

أدوات الرقابة على الأموال العمومية في ظل إصلاحات القانون العضوي 15-18 Financial Control Tools in Light of the Reforms of Organic Law 15-18

خليل وحيد¹، فاوي السعيد²*

¹مخبر آليات تحقيق التنمية الشاملة في الجزائر، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، soufianeapp99@gmail.com
²كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، said.guaoui@univ-msila.dz

تاريخ النشر: 2023/06/20

تاريخ القبول: 2023/03/02

تاريخ الاستلام: 2023/01/28

ملخص:

تعتبر الرقابة المالية على الأموال العمومية من أهم المحاور التي تركز عليها الإصلاحات المالية والميزانية التي يقودها القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية سواء من خلال نمط جديد للتسيير العمومي، وتعزيز الرقابة البرلمانية على قوانين المالية في مختلف مراحل المناقشة والتصويت، أو من خلال الجانب المحاسبي المكلف بمراقبة التنفيذ، وعلى رأسها قواعد المحاسبة العمومية والمحاسبة الميزانية والمسابات الأخرى.

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

Abstract:

Financial oversight of public funds is one of the most important axes on which financial and budgetary reforms are focused, led by organic law 15-18 related to the following laws, whether through strengthening parliamentary oversight of financial laws, in their various stages of maturity from preparation to discussion and voting.

Keywords: Financial; control tools; light; reforms; organic law 15-18.

* المؤلف المرسل

1. مقدمة:

جاء في نص المادة 194 من التعديل الدستوري⁽¹⁾ لسنة 2020 بأن تتكفل المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة بالتحقيق في مطابقة العمل التشريعي والتنظيمي للدستور وفي كيفية استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها، ولكي تنجز أجهزة الرقابة المالية بأدواتها مهامها لرقابة يقتضي إصلاح اطر المالية والميزانية بمقتضى القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية⁽²⁾.
مما سبق تُطرح الإشكالية التالية : فيما تتمثل أدوات الرقابة المالية من خلال القانون العضوي 18-15 ؟

ولمعالجة هذه الإشكالية نطرح الخطة التالية:

المحور الأول: تعزيز فعالية التسيير العمومي والرقابة البرلمانية على الأموال العمومية.
المحور الثاني: الدور الرقابي للمحاسبة العمومية وتجسيد رقمنة العمليات المالية.

2. تعزيز فعالية التسيير العمومي والرقابة البرلمانية على الأموال العمومية

إن السياق الحالي الذي تعيشه الجزائر يتطلب التفكير في الفرص التي يوفرها تجسيد هذا القانون من حيث تحديث إدارة المجال العمومي وتحقيق فعالية الإنفاق العمومي، من خلال إدراج آليات جديدة لتسيير المالية العمومية⁽³⁾ إن إصلاح المنظومة المالية يتطلب تحوّل في طريقة وكيفية تسيير واستخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها وحمايتها ومواكبة الإصلاحات السياسية والاقتصادية الداخلية والخارجية المتعلقة بالمالية العمومية أصبح من الضروري تبني قانون عضوي يتماشى والتحوّلات الراهنة من خلال إصلاح التسيير العمومي وتفعيل الرقابة البرلمانية المالية .

2-1. تعزيز فعالية التسيير العمومي والمالي

من بين الأسباب التي دفعت إلى ضرورة إصلاح المالية العمومية هو ضعف التسيير العمومي والمالي الخارج عن إطار ترشيد النفقات العمومية وتحسين الأداء وكفاءة التدخلات العمومية حيث طغى الاهتمام بتحقيق التوازنات المالية وضعف الربط بين المخطط المسير على مقارنة تسيير المالية العمومية دون مراعاة الآثار المترتبة عليه من الناحية الاقتصادية والاجتماعية⁽⁴⁾ ومن خلال المادة الثانية من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية⁽⁵⁾ فإن قانون المالية يساهم في تجسيد السياسات العمومية

التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج، انطلاقا من أهداف واضحة ومحددة وفقا لغايات المصلحة العامة التي تكون موضوع تقييم.

هذا النهج يتبنى رؤية للتسيير تهدف إلى الوصول لنتائج على أساس أهداف محددة ومرسومة مسبقا من طرف المسيرين أنفسهم ، واختيارات الميزانية ترسم وتضبط على أساس النتائج المنتظرة بدلا من رسم ميزانية قائمة على تعبئة الوسائل ، من خلال إضفاء المزيد من الشفافية على تسيير المالية العمومية ، مع مساءلة صارمة للمسيرين في تحديد الأنشطة والعمليات الواجب إنجازها وتطبيقها مع اختيارات الميزانية المعتمدة⁽⁶⁾.

