

Edition et distribution de livres

Adresse : cop, tassili BT A, LOC D Dar El-Beida, ALGER

TEL : 0554-96-95-20/ 0559-13-24-01

FIX : 023-74-80-02

EMAIL : beitelafkar@gmail.com



شهادة نشر مقال

يشهد السيد بغدادى عز الدين، مدير دار النشر "بيت الأفكار"، الكائن مقرها بـ: التعاونية العقارية الطاسيلي، بالدار البيضاء، الجزائر، أن الدكتور بوضياف الخير، جامعة محمد بوضياف المسيلة، قد نشر مقال تحت عنوان "توجهات الرقابة المالية في ظل القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية في كتاب جماعي وطني، الموسوم بـ: "القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 15-18 (تقييم السنة الأولى من التنفيذ - المكاسب والرهانات -)" تحت رئاسة وتحرير وإشراف الدكتور مزيتي فاتح وهذا الكتاب يحمل التقييم الدولي ردمك: 978-9969-578-15-7 وعدد صفحاته: 244 صفحة.

سُلمت هذه الوثيقة للمعني(ة)، لاستعمالها فيما يسمح به القانون.

مدير دار النشر

حرر بدار البيضاء

في 2025/03/09





جامعة عباس لغرور خنشلة

مخبر البحوث القانونية، السياسية والشرعية
فرقة البحث التكويني الجامعي فعالية أجهزة الرقابة المالية
في مكافحة الفساد المالي والإداري في الجزائر (الواقع والحلول)

كتاب جماعي لمجموعة أعمال الملتقى الوطني الموسوم بـ :

القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 15-18 (تقييم السنة الأولى من التنفيذ - المكاسب والرهانات -)

المنعقد يوم 20 نوفمبر 2024

رئيس الملتقى:
الدكتور فاتح مزيتي
التنسيق العام للكتاب:
الدكتور باديس الشريف



رئيس الملتقى: الدكتور فاتح مزيتي
التنسيق العام للكتاب: الدكتور باديس الشريف

القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 15-18 (تقييم السنة الأولى من التنفيذ - المكاسب والرهانات -)

توصيات الملتقى :

1. ضرورة إصدار نص تنظيمي يحدد شكل تقارير الأداء ومحتواها، لأن نص المادة 75 ف3 المتعلق بالوثائق المرفقة وبالتحديد الحجم 2 لم يفصل بدقة في مضمون تقارير الأداء ولا الشكليات الواجب التقيد بها وهذا يتنافى مع مبدأ الشفافية كما يتنافى مع متطلبات المساءلة بعد التنفيذ.
2. ضرورة ارفاق التقارير الوزارية للمردودية مناسبة المصادقة على القانون المتضمن تسوية الميزانية بعد الأخذ برأي مجلس المحاسبة، يتضمن تقييم نتائج تنفيذ الاعتمادات حسب كل قطاع وزاري حتى يسهل لأعضاء البرلمان مساءلة عضو الحكومة.
3. ضرورة تقديم تقارير مجلس المحاسبة للبرلمان بغرفتيه مع منح آجال معقولة لأعضاء البرلمان لاجراء قراءة مستفيضة لتقارير مجلس المحاسبة قبل انعقاد جلسات المناقشة والتصويت على القانون المتضمن تسوية الميزانية.
4. لم يحدد القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية طبيعة المساءلة السياسية في حالة عدم تصويت أعضاء البرلمان على القانون المتضمن تسوية الميزانية وعلى المشرع أن يستدرك ذلك.
5. ضرورة تعديل المادة 199 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بتعيين رئيس مجلس المحاسبة من بين القضاة المشكلين له ورفع التقرير السنوي للبرلمان بدلا من رئيس الجمهورية حتى يكون عين البرلمان على التنفيذ الفعلي للميزانية التي أجازها وضمانا لإستقلالته.
6. إصدار القانون العضوي المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة وعمله واختصاصاته والجزاءات المترتبة عن تحرياته في أقرب وقت ممكن وذلك تطبيقا لأحكام المادة 199 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
7. إقامة نظام معلوماتي فعال يربط بين مختلف مراحل دورة الميزانية من الاعداد، التحضير، التنفيذ، تسليم الحسابات والرقابة الذي يسمح للمسيرين من تتبع كافة تطورات الميزانية العامة.
8. ضرورة المحافظة على استقرار هذا القانون لضمان الأمن القانوني، وكذا شفافية تسير المالية العمومية في الجزائر.
9. إنشاء منصة إلكترونية مخصصة لتبادل المعلومات والوثائق المتعلقة بقوانين المالية بين الحكومة والبرلمان ما يضمن سهولة الوصول إلى البيانات الالكترونية، للإبداء بشأنها الملاحظات أو التعديلات اللازمة في إطار تحسين الشفافية، وتقليل الجدل الناتج عن نقص في المعلومات، مع تسريع عملية المراجعة.
10. في إطار تجسيد الشفافية لقوانين المالية، من المفيد نشر التقارير المالية السنوية بشكل دوري ومبسط ضمانا لسهولة الاطلاع عليها من طرف الناس كافة.
11. مواكبة للعصرنة في المجال الرقمي، فإنه من الضروري رقمنة إدارة الميزانية، حتى يتسنى إعداد تقارير الأداء باستخدام أنظمة تكنولوجية متقدمة بشكل يحقق السرعة والدقة في إعداد البيانات المالية وتحليلها.
12. التكوين الجيد للمورد البشري المسؤول عن تنفيذ ميزانية البرامج والأداء والتي ينجز عنها تعزيز الشفافية المالية.
13. ضرورة إحداث مجلس لتنسيق نشاطات الرقابة والتفتيش والتدقيق برئاسة السيد رئيس الجمهورية بتشكيل من رؤساء ومسؤولي الهيئات الرقابية في الجزائر الإدارية والمستقلة.
14. تعديل المادة 45 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347 المؤرخ في 14 أكتوبر 2024 المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية كما يلي : « لا تقوم مسؤولية المراقب الميزانياتي والمراقبون الميزانياتيون المساعدون في حالة عدم قبول التفاوض طبقا لأحكام المادتين 32 و 33 من هذا المرسوم ».
15. إرساء شفافية أكثر في التسيير وهو ما سيشكل الركيزة الأساسية لتسيير المالية العمومية والتحكم في المخاطر من خلال الأجهزة الجديدة المنصوص عليها في الإطار التنظيمي الجديد تطبيقا لأحكام القانون العضوي 15-18.
16. يجب أن يتضمن المرسوم التنفيذي 24-347 المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية أحكام تفصيلية المتعلقة بدور المراقب الميزانياتي لمخطط الالتزامات الذي جاء به المرسوم التنفيذي 20-335 المحدد لكيفيات وتصميم الإطار الميزانياتي المتوسط المدى .
17. التعجيل في إبرام عقود واتفاقيات النجاعة المنصوص عليها في القانون العضوي 15-18 للآمرين بالصرف بما يتلاءم وميزانية الأهداف.



العنوان: الدار البيضاء - الجزائر .
هاتف / فاكس: 023 74 80 02
انتقال: 0559 13 24 01 - 0554 96 95 20
البريد الإلكتروني: beitelafkar@gmail.com



جامعة عباس لغرور خنشلة

مخبر البحوث القانونية، السياسية والشرعية

فرقة البحث التكويني الجامعي فعالية أجهزة الرقابة المالية

في مكافحة الفساد المالي والإداري في الجزائر (الواقع والحلول)

كتاب جماعي لمجموعة أعمال الملتقى الوطني الموسوم بـ:

القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 15-18

(تقييم السنة الأولى من التنفيذ - المكاسب والرهانات -)

المنعقد يوم 20/11/2024

رئيس الملتقى:

الدكتور فاتح مزيتي

التنسيق العام للكتاب:

الدكتور باديس الشريف

بيت الأفكار 2025



العنوان: الدار البيضاء - الجزائر

هاتف: 023-74-80-02

النقل: 0554-96-95-20 / 0559-13-24-01

البريد الإلكتروني: beitelafkar@gmail.com



العنوان: القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 18-15 (تقييم السنة الأولى من التنفيذ

-المكاسب والرهانات-)

تأليف: كتاب جماعي مجموعة من الأساتذة

الحجم: 20*28

عدد الصفحات: 244

الطبعة: الأولى

رقم الإيداع: مارس 2024

ردمك: 978-9969-578-15-7

جميع الحقوق محفوظة

لا يجوز نسخ أو نقل أي جزء من هذا الكتاب في أي شكل من الأشكال أو وسيلة من الوسائل (سواء التصويرية أو الميكانيكية أو الإلكترونية) بها في ذلك النسخ الفوتوغرافي والتسجيل الصوتي على الأشرطة والأقراص المدمجة دون الموافقة الخطية من الناشر

تقديم

تحتل ميزانية الدولة بأهمية كبيرة فهي تختص بالمال العام كونها لها إطار تشريعي وتنظيمي خاص بها نظرا لارتباطها بفكرة وجود الدولة وتطور وظائفها من جهة وتحقيق الرفاهية للمواطن من جهة أخرى، وهو ما عكف عليه المشرع بإصلاح المالية العمومية في الجزائر من خلال صدور القانون العضوي 18 - 15 المتعلق بقوانين المالية ونصوصه التطبيقية.

واستكمالا لسلسلة اصلاح المالية العمومية في الجزائر صدرت مؤخرا بعض القوانين ذات الصلة بالقانون العضوي 18-15، ومنها القانون 23-12 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية والقانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي وهذا لتجسيد الفكر الميزانياتي الجديد الذي تتبناه الدولة في القانون العضوي القائم على " ميزانية الأهداف " ، والتي نفذت أول ميزانية له سنة 2023 وهو محور الملتقى المنعقد يوم 20 نوفمبر 2024 والموسوم ب : القانون العضوي 18-15 (تقييم السنة الأولى من التنفيذ - المكاسب والرهانات-).

والذي ارتأينا من خلاله فتح المجال للمتخصصين من أساتذة باحثين وطلبة للمساهمة في إثراء النقاش بالاستناد إلى تقييم مكاسب ورهانات إصلاح المالية العمومية في الجزائر من خلال تجسيد ميزانية الأهداف على ضوء القانون العضوي 18-15.

وفي هذا الصدد تم انتقاء وتجميع عشرين (20) مداخلة مستقبلية بالملتقى ونشرها في كتاب جماعي، بغية إستفادة الباحثين وطلبة الدكتوراة، والموظفين في قطاع المالية المعنيين بتنفيذ الميزانية العامة للدولة من المحاسبين العموميين والمراقبين الميزانياتيين والأميرين بالصرف، قصد رفع اللبس على الإطار الميزانياتي الجديد للقانون العضوي 18-15 بنظرة تقييمية بعد الشروع في تنفيذ الميزانية الثالثة بالأهداف مع مطلع السنة المالية 2025. وقد تناولت كل المقالات المنشورة بالكتاب الجماعي وبنظرة ثاقبة الإطار الميزانياتي الجديد موزعة على المحاور الأربعة للملتقى المنعقد برحاب كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة عباس لغرور خنشلة الآتية :

- المحور الأول: الإطار النظري للقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية.
- المحور الثاني: إصلاح القوانين ذات الصلة بالقانون العضوي 18-15.
- المحور الثالث: مكاسب ومعوقات تطبيق ميزانية الأهداف في الجزائر.
- المحور الرابع: رهان تطبيق ميزانية الأهداف وحوكمة وإصلاح المالية العمومية في الجزائر.

الفهرس

الصفحة	عنوان	المؤلف
5	الفهرس	
7	الرقابة الميزانية (دراسة مقارنة على ضوء القانون العضوي 15-18 والقانون 07-23 والمرسوم التنفيذي 24-347)	د/ مزيتي فاتح
31	مراحل التخطيط وإعداد الميزانية العامة للدولة - الإجراءات المتبعة والأطراف المتدخلة -	ط.د/ صيدون جهيد أ.د/ أحمد درديش
47	القانون العضوي 15/18 المضمون والأهداف وتوجهاته الكبرى	ط.د/ بحري بوزيد د/ معمر عبد الرشيد ط.د/ أيدال عبد الناصر
57	دور المراقب الميزانياتي في ظل القانون العضوي 15-18 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية	د/ أحمد تقي الدين عرايسية، د/ جدي مراد
66	تحديات تنفيذ الميزانية العامة للدولة وفقاً لأحكام القانون العضوي رقم 15-18	د/ بوزنورة أسماء
76	اعداد ميزانية الهيئات العمومية على ضوء القانون العضوي 15-18 عرض حالة مؤسسة عمومية	د/ زين الدين حماشي
91	الإصلاح المحاسبي والميزانياتي وعلاقته بالجرد العقاري	ط.د. وناس محمد د. خضري محمد
97	مدى تجسيد مبادئ حوكمة الميزانية العامة في إطار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 15-18	ط.د/ أمال بركة
112	نظام تمويل الخزينة العمومية في التشريع الجزائري	د/ دلاج محمد لخضر
120	القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية وتأثيره على تسيير القطاع العمومي في الجزائر	د/ بن خالدي فضيل، د/ دوش ليلي، ط.د/ بوترفاس فاطمة الزهراء
132	رهانات تطبيق الميزانية الأهداف وحوكمة وإصلاح المالية العامة	أ.د/ سعاد حافظي
150	القانون العضوي 15-18: خطوة حيوية نحو حوكمة الإطار الموازناتي في الجزائر	د/ زغيشي مصطفى د/ زيوش عبد الرؤوف
164	ميزانية الأهداف في الجزائر: المكاسب المتوقعة والمعوقات التحديات	د/ العالية نوال د/ زينب تماريط أ.د/ تفرات يزيدي
176	المحاسبة ثلاثية الأبعاد في ظل القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي	د/ جمال مقراني د/ ليلي حمال
182	توجهات الرقابة المالية في ظل القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية	د/ بوضياف الخير د/ دراج عبد الوهاب
191	رهان تطبيق ميزانية البرامج والأهداف في الجزائر بين الواقع والمأمول	ط.د/ عبد الكريم بوزكري

203	القانون العضوي لقوانين المالية 15-18 تجسيد قانوني لمبادئ الحوكمة المالية والادارية	ط.د/قري سمية أ.د/زواقري الطاهر
211	الاصلاح الميزانياتي في الجزائر في ظل القانون 15/18	د/مامن بسمة
218	قراءة في مستجدات الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع والتنظيم الجزائري	د/باديس الشريف د/فكرة عبد العزيز، أ/عروج وليد
230	الشفافية المالية بالجزائر قبل وبعد سنة من تنفيذ القانون العضوي (15-18)	د/عمر عبد الجبار، د/أحمد دفي

الرقابة الميزانية (دراسة مقارنة على ضوء القانون العضوي 15-18 والقانون 07-23 والمرسوم التنفيذي 347-24)

Budgetary control (a comparative study in light of Organic Law 18-15, Law 23-07, and Executive Decree 24-347)

د/ مزيقي فاتح *

جامعة عباس لغرور خنشلة

Fateh.meziti@univ-khenchela.dz

ملخص:

لقد كان لزاما بعد صدور القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية إصلاح القوانين ذات الصلة به ، ومنها القانون 12-23 المتعلق بالصفقات العمومية والقانون 07-23 المتعلق بالحاسبة العمومية والتسيير المالي والمرسوم التنفيذي 347-24 المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية ، هذه الأخيرة التي أسست لأول مرة بموجب المرسوم التنفيذي 92-414 و أعيد النظر فيها بموجب المرسوم التنفيذي 09-374 ، ليتم إصدار التنظيم الأخير لها سنة 2024 السالف الذكر بما يتماشى والمفاهيم الجديدة التي تضمنها القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية في الرقابة الإدارية المسندة للمراقب الميزانياتي بنص المادة 84 منه والمادة 103 من القانون 07-23 المتعلق بالحاسبة العمومية والتسيير المالي ، وسنتاول في هذه الورقة البحثية أهم المستجدات في الرقابة الميزانية على ضوء القانون العضوي 15-18 والقانون 07-23 والمرسوم التنفيذي 347-24.

كلمات مفتاحية: الرقابة ؛ الميزانية ؛ المراقب ؛ الميزانياتي ؛ السابقة.

