ومخالفة لتنفيذ صفقة عمومية خاصة بمشروع معين ألحقت ضرراً بالخزينة العمومية أو بأموال الهيئات أو المؤسسات العمومية. كذلك إذا ثبت له قبض أو حيازة مبالغ بصفة غير قانونية من قبل أشخاص أو هيئات لإبرام أو تنفيذ صفقة معينة، يتولى المجلس إرسال هذه الملاحظات إلى الهيئة الخاضعة لرقابته المسؤول عنها يطالب فيه الإجابة عن هذه الملاحظات في الآجال المحددة²⁴.

ب- ملاحظات المجلس اتجاه السلطات السياسية:

تتنوع هذه الملاحظات حسب الهيئة المرسل إليها:

- رسائل المجلس اتجاه الوزير الأول: يملك الوزير الأول صلاحية عرض كل ملف ذات أهمية وطنية على مجلس المحاسبة قصد دراستها وتقييمها لإبداء رأيه في ذلك ليخص إلى إعداد تقرير يرسله إليه.

- علاقة مجلس المحاسبة برئيس الجمهورية:

بموجب الأمر رقم 20/95 وتحديد المادة 17 منه فقد صورت علاقة متبادلة بين مجلس المحاسبة ورئاسة الجمهورية حيث مكنت المجلس أن يطلع رئيس الجمهورية بأي مسألة تكتسي أهمية خاصة تدخل في نطاق اختصاصه كلما رأى ذلك مفيدا، وبالمقابل لذلك مكنت رئيس الجمهورية أن يخطر المجلس بكل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية تدخل أيضا في نطاق اختصاصه وعلى هذا الأساس يلتزم المجلس باطلاع رئيس الجمهورية بالتفاصيل والنتائج المترتبة عن تحقيقاته ومعايناته وإعداده تقرير لذلك.

إضافة إلى ذلك فإن المجلس يتعين عند إعداده لتقرير سنوي إرساله إلى رئيس الجمهورية المتضمن المعاينات والملاحظات والتقييمات الرئيسية والتوصيات التي يرى انه من الواجب تقديمها مرفقة بإجابات كافة الجهات المعنية بموجب العلاقة الدستورية بينهما²⁵.

ثانيا: التقرير السنوي العام

تنتهي معاينات وملاحظات المجلس إلى إعداد تقارير تترجم النتائج التوصل إليها تظهر في شكل تقرير سنوي عام.

يتم إعداد هذا التقرير من طرف لجنة البرامج والتقارير الموجودة لدى مجلس المحاسبة التي يرأسها رئيس المجلس يساعده في ذلك مكتب المقربين العاميين²⁶.

يتضمن هذا التقرير المعاينات والملاحظات والتقييمات الرئيسية الناجمة عن أشغال المجلس وتحرياته وترفق بالتوصيات وكذا ردود وأجوبة المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الرئاسية والوصية المعنية المرتبطة بها²⁷.

يعتبر هذا التقرير هام جدا كونه كاشف للخرق والتجاوزات التي أضرت بالخزينة العمومية كالنفقات المبددة في مشاريع الصفقات.

وتجدر الإشارة إلى غياب هذا النوع من التقارير في السنوات الأخيرة كونه الكاشف للتجاوزات الغير قانونية وينشر في الجريدة الرسمية. ويلاحظ لذلك وجود تقريرين سنويين فقط وهما التقرير السنوي لسنة 1955 والتقرير السنوي لسنتي 1996/1997، وأهم الملاحظات التي سجلتها هذه التقارير هو خرق الصريح للنصوص القانونية والتنظيمية مع غياب التحكم في نفقات التجهيز الخاصة بالاستثمارات ومجال عقود الصفقات العمومية دون الإشارة الصريحة لذلك.

وتشهد الفترة الأخيرة إلى إعادة إحياء القيمة القانونية لهذا التقرير بمحاولة مجلس المحاسبة لإعداد مشروع تقرير سنوي حول تنفيذ ميزانية سنة 2010 بعد غياب دام 13 سنة.

وأهم الملاحظات المسجلة في هذا المشروع هذا التقرير تجاوزات وزارة المالية، حيث طالب المجلس من الوزير المكلف بالمالية إيضاح وإعطاء تبرير عن طبيعة هذه النفقات ليخلص في الأخير إلى منح توصيات حيث طالب ببذل جهد أكبر فقد طالب ببذل جهد أكبر للتحكم في الإنفاق وضبط التوقعات مع تنسيق أكبر بين مختلف القطاعات وحسن تقدير الحاجيات حيث أن كثيرا من الميزانيات المرصودة تجاوزت المتطلبات.