لقد تجاوز الواقع الاقتصادي و الاجتماعي والسياسي للبلاد الإطار المنظم لتسيير المالية العمومية في الجزائر والمتمثل في القانون 84-17 الذي تمت صياغته في ظروف غير التي صار يحكمها على جميع الأصعدة⁽⁷⁾ ، ونمط التسيير العمومي الجديد على قياس الأداء الخاص بالمسؤولين سيساهم في ترشيد الإنفاق والمحافظة على المال العام، لأن المسؤول هنا مطالب بتحقيق النتائج والأهداف التي التزم بها في إطار حرية تسيير أكثر مع وجود رقابة صارمة وتقييم موضوعي لأدائه .

2-2. الرقابة البرلمانية على الأموال العمومية

بغض النظر عن آليات الرقابة البرلمانية الكلاسيكية فقد انبثق عن الإصلاحات التي جاء بها القانون العضوي 18-15 تعزيز الرقابة البرلمانية من خلال عدة أدوات من بينها إتاحة فترة زمنية كافية لمناقشة مشاريع قوانين المالية (الفرع الأول)، وتعزيز الشفافية المالية من خلال مبدأ الصدق الميزانياتي والمحاسبي (الفرع الثاني)، "لذلك فإن غياب الشفافية يؤدي إلى ضعف مساءلة الحكومات وارتفاع مخاطر المالية العامة، فالشفافية تفرض الانضباط على سلوك الحكومات وبالتالي تشجع على الحد من الفساد في الدولة".⁽⁸⁾

2-2-1. تعزيز الإطار الزمني لمناقشة مشاريع قوانين المالية

المقصود بتعزيز الإطار الزمني لمناقشة مشاريع قوانين المالية هو منح فترة زمنية كافية لمناقشة أي مشروع لقانون المالية، حيث يتم إيداع مشروع قانون المالية وفقا للقانون العضوي 18-15 في 07 أكتوبر كأقصى حد من كل سنة مالية السابقة للسنة المالية المعنية ، بعدما كان في النص القديم القانون 84-17 يودع في 30 سبتمبر ، ويلاحظ أن هذه المدة الإضافية وذلك تمنح الحكومة أيضا لوقت للتأكد من أحكامها القانونية الجديدة أو المعدلة، وبالتالي إعطاء الوقت الكافي للمناقشة والاعتراض

على البنود المالية التي يرى ممثلو الشعب أنها غير ملائمة ، كما أن الحكومة ملزمة بإيداع تقرير تعرضه أمام البرلمان قبل نهاية الثلاثي الأول من السنة المالية في إطار إعداد مشروع قانون المالية للسنة تقريراً حول تطور وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية ويحتوي التقرير حسب المادة 72 من القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية من:

- عرض التوجيهات الكبرى لسياستها الاقتصادية والميزانياتية.

- تقييم على المدى المتوسط لموارد وأعباء الدولة.

ويمكن أن يكون هذا التقرير محل مناقشة في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

2-2. تعزيز الشفافية المالية من خلال مبدأ الصدق الميزانياتي

تسمح شفافية المالية العمومية لكل من صانعي السياسات والجمهور إجراء نقاش أكثر استنارة حول تصميم ونتائج السياسة المالية العمومية، وإرساء قواعد للمساءلة بشأن تنفيذها، كما يمكن أن تساعد في إعطاء فكرة عن المصداقية المالية للدولة⁽⁹⁾، ولعل النص على مبدأ الصراحة أو الصدق الميزانياتي كان هدفه التعامل بجدية مع التقديرات الميزانياتية وإعطاء أرقام حقيقية للوضعية المالية وحسابات الدولة، لتجنب تضليل ممثلي الشعب والرأي العام بواسطة بيانات مالية لا تمت للواقع بصلة.

3. الدور الرقابي للمحاسبة العمومية وتجسيد رقمنة العمليات المالية

الرقابة المحاسبية تتضمن أدوات مهمة في الرقابة على الأموال العمومية ، خاصة وأنها تمس الجانب التنفيذي للعمليات المالية ، والمتمثلة في قواعد المحاسبة العمومية التي تستعين بالمحاسبة الميزانياتية والمحاسبة العامة والتحليلية، هذا بدون إغفال المحاسبة الإدارية المنصبة على حسابات الدولة والهيئات العمومية المعنية.

