

إذا كانت الرقابة على تقديم الحسابات العمومية ومراجعتها تظهر مجلس المحاسبة بمظهر الجهة القضائية المتخصصة التي تملك توقيع جزاءات مالية في حالة ثبوت ارتكاب مخالفات تتعلق بفرض الاعتمادات المالية المخصصة لهيئة أو مؤسسة عمومية، فإن رقابة نوعية التسيير تبرز الصلاحيات الإدارية التي يتجلى من خلالها مجلس المحاسبة بمظهر المرشد والناصح بمناسبة تسيير تلك الهيئات والمؤسسات للأموال العمومية، ويصدر تبعاً لذلك توصيات ومقترحات يرفعها إلى الجهات السلمية أو الوصية من أجل تحسين مردود الإدارة على النحو السابق. وعليه سنتناول كل من مدلول هذه الرقابة، والإجراءات المتبعة بخصوصها.

المحور الأول: مضمون رقابة نوعية التسيير

أدى الانتشار الواسع للنظريات الحديثة التي نادى بها رواد نظريات التنظيم والإدارة العلمية في القرن الماضي مثل فريدريك تايلور (F.Taylor) والمفكر الفرنسي هنري فايول (Fayol H.) وماكس فيبر (M. Weber)، إلى نشأة وظهور مفاهيم وأساليب جديدة في تسيير وتنظيم الإدارة العمومية، ترتب عنها ظهور شكل جديد في الرقابة المالية، يركز على تقييم نشاط الهيئة العمومية بالاعتماد على معايير اقتصادية بحتة وهي: الفعالية والنجاعة والاقتصاد، وهذه المقاييس هي مستوحاة في الأصل من أنظمة الرقابة المالية المطبقة على المؤسسات الاقتصادية الخاصة، وهذه الأجهزة تخضع في تسييرها وتنظيمها لقواعد مرنة تمنح لها القدرة على التأقلم والتكيف مع المتغيرات الناتجة عن المحيط الذي تعمل فيه¹.

يقصد برقابة نوعية التسيير تلك الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على الهيئات والمصالح العمومية بهدف تقييم شروط استعمال هذه الهيئات والمصالح والموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى ثلاث عناصر هي:

¹ - امجوج نوار، مرجع سابق، ص 133.

عنصر الفعالية من خلال التحقيق إذا ما كانت النتائج المستهدفة أو المنافع المخططة قد تم تحقيقها، أي الالتزام بالأهداف المحددة من قبل السلطات الرسمية، ومدى الأخذ بعين الاعتبار للبدائل المختلفة التي تحقق تلك الأهداف المرجوة².

عنصر النجاعة من خلال الاستعمال الأمثل للموارد والوسائل التي تمتع بها الهيئات العمومية وبلوغ الحد الأقصى في استخدامها لتحقيق الأهداف المسطرة³.

عنصر الاقتصاد حيث يقوم على تقليل تكلفة المصادر المستخدمة في العمل المنجز مع مراعاة الوقت والنوعية والكميات المناسبة في إنجاز ذلك العمل⁴.

ويذهب البعض إلى اعتبار أنها رقابة نوعية التسيير "المسار الواجب اتباعه من أجل ضمان تعبئة فعالة ودائمة لكافة الطاقات والموارد المتاحة، ووصولاً لتحقيق أهداف المنظمة، وتعرف بكونها أيضاً "الرقابة التي تركز على مراقبة الكفاءة والفعالية والاقتصاد في أداء الإدارة العامة"⁵.

من الناحية التاريخية برزت فكرة الرقابة على نوعية التسيير لأول مرة في فرنسا سنة 1807 ، وهذا من خلال وظيفة قضاة مجلس المحاسبة في الرقابة القضائية التي تدخل ضمن اختصاصاتهم، حيث يكون بمقدورهم ارفاقها بتقارير دورية تكشف عن الحالة الفعلية

²-شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية ، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان ، 2011/2010، ص161.

³- أنظر في هذا الصدد :

أمجوج نوار، مرجع سابق، ص134. / كودار عبيد محمد صالح ، مرجع سابق ، ص 351.

⁴- أنظر في هذا الصدد: دليل رقابة الأداء لدواوين المحاسبة والرقابة المالية بدول مجلس التعاون دول الخليج العربية الأمانة العامة، سلسلة الأدلة المشتركة، 2012، ص13.