ودعا إلى إضافة إلى ذلك الحكومة لتطهير الصناديق الخاصة مسجلا العديد من الاختلالات إلى جانب عدم توظيف أموال عدد من هذه الصناديق. ولفت إلى وجود 77 صندوقا تقرر خفضها إلى 68 صندوق في أفق 2013 وأن 05 قطاعات وزارية تهيمن على تسيير صندوق وهي قطاعات المالية، الفلاحة، الثقافة، الداخلية والصناعة. مع الإشارة إلى وجود أخطاء في الحسابات وانتهاكات للتشريعات في تسيير هذه الصناديق وضعف استعمال مواردها²⁸.

المطلب الثاني: التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية:

يعتبر هذا التقرير حلقة وصل بين جهود المجلس وتبني البرلمان نتائجه وتوصياته

أولاً: التقرير التقييمي وثيقة أساسية في كشف التجاوزات في تنفيذ الميزانية العامة

للدولة

طبقاً لما ورد في نص المادة 18 من الأمر 20/95 المعدل والمتمم فإن مجلس المحاسبة يعد هيئة استشارية للحكومة في مجال إعداد المشاريع التمهيديّة السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، الذي يتولى بموجب اختصاصه إعداد تقارير تقييمية، لهذا الغرض ترسل إلى الحكومة بعنوان السنة المالية المعنية والتي بدورها تودع لدى البرلمان كوثيقة إلزامية ترفق بمشروع القانون الخاص بها.

ويعد هذا التقرير وثيقة أساسية توضح فيها بكل دقة ووضوح كيف تم تنفيذ ميزانية سنة المالية المعنية، ودراسة مفصلة عن التطور والنتائج العامة المتوصل إليها سواء تعلق الأمر بالميزانية العامة للدولة، الميزانيات الملحقة، أو الحسابات الخاصة للخزينة.

كما يتضمن هذا التقرير تحليل نقدي لمسار التوجه المالي للدولة سنة بسنة، ويعد كوثيقة إعلام للبرلمان تمكنه من الاطلاع على حالة النفقات والإيرادات الدولة خلال السنة المالية المعنية. وتظهر أهمية هذا التقرير التقييمي من خلال التصريح العام الذي يصدره مجلس المحاسبة الذي يثبت فيه مدى تطابق العمليات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

حيث صدر على إثر ذلك تقرير تقييمي تم التصديق عليه بتاريخ 29 سبتمبر 2010 من قبل أعضاء لجنة البرامج والتقارير المرؤوسة من قبل رئيس المجلس²⁹، جاء هذا التقرير في 142 صفحة مقسمة إلى أربعة فصول تضمن في الفصل الأول تحليل لعمليات الميزانية العامة، والفصل الثاني: خصص للحسابات الخاصة للخزينة، أما الفصل الثالث تضمن نتائج

تمويل عمليات الميزانية والخزينة، وفي الفصل الرابع تناول شروط تسيير واستعمال الرخصة المالية.

تضمن هذا التقرير الحالة التي تتسم بها تسيير موارد الدولة مصرحا عدم الشفافية والوضوح في تسيير هذه الموارد من طرف مختلف القطاعات مبرزا التجاوزات التي سجلها على مستوى صندوق ضبط الإيرادات لاسيما في جانبه المتعلق بالإيداعات التي يقدم بها لدى البنك الجزائر مقابل فوائد.

ثانيا: نتائج الإصلاحات الجديدة لقوانين المالية

من أبرز النتائج المترتبة على الإصلاحات في قوانين المالية إعداد مجلس المحاسبة منذ سنة 2010 إلى غاية هذه السنة إعداد التقارير التقييمية للمشروع التمهيدي لمساعدة البرلمان في إعداده لقانون تسوية الميزانية (ن - 3) ومن أبرزها:

- التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية لسنة 2016.
- التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية لسنة 2015.
- التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية لسنة 2014.
- التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية لسنة 2013.

وقد تمت المصادقة على التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية لسنة 2016 بتاريخ 2018/11/7 من طرف لجنة البرامج والتقارير برئاسة رئيس مجلس المحاسبة، تضمن التقرير خمس فصول من ضمن 197 صفحة حددت كما يلي:

الفصل الأول: نتائج تنفيذ قانون المالية 2016.

الفصل الثاني: إيرادات الميزانية.

الفصل الثالث: نفقات الميزانية.

الفصل الرابع: الحسابات الخاصة للخزينة.

الفصل الخامس: تمويل عمليات الميزانية والخرينة عمليات الخزينة

مع خاتمة تضمنت قائمة التوصيات في 25 توصية.