3-1. الرقابة المالية من طرف المحاسبة العمومية والمحاسبات الأخرى

تلعب المحاسبة العمومية دوراً مهماً في الرقابة على الأموال العمومية رغم عدم شمولها للمؤسسات العمومية الاقتصادية، وهي الآن في طور التجديد كأداة للتنفيذ والرقابة على الأموال العمومية (الفرع الأول) حيث سيلغى القانون 90-21 الذي كان ينظمها ليخلفه قانون جديد متوائم ومتكيف مع القانون العضوي 15-18 ، بالإضافة إلى المحاسبات الأخرى (الفرع الثاني) وهي المحاسبة العامة

ومحاسبة التكاليف والمحاسبة الميزانية، التي تساهم في تأدية المحاسبة العمومية لدورها كما ينبغي كأداة من أدوات القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية للمحافظة على المال العام .

3-1-1. المحاسبة العمومية كأداة تنفيذ ورقابة

تعتبر المادة 65 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المحرك الرئيسي لاستبدال النص القانوني القديم للمحاسبة العمومية 90-21 بنص قانوني جديد هو في طور المشروع ، حيث يتم استبدال الأساس المحاسبي من الأساس النقدي إلى الأساس الاستحقاق أو كما تصطلح عليه المادة 65 مبدأ معاينة الحقوق والواجبات ، بالإضافة إلى التشديد على المسؤولية المشتركة لأعوان المحاسبة العمومية التنفيذ (الأمر بالصرف، المحاسب العمومي، المراقب الميزانياتي) ، مع تغيير مصطلح الرقابة المالية السابقة على النفقات إلى مراقبة ميزانية ، إذ تتوسع صلاحيات المراقب الميزانياتي (المراقب المالي سابقا) إلى الإشراف على البرمجة الميزانية.

3-1-2. المحاسبات الثلاث وتبني المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام

ويندرج نص مشروع القانون الجديد للمحاسبة العمومية في إطار المخطط الشامل لإصلاح المالية العمومية ويتمحور حول الانتقال من محاسبة الصندوق إلى محاسبة على أساس الاستحقاق، وفق نظام محاسبي يهدف إلى تنظيم المعلومة المالية وتقديمها بالشكل الذي يتماشى ومتطلبات المعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام، كما يهدف إلى تزويد الميسرين بمعلومات قصد استغلالها كأداة لدعم وتحسين جودة عملية إعداد التقديرات وكذلك التقييم المستمر للسياسات العامة، الناتج عن القراءة الواضحة لحسابات الدولة، التي تعكس صورة صادقة عن الذمة المالية، مما سيسمح بتحسين الرقابة على الإنفاق العام و تعزيز الشفافية، لاسيما عبر استخدام مؤشرات و معايير النجاعة.

كما تضمنت أحكام هذا النص تحديد هيكل محاسبي جديد ثلاثي الأبعاد، إذ تضمنت المحاسبة العمومية ثلاثة أنواع كرسها القانون 18-15، والذي يميز كل منها بشكل أساسي من حيث النطاق والأدوات والأهداف، وتنقسم إلى محاسبة عامة (أولا) و محاسبة ميزانية (ثانيا) و محاسبة تحليل التكاليف (ثالثا).⁽¹⁰⁾

أولا: المحاسبة العامة

إذا كان مجال تطبيق المحاسبة العامة في المؤسسات الاقتصادية الفردية والشركات بصفة عامة بالغ الأهمية، فإن تطبيقها لدى المؤسسات الحكومية والإدارات والمؤسسات العمومية لا تقل شأنًا عنها⁽¹¹⁾، ولعل الإصلاح الحقيقي قد مس المحاسبة العامة وفي أساسها الذي تقوم عليه حيث تم الانتقال من الأساس النقدي على أساس الاستحقاق.

الأساس النقدي:

ويتم من خلاله تسجيل المعاملات فور الاستلام أو الدفع النقدي، فيرتبط تسجيل المعاملات وفقا لهذا الأساس بدخول وخروج النقود من الخزينة ، ووفقا لهذه الطريقة فإن الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة لا يشتمل إلا على ما تم تحقيقه فعليا (نقدا) خلال السنة المالية، وما لم يتم تحقيقه فيمكن ترحيله عند الحاجة لموازنة العام التالي سواء كان إيرادا أو مصروفا (نفقة).⁽¹²⁾

الأساس الاستحقاق:

الأساس الاستحقاق يعتمد على تسجيل القيمة المستحقة خلال فترة معينة سواء كان إيرادا أو مصروفا عاما (نفقة عامة).