<http://www.nao.gov.bh/pages/ar/Publications/ManualsAndGuides>

⁵-خضري حمزة ، آليات حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم في الحقوق، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2014، 1/2015، ص227.

لحسابات العمومية وتبين مواطن الخلل فيها بما يضع أمام الجهات الادارية تصورا واضحا حول كيفية إصلاحها⁶.

رغم أن رقابة نوعية التسيير لا تظهر مجلس المحاسبة مظهر الهيئة القضائية ولا تمكنه من فرض أي عقوبات جزائية أو مالية، فإن هذا النوع من الرقابة يتطلب من قضاة مجلس المحاسبة ليس فقط الإلمام بالجوانب القانونية والمالية، إنما يتعين عليهم كذلك التحكم في جوانب أخرى تقنية وفنية، حتى يتمكنوا من تحديد وتقييم نوعية الخدمة أو السلعة المطلوبة وتحديد آجالها بدقة وتقدير كلفتها الحقيقية، ذلك أن مجلس المحاسبة في رقابة نوعية التسيير لا يملك أي صلاحية لتقدير مدى ملائمة الاختبارات الاستراتيجية للحكومة في وضع وتنفيذ سياستها التنموية لأن ذلك من صلاحيات الهيئة التشريعية وحدها⁷.

إن رقابة نوعية التسيير يمكن أن تشمل فحص الأنظمة التي تم وضعها للحفاظ على مقومات المراقبة الاقتصاد والكفاءة والفعالية، كما يمكن أن تهدف إلى مراقبة مجمل نتائج الهيئة الخاضعة للرقابة بشأن تلك العناصر الثلاث، حيث يتم من خلالها فحص تسيير الهيئة أو فحص نشاط البرامج أو أي عملية تشكل جزء منه، أي تعلقها بالمسائل المرتبطة بالكيفية التي تقوم بها هيئات المراقبة بمهام استراتيجية أو غيرها من تخطيط وتنفيذ ومراقبة وتقييم ومتابعة⁸.

وبالتالي يمكن القول أن رقابة نوعية التسيير تستهدف أساسا رقابة مدى شرعية النشاط المالي للمصالح والهيئات العمومية، كما تستهدف تقييم مردودية تلك المصالح وتقييم نشاطها المالي لدى رسم أهدافها⁹، ومن أبرز وأهم الآثار التي تتوج بها رقابة نوعية التسيير، إصدار تقرير سنوي يرفع الى رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان والوزير الأول حسب مقتضيات المادة 192 من الدستور، حيث يبين هذا التقرير المعايير والملاحظات والتقييمات الرئيسية الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة مرفقة بكل التوصيات التي

⁶ – Aline Kuruk , op.cit, p 7.

⁷ – أمجوج أنور، مرجع سابق، ص135.

⁸ – خضري حمزة، مرجع سابق، ص229.

⁹ – يعيش تمام شوقي، شبري عزيزة، (دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي في التشريع الجزائري)، مجلة الحقوق والحريات، مخبر الحقوق والحريات في الأنظمة المقارنة، جامعة بسكرة، العدد الثاني، مارس 2016، ص537.

يرى أنه يجب تقييمها وكذلك ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية على أن ينشر التقرير كليا، أو جزئيا في الجريدة الرسمية¹⁰.

ولو أن واقع الحال يؤكد أن هناك تقاعس وتملص واضح في نشر التقارير التي ينجزها مجلس المحاسبة، حيث لا نكاد نحصي سابقا إلا مرات قليلة جدا في مسار عمل مجلس المحاسبة حصل فيها نشر تقاريره، من بينها التقرير السنوي 1996 - 1997¹¹، كما نسجل حاليا نشر التقرير السنوي لحصيلة عمل مجلس المحاسبة لسنة 2019¹²، أي بعد ما يربو على 20 سنة، وهو ما يمكن إعتباره تطورا مهما في مجال بعث أداء المجلس وتفعيل نشاطاته، كما أن من شأنه أن يعطي تصورا واضحا لدى المسؤولين والأعوان القائمين على تنفيذ الميزانية العمومية من أجل إصلاح مواطن الخلل في هذا الإطار.