Abstract:

After the issuance of Organic Law 18-15 relating to financial laws, it was necessary to reform the laws related to it, including Law 23-12 relating to public contracts, Law 23-07 relating to public accounting and financial management, and Executive Decree 24-347 specifying the methods of exercising budgetary control, the latter of which was established for the first time by Executive Decree 92-414 and was reviewed by Executive Decree 09-374, in order to issue its latest organization in the year 2024 mentioned above in line with the new concepts included in Organic Law 18-15 relating to financial laws in the administrative control assigned to the budgetary controller in the text of Article 84 thereof and Article 103 of Law 23-07 relating to public accounting and financial management. In this research paper, we will discuss the most important developments in budgetary control in light of Organic Law 18-15, Law 23-07, and Executive Decree 24-347.

Keywords: keywords; censorship; budgets; observer; My budgets; Previous.

المقدمة :

تندرج الرقابة الميزانية ضمن الرقابة الإدارية طبقا لنص المادة 85 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية¹، ونص المادتين 99 والمادة 103 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي²، كما فصلت أحكامها بموجب المرسوم التنفيذي 24-347 المؤرخ في 14 أكتوبر 2024 المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية³، وأسندت للمراقب الميزانياتي بما يتماشى وميزانية الأهداف التي يتبناها المشرع الجزائري في القانون العضوي 18-15 وهي رقابة وقائية، تمارس قبل خروج الأموال العامة من الخزينة العمومية، ولا يجوز في أي حال من الأحوال تنفيذ هذه النفقات قبل الحصول على الموافقة من الجهة المختصة بالرقابة السابقة إلا إستثناء في الرقابة البعدية الموكلة لها، والتي تتكفل بها مصلحة من مصالح وزارة المالية تسمى الرقابة الميزانية، و بمساعدة مصالح المراقبة المالية. ونظرا للأهمية الكبيرة التي يقوم بها المراقب الميزانياتي في الكشف عن الانحرافات قبل حدوثها من جهة، وحماية المال العام من التبديد والإسراف من جهة أخرى، وجب أن تكون الرقابة الممارسة من طرفه رقابة سابقة ووقائية. وهو ما يجزنا الى طرح الإشكال التالي :

ماهي الكيفيات التي يمارس بها المراقب الميزانياتي الرقابة الميزانية على ضوء القانون العضوي 18-15 والقانون 07-23 والمرسوم التنفيذي 24-347 ؟

المبحث الأول: الأسس العضوية للمراقب الميزانياتي والنفقات الخاضعة لرقابته

لم يعرف القانون الجزائري المراقب الميزانياتي تاركا الأمر للفقهاء، ومن التعاريف التي عُرف بها المراقب الميزانياتي على أنه الموظف "الذي يقوم بعملية التدقيق، وتقديم تقرير يبيّن فيه رأيه حول القوائم المالية للمشروع"⁴. وتبعا لهذا التعريف سنقوم باستعراض الهيكل التنظيمي للرقابة المالية في الجزائر والنفقات الخاضعة لرقابته.

المطلب الأول : الأسس العضوية للمراقب الميزانياتي في ممارسة الرقابة

يشرف على الرقابة المالية في الجزائر مراقب ميزانياتي ويساعده في أداء مهامه مراقبين مساعدين يعينون من طرف السلطة الوصية، إلى جانب هيكل الرقابة المالية.

1- المادة 85 من القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المعدل والمتمم، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية عدد 53، الصادرة في 02 سبتمبر 2018.

2- المادة 99 و 103 من القانون 07-23 المؤرخ في 21 جوان 2023، المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، الجريدة الرسمية عدد 42، الصادرة في 25 جوان 2023.

3- المرسوم التنفيذي 24-347 المؤرخ في 14 أكتوبر 2024، المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية، الجريدة الرسمية عدد 72، الصادرة في 27 أكتوبر 2024.

4- عبد الرؤوف جابر الرقابة المالية والمراقب المالي، الطبعة الأولى دار النهضة العربية، بيروت لبنان، 2009، ص 90.

الفرع الأول: تعيين المراقب الميزانياتي والمراقبين المساعدين

أولاً: تعيين المراقب الميزانياتي

المراقب الميزانياتي موظف من موظفي المديرية العام للميزانية يعين بقرار من وزير المالية ويتم اختياره من بين الموظفين ذوي الرتب التالية ¹ :

- المتصرفين المستشارين الذين لهم 05 سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
- المفتشين المحللين المركزيين للميزانية الذين لهم 05 سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
- المفتشون المحللين الرئيسيين للميزانية الذين لهم 07 سبع سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية .
- المفتشين المحللين للميزانية والمتصرفين الذين يثبتون 10 عشر سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
- المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون 5 سنوات بهذه الرتبة و8 سنوات بإدارة الميزانية.

ثانياً : تعيين المراقبين المساعدين

يعين المراقب الميزانياتي المساعد بقرار من الوزير المكلف بالمالية من بين ² :

- المتصرفين المستشارين المحللين المركزيين للميزانية الذين يثبتون 3 سنوات من الخدمة فعلية بإدارة الميزانية .
- المفتشون المحللين المركزيين للميزانية للميزانية الذين يثبتون 03 سنوات من الخدمة فعلية بإدارة الميزانية .
- المتصرفون الرئيسيين الذين يثبتون 3 سنوات بهذه الرتبة و6 سنوات من الأقدمية بإدارة الميزانية .
- المفتشون المحللين الرئيسيين للميزانية الذين يثبتون 05 سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية .
- المفتشون المحللين للميزانية والمتصرفين الذين يثبتون 08 سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

ويتولى المراقب الميزانياتي المساعد نيابة المراقب الميزانياتي بمصالح الرقابة المهام التالية : ³

- مساعدة المراقب الميزانياتي في ممارسة مهامه في حدود المهام المسندة إليه.
- إعداد تقرير للمراقب الميزانياتي عن نشاطه وظروف ممارسة الصلاحيات المسندة إليه

1- انظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية الجريدة الرسمية، العدد 64 الصادرة في 27 نوفمبر 2011.

2- انظر المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، المرجع السابق.

3- انظر المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، المرجع السابق.

- في حالة الشغور المؤقت لمنصب المراقب الميزانياتي.

- في حالة الغياب المتوقع للمراقب الميزانياتي باقتراح من هذا الأخير.

الفرع الثاني : تنظيم مصلحة المراقبة المالية

تنظم الرقابة المالية التي تمارس على الإدارة العامة في شكل مكاتب وفروع، والتي تضم من مكتبين إلى أربعة مكاتب، وتهكيل هذه المكاتب في ثلاثة فروع على الأكثر، كما توضع هذه الرقابة تحت سلطة المراقب الميزانياتي الذي يساعده في ذلك من ثلاث إلى خمسة مساعدين ماليين كما يلي :¹

أولاً: تنظيم المصلحة المالية التي تضم خمسة مراقبين ماليين مساعدين: تضم هذه المصلحة أربعة مكاتب، وهي: مكتب محاسبات الالتزامات، مكتب الصفقات العمومية، مكتب عمليات التجهيز، ومكتب التحليل والتلخيص.

ثانياً: تنظيم مصلحة المراقبة المالية التي تضم أربعة مراقبين ماليين مساعدين: تضم هذه المصلحة ثلاثة مكاتب، وهي: مكتب محاسبات الالتزامات والتحليل والتلخيص، مكتب الصفقات العمومية، ومكتب عمليات التجهيز.

ثالثاً: تنظيم مصلحة المراقبة التي تضم ثلاثة مراقبين ماليين مساعدين: تضم هذه المصلحة مكتبين، هما: مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل والتلخيص، ومكتب الصفقات العمومية وعمليات التجهيز.

الفرع الثالث: عدد المراقبين الماليين والمراقبين المساعدين

بالرجوع إلى القرار الوزاري المشترك الصادر في 2 أكتوبر 2022²، المعدل والمتمم للقرار الصادر في 9 جويلية 2012³، الذي حدد عدد المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين. نجد أنه عددهم بالنسبة للإدارة المركزية ب 60 مراقبا ماليا و 180 مراقبا مساعدا، كما حدد نفس القرار عدد المراقبين الماليين للولايات بمراقب مالي واحد لكل ولاية تنتمي للمجموعة الأولى أو الثانية أو الثالثة. أما المراقبين المساعدين فقد حدد ب 05 مراقبين لكل ولاية من ولايات المجموعة الأولى، و 04 مراقبين لكل ولاية من ولايات المجموعة الثانية، و 03 مراقبين للولايات التي تنتمي للمجموعة الثالثة. في حين أن ذات القرار حدد عدد المراقبين الماليين للبلديات ب 398 مراقبا ماليا و 1592 مراقبا ماليا مساعدا⁴. وبالنظر إلى عدد المراقبين الذين حددهم هذا القرار، فإنه يمكن تسجيل الملاحظات التالية:

1- انظر المواد (5-8) من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، المرجع السابق.

2- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 02 أكتوبر 2022 المحدد لعدد المراقبين الماليين والمساعدين وكذا تنظيم الرقابة المالية في مكاتب وفروع، العدد 74 الصادرة في 10 نوفمبر 2022.

3- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 9 ماي 2012 المحدد لعدد المراقبين الماليين والمساعدين وكذا تنظيم الرقابة المالية في مكاتب وفروع، العدد 28 الصادرة في 26 ماي 2012.

4- أنظر ملحق القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 02 أكتوبر 2022 المحدد لعدد المراقبين الماليين والمساعدين وكذا تنظيم الرقابة المالية في مكاتب وفروع، المرجع السابق.



- 1- عدد المراقبين الماليين لا يتناسب وحجم العمليات التي يراقبونها إذ لا يزال قليلا مقارنة بحجم المهام المسندة لهم.
- 2- تعيين المراقبين الماليين ومساعدتهم لا يخضع إلى التأهيل العلمي، بل على أساس اعتبارات سياسية والمحسوبية.
- 3- قلة الكفاءة المهنية للمراقبين خصوصا أن أساليب الرقابة تطورت تطورا كبيرا إذا ما قورنت بباقي الدول .
- 4- قلة المكاتب المخصصة للمراقبين الماليين ومساعدتهم .

المطلب الثاني : النفقات الخاصة لرقابة المراقب الميزانياتي

نص المرسوم التنفيذي 24-347 المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية على مجموعة من الميزانيات التي تخضع لرقابة المراقب الميزانياتي ، وهي ¹ :

الفرع الأول : الرقابة على نفقات الهيئات الإدارية

1- ميزانية المؤسسات الإدارية التابعة للدولة : ويقصد بها الوزارات ، فكل دائرة وزارية لها ميزانيتها التي تحدد نفقاتها ، مضافا لها الهيئات التابعة للدولة ذات الطابع المركزي من المديرية العامة .

2- الحسابات الخاصة للخزينة: يقصد بها الإطار الذي يسجل دخول أموال إلى خزينة الدولة بمناسبة بعض العمليات الخاصة التي تقوم بها ، ولا تعتبر إيرادات عامة رغم أنها تسجل خروج أموال منها، ولا تعتبر نفقات عامة و مثال ذلك التأمين الذي يلتزم بدفعه المقاولون المتعاقدون مع الحكومة ضمانا لتنفيذ مشروع معين لا يعتبر إيرادا عاما رغم أنه يدخل في خزينة الدولة، إذ أن هذه الأخيرة ستقوم بردها إليهم عندما ينتهون من تنفيذ أعمالهم على النحو المتفق عليه ²، كما عرفته المادة 41 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية: "تبين الحسابات الخاصة للخزينة العمليات التي تدخل في مجالات خاصة مبررة بالمرونة في التسيير ، وتتعلق هذه الحسابات بعمليات وليس بخدمات أو هيئات".

وفي الجزائر ، تفتح هذه الحسابات من خلال قانون المالية ، وتجمع في ستة فئات:³

1- المادة 3 من المرسوم التنفيذي 24-347 ، المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية .

2- محمد عباس محرز ، إقتصاديات المالية العامة، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2008، ص 332 و 339.

3-المادة 42 من قانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية. للإشارة أن القانون السابق والمتعلق بقوانينها المالية 84-17 بحسب نص المادة 48 منه، كانت الحسابات الخاصة تحتوي على خمسة حسابات وهي:

- الحسابات التجارية.

- حسابات التخصيص الخاص.

- حسابات التسيقات.

- الحسابات التجارية.

- حسابات التخصيص الخاص.

- حسابات القروض والتسبيقات.

- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية.

- حسابات المساهمة و الالتزام.

- حسابات العمليات النقدية.

2-1- الحسابات التجارية: تبين الحسابات التجارية من حيث الإيرادات والنفقات المبالغ المتعلقة بتنفيذ عمليات تخص نشاطات ذات طابع صناعي أو تجاري تقوم بها بصفة ثانوية، المصالح العمومية للدولة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية.¹

2-2- حسابات التخصيص الخاص: تبين حسابات التخصيص الخاص العمليات الممولة إثر حكم في قانون المالية، بواسطة الموارد الخاصة التي تكون بطبيعتها ذات علاقة مباشرة بالنفقات المعنية ويلحق كل حساب تخصيص خاص بوزارة.² ويكون هذا الحساب مقرر ومرخص به في إطار الميزانية ولكن تحت تحفظين أساسيين:³

- لا ينبغي أن يفوق مجموع النفقات مجموع الإيرادات، ماعدا في بعض الحالات الاستثنائية التي يجب أن تقرر من خلال قانون المالية وفي مستوى عاجز مرخص به.

- يؤجل فائض الإيرادات على النفقات في نفس الحساب، من سنة إلى سنة أخرى بشكل يجعل حسابات التخصيص الخاص تخرج عن قاعدة سنوية الميزانية.

2-3- حسابات القروض والتسبيقات: تم دمج هذين الحسابين في القانون العضوي 18-15 والمتعلق بقوانين المالية، بعدما كانا في حسابين مستقلين في القانون السابق 84-17، والتي تبين القروض الممنوحة من طرف الدولة بفوائد:⁴

- حسابات القروض.

- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية.

حيث تم دمج حسابات التسبيقات والقروض في التعديل الحالي في حساب واحد ، و أستخدم حسابان جديداً آخران هما : حساب المساهمة والالتزام وحساب العمليات النقدية، في القانون العضوي 18-15 الذي يلغى العمل بالقانون 84-17 ابتداء من قانون المالية لسنة 2023.

1- المادة 49 من القانون العضوي 18-15.

2- المادة 50 من القانون العضوي 18-15.

3- محمد عباس محرز، المرجع السابق، ص 335.

- إما بعنوان عملية جديدة.

- وإما بعنوان تحويل التسبيقات.

2-4- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية: ويرتبط هذا الحساب بتطبيق الاتفاقيات الدولية المصادق عليها، وتكتسي طابعا حصريا فيما يتعلق بالكشوف المرخص بها سنويا عن طريق قانون المالية.¹

2-5- حسابات المساهمة والالتزام: تخصص حسابات المساهمة والالتزام بتسجيل الأسهم الصادرة عن المؤسسات العمومية الناتجة عن عمليات توحيد وتحويل مستحقات الخزينة التي تحوزها هذه المؤسسات، إضافة إلى عمليات الاكتتاب والتسديد والتنازل وإعادة شراء السندات التساهمية والالتزامات.²

2-6- حسابات العمليات النقدية: وتشمل الإيرادات والنفقات ذات الطابع النقدي، وتكتسي التقييمات المتعلقة بالإيرادات وتقديرات النفقات طابعا بيانيا بالنسبة لهذه الفئة من الحسابات.³

وفحوى هذه الحسابات هي النفقات التي لا تخرج من الخزينة، أو الإيرادات التي تدخل بمناسبة بعض العمليات الخاصة، والتي لا تعتبر نفقات وإيرادات عامة، وبالتالي لا تدرج في ميزانية الدولة نظرا لطابعها الخاص، وأن فتح وإقفال هذه الأخيرة لا يكون إلا بموجب قوانين المالية، وهي وحدها من يحدد عددها وكيفية تسييرها.