ليصدر بذلك القانون رقم 01/19 المؤرخ في 15 جانفي 2019 المتضمن تسوية ميزانية 2016 تمحورت هذه الميزانية في إطار تنفيذ الشطر الثاني من البرنامج الخماسي 2019/2015 ووفقا للمادة 01 منه فقد تم تقدير مبلغ الإيرادات والحواصل والمداخيل المطبقة على النفقات النهائية للميزانية العامة للدولة المسجلة إلى غاية 31 ديسمبر 2016 التي سجلها الجدول "ا" الملاحظ عليه: هناك فرق ايجابي واضح بين ما تم تقديره في قانون المالية وما تم انجازه بفارق قدره %105.87 أي فارق القيمة %5.87.

أما المادة 2 منه: فقد حددت النتائج النهائية لنفقات الميزانية العامة للدولة الجدول "ب" خاص بنفقات التسيير الموزعة حسب الوزارات تحديد اعتمادات سنة 2016 ونسبة الاستهلاك التي قدرت ب نسبة 90.01 بفارق ايجابي كترشيد أحسن في تنفيذ النفقات، أما بالنسبة للجدول "ج" الخاص بتوزيع الاعتمادات المفتوحة بعنوان ميزانية التجهيز لسنة 2016 حسب القطاعات حدد الفارق بين ما تم اعتماده في السنة المالية والانجازات بفارق سلبي قدره %36.06 مما لوحظ تحقيق عجز نهائي خاص بعمليات الميزانية مخصص ومتاح مكشوف الخزينة بتقدير %10.

لهذا الغرض يملك المجلس إعلام البرلمان عن كيفية تسيير وتنفيذ بعض مشاريع الصفقات العمومية التي تخالف القوانين والتنظيمات، أو تم قبض وحيازة بعض الأطراف بحيازة مبالغ غير قانونية للكشف عنها.

فيعتبر هذا التقرير وسيلة للكشف عن كيفية تسيير الأموال العمومية من طرف الحكومة لسنة مالية معينة إما بالتنفيذ الحسن للأموال والموارد أو وجود مظاهر التبديد والاختلاسات.

خاتمة:

في الأخير نقول انه رغم الصلاحيات القانونية الواسعة التي يملكها مجلس المحاسبة في مراقبة تنفيذ تسيير الأموال العمومية من التبيد ومحاربة كل أشكال الغش والتجاوزات الغير قانونية، من خلال النتائج والملاحظات والتقارير التي تسفرها هذه الرقابة. نقول أن مجلس المحاسبة يبقى هيئة رقابية لا يحق لها التدخل في صلاحيات السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، فرغم كونه الهيئة العليا المكلفة بالمراقبة المالية للدولة وهيئاتها، فهو يملك فقط بموجب هذه الصلاحيات وسيلة إعلام الحكومة البرلمان والمواطنين عن كيفية تسيير الأموال العمومية، فدوره القانوني ينحصر في الكشف عن التجاوزات التي تضر بالخزينة العمومية.

وهذا ما لاحظناه في مشروع التقرير التقييمي لسنة 2010 عن كشفه للتجاوزات وخرق للمبادئ العامة للميزانية بإبرازه الصناديق الخاصة التي تمول خارج الميزانية لتنفيذ مشاريع نفقات التجهيز أين طالب بتطهير هذه الحسابات إما بإقالتها أو إدماجها بحسابات أخرى وغيره ومن التقارير التي صدرت مؤخرا.

هذه الإرادة تبقى بعيدة نوعا ما عن تحقيق الأهداف المطلوبة في ظل غياب قانون عضوي يخص الميزانية والمالية طبقا لنص المادة 141 من الدستور، غير أن في الآونة الأخيرة تم تدارك هذه النقائص بصدور القانون العضوي رقم 15/18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية ج ر رقم 53 المزمع تنفيذه في 01 جانفي 2023، إضافة إلى استبعاد رقابة مجلس المحاسبة على بنك الجزائر وهذا ما يؤدي إلى المزيد من الاختلالات والغموض في تسيير الأموال المودعة له. ورغم إعداد المجلس للتقرير السنوي يبقى في الأخير خاضع إلى مصادقة رئيس الجمهورية الذي له كامل الاختصاص في نشره كامل أو جزئه.

ولا يمكن لمجلس المحاسبة الارتقاء بمكانته وفعاليته في المحافظة على المال العام إلا بإدخال إصلاحات جذرية على الإطار القانوني المحدد لصلاحيات كل من السلطة التنفيذية والتشريعية مع منح قرارات مجلس المحاسبة الصفة الإلزامية التي تنجر عنها عقوبات صارمة، كمنظيره مجلس المحاسبة الفرنسي الذي يعتبر رأيه رأي خبير تستند عليه البرلمان في الضغط وتخويف السلطات العمومية التي يتوجب عليها التقيد بالقوانين وعدم مخالفتها وتجاوزها واحترام مقاييس لتبقى في الصورة الكلاسيكية، وهي تنفيذ القوانين واحترام حقوق المواطنين والسعي إلى تلبية حاجياتهم دون المساس بها، مع فتح نقاش حول تحديد التوجهات الكبرى للسياسة المالية للدولة.

