

قبل التطرق للجوانب الموضوعية والاجرائية التي تبين تنظيم واختصاصات وكيفيات عمل مجلس المحاسبة في الجزائر باعتباره الجهاز المركزي المستقل والوحيد المختص بعملية الرقابة البعدية على الميزانية العمومية ، من الضروري والمفيد في نفس الوقت أن نتعرض لمدخل يسمح لنا بتفكيك المفاهيم المرتبطة بسياق الموضوع والتي تشكل مادة أولية تسمح بالتدرج والبحث والتحليل المستفيضة للمحاور التي يتضمنها ، وفيما يلي سنركز على:

أولا : مدلول الميزانية العمومية

يشير اصطلاح الميزانية العمومية، أو كما يطلق عليه كذلك بالموازنة العامة الى البرنامج المالي المسطر من جانب الحكومة على أساس تقديري يحدد مجموع وحجم النفقات الواجب تغطيتها والمداخيل والايادات الممكن تحصيلها وذلك خلال فترة ثابتة ومتكررة تقدر بسنة، بحيث يتعين أن يكون هناك تناسب بين ايرادات الدولة من جهة وحجم الانفاق العمومي من جهة أخرى ، وهو ما يترجم في الأخير السياسة الاقتصادية المنتهجة للدولة، فالميزانية تستوعب جزء كبير من الدخل الوطني من خلال الايرادات العامة ويتم الدفع بهذه الايرادات مرة أخرى من خلال النفقات العامة ، وبالتالي فالدولة تستطيع من خلال حسن تدبيرها وتسييرها للميزانية العمومية أن تؤثر على عمليات أخرى على غرار الاستثمار والاستهلاك والانتاج وعلى اعادة توزيع الدخل¹.

فالميزانية العمومية بهذا المستوى تعتبر العامل الأساس الذي يتحكم في ضبط السياسة العامة للدولة، والتي تظهر ثمارها أو بالأحرى نتائجها بوضوح إيجابا وسلبا على مختلف القطاعات الوزارية والمؤسسية سواء في مرحلة الاعداد أو مرحلة التنفيذ.

ثانيا : كيفيات تحديد وتنفيذ الميزانية العمومية

إن قياس مدى قدرة الدولة على التحكم في الميزانية العمومية للدولة يظهر من خلال التركيز على المراحل التي تمر بها بدءا بالتخطيط مرورا بالإعداد وانتهاء بالتنفيذ ، وتبعاً لذلك

¹ - راجع في هذا الخصوص: رضا خلاصي، شذرات المالية العامة ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع: الجزائر، 2016،

فإن أولى الخطوات تتمثل في عملية التحضير والحصص المسبق لمجموع النفقات والإيرادات الواجب تغطيتها من طرف الحكومة بمشاركة مختلف الفاعلين، ليقع على عاتق وزارة المالية الاشراف والاعداد المسبق لمسودة مشروع الميزانية بعد الأخذ بعين الاعتبار التقديرات الضرورية والتنبؤات الممكنة المرتبطة ببرامج الاستثمار والتنمية.

ليأتي فيما بعد دور البرلمان في المصادقة على مشروع قانون المالية للسنة المالية، وقد يتطلب الوضع تدخل رئيس الدولة في ذلك وفق ما تقضي أحكام الدستور حيث يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه، وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بموجب أمر رئاسي².

صحيح أن مرحلة إعداد الميزانية وفقا لما سبق تقدم ذكره من الأهمية بمكان ، إلا أن مسألة تنفيذ هاته الميزانية حسب ما سطر لها في قانون المالية يزيدا أهمية، ويمكن القول في هذا الصدد أن مرحلة تنفيذ الميزانية العامة للدولة المثبتة والموثقة من خلال الاعتمادات المخصصة لكل قطاع حسب الأهمية والاولوية يرتبط بوجود أعوان مكلفين ومؤهلين بحكم القانون للاضطلاع بهذا الدور، والذي يتوزع بين كل من كل من الأمرين بالصرف من جهة والمحاسبون العموميون من جهة أخرى.

حيث أن الأمر بالصرف الذي قد يكون رئيسا أو ثانويا يتولى القيام بمجموعة من العمليات المالية في حدود الاختصاصات التي يمنحه له إياها القانون وتشمل العمليات التالية: (الالتزام بالنفقة ، إثبات الالتزام ، التصفية ، إصدار الأمر بالدفع) ، في حين يتولى المحاسب العمومي في حدود إختصاصاته القيام بما يلي: (القيام بعملية الدفع ، الإبراء)³

² - أنظر: الفقرة السابعة من المادة 138 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 الجريدة الرسمية عدد 14 المؤرخة في 7 مارس 2016. وتقابلها المادة 146 من مشروع التعديل الدستوري لسنة 2020 المرفق بالمرسوم الرئاسي رقم 2020/09/15 يتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية للاستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور، الجريدة الرسمية عدد 54 المؤرخة في 16 سبتمبر 2020.