ويتم في هذه الطريقة قيد جميع الإيرادات والنفقات التي ترتبت على تصرفات تم اتخاذها خلال السنة المالية، بغض النظر عن مدى إتمام ذلك نقدا من عدمه، فلو تم اتخاذ قرار شراء مثلا في آخر شهر من السنة المالية ولكن تنفيذ العملية وسداد قيمتها تم في أول شهر من السنة المالية، فإنه يتم قيد مبالغ العملية في الحساب الختامي للسنة التي تم اتخاذ قرار الشراء فيها، وهو ما يعرف بالقيد على أساس الاستحقاق .⁽¹³⁾

ثانيا: المحاسبة الميزانية

وتمسك أيضا محاسبة ميزانية تنقسم إلى محاسبة الالتزامات ومحاسبة إيرادات ونفقات الميزانية قائمة على مبدأ محاسبة الصندوق ويجب أن تكون حسابات الدولة منتظمة وصادقة وتعكس بصفة مخلصمة ممتلكاتها ووضعيتها المالية⁽¹⁴⁾.

ثالثا: محاسبة تحليل التكاليف

تكون الدولة والهيئات العمومية المعنية مُلزَمة بمسك محاسبة تحليل التكاليف، يكون هدفها تحليل التكاليف المتعلقة بمختلف الأنشطة الملتمزم بها في إطار البرامج⁽¹⁵⁾، رغم وجود صعوبة في تطبيق هذا النوع من المحاسبة في الهيئات الإدارية والمماثلة .

ولعل أهم فوائد الالتزام بقواعد هذه المحاسبات هو الحصول على نظرة شاملة للوضعية المالية للدولة والالتزام الدقيق بما تنص عليه قوانين المالية واحترام مبدأ الرخصة الميزانية .

3-2. النظام المُدمج لتسيير الميزانية (الرقمنة كأداة للرقابة والشفافية)

تُعرف الرقمنة على أنها "عملية نقل وتحويل البيانات من شكلها العادي إلى الرقمي للمعالجة بواسطة الحاسب الآلي"⁽¹⁶⁾، والنظام المُدمج لتسيير الميزانية هو عبارة عن رقمنة لبيانات العمليات المالية (الميزانية، الحسابية، الخزينة) ويتكفل هذا النظام المدمج ج بمجموع العمليات المُنجزَة على مستوى المراكز الحسابية، وهذا بواسطة الرقمنة التي يجب أن تراعي مسألة حفظ البيانات وتعريفها وتأمينها ومصادقيتها وإمكانية استرجاعها، حيث تم تنصيب اللجنة الوزارية المكلفة بالتوجيه والإشراف على النظام المدمج لتسيير الميزانية بتاريخ 12 أبريل 2021 ، هذه اللجنة تتكون من مسؤولين ساميين بالوزارة .

وهذا النظام المدمج وفقا لوزير المالية الذي قام بتنصيب اللجنة المُشار إليها أعلاه يعتبر أداة مهمة في الرقابة المالية رقمنة أدوات الميزانية والشفافية، وأن هذا الحل هو دعامة مقررَة لدعم جهاز الإصلاح بأكمله ، وسيكون من حزمة برامج لتسيير الميزانية وحزمة برامج لتسيير الخزينة ، وسيتكفل بجميع الأحداث المرتبطة بمسار تنفيذ الإنفاق العمومي .

وعلى سبيل المثال في مجال الصفقات العمومية تم إنشاء بوابة الكترونية من قبل مصالح وزارة المالية في ديسمبر 2021، تتضمن فضاء واسعا لجميع المصالح المتعاقدة والمتعاملين الاقتصاديين في مجال الصفقات العمومية وتهدف إلى السماح بنشر ومبادلة الوثائق والمعلومات المتعلقة بالصفقات العمومية وكذلك إبرام الصفقات العمومية بالطريقة الالكترونية.

4. الخاتمة:

إن الرقابة على تنفيذ الموازنة (الميزانية) تحمل أهداف سياسية ومالية وذلك للتأكد من تنفيذ محتوياتها بالشكل المطلوب وعدم خروج السلطة التنفيذية عن الحدود المرسومة لها، كما تهدف الرقابة إلى الحفاظ على سير العجلة الإدارية في شؤونها المالية دون إسراف وتبذير أو تقتير.