3- نفقات ميزانية الجماعات المحلية: لقد تم النص لأول على خضوع ميزانية الولاية⁴، للمراقب الميزانياتي لأول مرة بموجب المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالنفقات السابقة الملتزم بها⁵. والتساؤل يطرح في هذا الصدد، لماذا أخرجت ميزانية البلدية في إطار الرقابة القبلية للمراقب الميزانياتي فيما يخص نفقاتها؟، في حين نجد أن ميزانية الولاية تخضع لرقابة المراقب الميزانياتي، وما هو المعيار الذي على أساسه أخضعت للرقابة واستثنت البلدية منه؟

ونظرا لأهمية ميزانية البلدية التي تحتوي على مبالغ كبيرة فهي تخضع لرقابة المحاسب العمومي طبقا لنص المادة 205 من قانون البلدي 10/11⁶. لهذا لا نرى فرقا بين استثناء العمليات المالية للبلديات من رقابة المراقب الميزانياتي وإخضاع الولايات خاصة أن

4 - المادة 52 و 53 من قانون 18-15 والمتعلق بقوانين المالية.

1- المادة 55 من القانون 18-15 والمتعلق بقوانين المالية.

2 - المادة 56 من القانون 18-15 والمتعلق بقوانين المالية.

3- المادة 57 من القانون 18-15 والمتعلق بقوانين المالية.

4- المادة 157 من القانون 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12، الصادرة في 29 فيفري 2012.

5- المادة 02 من المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 21992 المتعلق بالرقابة المالية السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية عدد 82 الصادرة في 10 جويلية 1984.

6- المادة 176 من القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37، الصادرة في 3 جويلية 2011.

النفقات من طبيعة واحدة ، غير أن المشرع الجزائري تدارك الوضع بإدراج ميزانية البلدية في إطار الرقابة السابقة وذلك بموجب المرسوم 374-09 الذي يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي 92-414¹. وحددت لها رزنامة تدريجية للنفقات التي يلزم بها كما يلي :²

- بالنسبة للبلديات مقر الولايات ابتداء من السنة المالية 2010.

- بالنسبة للبلديات مقر لدوائر ابتداء من شهر أفريل من السنة المالية 2012.

- بالنسبة لكافة البلديات ابتداء من شهر أفريل من السنة المالية 2013.

والمستشف للتنظيمات التي أخضعت ميزانية البلدية للرقابة السابقة الممارسة من طرف المراقب الميزانياتي يلاحظ أنها رقابة حديثة إذا ما قورنت بالرقابة على ميزانية الولاية. والمستجد في المرسوم التنفيذي 24-347 أنه نص على البلدية والولاية بعبارة شاملة وهي "ميزانية الجماعات المحلية" إذ تعتبر من بين النفقات التي تدخل في إطار إلزامية الرقابة السابقة للمراقب الميزانياتي ، فنفقات ميزانية الولاية والبلدية هي جدول تقديرات للإيرادات والنفقات الخاصة بالولاية والبلدية ، وهي ترخيص يسمح بحسن سير مصالح الولاية والبلدية ، وتنفيذ برنامجهما الخاص بالتجهيز والاستثمار.

4- نفقات المؤسسات ذات الطابع الاداري : تخضع هذه الهيئات الإدارية هي الأخرى للرقابة القبلية للمراقب الميزانياتي . إلا أن هناك استثناء بالنسبة لميزانية المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة³.

5- ميزانية المؤسسات ذات الطابع العلمي و الثقافي والمهني : هي مؤسسة حديثة العهد في الجزائر من حيث التطبيق⁴ . أنشأت بموجب المادة 31 من القانون رقم 99-05 المؤرخ في 04 أفريل 1999 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي⁵ . تخضع ميزانية هذه المؤسسة هي الأخرى إلى إلزامية الرقابة السابقة من قبل المراقب الميزانياتي ومنها الجامعة ، المركز الجامعي ، المدرسة ، المعهد.

1- المادة 02 من المرسوم التنفيذي 374-09 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها ، الجريدة الرسمية عدد 67 الصادرة في 19 نوفمبر 2009.

2- قرار وزاري مشترك المؤرخ في 02 مارس 2011 المعدل والمتمم للقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 ماي 2010 الذي يحدد رزنامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانية البلديات .

3- المادة 3 الفقرة الأخيرة من المرسوم التنفيذي 24-347 ، المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية .

4- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثالثة ، جوسور للنشر والتوزيع الجزائر 2007 ص 355.

5- المادة 31 من القانون 99-05 المؤرخ في 04 أفريل 1999 ، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي ، الجريدة الرسمية العدد 24 ، الصادرة في 07 أفريل 1999 .

6- قرارات تسيير المستخدمين بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي : أسس هذا النوع من المؤسسة لأول مرة بموجب المرسوم التنفيذي 99-256 المؤرخ في 16 جانفي 1999¹ ، وحدد قانونها الأساسي الخاص بها لها بموجب بموجب المرسوم التنفيذي 11-396² ، وهي مؤسسة حديثة منتهجة في تسيير المرافق العمومية التابعة لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، وعلى عكس المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني التي تخضع نفقاتها كليا للمراقب الميزانياتي ، فإن المؤسسة العمومية ذالا الطابع العلمي والتكنولوجي تخضع جزئيا فقط في تسيير قرارات المستخدمين التابعة لها .

7- المؤسسات العمومية للصحة : وتتمثل في الهيئات المؤسسات العمومية الإدارية التابعة لوزارة الصحة غير المركزة على مستوى الولاية ، والتي تخضع لرقابة المراقب الميزانياتي ، بعد الاختلالات العديدة التي مست الخريطة الصحية خاصة المتعلقة بالتنظيم والوسائل المادية والبشرية ، أعيد النظر في المنظومة الصحية التي ظلت تستهلك ميزانيات ضخمة ، بمراجعة الخارطة الصحية التي استبدلت القطاعات الصحية بنوعين من الهياكل وهي المؤسسات الاستشفائية و المؤسسات العمومية للصحة الجوية مع حلول سنة 2007³ ، وتبعا لذلك صدر القرار المؤرخ في 8 جوان 2010 الذي حدد رزمة تدريجية لتطبيق الرقابة السابقة على أربع ميزانيات للمؤسسات الصحية والموضوعة تحت وصاية وزير الصحة ويتعلق الأمر ب:

- ميزانية المراكز الاستشفائية الجامعية CHU .

- ميزانية المؤسسات الاستشفائية المتخصصة EHS .

- ميزانية المؤسسات العمومية للصحة الاستشفائية EPH .

- ميزانية المؤسسات العمومية للصحة الجوية EPSP .

حيث حدد هذا القرار رزمة اخضاع ميزانيات هذه المؤسسات الاستشفائية بالتدريج بدأت سنة 2010 وانتهت بالتطبيق على آخر مؤسسة سنة 2012⁴ .

وجدير بالذكر أن الميزانية الملحقه التي نصت عليها المادة 44 من قانون 17/84 بكونها العمليات المالية لمصالح الدولة التي لم يضافي عليها القانون الشخصية الاعتبارية، والتي يهدف نشاطها إلى إنتاج بعض المواد أو تأدية بعض الخدمات المدفوعة الثمن⁵، ومثالها

1- المرسوم التنفيذي 99-256 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999 ، المحدد لكيفيات إنشاء مؤسسات عمومية ذات طابع العلمي والتكنولوجي ، الجريدة الرسمية عدد 82 ، الصادرة في 21 نوفمبر 1999 .

2- المرسوم التنفيذي 11-396 المؤرخ في 24 نوفمبر 2011 ، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي ، الجريدة الرسمية عدد 66 ، الصادرة في 4 ديسمبر 2011 .

3- محمد أمين يزيد ، الرقابة السابقة الملتزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذج)، بدون طبعة ، دار بلقيس للنشر ، الدار البيضاء، الجزائر بدون سنة طبع ، ص 106 ..

4- المادة 31 من القانون 05/99 المؤرخ في 04 أبريل 1999 ، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي .

5- المادة 44 من القانون 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 ، المتعلق بقوانين المالية ، الجريدة الرسمية عدد 28 ، الصادرة في 10 جويلية 1984 .

الميزانية الملحققة للمطبعة الوطنية التي لم تظهر إلا في سنة 1963 وكذا الميزانية الملحققة للمياه وذلك في سنة 1963 إلى 1965¹ ، لم تصبح خاضعة للرقابة المراقب الميزانياتي بعد أن تخلى عليها القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية .

الفرع الثاني : الرقابة على تفويض التسيير والإشراف المنتدب و الأموال المخصصة للمساهمات

علاوة على الرقابة المسندة للمراقب الميزانياتي على الهيئات الإدارية الممركزة وغير الممركزة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية يخول للمراقب الميزانياتي رقابة نفقات تفويض التسيير والإشراف المنتدب للمشروع والأموال المخصصة للمساهمات كما يلي :

1- تفويض التسيير : يعد التفويض بالتسيير الإجراء الذي تقوم بموجبه مصلحة تابعة للدولة (المفوض) ، بإعطاء سلطة تنفيذ عمليات لصالحها وباسمها لمصلحة تابعة للدولة أو لجهاز إقليمي أو لمؤسسة عمومية تحت الوصاية (المفوض له) ، ويتم تفويض التسيير بموجب وثيقة تعاقدية توضح مايلي :

- موضوع ومدة التفويض .
- الإعتمادات المالية والمرتبقة .
- الإعتمادات و الأطراف .
- تعيين المفوض له بصفته الأمر بالصرف للنفقات (الإلتزام ، التصفية ، الأمر بالصرف)
- تقديم التقارير عن تنفيذ التفويض للمفوض .
- كيفية تعويض الأعباء والمصاريف الناجمة عن هذا التفويض .
- كيفية الرقابة الميزانياتية².

2- مهمة الإشراف المنتدب للمشروع: تبرم مهمة الإشراف المنتدب للمشروع بين الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية بصفته مسؤول محفظة البرامج ويسمى "المفوض" وبين مدير المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية أو المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي الثقافي والمهني أو المؤسسة العمومية الإقتصادية ويسمى "المفوض له" ، حيث يكلف المفوض المفوض له بإنجاز عملية من البرنامج باسمه ولحسابه ويتولى المفوض له تحقيق الأهداف موضوع الإعتمادات المالية تغطي عمليات الإستثمار العمومي في شكل رخص إلتزام وإعتمادات الدفع ، ويتولى المفوض له بمحدد الصفة باعتباره الأمر بالصرف الإلتزام والتصفية وتحرير الحوالات مع المراقب الميزانياتي لا سيما المتعلقة بالصفقات العمومية ، ويتم إعتماد الأمر بالصرف لدى المحاسب العمومي وفقا لأحكام القانون 23-07 المحدد للقواعد العامة للمحاسبة العمومية والتسيير المالي³ .

1- رضا شلالي ، تنفيذ النفقات العامة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق بن عكنون ، جامعة الجزائر 2003 ، ص30.

2- المادة 18 و19 من المرسوم التنفيذي 20-404 ، المحدد لكيفية تسيير وتفويض الإعتمادات المالية ، الجريدة الرسمية عدد 80، الصادرة في 29 ديسمبر 2020

3- راجع في هذا الصدد : نموذج اتفاقية الإشراف المنتدب على المشروع المتواجدة بموقع وزارة المالية على الرابط التالي :

3- **الأموال المخصصة للمساهمات:** تتكون الأموال المخصصة للمساهمات من الأموال ذات الطابع الجبائي المدفوعة من قبل أشخاص معنويين أو طبيعيين ومن الهبات والوصايا المتنازل عليها لفائدة الدولة للمساهمة في إنجاز نفقات ذات منفعة عامة تحت رقابة الدولة وفق إتفاقية بين "الواهب والمستفيد" موجهة للاستثمار العمومي وتكون أموال المساهمات موضوع إصدار سند إيرادات من قبل الأمر بالصرف المعني، ويعد إصدار سند الإيرادات قبول الدولة لمساهمة الواهب، وتخضع رخص الإلتزام بهذه الأموال المخصصة للمساهمات للمراقب الميزانياتي¹.

المبحث الثاني : الاختصاصات الرقابية للمراقب الميزانياتي والعناصر الخاضعة له وأجلها

لقد حدد المشرع الاختصاصات الرقابية للمراقب المالي، وألزمه بالعناصر الخاضعة لرقابته ، كما قيد ذلك بأجل للرقابة وهو ما نتناوله بالتفصيل.

المطلب الأول : الاختصاصات الرقابية للمراقب الميزانياتي

للمراقب الميزانياتي أربعة أدوار: دور رقابي ودور إعلامي ودور استشاري ودور محاسبي²، وعليه لا يقتصر دوره في المراقبة من خلال تأشيرة الإلتزام بالنفقة، بل يتعداه إلى دور إعلامي يعلم فيها الوزير المكلف بالمالية عن الوضعية العامة للنفقات كما له دور محاسبي للنفقات الملتمزم بها، ودور استشاري من خلاله يبدي رأيه واقتراحاته التي تتضمن حسن شفافية التسيير المالي.

الفرع الأول : الدور الرقابي للمراقب الميزانياتي

يظهر الدور الرقابي للمراقب الميزانياتي من خلال تأشيرته (VISA) على الإلتزام بالنفقة الملتمزم بها من طرف الأمر بالصرف في أجال محددة قانونا و ذلك بعد التأكد من توافر العناصر الخاضعة لرقابته.

أولا: تأشيرة المراقب الميزانياتي

إن الوسيلة المخولة للمراقب الميزانياتي في ممارسة رقابته هي التأشيرة التي يمنحها للأمر بالصرف بعدما يتأكد من مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها. ونجد هنا العديد من القرارات الخاضعة لتأشيرته، وهي :

- التفويض أو وضع تحت التصرف للإعتمادات ومناصب الشغل المالية وسحبها.
- منح الإعانات والمخصصات والمساهمات لفائدة المؤسسات والهيئات العمومية الأخرى.
- التخصيصات الميزانية وتعديل الإعتمادات الميزانية .
- التحويلات لفائدة الأشخاص والجمعيات والجماعات المحلية والمنظمات الدولية .

1- المادة 02 و 04 و 08 من المرسوم التنفيذي 20-385 ، المحدد لكيفيات تسجيل واستعمال الأموال المخصصة للأموال للمساهمات بعنوان البرامج المسجلة في ميزانية الدولة ، الجريدة الرسمية عدد 80، الصادرة في 29 ديسمبر 2020

2- إبراهيم بن داود ، الرقابة المالية على النفقات العمومية ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة، مصر، 2010، ص133.

- كل الإلتزامات بسندات الطلب ومشاريع العقود والصفقات العمومية واتفاقيات تفويض المرفق العام وعقود الشراكة والملاحق المرتبطة بها .

- قرارات تسيير المستخدمين والأعوان العموميين بإستثناء الترقية في الدرجة .

- مشاريع الجداول الإسمية الموقوفة عند إقفال السنة المالية .

- مشاريع الجداول الأصلية الأولية ، التكميلية أو التعديلية.¹

ثانيا: إجراءات تأشيرة المراقب المالي

التأشيرة تعبر عن اختصاص جوهري للمراقب المالي ، فهو ملزم بالتأشير المسبق على الإلتزام بالنفقة التي يكون ملفها قانونيا ، بوضع ختمه وإمضائه للإشهاد على مشروعية النفقة محل الإلتزام، وهي مجازة للمراقبة، والتي تنتهي بوضع التأشيرة كمايلي:

- وضع ختم وإمضاء المراقب الميزانياتي على بطاقة الإلتزام.

-وضع ختم ،وبحسب الحال الإمضاء(أو التوقيع الرمزي) على وثائق الإثبات.

- وضع رقم التأشيرة حسب النظام الفهرسي لسجل التأشيرات في المستندات المؤشر عليها.

- محاسبة الإلتزام مؤشر عنه.²

الفرع الثاني: الأدوار الأخرى للمراقب المالي

إضافة الى الدور الأساس للمراقب المالي في التأشيرة على النفقات الإلزامية ، يقوم المراقب الميزانياتي بأدوار أخرى ،والتي حددها المرسوم التنفيذي 24-347 المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية.