إن الوسائل القانونية التي يتوصل بها مجلس المحاسبة لممارسة رقابة نوعية التسيير تتمثل أساسا في وسيلة التقارير أو المذكرات التقييمية التي تعتبر هي الأخرى ذات طابع دوري، وإلى جانبها توجد آليات أخرى فرعية سنتعرض إليها بشيء من التفصيل بعد استعراض إجراءات ممارسة رقابة نوعية التسيير فيما يلي:

المحور الثاني: إجراءات رقابة نوعية التسيير

تسند عملية المراقبة التي يمارسها مجلس المحاسبة من أجل تقييم نوعية التسيير إلى مقررين، أين يتم تعيين المقرر وعند الاقتضاء القضاة أو المساعدين التقنيين من المجلس المكلفين بمساعدته بأمر من رئيس مجلس المحاسبة بناء على اقتراح رئيس الفرع المعني، بحيث يبرز بدقة طبيعة المراقبة الواجبة انجازها ونطاقها وهدفها والسنوات المالية المعنية،

¹⁰ - راجع المادة 16 من الأمر 20/95، مصدر سابق، ص 5.

¹¹ - أنظر: التقرير السنوي المتعلق بمصادقة مجلس المحاسبة على التقرير الخاص بسنة 1996-1997، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 12، بتاريخ 1999/02/28، ص 2.

¹² - أنظر: التقرير السنوي المتعلق بمصادقة مجلس المحاسبة على التقرير الخاص بسنة 2019، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 75، بتاريخ 2019/12/04، ص 2

وكذلك الآجال المحددة لإيداع تقرير الرقابة، أين يكون المقرر مسؤولاً عن الإشراف على مهمة الرقابة المسندة إليه¹³.

يعرض التقرير المنصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة 73 من الأمر 20/95 على رئيس الفرع المعني أو رئيس الغرفة حسب الحالة، فحين يعرض التقرير المعد في إطار الأعمال المنصوص عليها في المادة 36 من المرسوم 377/95 على رئيس تشكيلة ما بين الغرف، أين يقدم التقرير بعد ضبطه واستكمالها عند الاقتضاء بالأعمال المأمور بها، إلى تشكيلة المداولة المعنية بقصد المصادقة عليه.

ثم يرسل التقرير بعد المصادقة عليه إلى مسؤولي المصالح والهيئات المعنية، وعند الحاجة إلى السلطات السلمية أو الوصية من أجل دفعهم إلى تقديم أجوبتهم وملاحظاتهم في الأجل الذي يحدده لهم مجلس المحاسبة ولا يقل عن شهر واحد.

ليعد المقرر بعدها مشروع مذكرة تقييم بعد فحص الأجوبة المستلمة، أو عند انقضاء الأجل المحدد، ويعرضه على رئيس التشكيلة المداولة الذي يمكنه بمبادرته الشخصية، أو بناء على اقتراح المقرر أو بطلب من المسؤولين المعنيين أو السلطات المعنية تنظيم مسألة التقييم النهائي وإصدار كل التوصيات والاقتراحات قصد تحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح والهيئات إلى الوزراء والسلطات الإدارية المعنية، ويشارك أعضاء التشكيلة المداولة في هذا الأمر.

تضبط تشكيلة المداولة تقييمات مجلس المحاسبة النهائية عقب الإجراءات المقررة في المادة 56 أعلاه، وترفقها بكل التوصيات والاقتراحات المناسبة، ويحضر المقرر مذكرة التقييم النهائية ويسلمها إلى رئيس التشكيلة الذي يشرف على إبلاغها إلى المسؤولين المعنيين والسلطات المعنية بعد التأكد من مطابقة هذه المذكرة لنتائج المداولة¹⁴.

¹³ - راجع المادة 42 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95 المتضمن النظام الداخلي المتعلق بمجلس المحاسبة، مصدر

سابق، ص 11.

¹⁴ - راجع المواد من 54 إلى 57 من المرسوم الرئاسي 377/95، مصدر سابق، ص 13، 14.

وبخصوص ما يترتب على رقابة نوعية التسيير فقد سبق معنا تبيان أن دور مجلس المحاسبة في إطار نوعية التسيير على مجرد تقديم توصيات أو اقتراحات قصد تحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح وهيآت المراقبة ويرسلها إلى مسؤوليها، وكذا إلى الوزراء والسلطات الإدارية المعنية¹⁵.