³ - راجع على التوالي: القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 35 بتاريخ 15/08/1990. / المرسوم التنفيذي 313/91 المؤرخ في 7/09/1991 الذي يحدد

غير أن العمليات التي يتولاها الأمر بالصرف والمحاسب العمومي تتطلب في ذات الوقت متابعة مالية دورية من خلال إيجاد آلية للرقابة السابقة على إستغلال النفقات العمومية، وهذا الدور يضطلع به المراقب المالي في الجزائر، حيث يمثل المراقب المالي جهة للرقابة السابقة على النفقات العمومية⁴.

ويأتي تدخل المراقب المالي من أجل ضمان حسن التنفيذ ، من خلال التدقيق والتحقق من صحة العمليات المالية وما يؤيدها من سندات ووثائق ثبوتية لمنع وقوع التجاوزات أو الأخطاء المادية بمناسبة صرف الميزانية المخصصة لكل قطاع عمومي.

وإن كان ما سبق بيانه يجسد صورة الرقابة السابقة على الميزانية العمومية التي تعتبر آلية ضرورية للتحقق من صحة صرف الاعتمادات المالية ضمن أطر الانفاق العمومية الخاصة بها، فإن ذلك لا يغنيها لوحدها بوصفها آلية لحماية الأموال العمومية عن ضرورة وجود صور للرقابة البعدية أو اللاحقة على صرف الاعتمادات المالية بعنوان السنة المالية، بحيث يسند أمرها إلى جهات رقابة خارجية عن المؤسسة المعنية بتنفيذ الميزانية العمومية، ويكون الهدف منها التأكد من عدم الانحراف في استعمال المال العام، والذي يأخذ أوصافا متعددة كالإسراف والتبديد والاختلاس وغيرها من صور الفساد المالي، وسائر الشوائب الأخرى التي قد تعتري استعمال الأموال العمومية ، كما يكون الهدف منها كذلك ضمان الاستمرارية في ترشيد وعقلنة العمليات المتصلة باستعمال المال العام.

ثالثا : صور الرقابة البعدية على الميزانية العمومية

إن الرقابة البعدية على الميزانية العمومية في الجزائر تتحقق بعدة صور: هي الرقابة البعدية السياسية التي يتولاها البرلمان في إطار مراقبة وضبط نشاط الحكومة في الجانب المالي، وهو ما يتجسد طبقا للمقتضيات الدستورية التي توجب على الحكومة أن تقدم لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية على أن

إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 43 بتاريخ 10/09/1991.

4- المرسوم التنفيذي رقم 92 / 414 المؤرخ في 14/11/1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، عدد 82 بتاريخ 15/11/1992.

تُختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قِبَل كل غرفة من البرلمان⁵.

ولو أن هذه الصورة من الرقابة البعدية على المالية العمومية تبقى مرتبطة بالضرورة بالاعتبارات السياسية وبما يمليه منطق التوازنات بين المؤسسات الدستورية ، فلا يعكس في كثير من الأحيان وبالضرورة مواطن الخلل والتقصير من جانب الحكومة عند استعمال الاعتمادات المالية المخصصة لكل قطاع خاصة وأن مثل هاته المسائل تتصف بالطابع التقني والفني الذي يتطلب وجود مختصين في المجال المحاسبي والرقابي وهو ما يفتقر إليه غالبا أعضاء ونواب البرلمان، فضلا على عدم اللجوء إلى هذا النوع من الرقابة إلا في نطاق ضيق وبعد مرور فترة زمنية طويلة تتجاوز السنة ابتداء من استهلاك وتنفيذ الاعتمادات المالية للسنة المعنية.

إلى جانب رقابة البرلمان والتي تجسد صورة الرقابة السياسية على المال العام على النحو السابق بيانه، توجد الرقابة البعدية الادارية التي تباشرها وتتولاها المفتشية العامة للمالية الموضوعة تحت سلطة وزارة المالية في الجزائر، والتي تمتد رقابتها إلى جميع مؤسسات الدولة والهيئات الاقليمية، ومختلف الهيئات الخاضعة لنظام المحاسبة العمومية حسب ما يقره التشريع المعمول به في هذا الاطار⁶