أولا: الدور المحاسبي

يمسك المراقب الميزانياتي نوعين من المحاسبة :محاسبة الإلتزامات بالنفقات ،ومحاسبة متابعة مناصب الشغل المالية. و تهدف محاسبة الإلتزام بالنفقات التي يمسكها المراقب الميزانياتي إلى أن تحدد في أي وقت على الخصوص مبلغ الإعتمادات المفتوحة ومبلغ الإلتزام بالنفقات التي تمت ومبلغ الإعتمادات المتوفرة. ويمسك المراقب الميزانياتي محاسبة متابعة مناصب الشغل المالية ومحاسبة الإلتزامات بالنفقات وفقا للمدونات الميزانياتية المعمول بها يحدد محتواها بقرار من وزير المالية بواسطة :

- تطبيقات الإعلام الآلي .

1- المادة 14 من المرسوم التنفيذي 24-347 ، المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية .

2- Ministère DES FINANCES, LA DIRECTION GENERALE DU BUDGET, MANUELE DES PROCEDURES DE Contrôle Financier, 2007.

- بطاقات محاسبية تعدها المصالح المؤهلة للوزير المكلف بالميزانية¹.

وجدير بالذكر أن الدور المحاسبي المنوط للمراقب الميزانياتي سيستفيد من تكنولوجيات الإعلام والاتصال من خلال مسكها بتطبيقات الإعلام الآلي التي تعدها وزارة المالية خصيصا لذلك وهذا مكسب للدور المحاسبي للمراقب الميزانياتي .

ثانيا: الدور الإعلامي :

من خلال هذا الدور يقدم المراقب الميزانياتي المعلومات إلى الوزير المكلف بالمالية ، ويعتبر دوره جدا بحيث يرسل من خلالها الوضعيات الدورية التي يعلمه فيها حول تطور عملية الالتزام بالنفقات. ولا يعتبر رأي المراقب الميزانياتي ملزم ، وإنما يعتبر بيانا إيضاحيا يزود به وزير المالية على مدى تقيده بالقوانين والأنظمة .²

وفي هذا الإطار يرسل المراقب الميزانياتي وضعيات دورية قصد إعلام وزير المالية لتطور الإلتزامات بالنفقات ومناصب الشغل المالية والعقود المبرمة ، وفي كل سنة يلزم بإرسال تقرير سنوي إلى وزير المالية يستعرض فيه:

- ظروف تنفيذ النفقات العمومية.

- الصعوبات المحتملة التي واجهته في تطبيق التشريع والتنظيم

- كل الإقتراحات التي من شأنها تحسين ظروف تنفيذ النفقات العمومية ،

وبناء على التقارير السنوية المرسله من طرف المراقبين الميزانياتيين تكلف مديرية الميزانية بوزارة المالية بإعداد تقرير شامل وملخص يرسل إلى : وزير المالية ، والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة ، والمجلس المحاسبة .³

ثالثا: الدور الاستشاري

يساعد المراقب الميزانياتي في حدود اختصاصاته باعتباره مستشارا للأمر بالصرف بتقديم النصح له في المجال المالي⁴ ، فهو يسهر بذلك في المساهمة في أشغال تحضير الميزانية ، واقتراح كل ما من شأنه التنفيذ العقلاني والرشد للمال العام، وكذا تنفيذ الصفقات العمومية من قبل الأمر بالصرف.⁵

1- المادة 41 من المرسوم التنفيذي 24-347 ، المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية .

2- علي زغدود ، المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 134.

3- المواد (38-40) من المرسوم التنفيذي 24-347 ، المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية .

4- المادة 37 من المرسوم التنفيذي 24-347 ، المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية .

5- رضا شلاحي ، تنفيذ النفقات العامة ، المرجع السابق، ص 35.

المطلب الثاني : العناصر الخاضعة لرقابة المراقب الميزانياتي وآجلها

لقد حدد المشرع العناصر الخاضعة لرقابة المراقب الميزانياتي وقيدها بآجال للرقابة.

الفرع الأول : العناصر الخاضعة لرقابة المراقب الميزانياتي

حددت المادة 16 من المرسوم التنفيذي 24-347 العناصر التي تخضع لرقابة المراقب الميزانياتي على سبيل الحصر فيما يلي :

- التأشير الممنوحة من طرف هيئة الرقابة الخارجية القبلية للصفقات العمومية .
- التقييد الميزانياتي .
- توفر الإعتمادات
- صفة الأمر بالصرف.

وتختتم الرقابة بعد أن يتأكد المراقب الميزانياتي وجود هذه العناصر بالتأشير على استمارة الالتزام بالنفقة بالموافقة أو رفضها بمذكرة ملاحظة يرسلها المراقب الميزانياتي لوزير المالية ¹.

وللإشارة أن النص الجديد المرسوم التنفيذي 24-347 حدد بدقة أهداف الرقابة الميزانياتية عكس النص القديم 92-414 وتتمثل في :

- المساهمة في التحكم في تنفيذ قوانين المالية .
 - التأكد من أن البرمجة الميزانياتية واقعية وصادقة وحذرة تغطي النفقات الإجبارية للسنة المعنية من خلال تحليل أثار النفقة على السنة والسنوات الموالية.
 - السهر على توافق مشاريع الالتزام بالنفقات مع وثيقة البرمجة الميزانياتية .
 - إعلام الوزير المكلف بالميزانية بالأخطار الميزانياتية².
- والملاحظ هنا أن المراقب الميزانياتي يراقب النفقات الملتزم، ويقوم بالتأشير عليها وفي نفس الوقت هو عنصر دائم في لجنة الصفقات العمومية التي تؤثر على قبول أو رفض الصفقة. وهو ما يراه الباحث ازدواجا في الرقابة، ونقترح أن توكل له مهام الرقابة فقط دون العضوية في لجنة الصفقات.

الفرع الثاني: آجال الرقابة الممارسة من طرف المراقب الميزانياتي

تدرس وتفحص ملفات الالتزام بالنفقات التي يقدمها الأمر بالصرف والخاضعة للرقابة الميزانياتية في آجال (10) عشرة أيام، ويبدأ سريان هذا الأجل من تاريخ اليوم الموالي لاستلام مصالح المالية لاستمارة الالتزام مقابل وصل إستلام له وفي حالة صدور مذكرة الرفض المؤقت عن المراقب الميزانياتي فإنها تقطع هذا الأجل السالف الذكر . كما يتحدد تاريخ اختتام الالتزام بالنفقات يوم 20 ديسمبر من

1- المادة 16 من المرسوم التنفيذي 24-347، المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية.

2- المادة 06 من المرسوم التنفيذي 24-347، المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية.

السنة التي يتم فيها، مع إمكانية تمديد هذا الأجل في حالة الضرورة المبررة قانونا بقرار من وزير المالية ،والملاحظ أن هذا التاريخ لايسري على ميزانيةالجماعات المحلية التي تبقى خاضعة للأحكام التنظيمية التي تحكمها.¹

وفي هذا الصدد يثار تساؤل في حالة إذا لم يتم المراقب الميزانياتي بالتأشيرة على استمارة الالتزام بالنفقة بانتهاء الآجال القانونية فكيف يكون الحل؟ وهل يعتبر رفض ضمني أو قبول؟. لا يمكن أن نقول قبول لأن شرط التأشيرة يجب ان تكون صريحة ،وبالتالي المراقب الميزانياتي الذي لم يؤثر في الأجل القانوني، والنفقة شرعية يكون قد تعسف سلطته وهذا من أجل:

- تراجع الأمر بالصرف على إقرار النفقة.

-التدخل في صلاحية الأمر بالصرف في ملائمة النفقة المنصوص عليها في نص المادة 15 من المرسوم التنفيذي 24-347 قصد تخفيضها، والأجدر بالأمر بالصرف هنا أن يستخدم قرار التحدي، أو ما يطلق عليه بسلطة التفاوضي بتمرير النفقة.

المبحث الثالث :نتائج وتقييم رقابة المراقب الميزانياتي

تختتم الرقابة السابقة الميزانية بوضع تأشيرة المراقب الميزانياتي إذا توافرت الشروط السابقة على الوثيقة المثبت الالتزام بها بالنفقة ،وإلا يقوم المراقب الميزانياتي برفض التأشيرة لانعدام العناصر السابقة مع تعليل الرفض أو إبداء رأي ميزانياتي، وتحويل له الرقابة البعدية في بعض القرارات و رقابة الملاءمة استثناء وبمسك بالمقابل سجلات ومحاسبات تتعلق برقابته .

المطلب الأول :نتائج رقابة المراقب الميزانياتي

تنتهي الرقابة المالية الممارسة من طرف المراقب الميزانياتي بسلطة الرفض الممنوحة له أو إبداء الرأي ، أو سلطة التفاوضي الممنوحة للأمر بالصرف.

الفرع الأول : سلطة الرفض

الرفض تصرف كتابي بواسطته المراقب الميزانياتي، يعلن عن رفضه قبول الالتزام بنفقته لعدم مشروعيتها² . ويكتسي هذا الرفض طابعا مؤقتا كما يكتسي طابعا نهائيا.

أولا: حالات الرفض المؤقت

لقد بينت المادة 21 من المرسوم 24-347 حالات الرفض المؤقت كما يلي :

- عدم توافق مشروع الإلتزام مع البرمجة الميزانية التي يمكن تصحيحها بتعديل عناصرها فيما يخص نفقات الدولة.

1- المادة 29 و 30 من المرسوم التنفيذي 24-347 ، المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية .

2 -Ministère DES FINANCES, LA DIRECTION GENERALE DU BUDGET, MANUELE DES PROCEDURES DE Contrôle Financier, OP CIT, P 130.

- انعدام الوثائق الثبوتية

- غياب بيان هام في الوثائق المرفقة

- مشروع الالتزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح.

الملاحظ أن هذه الحالات تشكل مخالفات غير جوهرية باعتبارها اجراءات شكلية يمكن للأمر بالصرف تصحيحها ، وتختلف أحد البيانات كاف للرفض المؤقت لمنح التأشيرة من قبل المراقب الميزانياتي¹.

ثانيا: حالات الرفض النهائي

وهي مبينة في المادة 22 من المرسوم التنفيذي 24-347 على النحو التالي:

- انعدام صفة الأمر بالصرف .

عدم مطابقة مشروع الالتزام للتشريع والتنظيم العمول بهما .

- عدم توفر الاعتمادات أو مناصب الشغل .

-عدم رفع الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.

هذه الحالات تشكل مخالفات جوهرية لا يمكن للأمر بالصرف أن يصححها ، وبهذا لا يمكن للأمر بالصرف تصحيح الالتزام بالنفقة ، لكن على المراقب الميزانياتي أن يبرر رفضه لمنح التأشيرة حتى لا يكون متعسفا في استعمال اختصاصه الرقابي ، كما يجب عليه في حالة الرفض أن يرسل نسخة من الملف مرفقا بتقرير مفصل إلى وزير المالية الذي يمكن له إعادة النظر في الرفض النهائي إذا كان غير مؤسس².

الفرع الثاني: إبداء الرأي

جاء النص على نتيجة إبداء الرأي لأول مرة في المرسوم التنفيذي 24-347 الجديد المتعلق بالرقابية الميزانياتية ولم يكن منصوص عليه في ظل التنظيم القديم 92-414 المعدل والمتمم في نص المادة 13 وفي هذا الصدد تخضع وجوبا للرأي السابق للمراقب الميزانياتي مايلي :

- حركة الإعتمادات المالية داخل البرنامج ، التي لا تعدل البرنامج الكلي للإعتمادات الخاصة بالبرنامج حسب البرنامج الفرعي أو حسب الباب فيما يخص ميزانية الدولة.

1- هنا في هذه الحالات الثالثة يجب على المراقب الميزانياتي أن يبلغ الأمر بالصرف الرفض المؤقت لكي يقوم هذا الأخير بتصحيح الالتزام بالنفقة بغية عدم تعطيل مصالح الإدارة، لاستدراك الخطأ واستيفاء بقية اجراءات النفقة.

2- المادة 29 و 30 من المرسوم التنفيذي 24-347، المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية.

- التعديل الذي يطرأ على التوزيع الأولي لإعتمادات ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية اللامثلة داخل نفس النشاط ونفس العنوان .
ويتخذ الرأي المسبق ثلاث حالات :

- 1- رأي بالموافقة.
 - 2- رأي بالموافقة مع تحفظات .
 - 3- رأي بعدم الموافقة.
- وفي حالة عدم أخذ الأمر بالصرف بعين الاعتبار الرأي الذي يديه المراقب الميزانياتي بعدم الموافقة ، يقوم بتبليغه كتابيا بأسباب قراره ، وترسل نسخة من هذه الإرسالية من طرف المراقب الميزانياتي إلى وزير المالية ¹.

الفرع الثالث : سلطة التفاوضي (مقرر التحدي)

سلطة التفاوضي أو مقرر التحدي هو اجراء استثنائي يجبر الأمر بالصرف فيه خلاله المراقب الميزانياتي على التأشير على مستند الالتزام الذي كان محل رفض نهائي، بتحدي هذا الأخير الذي رفض التأشير على مقرر الالتزام بالنفقة ، في حال ما إذا لاحظ هذا عدم مشروعيتها ².

وفي هذه الحالة يمكن للأمر بالصرف تجاوز حالة الرفض النهائي، تحت مسؤوليته بتمير الالتزام بالنفقة وذلك بموجب قرار معلل يعلم فيه الوزير المكلف بالميزانية ³. كما يرسل الأمر بالصرف بالالتزام بالنفقة مرفقا بمقرر التفاوضي إلى المراقب الميزانياتي قصد وضع تأشيرته، ورقم التفاوضي وتاريخه ليقوم المراقب الميزانياتي بعدها بإرسال نسخة من ملف الالتزام بالنفقة محل التفاوضي مرفقا بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية للإعلام، والذي بدوره يجب عليه إرسال نسخة من الملف مجلس المحاسبة ⁴.

إلا أنه هناك حالات لا يمكن الحصول فيها على قرار التفاوضي وهي :

- إنعدام صفة الأمر بالصرف.

-عدم توفر الاعتمادات المالية ومناصب الشغل وانعدامها أصلا.

- التقييد الميزانياتي غير القانوني للنفقة.

-انعدام التأشير والآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.

1- المادة 18 من المرسوم التنفيذي 24-347 ، المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية .

2 -Ministère DES FINANCES, LA DIRECTION GENERALE DU BUDGET, MANUELE DES PROCEDURES DE Contrôle Financier, OP CIT, P 131.

3- المادة 31 من المرسوم التنفيذي 24-347 ، المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية .

4- المادة 33 و 34 من المرسوم التنفيذي 24-347 ، المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية .

- انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام.¹

الفرع الرابع: الأنماط الأخرى للرقابة

تضمن المرسوم التنفيذي احكام متعلقة بأنماط أخرى من رقابة المراقب الميزانياتي في المواد (24-28) تتعلق بالرقابة وهي :

1- **الرقابة البعدية للقرارات:** ويتعلق الأمر بالقرارات التي لا تخضع للتأشيرة المسبقة ، ترسل قبل 15 من نهاية كل ثلاثي للمراقب الميزانياتي ماعادا الثلاثي الأخير من السنة فإن وضعيته ترسل قبل شهر من إنقضائه الذي يلي إقفال السنة المالية ، وفي حالة وجود نقائص تتعلق بنمط الرقابة البعدية يمكن أن يقترح المراقب الميزانياتي على وزير المالية تعويضها بالرقابة السابقة لسلبيات الرقابة البعدية وتعويضها بالسابقة².

2- **إجراء تحليل الإلتزام بالنفقات والمحاسبة التي يمكنها الآمرين بالصرف :** أجاز المرسوم التنفيذي 24-347 في إطار البرنامج المسطر للرقابة الميزانية التي يقوم بها المراقب الميزانياتي أن يقوم بدراسة لتحليل الإلتزامات بالنفقات الخاصة بالآمرين بالصرف ومحاسبة الإلتزامات التي يمكنها ويجول له في هذه الدراسة إشراك المحاسب العمومي وترسل نتائج هذه الدراسة إلى :

- مسؤول البرنامج.

- مسؤول الوظيفة .

- وعند الإقتضاء للآمر بالصرف المعني³.