الهوامش:

- 1- تختلف تسميات هذه الهيئة في كل بلد فيسمى في مصر الجهاز المركزي للمحاسبات، و في سوريا الجهاز المركزي للرقابة المالية، وفي لبنان والأردن والكويت وليبيا ديوان المحاسبة، وفي السعودية ديوان المراقبة، وفي المغرب المجلس الأعلى للحسابات، وفي تونس دائرة المحاسبات، وفي فرنسا cour des comptes وفي إنجلترا Exchequer and Audit Departement وفي الولايات المتحدة الأمريكية General Accounting Office، راجع ، د. محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص 57
- 2- أنظر المادة 03 من المرسوم 127/63 المؤرخ في 19/04/1963 المتضمن تنظيم وزارة المالية، ج ر سنة 1963، ص 357
- 3- أنظر المادة 190 من دستور سنة 1976
- 4 -Sur ce point d'analyse voir, Mohamed Taher BOUARA, La loi de finances en Algérie , thèse de doctorat, université d'Alger, Faculté de droit,2006 p, 2-3
- 5- القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15/06/1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر، 35
- 6- القانون رقم 32/90 المؤرخ في 04/12/1990، المتعلق بتنظيم وسير مجلس المحاسبة، ج ر، 35
- 7- أنظر الأمر 20/95 المؤرخ في 17 يوليو 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر 39، رقم ص 03
- أنظر الأمر 02/10 المؤرخ في 26 غشت 2010 المعدل والمتمم الأمر 20/95 المؤرخ في 17 يوليو 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر، رقم 50، ص 04
- 8- أنظر المادة 192 من دستور 1996 المعدل والمتمم
- 9- أنظر المادة 39 من الأمر 20/95 متعلق بمجلس المحاسبة مشار إليه
- 10- أنظر المادة 4 من المرسوم الرئاسي 377/95 المؤرخ في 20/11/1995، المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج ر، رقم 72
- أنظر المادتين 3,4 من الأمر 23/95 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، ج ر، رقم 48
- 11- أنظر المادة 07 من المرسوم الرئاسي 377/95 مشار إليه. أنظر المادة 54 من الأمر 20/95 المشار إليه سابقا، والمادة 40 من نفس المرسوم الرئاسي
- 12- أنظر المواد 09 و 10 من نفس المرسوم الرئاسي

13- أنظر المادة 11 من المرسوم الرئاسي 377/95، وتشمل هذه الولايات كما يلي، عنابة وقسنطينة، تيزي وزو، البليدة، الجزائر، وهران، تلمسان، ورقلة، بشار

14- أنظر المادة 51 فقرة 01 و02 من الأمر 20/95 المعدل والمتمم، المتعلق بمجلس المحاسبة والمادة 14 من المرسوم الرئاسي 377/95 المشار إليهم سابقا.

- أنظر أيضا، دواعر عفاف، المركز القانوني لهيئات الرقابة العليا في مجال المالية العامة، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2013/2012، ص31

15- Voir, André BARILARI. Les contrôles financiers comptables ; administratifs et juridictionnels des finances publiques, LGDJ ; Paris, p115

16- Voir ; Stéphanie DAMAREY ; Exécution et contrôle des Finances Publiques ; Gualino éditeur ; paris 2007 ; p 240

16- أنظر المادة 69 فقرة 01 من الأمر 20/95 المعدل والمتمم، المتعلق بمجلس المحاسبة، مشار إليه سابقا

17- راجع زهير شطاح، رقابة التسيير على الجماعات المحلية، ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، 10_9 جانفي 2008، ص 124

18- أنظر المادة 02 فقرة 04 من الأمر 20/95

19- راجع، دواعر عفاف، المرجع السابق، ص40

20- محمد الصالح فنينيش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر 2011/2010 ص 459

Voir aussi. André Barilari ; op.cit., p110

21- أنظر المادة 77 من الأمر 20/95، ولمزيد من التفاصيل، دواعر عفاف، المرجع السابق، ص 42

22- نفس المرجع، ص 54.53.52

23- نفس المرجع، ص 54-61

24- أنظر المواد 24,25,27 من الأمر 20/95، مشار إليه

25- أنظر المادة 16 من نفس الأمر

26- أنظر المادة 07 من المرسوم الرئاسي 377/95، مشار إليه

27- أنظر المادة 16 فقرة 02 من الأمر 20/95

28- راجع دواعر عفاف، المرجع السابق، ص 93.92.91

29- لمزيد من التفاصيل، حابسة عادل، الرقابة البرلمانية للمالية العمومية في الجزائر، مذكرة ماجستير،

فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2010/2009، ص 165.164