المحور الثالث: الآثار المترتبة على ممارسة رقابة نوعية التسيير

تسفر هذه الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة عن وجود مخالفات أو وقائع لا يمكن معالجتها والتكفل بها بواسطة مذكرات التقييم فحسب، إنما تقتضي إستعمال وسائل قانونية أخرى أكثر فعالية وهي مندرجة من حيث أهميتها وطبيعة القضايا التي تتناولها والجهات التي ترسل إليها في كل من: رسالة إلى رئيس الغرفة¹⁶، أو مذكرة استعجالية¹⁷، أو مذكرة مبدئية¹⁸، أو التقرير المفصل¹⁹، أو التقرير السنوي²⁰.

¹⁵ - راجع المادة 73 من الأمر 95 / 20، مصدر سابق، ص 12.

¹⁶ - تهدف هذه الرسالة إطلاع مسؤولي المصالح والهيئات التي خضعت للرقابة بملاحظات مجلس المحاسبة المتعلقة بالوضعيات أو الوقائع أو الحالات أو المخالفات التي تلحق ضررا بالخزينة العمومية، أو بأمالك الدولة والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابة بغرض اتخاذ التدابير التي يتطلبها التسيير السليم للأموال العمومية./أنظر في هذا: شويخي سامية، مرجع سابق، ص 95.

¹⁷ - تتحقق في حالة تسجيل وقائع أو وضعيات أو مخالفات المشار إليها في المادتين 24 و 25 من النظام الداخلي للمجلس أين يقوم رئيس مجلس المحاسبة بإخطار هذه الأخيرة بموجب مذكرة استعجالية.

¹⁸ - يقوم رئيس مجلس المحاسبة من خلالها بإبلاغ السلطات الوصية للمصالح أو الهيئات التي تمت مراقبتها بالنقائص الملحوظة فيما يتعلق بتطبيق النصوص التي تنظم سير الأصول العمومية.

¹⁹ - يتضمن هذا التقرير الوقائع التي يمكن وصفها جزئيا والتي يلاحظها المجلس أثناء ممارسة رقابته، أين يبلغ الناظر العام إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا مصحوبا بمجمل الملف./ أنظر في هذا: شويخي سامية، مرجع سابق، ص 95.

²⁰ - يعتبر التقرير السنوي من أهم الوسائل المحسوسة للعمل الرقابي، فهو يشمل خلاصة العمل الذي يقوم به الجهاز الرقابي خلال العام إذا كان التقارير سنويا، أو خلاصة العمل الفردي لحساب معين إذا كان التقرير دوريا (متكررا) ترفعه الوحدة الرقابية المختصة أو خلاصة للعمل الرقابي لحالة ذات أهمية خاصة أو طارئة تستوجب التعجيل بالنظر إليها، ويمثل حصيلة الاستنتاجات والتوصيات والاقتراحات والمسؤوليات المترتبة على المخالفات التي تصل إليها الهيئات المستقلة، كما يبين أوجه القصور وعناصر الضعف للإدارات والجهات الخاضعة لسلطة الهيئات المستقلة وكيفية معالجة القضايا المختلفة، إذ أن مجرد العمل والوصول إلى النتائج لا يكفي بدون تعبير وصياغة الأفكار بموجب قالب مكتوب، كودار صالح، مرجع سابق، ص 328.

وبالنظر لأهمية آلية التقرير السنوي بوصفه أحد أهم الآليات التي تترتب على ممارسة رقابة نوعية التسيير سوف يتم التركيز عليه مع ذكر نموذج للتقرير السنوي لسنة 2019 ، وكذا التقرير السنوي لسنة 2020.

يعد التقرير السنوي من أهم الوسائل التي يستعملها مجلس المحاسبة في نشاطه فهو يعتبر من جهة وسيلة لتمكين الحكومة من الوقوف على حقيقة النقائص التي تقع أثناء تنفيذ الميزانية العمومية والعمل على تصحيحها وتفاديها في تنفيذ الميزانية المقبلة، ومن جهة ثانية، فهو يعتبر وسيلة هامة كذلك لتمكين الهيئة التشريعية من الاطلاع بصفة دورية على النشاط المالي للحكومة وتقدير مستوى أدائها²¹.