3- **الرقابة الملائمة على بعض المؤسسات العمومية :** يمكن لبعض نفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الثقافي والمهني والمؤسسات العمومية الصحية أن تخضع لرقابة ملائمة ، ولا يكون ذلك إلا بقرار مشترك بين وزير المالية ووزير الصحة أو وزير التعليم العالي والبحث العلمي حسب الحالة . وفي هذا الإطار يعد المراقب الميزانياتي كل سداسي من السنة تقريراً عن شروط تنفيذ الميزانية ويرسله إلى الوزير المكلف بالميزانية والأمر بالصرف المعني في آن واحد⁴.

الفرع الخامس: المهام الأخرى المرتبطة بالرقابة

علاوة على المهام الأخرى المرتبطة بالرقابة والمسندة للمراقب الميزانياتي فإنه يلزم بمسك السجلات والمحاسبات التالية :

أولاً : مسك السجلات

1 - **سجل التأشيرات والأراء :** بالنسبة للوثائق الميزانية التي تثبت التأشيرات والأراء المسبقة بأنواعها الثلاثة (رأي بالموافقة، الموافقة مع تحفظات ، رأي بعدم الموافقة) مرتبة ومتسلسلة وفقاً للتاريخ الذي تمت فيه بسجل التأشيرات والأراء.

1- المادة 32 من المرسوم التنفيذي 24-347 ، المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية .

2- المادة 24 و 25 و 26 من المرسوم التنفيذي 24-347 ، المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية .

3- المادة 26 و 27 من المرسوم التنفيذي 24-347 ، المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية .

4- المادة 28 من المرسوم التنفيذي 24-347 ، المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية .

2- سجل الموافقة على ميزانيات المؤسسات العمومية : يمسك المراقب الميزانياتي سجلا خاص بالموافقة على ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية المماثلة من المؤسسات الصحية والمؤسسات ذات الطابع الثقافي العلمي والمهني.

ثانيا: مسك المحاسبات

1 - محاسبة متابعة مناصب الشغل المالية : يمسك المراقب الميزانياتي محاسبة المناصب المالية المفتوحة بواسطة تطبيقات للإعلام الآلي أو بطاقات محاسبية .

2- محاسبة الالتزام بالنفقات : يقع على المراقب الميزانياتي أن يمسك محاسبة الالتزامات وفقا للمدونات الميزانية المعمول بها والتي تم تحيينها وفقا للنظام الجديد للميزانية بما يتماشى مع ميزانية الأهداف وفقا للقانون العضوي 18-15.

المطلب الثاني: تقييم الرقابة الممارسة من طرف المراقب الميزانياتي

يمارس المراقب الميزانياتي دورا في الرقابة على المال العام من حيث تقيدها بالقوانين والأنظمة والتعليمات المالية النافذة، ويتمثل هذا التقييم الرقابي من خلال رقابة : وقائية ، شرعية و رقابة مستمرة.

الفرع الأول: الرقابة الوقائية

مما لاشك فيه أن رقابة المراقب الميزانياتي تهدف إلى الحيلولة دون وقوع تجاوزات مالية بكل أنواعها، ولأجل ذلك اعتبرت هذه الرقابة وقائية تمكن من استكشاف الخطأ فور وقوعه، والسعي مباشرة إلى تصحيحه وتداركه.¹

الفرع الثاني: الرقابة الشرعية

تعمل رقابة المراقب الميزانياتي الى على مبدأ تطابق العمليات الواردة على نفقات الإدارة العامة مع القوانين والتنظيمات السارية المفعول، فهي تراقب الجانب الشكلي للنفقة دون أن تتعداه إلى رقابة الملائمة التي تفحص العمليات من بدئها الى غاية نهايتها.

الفرع الثالث: الرقابة المستمرة

رقابة المراقب آنية تسير كل المراحل من الإنفاق، والتي تحول دون وقوع تجاوزات واختلاسات مالية². لذا يمكن القول أن المراقب الميزانياتي هو من يحرص شرعية النفقات التي يصدرها الأمر بالصرف خلال تنفيذ الميزانية السنوية على مدار السنة المالية .

المبحث الرابع: معوقات رقابة المراقب الميزانياتي

إن الملاحظة الميدانية لممارسة رقابة المراقب الميزانياتي على الإدارة العامة نتج عنها عدة مشاكل نذكر منها:

1- وسيم نقول أبو سعد، رقابة ديوان المحاسبة الإدارية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2007، ص 24.

2- إبراهيم بن داود ، الرقابة المالية على النفقات العمومية، المرجع السابق، ص 138.

المطلب الأول : العوائق المتعلقة بالطابع البشري

تعاني مصالح الرقابة المالية على النفقات الملتزم بها عدة مشاكل ذات طابع بشري يمكن تلخيصها في:

- 1- يقوم في أغلب الأحيان موظف واحد بأعمال الرقابة على نفقات عدة إدارات ، يحول دون القيام بأعمال الرقابة المالية على أكمل وجه.
- 2- قلة موظفي الرقابة الميزانية مما يجعله غير متناسب وحجم العمليات التي يراقبونها حيث منحت على سبيل المثال لا الحصر المديرية الجهوية للميزانية للاحية عنابة وحدها تأشيرات لسنة 2010 قدرت ب 283549 تأشيرة مقارنة بسنة 2009 التي حددت ب 229209 أي بزيادة قدرها ب 24 %¹.
- 3 - المشرفين حاليا على الرقابة الميزانية لا تتوفر فيهم الكفاءة والخبرة في الجانب المحاسبي والمالي، إذ أن بعضهم يحمل تخصصات ليس لها علاقة بالمحاسبة والمالية بصفة.
- 4 - نقص في سياسة التكوين والتأهيل التي تظهر من خلال موظفين ذوي تكوين غير كاف مقارنة بالمهام التي تسند إليهم .
- 5- معايير اختيار المراقب الميزانياتي ومساعدته لا تخضع بالدرجة الأولى إلى التأهيل العلمي ،بل على أساس اعتبارات سياسية أو محسوبية مضافا إليها الخبرة المهنية.

المطلب الثاني : مشاكل ذات طابع قانوني وتنظيمي

من بين المشاكل ذات الطابع القانوني والمرتبطة بالرقابة المالية على الإدارة العامة.

الفرع الأول: مشاكل متعلقة بتطبيق قانون الصفقات العمومية

يواجه المراقب الميزانياتي صعوبات تتعلق بمدى احترام مبدأ المنافسة عندما يتم اللجوء إلى الاتفاقيات عبر الاستشارات الخاصة بالموردين على أسس قانونية²، كما تواجه أيضا صعوبات تطبيق الاجراءات الخاصة بمنح الصفقة التي ،نص عليها القانون 12-23 المتضمن القواعد العامة للصفقات العمومية³ ، في منح الصفقات وغيرها من الإجراءات الأخرى من طرف المصلحة المتعاقدة.

الفرع الثاني :علاقة المراقب الميزانياتي بالأمر الصرف

علاقة المراقب الميزانياتي بالأمر بالصرف علاقة مباشرة ، تنصب على مجموع القرارات التي يتخذها هذا الأخير ذات الطابع المالي بإصدار أوامر بالصرف التي يلتزم بها.

1- محمد أمين يزيد، المرجع السابق ، ص 60.

2- محمد أمين يزيد ، المرجع السابق ، ص 130 ..

3- القانون 12-23 المؤرخ في 5 أوت 2023 المحدد القواعد العامة للصفقات العمومية ، الجريدة الرسمية عدد 51، الصادرة في 6 أوت 2023 .

ونظرا لطبيعة التأشيرة المسبقة، فإن الأمر بالصرف يشعر في كثير من الأحيان أن المراقب الميزانياتي يشاركه القرار، بل في بعض الأحيان ونظرا لأسبقية التأشيرة يرى أنه يسبقه في الموافقة أو رفض القرار.

هذه الوضعية النفسية للأمر بالصرف تزداد إحراجا له عندما يتدخل المراقب الميزانياتي في ملائمة الصفقة التي هي من الصلاحية المطلقة للأمر بالصرف ، إلا أن الدور الاستشاري للمراقب المالي للأمر بالصرف يعد في نظر هذا المراقب منفذ . للتدخل في ملائمة النفقة المالية.

الفرع الثالث: سلطة التناقص

من المشاكل ذات الطابع القانوني، والمرتبطة بالرقابة في حد ذاتها المتعلقة بسلطة التناقص أو قرار التحدي المخولة للأمر بالصرف، فهي من الأمور التي تحد من فعالية الرقابة المسبقة ، لأنها تعتبر تجاوزا رأي المراقب الميزانياتي وهذا يجعله حريصا على عدم إعطاء أي رفض نهائي والذي يهدد المركز القانوني له بعزله من طرف السلطة .

الفرع الرابع: التناقص في اخضاع العمليات للرقابة المالية

يعتبر المراقب الميزانياتي عضوا في لجنة الصفقات العمومية يؤدي دورا هاما في إعطاء التحليلات الاقتصادية والمالية للجنة في منح الصفقة، والتناقص هنا لا يثار بقدر ما يثار عندما تخضع الصفقة للرقابة المسبقة ثانية من قبل المراقب الميزانياتي الذي هو عضو دائم فيها ، والملاحظ أن هذه الرقابة الزائدة عن رقابة لجنة الصفقات العمومية تعتبر ازدوجا للرقابة المسبقة .

الفرع الخامس: تداخل الصلاحيات بين المراقب الميزانياتي والمحاسب العمومي

يختص كل من المراقب الميزانياتي ، والمحاسب العمومي على تنفيذ الرقابة السابقة على ميزانية الإدارة العامة، إذ تسمح رقابة المراقب الميزانياتي بالقيام بالرقابة الشرعية الإدارية على النفقات، في حين يختص المحاسب العمومي بالرقابة الشرعية المحاسبية وهذا ما يؤدي أحيانا إلى التداخل في الصلاحيات الإدارية والمحاسبية لشرعية النفقة العمومية لكل من المراقب الميزانياتي والمحاسب العمومي .

أما من حيث الوضع المادي تعاني المصالح المادية من:

1- قلة المقرات إن لم نقل انعدامها أحيانا ، فهي تعتمد على بعض المقرات التي تعطيها لها بعض البلديات.

2- لم تنصب إلى اليوم مكاتب المراقبين المكلفين بالرقابة المسبقة على ميزانية البلديات.

3- نقص تجهيزات المكاتب وافتقارها لأجهزة الإعلام الآلي.

خاتمة:

في خاتمة هذه الدراسة اتضح لنا أن واقع الرقابة المالية يعاني العديد من المعوقات والمشاكل وعليه نقترح الحلول التالية:

- 1- توظيف الكفاءات المتخصصة في الرقابة المالية بالعدد الكافي ، الذي يتناسب وحجم الرقابة الممارسة على الإدارة العامة من طرف المراقب الميزانياتي مع الحرص على التكوين المتواصل لهذه الإطارات. وتكون فيها الترقية على أساس الجدارة.
- 2- إعادة النظر في العلاقة بين الأمر بالصرف ،و المراقب الميزانياتي حتى لا تتداخل الصلاحيات بين ملائمة النفقة التي هي من اختصاص الأمر بالصرف وبين شرعية النفقة التي هي من اختصاص المراقب المالي.
- 3- منح الحرية للأمر بالصرف في صرف النفقات، بحيث لا يخضع للرقابة السابقة من طرف المراقب الميزانياتي الأمر بالدفع الذي يتسم بحالة الاستعجال ، أو تحديد سقف مبالغ النفقات التي تخضع لرقابة المراقب الميزانياتي تفاديا لتعطيل الأمور الادارية للإدارة العامة.
- 4- إن رقابة المحاسب العمومي، وكذلك المراقب الميزانياتي تتمثل ازدوجا في الرقابة لذا نرى أنه يمكن تحويلها الى هيئة واحدة تشرف على الرقابة أثناء التنفيذ.
- 4- تجهيز مصالح الرقابة المالية بمقرات جديدة تليق بهذه الهيئة الرقابية ،وتوفير التجهيزات المادية اللازمة .
- 5- التسريع في إعداد تطبيقات الإعلام الآلي المنصوص عليها في نص المادة 41 من المرسوم التنفيذي 24-347 لتسهيل عملية مسك محاسبة الالتزامات ومحاسبة مناصب الشغل.

قائمة المصادر والمراجع:

أ- النصوص القانونية

أ-1- القوانين

- 1- القانون 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية ، الجريدة الرسمية عدد 28 ، الصادرة في 10 جويلية 1984.
- 2- القانون 99-05 المؤرخ في 04 أفريل 1999 ، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، الجريد الرسمية العدد 24 ، الصادرة في 07 أفريل 1999 .
- 3- القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية عدد 37 ، الصادرة في 3 جويلية 2011.
- 4- القانون 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 ، المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية عدد 12، الصادرة في 29 فيفري 2012 .
- 5- القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المعدل والمتمم ، المتعلق بقوانين المالية ، الجريدة الرسمية عدد 53، الصادرة في 02 سبتمبر 2018.
- 6- القانون 23-07 المؤرخ في 21 جوان 2023 ، المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي ، الجريدة الرسمية عدد 42، الصادرة في 25 جوان 2023.

7- القانون 23-12 المؤرخ في 5 أوت 2023 المحدد القواعد العامة للصفقات العمومية ، الجريدة الرسمية عدد 51، الصادرة في 6 أوت 2023 .

أ-2- المراسيم التنفيذية

1- المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 21992 المتعلق بالرقابة المالية السابقة للنفقات التي يلتزم بها ، الجريدة الرسمية عدد 82 الصادرة في 10 جويلية 1984.

2- المرسوم التنفيذي 99-256 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999 ، المحدد لكيفيات إنشاء مؤسسات عمومية ذات طابع العلمي والتكنولوجي ، الجريدة الرسمية عدد 82، الصادرة في 21 نوفمبر 1999.

3- المرسوم التنفيذي 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها ، الجريدة الرسمية عدد 67 الصادرة في 19 نوفمبر 2009.

4- المرسوم التنفيذي 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية الجريدة الرسمية ، العدد 64 الصادرة في 27 نوفمبر 2011 .

5- المرسوم التنفيذي 11-396 المؤرخ في 24 نوفمبر 2011 ، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي ، الجريدة الرسمية عدد 66، الصادرة في 4 ديسمبر 2011.

6- المرسوم التنفيذي 20-385 ، المحدد لكيفيات تسجيل واستعمال الأموال المخصصة الأموال للمساهمات بعنوان البرامج المسجلة في ميزانية الدولة ، الجريدة الرسمية عدد 80، الصادرة في 29 ديسمبر 2020.

7- المرسوم التنفيذي 20-404 ، المحدد لكيفيات تسيير وتفويض الإعتمادات المالية ، الجريدة الرسمية عدد 80، الصادرة في 29 ديسمبر 2020

8- المرسوم التنفيذي 24-347 المؤرخ في 14 أكتوبر 2024 ، المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية ، الجريدة الرسمية عدد 72 ، الصادرة في 27 أكتوبر 2024 .

أ-3- القرارات الوزارية.

1- قرار وزاري مشترك المؤرخ في 02 مارس 2011 المعدل والمتمم للقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 ماي 2010 الذي يحدد رزنامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانية البلديات.

2- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 9 ماي 2012 المحدد لعدد المراقبين الماليين والمساعدين وكذا تنظيم الرقابة المالية في مكاتب وفروع ، العدد 28 الصادرة في 26 ماي 2012 .

3- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 02 أكتوبر 2022 المحدد لعدد المراقبين الماليين والمساعدين وكذا تنظيم الرقابة المالية في مكاتب وفروع ، العدد 74 الصادرة في 10 نوفمبر 2022 .

ب- الكتب

1- عبد الرؤوف جابر الرقابة المالية والمراقب المالي ، الطبعة الأولى دار النهضة العربية ، بيروت لبنان، 2009.

2- علي زغدود ، المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 2005.

3- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثالثة ، جسر للنشر والتوزيع الجزائر 2007 .

4- محمد عباس محرز ، إقتصاديات المالية العامة، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2008.

- 5- وسيم نقول أبو سعد ،رقابة ديوان المحاسبة الإدارية، الطبعة الأولى ،منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ،لبنان، 2007.
- 6- محمد أمين يزيد ، الرقابة السابقة الملتزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذج)، بدون طبعة ،دار بلقيس للنشر ،الدار البيضاء، الجزائر بدون سنة طبع .