كل هذا بهدف الحفاظ على المال العام إن الرقابة على تنفيذ الموازنة (الميزانية) يجب أن لا تكون شديدة ومبالغ فيها لدرجة تعرقل وتشل حركة الأجهزة الحكومية من جهة ، ولكي لا تنعكس أيضا على النشاط المالي الاقتصادي للمجتمع ككل من جهة أخرى، لذلك لابد من إدارة أموال الدولة وفقا للقواعد والقوانين المالية، وبإجراءات ووسائل تحقق الغرض الأساسي من تنفيذ الموازنة (الميزانية) ألا وهو يجب عدم تعطيل حركة الإدارة ومرافقها المختلفة .

من خلال دراستنا لموضوع أدوات الرقابة المالية في ضوء إصلاحات القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية ، توصلنا لعدد من الاستنتاجات نذكر منها وجوب استغلال ثراء النصوص القانونية من أجل العمل الفعال في مراقبة الأموال العمومية ، وتجنب الأخطاء الكارثية السابقة التي أضرت بصورة الجزائر خارجيا ، أما على المستوى الداخلي فقد أضع تهميش الرقابة المالية فرص حقيقية للتنمية بسبب الفساد المالي وتبديد ثروات الشعب .

5.الهوامش:

- ¹⁻ مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري لسنة 2020 ، الجريدة الرسمية رقم: 82.
- ²⁻ القانون العضوي الجديد 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية الجريدة الرسمية عدد : 53 الصادرة 02 سبتمبر 2018 .
- ³⁻ توفوتي رضوان و براق محمد ، دراسة تحليلية للقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية في الجزائر ، مجلة دفاتر البحوث العلمية ، المركز الجامعي مرسلبي عبد الله بتيبازة ، العدد: 01 ، المجلد: 11 ، 2023 ، صفحة 893 .
- ⁴⁻ القانون العضوي 18 -15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية ، الجريدة الرسمية رقم 53.
- ⁵⁻ مراد بوعيشاوي و عماد عزازي حوكمة الميزانية العامة في الجزائر على ضوء احكام القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية - مجلة الجزائرية للمالية العامة العدد 01، المجلد 10 ، 2020 ، صفحة 19.

- 6- السعيد قاوي، مظاهر التجديد على مستوى القانون العضوي 18-15 والآثار المحتملة على قانون المحاسبة العمومية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية - المجلد 07، العدد1، جوان 2022، ص 1297.
- 7- محمد أكحل، القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية وإصلاح تسيير المالية العمومية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد السابع. العدد الثاني جوان 2022، صفحات 719-704.
- 8- مختاري فتيحة، دور الشفافية المالية في تحقيق الرقابة البرلمانية على ميزانية الدولة، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد: 02 المجلد: 12، ديسمبر 2022، صفحة 76.
- 9- سني إسماعيل وشارفي ناصر، دور أجهزة الرقابة المالية العليا في تعزيز الشفافية المالية - دراسة حالة تقرير مجلس المحاسبة حول تنفيذ الميزانية العمومية للدولة، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، جامعة العربي بن مهيدي بأم البواقي، العدد: 02، المجلد : 07، ديسمبر، 2020، صفحة 275.
- 10- تدخل وزير المالية أمام نواب المجلس الشعبي الوطني في جلسة التصويت على مشروع القانون الجديد المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي بتاريخ 11 أفريل 2023 (المصدر الموقع الالكتروني الرسمي لوزارة المالية)
- 11- عاشور كتوش، المحاسبة العامة (أصول ومبادئ وفقا للمخطط المحاسبي الوطني)، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، سنة 2009، صفحة 07.
- 12- أحمد محمد عادل، اقتصاديات المالية العامة للدولة، دار التعليم الجامعي، مصر، سنة 2022، الصفحة 258.
- 13- أحمد محمد عادل، المرجع السابق، الصفحة 258 و 259.
- 14- المادة 65 من القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 53.
- 15- المادة 65 فقرة 03 من القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 53.
- 16- مليكة بوخاري و سمير يحيواوي، متطلبات تطبيق الرقمنة ودورها في تحسين الإدارة المحلية (دراسة حالة الشباك الالكتروني لبلدية البويرة)، مجلة دراسات اقتصادية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، العدد: 03 المجلد: 16، أكتوبر 2022 صفحة 459