ولكن تبقى أهم صورة للرقابة البعدية الخارجية على الميزانية العمومية تلك تباشرها هيئة مركزية واحدة مستقلة، ومهما اختلفت وتفاوتت تسمية وطبيعة هاته الهيئة من نظام قانوني وتشريع معين لآخر على شاكلة (الهيئة العليا للمحاسبة، محكمة الحسابات، مجلس المحاسبة مجلس الحسابات)، إلا أن دورها واحد ومشترك من حيث المبدأ العام ، ألا وهو إجراء عملية مراجعة وتدقيق مالية شاملة ونهائية لمجموع العمليات التي يتولاها القائمين على تنفيذ النفقات العمومية وكذا العمليات التي تتم في إطار الرقابة السابقة على النفقات العمومية، وفي كل الأحوال تهدف هاته الهيئة عند مباشرتها لدورها إلى رصد ومعاينة مختلف التجاوزات وحالات

⁵ - راجع المادة 180 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وتقابلها المادة 156 من مشروع التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁶ - راجع المرسوم التنفيذي رقم 78/92 المؤرخ في 22/02/1992 المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، عدد 15 بتاريخ 25/02/1992 ، ص 411.

الفساد الناجم عن وجود ثغرات مالية، والتي تطرح في كل مرة بمناسبة استعمال المال العام بعنوان المؤسسات والادارات العمومية.

أما عن وصف الاستقلالية الملازم لهاته الهيئات فهو قائم على إعتبار أنها لا تتبع أي جهة أو مؤسسة في الدولة بالموازاة مع صور الرقابة الأخرى السابق الإشارة إليها، وهو ما يفسر تأطيرها بموجب نصوص دستورية وأخرى قانونية تؤكد استقلاليتها أثناء ممارستها لمهامها عن أي جهة، وهذا الأمر قائم على اعتبار أهم مفاده أن جميع المؤسسات والادارات العمومية في الدولة تخضع بحكم اللزوم القانوني لرقابة هيئة الرقابة البعدية المستقلة إلا ما استثنى منها بنص صريح.

وبالتركيز على الوضع في الجزائر نجد أن هذه المهمة أسندت إلى هيئة دستورية مستقلة تتمثل في مجلس المحاسبة، والذي بقي محتفظا بمكانته ودوره الأصيل رغم توالي الدساتير والتعديلات المتعلقة بها التي عرفتها الجزائر، من خلال منحه الصلاحيات والسلطات التي تسمح له بممارسة عملية الرقابة اللاحقة على الانفاق الحكومي للإدارات العمومية.

رابعا : تطور المرجعية الدستورية لمجلس المحاسبة في الجزائر

لقد تم النص لأول مرة على هذا الجهاز من خلال دستور 1976⁷ في ماته 190 الواردة تحت الفصل الخامس بعنوان وظيفة الرقابة والتي جاء فيها " يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالمراقبة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها، يرفع مجلس المحاسبة تقريرا سنويا الى رئيس الجمهورية.

وبذلك يتبين لنا بجلاء العلاقة التوافقية بين إنشاء جهاز مجلس المحاسبة وبين طبيعة المؤسسات محل رقابته البعدية، حيث يظهر تأثره بطبيعة النظام السياسي والاقتصادي السائد في تلك الفترة الذي يجمع بين خيار الاشتراكية وحتمية الحزب الواحد، وهذا نابع من طبيعة دستور 1976 الذي يوصف بدستور البرنامج.

⁷ - الأمر رقم 76 / 97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية عدد 94 المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

لكن سرعان ما تم فك هذا الارتباط بصدور دستور 1989⁸ الذي أخذ منحى آخر في تكريسه للأبعاد القانونية للمؤسسات الدستورية ، ما جعله دستور قانون أكثر منه برنامج ، حيث تم النص على مجلس المحاسبة مرة أخرى في مادته 160 بصيغة جديدة جاء فيها " يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً ثم يرفعه إلى رئيس الجمهورية".

وتم الاحتفاظ بنفس هذه الصيغة من خلال المادة 170 من التعديل الدستوري لسنة 1996⁹، وهذا إلى غاية صدور التعديل الدستوري لسنة 2016 والذي نص في مادته 192:

" يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة ، ويساهم مجلس المحاسبة بذلك في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية.

يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيس المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والوزير الأول،

يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة وتنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته وكذا علاقته بالهيكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش"

ويظهر جلياً توسع مضمون النص الدستوري السابق في تأصيله لمجلس المحاسبة مقارنة بما سبقه من دساتير وتعديلات دستورية ، حيث جاء أكثر وضوحاً في التعريف به وتحديد الهدف من إنشائه وتحديد الإطار العام الذي مجال تدخله لا سيما ما تعلق منه بتمديد نطاق ممارسته لاختصاصاته ، ولعل نص المادة 192 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بصيغته الجديدة والحالية يبرره الوضع الذي كان سائداً قبل هذا التعديل من قضايا الفساد

⁸ - المرسوم الرئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 1989/02/28 يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 1989/02/23 ، الجريدة الرسمية عدد 09 المؤرخة في 01 مارس 1989.