7- Ministère DES FINANCES, LA DIRECTION GENERALE DU BUDGET, MANUELE DES PROCEDURES DE Contrôle Financier, 2007.

د- الاطروحات والمذكرات

- 1- رضا شلاي ، تنفيذ النفقات العامة ،رسالة ماجستير ،كلية الحقوق بن عكنون ،جامعة الجزائر 2003 .

و- المواقع الالكترونية

- 1- [www. dgb.mf.gov.dz](http://www.dgb.mf.gov.dz)

مراحل التخطيط وإعداد الميزانية العامة للدولة -الإجراءات المتبعة والأطراف المتدخلة-

The stages of planning and preparing the general state budget -procedures followed and stakeholders involved-

ط.د/جهيد صيدون^{1*}، أ.د/أحمد درديش²

¹ جامعة علي لونيسي-البلدية 2- (الجزائر)، d.saidoun.etu@univ-blida2.dz

² جامعة علي لونيسي-البلدية 2- (الجزائر)، demderdiche@yahoo.fr

ملخص:

يعد القانون العضوي المعدل والمتمم رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية بمثابة دستور قوانين المالية، كونه يهدف إلى إصلاح الإطار الميزانياتي، كما أنه أحدث تحول جذري في إعداد الميزانية العامة التي تمثل الإطار القانوني المالي الذي تصوغ الحكومة من خلاله أهدافها العامة المرسومة على المدى المتوسط في ظل التحولات السياسية والاقتصادية والتشريعية التي تواجهها الدولة. تمهد هذه الدراسة إلى التطرق لأهم المراحل التي تمر بها إعداد وتحضير الميزانية العامة للدولة في ظل الإطار الموازني الجديد مع إبراز جملة الإجراءات المتبعة في ذلك وكذا أهم الملفات المساهمة في تأطيرها، بالإضافة إلى سرد أهم الأطراف المتدخلة المتمثلة في السلطات المكلفة بتحضير الميزانية العامة، لذلك ونظرا إلى أهمية الدور الذي تقوم به فقد كانت دوما محل اهتمام كبير من طرف السلطتين التنفيذية والتشريعية، بالإضافة إلى الباحثين والدارسين وغيرهم من المهتمين. كلمات مفتاحية: مراحل؛ التخطيط؛ الإعداد؛ الميزانية العامة؛ القانون العضوي.

Abstract:

Organic Law N°18-15 of September 2, 2018, as amended and supplemented, concerning financial laws, serves as a constitution for financial legislation. It aims to reform the budgetary framework and has introduced a radical shift in the preparation of the general budget, which represents the legal and financial framework through which the government formulates its general medium-term objectives in the face of the political, economic, and legislative changes that the state is undergoing.

This study aims to address the key stages involved in the preparation and drafting of the state's general budget within the new budgetary framework, highlighting the various procedures followed in this process and the most important files contributing to its structuring. Additionally, it will enumerate the main stakeholders involved, namely the authorities tasked with preparing the general budget. Given the importance of the role they play, these authorities have always been the subject of great interest from both the executive and legislative branches, as well as researchers, scholars, and other interested parties.

Keywords: Stages; Planning; Preparation; General budget; Organic law.

مقدمة:

في ظل التطورات والتقلبات الطارئة على الحياة الاقتصادية والمالية على المستويين الوطني والدولي، أصبح من الضروري مواكبة هذه المستجدات بما يتلائم مع الموارد المالية والأعباء التي تقع على عاتق الدولة، مما جعل عصرة نظام ميزانية الدولة ضرورة اقتصادية ومالية وسياسية، وذلك من خلال إتباع طرق تسيير جديدة للقطاع العمومي، بالاعتماد على أسلوب الحوكمة المالية الذي يهدف إلى إرساء نظام تسيير يركز على الأداء والفعالية من خلال اتباع نمط تسيير أكثر شفافية وكفاءة، ولا يكون ذلك إلا بالانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية البرامج انطلاقاً من الأهداف المسطرة سلفاً.

وقد بادر المشرع الجزائري بإصدار القانون العضوي المعدل والمتمم رقم 15-18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية، الذي يعتبر بمثابة دستور قوانين المالية، كونه يهدف إلى إصلاح الإطار الميزانياتي والمحاسبي من خلال إحداث تحول جذري في طريقة تسيير المال العام، وقد واكب هذا التحول صدور ترسانة من النصوص التطبيقية المتمثلة في المراسيم التنفيذية، القرارات، التعليمات، المذكرات والمناشير التي تصب في مجملها في شرح إجراءات التجسيد الفعلي لهذا الإصلاح على أرض الواقع، وضمان سيرورة الميزانية العامة للدولة عبر مراحلها المختلفة.

فالإصلاح الميزانياتي الجديد يهدف إلى توظيف الموارد العمومية بأكثر سرعة وفاعلية وبأقل تكلفة مما يسمح بتحقيق أقصى ما يمكن من الأهداف باستعمال أقل ما يمكن من الموارد المتاحة، سواء كانت مالية أو مادية أو بشرية. وعلى هذا الأساس تعد الميزانية العامة جزء من هذا الإصلاح لأنها تمثل إطار قانوني تصوغ الحكومة عبره أهدافها العامة المرسومة على المدى المتوسط في ظل التحولات السياسية أو الاقتصادية أو التشريعية التي تواجهها الدولة.

ونظراً للمكانة الهامة التي تتميز بها الميزانية العامة للدولة في رسم قواعد هذا الإصلاح من خلال الانتقال من التسيير القائم على الوسائل إلى ميزانية البرامج والأهداف تظهر الإشكالية العامة للبحث والتي نحن بصدد دراستها والمتمثلة في التساؤل التالي: إذا كانت الميزانية العامة بمثابة العمود الفقري لاقتصاد الدولة، فما هي أهم المراحل التي تمر بها في إعدادها وتحضيرها في ظل الإطار الموازناقي الجديد؟ وما هي جملة الإجراءات المتبعة والأطراف المتدخلة في ذلك؟

وللإجابة على هذا التساؤل عالجنا الموضوع من خلال ثلاثة مباحث أساسية، ففي المبحث الأول خصصناه بالتعريف بالميزانية العامة للدولة وأهم المبادئ التي جاء بها القانون العضوي الجديد، أما المبحث الثاني تطرقنا إلى أهم الوثائق المتعلقة بإعداد الميزانية العامة وفي المبحث الثالث قمنا بشرح دورة الموازنة العامة للدولة عن طريق إبراز مراحل التخطيط وإعداد الميزانية، مع إبراز مختلف المتدخلين في ذلك.

كما تتمحور أهداف البحث في إبراز دورة الميزانية العامة باعتبارها حلقة وصل أساسية بين مسؤولية كل من السلطات التنفيذية والتشريعية والتي تمر على مراحل زمنية متعاقبة وتمر بين العديد من المتدخلين في إعدادها وتحضيرها، وهذا في ظل القانون العضوي الجديد.

المبحث الأول: الميزانية العامة للدولة في ظل القانون العضوي الجديد

تشكل الميزانية العمومية للدولة التقدير المتضمن والمعتمد للنفقات العامة والإيرادات العامة لمدة سنة مالية، تمر في دورة مستمرة تتضمن عدة مراحل خلال السنة المالية وتكرر كل عام، حيث شهدت عدة اصلاحات في ظل عصرنة النظام المالي الجديد بموجب القانون العضوي الجديد.

المطلب الأول: تعريف القانون العضوي الجديد ودواعي تبنيه

أولاً: مفهوم القانون العضوي الجديد

يعتبر القانون العضوي الذي يصدر عن طريق المشرع العادي (السلطة التشريعية) غير أنه يتضمن موضوعات دستورية بتكليف من المشرع الدستوري، أي أن الدستور هو من يأمر السلطة التشريعية بسن قوانين تسمى القوانين العضوية في مجالات محددة، على غرار المادة 140 من الدستور الجزائري المعدل والمتمم، التي تنص "يشرع البرلمان بقوانين عضوية فيما يخص القانون المتعلق بقوانين المالية".

1- تعريف القانون العضوي الجديد:

يعرف القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية بالإطار الجديد للميزانية بمرتبة الدستور المالي الذي من شأنه احداث اصلاح معمق للتسيير العمومي وذلك من خلال تحديد الأهداف الواجب الالتزام بها والمراد تحقيقها، وتفعيل الرقابة على أداء الميسرين، وقد اعتبر الأخصائيون هذا القانون ثمرة جهد كبيرة بالنسبة للسلطة التنفيذية وكذا التشريعية بعدما حظي بقبول أصحاب القرارات السياسية¹.

2- دواعي تبني القانون العضوي الجديد:

ان صدور القانون العضوي الجديد لم يكن من محض الصدفة بل كانت من وراءه عوامل أدت الى تبني هذا القانون وتتلخص مجملها فيما يلي²:

- تجربة العديد من الدول في إصلاح المنظومة المالية ونجاحها في ذلك بالإضافة الى ضرورة تحيين القانون القديم رقم 17-84 المتعلق بقانون المالية؛
- ضرورة الانتقال الى تسيير النفقات العمومية وفقا لتحقيق النتائج المرجوة من الأهداف المسطرة مسبقا وانتهاج إطار متعدد السنوات في التخطيط للميزانية؛
- الوثائق المتعلقة بقانون المالية والميزانية العامة للدولة لا تعبر بدقة ووضوح عن الوضعية المالية الحقيقية؛
- تعزيز نظام اعداد مختلف التقارير على غرار RPP، و RMR كإطار لمتابعة الأداء وتعزيز نظام التوقعات الميزانيةية وتفعيل رقابة الهيئات التشريعية باعتماد فلسفة النتائج؛
- إعادة هيكلة الميزانية، من خلال استحداث برامج وبرامج فرعية وأنشطة فرعية؛
- تقوية الارتباط بين الميزانية والسياسات العامة للدولة، باعتبار أن المواطن يهتم بالنتائج الفعلية وتجسيد فكرة المسير المسؤول.

1- أمين صابة، "دراسة تحليلية للقانون العضوي الجديد رقم 18-15 وأهميته في تحسين أداء القطاع العام في الجزائر" المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 08، العدد رقم 01، الجزائر، 2020، ص ص 258-281.

2 - تقرير وزارة المالية، "عرض أسباب القانون العضوي رقم 18-15"، وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، أفريل 2018.

ثانيا: أهداف القانون العضوي:

- يهدف القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الى تحقيق جملة من الأهداف تتلخص فيما يلي¹:
- السعي الى اصلاح وعصرنة إطار التسيير العمومي وتوجيهه نحو النتائج لتحقيق الفعالية المراد الحصول عليها بالإضافة الى جعل الوثائق الميزانية بأكثر شفافية والسعي الى الوصول الى أقصى حد من المقروئية؛
- تحسين عرض ميزانية الدولة وتفعيل طرق التقييم والتصويت على القوانين المالية للبلاد؛
- تعزيز الاعلام والمراقبة البرلمانية على المالية العامة؛
- التطوير الفعال للنظام المحاسبي للدولة؛
- تحسين كفاءة وفعالية ونجاعة النفقات العمومية.

المطلب الثاني: الميزانية العامة للدولة ومبادئها الأساسية طبقا لإصلاح الجديد

تسعى الدولة منذ وجودها إلى تحقيق النمو وإشباع الحاجات العامة لكل أفراد المجتمع في جميع المجالات، ولكي تتمكن من تأدية هذه الوظيفة لابد من احداث اصلاح ميزانياتي شامل يهدف إلى السير الحسن لكل مدخلاتها ومخرجاتها بالإضافة إلى عصرنة النظام المالي وإتباع طرق تسيير جديدة للقطاع العمومي قائم على مبادئ الشفافية والكفاءة والفعالية.

أولا: مفهوم الميزانية العامة للدولة:

عرف «Bernard et JI. Colli» ميزانية الدولة على أنها وثيقة مهمة لتنظيم وتأطير المستقبل، فالميزانية هي نتيجة اتخاذ قرار حر ومتين لمصلحة فرد أو جماعة يجبر مقدما على وضع الاختيارات اللازمة التي يجب احترامها².

وذهب «Michel Prada» على أنها أعظم قرار للحكومة، باعتباره يعبر عن أكثر من تضامن حكومي في تنفيذ السياسة التي في الواقع جميع مقوماتها موجودة مباشرة أو غير مباشرة في القانون المالي³.

وعليه يمكن تعريف الميزانية كذلك على أساس تمثل:

- وثيقة مصادق عليها من طرف السلطة التشريعية، تحدد نفقات الدولة وإيراداتها خلال سنة بالإضافة الى السنتين القادمتين؛
- توقع وإجازة للنفقات العامة والإيرادات العامة على المدى المتوسط؛
- الميزانية العامة للدولة تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا وعلى المدى المتوسط بموجب قانون المالية والموزعة وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.
- هي تنظيم مالي يقابل النفقات العامة والإيرادات العامة ويحدد العلاقة بينهما ويوجهها لتحقيق توجه السياسة المالية للبلاد.

1 - وثيقة رسمية من وزارة المالية "القانون العضوي لقوانين المالية" المديرية العامة للميزانية، وزارة المالية، 2017، ص 4.

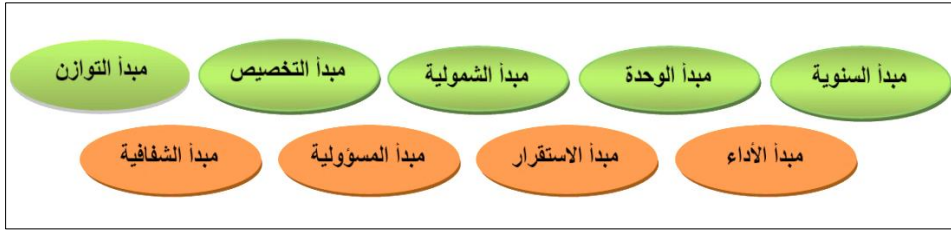
2 - علي زغدود، "المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص 67-69.

3 - سين مصطفى حسين، سليمان أحمد اللوزي، "المالية العامة"، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان 1999، ص 17.

ثانيا: المبادئ الأساسية للميزانية العامة للدولة:

تحكم الميزانية العامة جملة من الأسس التي تولدت نتيجة تداخل المهام بين السلطة التشريعية والتنفيذية تعرف هذه الأسس بالمبادئ الأساسية لما لها من أهمية سياسية اضافة الى أهميتها التنظيمية عند اعداد الميزانية، تتمثل في خمسة (05) مبادئ كرسها القانون الجديد للمالية إضافة الى أربعة (04) مبادئ جديدة تبناها القانون العضوي الجديد.

الشكل رقم 01: مبادئ الميزانية العامة للدولة



المصدر: الشامل في الإصلاح الميزانياتي في الجزائر، المديرية العامة للميزانية، ص 15.

1. **مبدأ سنوية الميزانية:** يعني هذا المبدأ أن يتم التوقيع والترخيص لإيرادات ونفقات الدولة بصفة دورية ومنتظمة كل عام، وتسمى هذه الفترة بالسنة المالية، التي يتم حسابها بطريقة التسيير؛
2. **مبدأ وحدة الميزانية:** ينص مبدأ وحدة الميزانية على أن تدرج جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها في وثيقة واحدة تعرض على السلطة التشريعية لإقرارها، فلا تنظم الدولة سوى موازنة واحدة تتضمن مختلف أوجه النفقات والإيرادات مهما اختلفت مصادرها؛
3. **مبدأ شمولية الميزانية:** يحرص هذا المبدأ على أن تكون ميزانية الدولة شاملة لجميع نفقاتها وإيراداتها مهما كان نوعها؛
4. **مبدأ التخصيص:** حسب هذا المبدأ فانه يجب أن تكون جميع الإيرادات العامة تقابل مجموع النفقات العامة، كما أن تخصيص الاعتمادات وتوزيعها يكون حسب كل محفظة وزارية وكذا حسب البرامج والبرامج الفرعية والأنشطة، التي تتضمن النفقات حسب طبيعتها أو غرض استعمالها وفقا للمدونات المعمول بها؛
5. **مبدأ التوازن:** يقصد به تساوي جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة؛ كما تم استحداث مبادئ جديدة تخص جانب التسيير المالي وتتمثل في:
6. **الأداء:** يتمثل في القدرة على تحقيق الأهداف المسطرة على غرار:
 - تحسين النجاعة الاقتصادية والاجتماعية للبرامج العمومية؛
 - دعم فاعلية التصرف العمومي؛
 - تأمين جودة الخدمات المسداة.
7. **الاستقرار:** هو إعداد الميزانية في إطار المتوسط المدى لضمان استقرار النموذج الميزانياتي لما له من آثار إيجابية على الموازنة العامة للدولة والاقتصاد الوطني عموما²؛

1 - المادة 36 من القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم.