كما يشكل هذا التقرير وسيلة هامة لتحليل كيفية تسيير المصالح العمومية، وهو تقرير يتميز بالموضوعية، كما يساهم في تدوير الرأي العام لا سيما بعد نشره مما يجعله المرآة العاكسة للتسيير العمومي²².

تخول المنظمات الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة الحق للجهاز الأعلى للرقابة أن يقدم خلال سنة تقرير حول نتائج رقابتها المالية لأي هيئة عمومية، وهذا ما نجده في جميع النصوص القانونية الجزائرية وذلك في نطاق النتائج المترتبة عن رقابة مجلس المحاسبة في الجزائر، فكل سنة يصدر تقرير سنوي والذي يوجهه إلى رئيس الجمهورية بالدرجة الأولى. ومما نلاحظه أن المادة 192 من من الدستور التي تنص على أنه "يعد في نهاية كل سنة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية" وهذا نظرا لاعتبار هذا الأخير الرئيس الإداري الأول في السلطة التنفيذية ويمارس سلطته على كافة المرؤوسين الإداريين، ويراقب جميع الأعمال المالية المرتبطة بمشروعية تنفيذ النفقات العامة ولرئيس الجمهورية إمكانية في حماية المال العام من كل أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير شرعية التي تضر بالخزينة العمومية والذمة المالية

²¹- أمجوج انور، مرجع سابق، ص 143.

²²- ضريفي نوال ، نادية عبد الرحيم،(دور رقابة مجلس المحاسبة في تقييم فعالية تسيير القطاع العمومي -دراسة حالة الرقابة على قطاع الصحة العمومية) ، مجلة معهد العلوم الاقتصادية ، جامعة الجزائر 03 المجلد 23، العدد 01 ، 2020 ، ص 1054.

العمومية، ولمعرفة كل هذه الأعمال يرفع مجلس المحاسبة في نهاية السنة تقريرا عاما سنويا²³.

ولو أننا نسجل موقفا جديدا في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 في الفقرة الثالثة من المادة 199 التي وإن حافظت على المبدأ العام من حيث رفع التقرير السنوي لمجلس المحاسبة إلى رئيس الجمهورية، إلا أنها أعفت مجلس المحاسبة من رفع نسخة من التقرير السنوي إلى رئيسي غرفتي البرلمان والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة والتي كان منصوصا عليها من قبل بموجب المادة 192 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مع ملاحظة كذلك أن المادة 199 أقرت حكما جديدا يخول لرئيس مجلس المحاسبة نشر التقرير السنوي من خلال عبارة ".....ويتولى رئيس المجلس نشره"، ويأتي هذا الحكم الدستوري نتيجة عدم تطرق المشرع في القانون النظام لمجلس المحاسبة على الجهة التي يقع عليها عبء نشر هذا التقرير رغم أنواع الحال يؤكد من خلال تقارير مجلس المحاسبة التي تم نشرها في الجريدة الرسمية أنها تنشر باسم رئيس المجلس

ومن المهم التنويه أن التقرير السنوي تلخص فيه جميع المعايينات والملاحظات التي يرى أنه من الضروري إرسالها إلى رئيس الجمهورية، ومن جهة أخرى يطلع مجلس المحاسبة رئيس الجمهورية بكل مسألة ذات أهمية خاصة تدخل في نطاق اختصاصه كلما رأى ذلك مفيدا، كما يبين التقرير السنوي المعايينات والملاحظات والتقييمات الرئيسية الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة مرفقة بالتوصيات التي يرى أنه يجب تقديمها وكذا ردود المسؤولين والممثلين والسلطات الوصية المعنية المرتبطة بذلك، ينشر هذا التقرير كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية بناء على قرار صادر عن رئيس الجمهورية، ويرسل مجلس المحاسبة نسخة من هذا التقرير إلى الهيئة التشريعية²⁴.

²³ - بن زيان سعادة، مرجع سابق، ص 294.

²⁴ المادة 16 من الأمر 20/95 المعدل والمتمم، المتعلق بمجلس المحاسبة، مصدر سابق، ص 05.