⁹ - المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 1996 /12/07 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية عدد 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

المالي التي مست الكثير من القطاعات العمومية على مختلف مستوياتها أثناء إبرام الصفقات العمومية، وكذا سوء استعمال الاعتمادات المالية في غير وجهها الصحيح والسليم ، مما تسبب في حالة عجز مالي أثر فيما بعد على عدم القدرة على ضبط ميزانية الدولة لسنوات متتالية.

هذا وكان لمشروع التعديل الدستوري لسنة 2020 أثر واضح في بلورة القيمة الدستورية لجهاز مجلس المحاسبة من حيث ضبط مجال إختصاصه وتكييفه، حيث نسجل في هذا الاطار تحولا واضحا على مستوى ضبط صياغة أساسه بموجب المادة 199 من مشروع التعديل الدستوري ، حيث تم الفصل في طبيعته النهائية كهيئة عليا مستقلة للرقابة المالية ، كما تم التحديد الدستوري لمحل رقابته وهو الممتلكات والأموال العمومية، وهدفه المتمثل في المساهمة في ترقية الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية وإيداع الحسابات.

كما تم لأول مرة دسترة العهدة الوظيفية لرئيس مجلس المحاسبة التي حددت بخمس سنوات قابلة لتجديد مرة واحدة ، مع الاحالة إلى 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.

ومما يحسب للتعديل الدستوري لسنة 2020 أنه سمح ببعث دور مجلس المحاسبة الذي أضحي أكثر من ضروري في سياق الرهانات التي تعكف عليها الدولة لإضفاء مزيد من الحماية للأموال العمومية، وليس أدل على ذلك أنه خصص لأول مرة فصلا مستقلا لمجلس المحاسبة هو الفصل الثالث ، إلا أننا ننعي عليه في المقابل اختزاله واحتوائه في مادة وحيدة فقط هي المادة 199، وهذا لا يناسب في نظرنا أهمية ومكانة مجلس المحاسبة والصلاحيات التي يضطلع بها.

ومع ذلك لا يمكن حجب المكانة الدستورية التي أصبح يحظى بها مجلس المحاسبة في الجزائر بين باقي المؤسسات الدستورية الأخرى ، بحيث تعكس هذه المكانة في ذات الوقت العبء الكبير المنتظر منه في سياق التحقيق والتصدي لمكافحة كل الأفعال التي تظهر سوء استغلال المال العام للدولة في مختلف صورته ، بما يضمن تكريس أكبر قدر من الشفافية في تسيير الميزانية العمومية.

لكن رغم أهمية التأصيل والمرجعية الدستورية لمجلس المحاسبة ، لكن ذلك لا يكف لوحده ما لم يتم تدعيم هذا الجهاز الحساس وفقا للمقتضى الدستوري بإطار قانوني يتلائم والمهام التي يضطلع بها في سياق التحولات التي تعرفها الدولة والاستراتيجية المتبعة من أجل ضمان حماية المال العام من كل أشكال الفساد ، وهذا يتطلب حتما تأطير مجلس المحاسبة بنصوص قانونية وتنظيمية واضحة ودقيقة في جانبه الهيكلي والوظيفي.

إن هذا الهدف يمكن الوصول إليه من خلال التصدي لتحليل محتوى النصوص القانونية والتنظيمية المؤطرة لمجلس المحاسبة والسارية المفعول حاليا مع ربطها بالنصوص السابقة التي عرفها تطور هذا الجهاز بهدف كشف النقاب عن مثالبها تارة ومحاسنها تارة أخرى، مع إمكانية مقارنتها بنظيرتها في التشريعات والأنظمة المقارنة الأخرى بما من شأنه الارتقاء بدور هذا الجهاز وتطوير آليات عمله بإدخال إصلاحات عميقة عليه.

انطلاقا مما سبق ، ولاعتبارات المنهجية العلمية سوف تتم معالجة كل جوانب الموضوع من خلال فصلين نخصص الفصل الأول لتحديد الاطار العضوي لمجلس المحاسبة بالتركيز على تشكيلته البشرية وتنظيمه الاداري والمادي، أما الفصل الثاني فسيتم من خلاله تحديد الاطار الوظيفي لعمل مجلس المحاسبة من خلال نطاق وطبيعة الاختصاصات التي يضطلع بها وآليات عمله والآثار المترتبة على ذلك.