2 - المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 20-403 المؤرخ في 29 ديسمبر 2020، يحدد شروط نضج وتسجيل البرامج، الجريدة الرسمية رقم 80 سنة 2020.

8. المسؤولية: تتمثل المسؤولية من خلال تعيين مسؤولين على مختلف مستويات الهيكلية الميزانية الجديدة وتحديدًا بدقة بالنسبة للمسيرين وكذلك منحهم مزيدًا من الحرية في التصرف مقابل المساءلة؛

9. شفافية الميزانية: تتمثل لا سيما في الوثائق والجدول المالية، التي نص عليها هذا القانون والتي من شأنها تسمح بإعطاء معلومات أكثر وضوح ورؤية للبرلمانيين (بصفتهم ممثلي الشعب) خلال مناقشتهم لمشروع الميزانية، وإطلاع المواطنين والمجتمع المدني على تصور الدولة فيما يتعلق بإدارتها للموارد المالية، إضافة إلى توفير المعلومات المالية الدقيقة والموثقة والآنية الخاصة بالنشاطات والسياسات المالية المتخذة من طرف الحكومة مع ضمان الوصول إليها².

المبحث الثاني: أهم الوثائق المرتبطة بالميزانية العامة

عند إعداد الميزانية العامة للدولة يتعين على المكلفين بها مراعاة عدة إجراءات منها تحضير الوثائق المرتبطة بإعدادها وكذا الوثائق الواجب إرفاقها بمشروع قانون المالية حتى يتسنى للبرلمانيين دراستها ومناقشتها.

المطلب الأول: الوثائق المتعلقة بإعداد وتحضير الميزانية

أولاً: التقرير التوجيهي:

تعرض الحكومة أمام البرلمان قبل نهاية الثلاثي الأول من السنة المالية، في إطار إعداد مشروع قانون المالية للسنة، تقريراً حول وضعية الاقتصاد الوطني، يحتوي على عرض التوجيهات الكبرى لسياستها الاقتصادية والميزانية، إضافة إلى تقييم على المدى المتوسط لموارد وأعباء الدولة. كما يمكن أن يكون هذا التقرير محل مناقشة في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة³.

كما تقوم بإعدادها المديرية العامة للميزانية بمساعدة كل من الهيئات التالية:

- المديرية العامة الأخرى التابعة لوزارة المالية؛
- البنك المركزي الجزائري الذي يحدد التقلبات النقدية؛
- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الذي يحضر المقرر السنوي حول الوضعية الاقتصادية والاجتماعية.
- المجلس الوطني للتخطيط.

ثانياً: المذكرة التوجيهية:

وهي تلك المذكرة التي تتضمن مجمل التوجيهات المتعلقة بتدابير وإجراءات إعداد وتحضير الميزانية العامة للدولة، تقوم بإعدادها المديرية العامة للميزانية وذلك بعد تحديد التوجيهات الكبرى من طرف الحكومة، وترسل إلى كافة الوزارات والهيئات العليا للدولة، أين تطلب فيها إعداد المشروع التمهيدي للميزانية⁴.

1- عناصر المذكرة التوجيهية:

- تقديم التكاليف المتعلقة بالبرنامج، والتوزيع حسب عناوين النفقات والأهداف والنتائج، وكذا تقييمها استناداً لمؤشرات الأداء، مع الإشارة خصوصاً إلى قائمة المشاريع الكبرى؛
- تبرير تطور الاعتمادات مقارنة بالنفقات الفعلية للسنتين السابقتين؛

1 - المادة 87 من القانون العضوي رقم 15-18.

2 - المواد 28، 75 و 87 من القانون العضوي رقم 15-18.

3 - المادة 72 من القانون العضوي رقم 15-18.

4 - جمال لعمار، "منهجية الميزانية العامة في الجزائر"، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، ص 158.

- جدول استحقاق الاعتمادات المتعلقة برخص الالتزام؛
- الحالة التقديرية لمناصب الشغل مع تبرير التغييرات مقارنة مع الوضعية الموجودة؛
- أنشطة ووسائل المؤسسات العمومية تحت الوصاية في حدود محيط البرنامج.

2- مضمون المذكرة التوجيهية:

- رزنامة مناقشات الميزانية؛
- كيفية تقييم الاعتمادات المالية حسب العناوين وحسب البرامج والبرامج الفرعية والأنشطة؛
- كيفية تحديد أقسام البرنامج ومحيطه.

ثالثا: الإطار الميزانياتي المتوسط المدى (CBMT)¹

هو أداة برمجة على مدى متوسط تكون منزلة من سنة إلى أخرى، ويشمل ثلاث سنوات على مستوى التقديرات يضم توقعات النفقات وفقا لطبيعتها ومآلها، يتم إعدادها في نفس الفترة مع الميزانية، كما يسمح برمجة أفضل ومرونة أكبر في توزيع الموارد.

كما برمجة مالية لمدة ثلاث 03 سنوات، للإيرادات والنفقات ورصيد ميزانية الدولة (لكل وزارة أو هيئة عمومية)، وكذلك مديونية الدولة، عند الاقتضاء، وذلك وفقا لإطار الاقتصاد الكلي والوضعية المالية للخزينة خصوصا، كما يتم تنفيذ هذه الأداة من خلال إطار النفقات المتوسط المدى CDMT ومخطط الالتزام بالنفقات PED.

رابعا: إطار النفقات المتوسط المدى (CDMT)

يمثل إطار النفقات المتوسط المدى توزيع مجموع النفقات حسب طبيعة النفقة على الوزارات، أي تحديد سقف نفقات كل وزارة أو مؤسسة عمومية، وهو أداة برمجة، يحدد بالنسبة لكل محافظة وزارية برمجة متعددة السنوات للنفقات، على مدى متوسط تكون متحركة من سنة إلى أخرى، ويشمل ثلاث (03) سنوات على مستوى التقديرات، يحتوي على توقعات نفقات الوزارة أو المؤسسة العمومية (الهيئة العمومية) وفق البرامج والبرامج الفرعية، من حيث طبيعتها ومآلها².

كما أنه يعرف بعدة خصائص على غرار ارتباطه بالأهداف الاستراتيجية والميزانية، يعد وثيقة ذات طابع مالي بالأساس تمتد بين 3 سنوات، أداة للتأطير المالي للتصرف في الميزانية على المدى المتوسط ويسهل عملية حوار التسيير حول الأولويات وفق الإمكانيات المتاحة.

خامسا: تقارير حول الأولويات والتخطيط (RPP)

يتمثل أحد مرفقات مشروع قانون المالية للسنة، حيث يعده كل وزير وكل مسؤول مؤسسة عمومية (الهيئة العمومية) مكلف بتسيير محافظة البرامج الموزعة حسب الإدارة المركزية وكذا حسب الهيئات العمومية ذات الوصاية والهيئات الإقليمية عندما تكلف هذه الهيئات بتنفيذ كل البرامج أو جزء منه. ويتضمن كل برنامج من هذه البرامج لا سيما، التوزيع حسب العناوين والأهداف المحددة والنتائج المنتظرة وكذا تقييمهما، مع الإشارة لا سيما لقائمة المشاريع الكبرى، ويضم العناصر التالية³:

- اسم الوزارة واسم البرامج، المسؤول الوزاري والمسؤول عن البرنامج؛

1 - المرسوم التنفيذي رقم 20-335 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، يحدد كيفية تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى، الجريدة الرسمية رقم 78، سنة 2020.

2 - المادة 05 من القانون العضوي رقم 18-15.

3 - المادة 75 من القانون العضوي رقم 18-15.

- استراتيجية كل برنامج، تبرير الاعتمادات وقائمة المشاريع الكبرى؛
- الأهداف والمؤشرات (مع منهجيتها وتقييمها)؛
- ملخص عن الاعتمادات المخصصة حسب البرنامج الفرعي والعنوان؛
- التوزيع الداخلي من طرف الإدارة المركزية المصالح غير المركزية عندما تكلف بتنفيذ كل البرنامج أو جزء منه.

سادسا: مخطط الالتزام بالنفقات (PED)

هو الوثيقة التي يتم من خلالها تقييم النفقات الميزانية لسنة واحدة، ويعكس المستوى المعتاد للالتزامات بالنفقات عند تنفيذ ميزانية الدولة، تعرض مستويات الالتزام بالنفقات المقترحة من جميع الأمرين بالصرف للبرنامج المعنيين به سواء الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية كل شهر و/أو كل ثلاثة (03) أشهر ، كما يجب تبليغه للمراقب الميزانياتي المؤهل، وعند إعداد هذا المخطط يجب مراعاة ما يلي¹:

- مستوى ووترية التنفيذ المعايين للسنة المالية الأخيرة؛
- المستويات المعتمدة في مقترحات إطار النفقات المتوسط المدى؛
- النفقات الإلزامية وغير القابلة للتقليص مثل نفقات المستخدمين والتعويضات؛
- الترتيب السلمي للأولويات.

المطلب الثاني: الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية:

حدد القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية، مضمون قانون المالية الذي يحتوي على مشروع الميزانية العمومية، كما يرفق مشروع قانون المالية للسنة بسنة (06) وثائق تتمثل في²:

1. تقرير عن الوضعية والآفاق الاقتصادية والاجتماعية والمالية على المدى المتوسط: يبرز هذا التقرير على الخصوص التوازنات الاقتصادية والمالية التقديرية؛

2. ملاحق تفسيرية: يتم ابراز من خلالها، لا سيما التطور حسب صنف الضرائب بما فيها تلك المتعلقة بالتدابير الجديدة، وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن الموارد الأخرى؛

3. وثائق المجمعة في ثلاثة أحجام المتمثلة في:

أ. الحجم 01: مشروع ميزانية الدولة، تقوم بإعداده المديرية العامة للميزانية، يتضمن توزيع نفقات الدولة حسب كل وزارة وحسب البرامج والأبواب على مدى ثالث (03) سنوات؛

ب. الحجم 02: تقرير عن الأولويات والتخطيط RPP (سبق التطرق إليه)؛

ج. الحجم 03: التوزيع الإقليمي لميزانية الدولة، بتوضيح التوزيع الجغرافي لنفقاتها حسب الأولويات، حيث يتم إعداد هذه الوثائق وفقا للميزانية حسب كل البرامج المرتكزة على النتائج، كما تكتسي الميزانية حسب البرامج طابعا سنويا ومتعدد السنوات (المدى المتوسط).

4. جدول استحقاق الاعتمادات: يخص الاعتمادات المتعلقة برخص الالتزام.

5. قائمة كاملة للحسابات الأرصدة للخزينة تبرز كافة الأرصدة المتوقعة لحسابات التخصيص؛

1 - المادة 74 من القانون العضوي رقم 18-15.

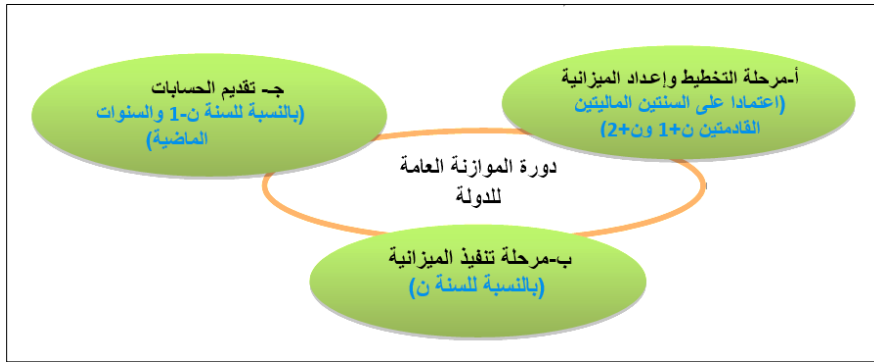
2 - نفس المادة 75.

6. جدول التعداد يبني فيه تطوراته ويبرر بموجبه كافة التغيرات للمناصب المالية السنوية.

المبحث الثالث: دورة الموازنة العامة للدولة

تكتسي دورة الموازنة العامة للدولة أهمية بالغة حيث يعد نجاح أي موازنة موقوفا على حسن تسيير مراحلها الثلاثة والمتمثلة في مرحلة التخطيط وإعداد الميزانية، ثم مرحلة تنفيذها ثم مرحلة تقديم الحسابات، وكل مرحلة تنقسم بدورها الى مراحل وكل مرحلة تضم أعوان ومتدخلين مكلفين بتسييرها، وعليه فنحن في هذا الجزء سنقتصر على مرحلة التخطيط وإعداد الميزانية كما هو مبين في الشكل رقم 02 أدناه.

الشكل رقم 02: دورة الموازنة العامة للدولة



المصدر: الشامل في الإصلاح الميزانياتي في الجزائر، المديرية العامة للميزانية.

المطلب الأول: السلطات المكلفة بتحضير الميزانية العامة

لقد جرت العادة أن تتولى السلطة التنفيذية مهمة تحضير مشروع الميزانية العامة وذلك من خلال الأدوار المختلفة الموزعة حسب كل قطاع وزاري.

أولاً: دور مجموع الوزارات.

تقوم الوزارات كل على حدى بتحضير مشروع الميزانية خاص بدائرتها القطاعية، يعده مسؤول الوظيفة المالية (RFF) لكل دائرة وزارية حيث يتم إعداد مشروع تقديري بكامل النفقات والاعتمادات المتوقعة وذلك بالتنسيق مع مصالحها اللامركزية وكذا الهيئات تحت الوصاية وهذا وفقاً للتوجيهات والتعليمات التي تحددها وزارة المالية سالفاً في المذكرة المنهجية التي تسلمها لكافة الوزارات.

ثانياً: دور وزارة المالية

تتولى وزارة المالية تجميع كافة المشاريع الصادرة عن القطاعات الوزارية ثم تقوم بترتيبها ومطابقتها مع التعليمات الرئاسية، بحيث تجعلها منسجمة مع كل مؤشر أداء حسب كل برنامج وبرنامج فرعي ومواكبة للأهداف المدرجة في كل محفظة وزارية ثم يتم إعداد المشروع الأول للميزانية من طرف وزير المالية الذي يعرضه على الوزير الأول الذي بدوره يعرضه على مجلس الوزراء، وبعد مناقشته على مستوى المجلس ليضبط وزير المالية المشروع النهائي الذي يقدمه للمجلس الشعبي الوطني من أجل المصادقة عليه.

ثالثاً: الأجهزة والإدارات التقنية المساهمة في إعداد مشروع الميزانية.

تتمتع الإدارات التقنية التابعة لوزارة المالية بدور كبير في إعداد مشروع الميزانية نظراً لما لها من صلاحيات واسعة في هذا المجال.

1. المديرية العامة للميزانية:

تعد أهم جهاز مسؤول عن مشروع إعداد الميزانية حيث تكلف بتجميع طلبات الاعتمادات التي تقدمها الدوائر والقطاعات الوزارية وتكيفها مع التوجيهات الحكومية، ثم تقوم بتقدير الاعتمادات الضرورية لها.

2. المديرية العامة للضرائب والأملاك الوطنية والجمارك

تقوم هذه المديرية بعملية رصد الإيرادات العامة المتوقعة بالنظر إلى الإجراءات الجبائية والجمركية التي تقوم بها وكذا تلك المتعلقة بأملاك الدولة حيث تعتبر هذه المديرية الجهاز الرئيسي الذي يتولى إدخال الأموال إلى الخزينة العمومية.

3. المديرية المركزية للخزينة العمومية

تقوم الخزينة العمومية بوظائف كثيرة أهمها تسيير الأموال العمومية حيث تساهم الخزينة في جرد الأموال العمومية النهائية التي تشكل مصدر تمويل النفقات العمومية المدرجة في الميزانية العامة للدولة.

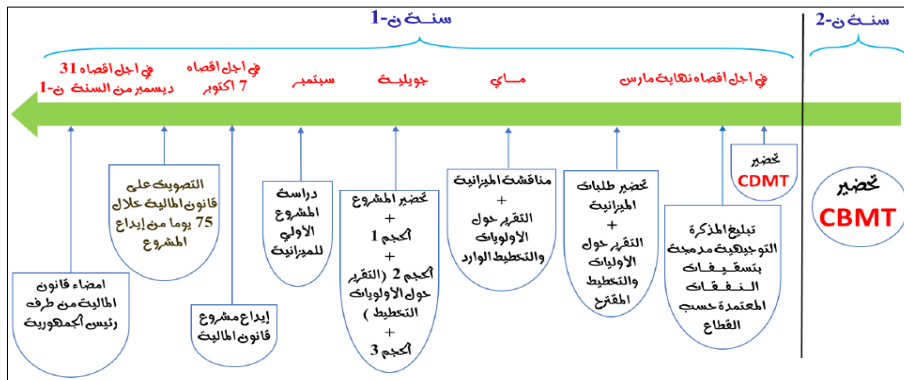
4. اللجنة العليا لتقييم المخاطر الميزانية والتحذير

تم انشاء هذه اللجنة لدى الوزير المكلف بالمالية وذلك لتقييم المخاطر الميزانية والتحذير وتختص في المجالات المتعلقة خصوصا بجوانب الاقتصاد الكلي، الدين العمومي، مساهمات الدولة (المؤسسات والشركات العمومية)، تمويل أنظمة الضمان الاجتماعي، مالية الجماعات المحلية. كما تتمثل مهامها كذلك في التعرف على المخاطر الميزانية المحتملة، التي يمكن أن تؤثر على المالية العامة، وتقييم احتمالية حدوثها، وترتيب أولوياتها، وتقييم آليات التحكم فيها.

المطلب الثاني: مراحل التخطيط وإعداد الميزانية

قد أولى القانون العضوي أهمية كبرى لمرحلة التخطيط وتحضير الميزانية لدورها الأساسي في تحسين قدرات الدولة فيما يخص تقديرات الميزانية، وذلك من خلال إدخال أدوات وميكانيزمات جديدة كالإطار الميزانياتي المتوسط المدى CBMT الذي يعتمد على السنتين الماليتين القادمتين (ن+1 و ن+2). وعليه تمر الميزانية بعدة مراحل متداخلة كما هو موضح في الشكل رقم 03.

الشكل رقم 03: رزنامة تحضير الميزانية



المصدر: الشامل في الإصلاح الميزانياتي في الجزائر، المديرية العامة للميزانية، ص 71.

يتطلب إعداد وتحضير الميزانية العامة إتباع أسس ومعايير إجرائية دقيقة تمر عبر ثلاثة مراحل مختلفة.

أولاً: مرحلة التوجيه الميزانياتي والتقدير:

1. التوجيه الميزانياتي:

يتم في هذه المرحلة تحضير وثيقتين أساسيتين هما: تقرير التوجيه ومذكرة التوجيه، حيث تقوم المديرية العامة للميزانية في الأشهر الأولى من كل سنة وبمساعدة كل المديريات العامة الأخرى التابعة لوزارة المالية، المجلس الوطني للتخطيط، البنك المركزي الجزائري، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، بإعداد تقريراً يوجه إلى مجلس الحكومة يتناول مختلف الاقتراحات الممكنة والمتعلقة بالتوجيهات التي يمكن أن تقوم عليها ميزانية الدولة للسنة المقبلة.

بعد تحديد التوجيهات والمؤشرات الاقتصادية الكبرى للبلاد من طرف الحكومة، تقوم مع نهاية شهر مارس، المديرية العامة للميزانية بإعداد المذكرة التوجيهية مدعمة بتسقيفات النفقات المعتمدة حسب كل محفظة وزارية وإرسالها إلى كافة الوزارات والهيئات العليا للدولة، أين تطلب فيها بإعداد التقارير حول الأولويات والتخطيط RPP، بالإضافة إلى كل من إطار النفقات المتوسط المدى CDMT، وكذا مخطط الالتزام بالنفقات PED.

2. تحضير طلبات الميزانية والتقدير:

تقوم مختلف الوزارات بعد استلامها لهذه المذكرة من وزارة المالية، بتبليغها إلى الهيئات والمديريات أو المؤسسات التابعة لها على مستوى الولايات، ليبدأ كل مسؤول عن الوظيفة المالية بعملية بتجميع وتقدير النفقات على مستوى الوحدات الإدارية المصغرة التابعة لكل وزارة.

انطلاقاً من هذه الوحدات أو المؤسسات يبدأ الإعداد والتقدير الفعلي للميزانية (من الأسفل إلى الأعلى)¹، بينما المراحل السابقة ما هي إلا مرحلة تحدد الإطار المنهجي والخطوط العريضة لهذه الوثيقة.

تشرع هذه المديريات في تجميع كل المعلومات المتعلقة بها لإعداد التقرير حول الأولويات والتخطيط المقترح، آخذة بعين الاعتبار كل من ميزانية التبريرية سنة الماضية وكذا إطار النفقات المتوسط المدى مبررة ذلك بملفات تبريرية داعمة.

1.1. تقدير الإيرادات:

إن تقدير الإيرادات يعد أسهل نوعاً ما من تقدير النفقات، لأن النفقات في الغالب هي تحصيل حاصل، أين كافة المتغيرات معلومة والتي غالباً ما تكون بتجميع البيانات بعد حصرها بينما الإيرادات التي غالباً ما هي إلا نسب مئوية من عناصر مجهولة لم تتحقق بعض منها ما يتعلق بالتقلبات الاقتصادية (ومن التقلبات الاقتصادية الدولية الجباية البترولية مثلاً التي تخضع لحجم المبيعات منها وكذا أسعارها) أو حتى المناخية (المحاصيل الزراعية) بالإضافة إلى أمور أخرى مثل التحايل أو التهرب الجبائي.

إذا فالإيرادات تعتمد بالدرجة الأولى على بيانات مستقبلية لأن عناصر الإيرادات من ضرائب ورسوم هي متغيرات تابعة لمتغيرات أخرى بدورها خاضعة للتقدير، فالضريبة تبقى رهينة تطور الظروف الاقتصادية التي يصعب حصرها.

إن الطريقة المتبعة في التقدير تتمثل في الاعتماد على آخر البيانات المتحصل عليها كأساس في تقدير الإيرادات السنة المقبلة مع إدخال عليها أثر التقلبات الاقتصادية المتوقعة².

وعند التقدير تؤخذ الأمور التالية بعين الاعتبار:

1 - حسين مصطفى حسين، "اقتصاديات المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية 1995، ص 82.

2 - المرسوم التنفيذي رقم 20-353 المؤرخ في 30 نوفمبر 2020، الذي يحدد العناصر المكونة لتصنيف إيرادات الدولة، الجريدة الرسمية رقم 73 سنة 2020.

- اعتبار آخر البيانات المتعلقة بتحصيل الإيرادات الجبائية للسنة الحالية كأساس للتقدير؛
- إدخال أثر معاملات التغير المتحصل عليها بناء على التنبؤات الاقتصادية للسنة المقبلة خاصة تلك المتعلقة بالنتائج الوطني؛
- إدخال أثر ما جاءت به آخر التعديلات التي أحدثت على التشريعات والتنظيمات المتعلقة بنظام الضرائب والتي حدث خلال السنة والتي لم تأخذ بعين الاعتبار سابقا؛
- الأخذ بعين الاعتبار أثر نقائص أو عيوب التحصيل الجبائي من التهرب والتحايل التي من شأنها التأثير سلبا على هذا التحصيل.

2.1. تقدير النفقات:

يبدأ تقدير النفقات العامة انطلاقا من صياغة اقتراحات الوزارة أو المؤسسة العمومية المعنية كما يلي:

■ بالنسبة للسنة المالية الأولى لإطار النفقات المتوسط المدى:

في ظل احترام سقف النفقات المبلغة من الوزير المكلف بالمالية في إطار المذكرة التوجيهية المتعلقة بإعداد المشروع التمهيدي لقانون المالية الذي ينوه بتقديرات الميزانيات المحددة ضمن الإطار الميزانياتي المتوسط المدى للسنة المالية المعنية، حيث يكتسي سقف النفقات المبلغ طابعا إلزاميا لهذه السنة المالية.

■ بالنسبة للسنتين الماليتين المواليتين على الأقل لإطار النفقات المتوسط المدى:

مراعاة معايير التطور المنسجمة مع الإطار الميزانياتي المتوسط المدى التي حددها الوزير المكلف بالمالية، وترتكز تقدير النفقات على اعداد المخططات السالفة الذكر والمتمثلة في كل من:

- إطار النفقات المتوسط المدى CDMT ؛
- تقارير حول الأولويات والتخطيط RPP؛
- مخطط الالتزام بالنفقات PED.

ثانيا: مرحلة تجميع البيانات بالوزارة الوصية:

تستلم الوزارات الوصية الوثائق الخاصة بالميزانيات التقديرية والمرفقة بالتقارير المذكورة سافا من طرف المديريات والمؤسسات التابعة وهذا في شهر أفريل، فتقوم بدراستها وتحليلها والتأكد من تطابقها مع التوجيهات والتعليمات من جهة وخطة العمل الموضوعية من طرف القطاع المعني في إطار برامج الحكومة من جهة أخرى، بالإضافة إلى ذلك تراعي النتائج الفعلية لتنفيذها من خلال دراسة مؤشرات الأداء ومدى ملاءمتها مع الأهداف المسطرة وهذا في حدود الاعتمادات المالية المخصصة وحالة الاقتصاد الوطني عموما.

وعلى هذا المستوى يمكن أن تكون بعض الأرقام محل خلاف هذه المصالح اللامركزية والإدارة المركزية (هذا حسب درجة إقناع التقارير التبريرية) وهنا يلجأ إلى التحكيم الداخلي الذي من شأنه إما تثبيت الأرقام الواردة في التقديرات أو تعديلها وهذا بعد التشاور مع المصالح المعنية.

ثم تليها عملية تجميع بيانات الميزانيات التقديرية على مستوى الوزارة الوصية فبعد معالجتها تضاف إليها تقديرات الإدارة المركزية وتوضح الوثيقة في شكل مشروع وزاري يطلق عليه المشروع التمهيدي للميزانية للمحافظة الوزارية المعنية وترفق هي الأخرى بتقرير تبريري خاص بها، وبعد مناقشتها وتوقيعها من طرف الوزير ترسل إلى وزارة المالية بصفتها تمثل الحكومة في المجال المالي¹.

1 - حسين الصغير، "دروس في المالية والمحاسبة العمومية"، دار المحمدية، الجزائر، 2001، ص 94.

ثالثاً: مرحلة تحضير المشروع التمهيدي لوزارة المالية

1. تجميع البيانات والدراسة الأولية بوزارة المالية:

تتولى كل وزارة بإرسال الوثائق المتعلقة بالمشروع التمهيدي إلى وزارة المالية وهذا خلال الثلاثي الثاني (أواخر شهر أفريل)، أين يتكفل المدير العام للميزانية بتوزيعها على مختلف المصالح التابعة له لتباشر بدراسة أولية لمشروع الميزانية الخاص بكل هيئة من حيث مطابقتها للتعليمات للتأكد من مدى تطابقها للأحكام التشريعية والتنظيمية السارية المفعول من جهة وكذا السياسة العامة للحكومة والأولويات التي وضعتها كل محافظة وزارية وكذا وملاءمتها والأهداف المسطرة من جهة أخرى مع إمكانية إدخال تعديلات في البعض منها وهذا بالتشاور مع القطاع المعني¹.

2. الدراسة المشتركة وجلسات التحكيم:

انطلاقاً من شهر ماي إلى غاية جوان تنعقد عدة اجتماعات تنسقيها بوزارة المالية تشرف عليها المديرية العامة للميزانية هدفها إعداد مشروع أولي للميزانية تضم ممثلي مختلف الوزارات المعنية من جهة والمكلفين بتقدير الميزانيات كممثلين عن وزارة المالية وهذا لتبرير ما جاء في مقترحاتهم.

حيث يتم في هذه الجلسات التطرق لكل النفقات المقترحة دون استثناء وتتوج بتثبيت الأرقام التقديرية. لتقوم بعدها المديرية العامة للميزانية بتحديد حجم الاعتمادات المالية لكل محافظة وزارية وهذا بعد أخذها بعين الاعتبار لبعض الأمور الأساسية مثل:

- توقعات الموارد المالية العادية التي تحددها مصالح الضرائب والجمارك وأملاك الدولة؛
- توقعات الجباية البترولية وكذا السعر المرجعي لبرميل البترول الذي حددت به مؤشرات الاقتصاد الكلي؛
- المعلومات والبيانات المقدمة من طرف مصالح الخزينة العمومية عن مجمل الأرصدة المحاسبية؛
- مؤشرات الاقتصاد الكلي على غرار الناتج الداخلي الخام، نسبة البطالة، سعر الصرف... الخ.

وبعد هذه المرحلة تقوم المديرية العامة للميزانية بتصنيف وتجميع البيانات في ميزانية واحدة مضافة إليها ميزانية وزارة المالية وإعداد التقرير التبريري المرافق لها.

يعرض المشروع التمهيدي للميزانية على الحكومة وكذا مجلس الوزراء وترفق بالتقرير الذي يضم تطور نفقات الوزارة على مدى 03 سنوات القادمة كما يوضح كل الأرقام المتعلقة بالتقديرات والتعديلات التي أجريت عليها حسب كل تصنيف حسب النشاط، حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات، حسب الوظائف الكبرى للدولة، حسب الهيئات الإدارية.

3. رئاسة الحكومة

تستلم رئاسة الحكومة المشروع التمهيدي للميزانية من وزارة المالية، وتقوم دراسة مضمونه والتأكد من جاهزيته شكلاً ومضموناً، وإن كان كذلك فترسل نسخ منه إلى كافة الوزارات وذلك لتحضير مناقشته في مجلس الحكومة الذي ينعقد في جلسة خاصة يقوم فيها كل وزير بالدفاع عن الأرقام المدونة في الميزانية التابعة لهيئته، وإن بقيت خلافات بين وزارة المالية و الوزارات المعنية فيتكفل رئيس الحكومة بالفصل فيها بصفة المسؤول الأول عن السياسة الميزانية التي اختارها والتي يرغب في تحقيقها، وبعد مناقشتها وإجراء التعديلات الممكنة وإضافة إليها المستندات التوضيحية يقدم المشروع لمجلس الوزراء برئاسة رئيس الدولة للموافقة عليه.

1 - محمد أمين أوكيل، "محاضرات في قانون الميزانية العامة"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان بجاية، 2015، ص 34.

رابعاً: مرحلة إقرار واعتماد مشروع الميزانية العامة للدولة.

يتم إيداع مشروع قانون المالية لدى السلطة التشريعية (البرلمان بغرفتيه) بغرض اعتماده تطبيقاً لقاعدة: "أسبقية الاعتماد على التنفيذ" وذلك حسب المراحل الأساسية التالية:

1. المناقشة:

بعد إيداع مشروع قانون المالية مرفقاً بجميع الوثائق المرتبطة به إلى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني، يقوم هذا الأخير طبقاً للقانون، وللوائح والأنظمة الداخلية للمجلس بإحالة على اللجنة البرلمانية المختصة بقطاع المالية والميزانية والتخطيط، لتقوم هذه الأخيرة بمناقشته مع ممثل الحكومة (وزير المالية)، وتنتهي أعماله بوضع تقرير تمهيدي تضمنه ملاحظاتها واقتراحاتها. يعرض هذا التقرير على المجلس الشعبي الوطني لمناقشته في جلسة عامة، تكون مناسبة لجميع النواب لطرح القضايا والمشاكل المتعلقة بالسياسة المالية ومدى الالتزام بتنفيذ قانون المالية الساري المفعول من طرف مختلف القطاعات والوزارات.¹

2. التعديل:

يمكن للنواب والحكومة وأعضاء اللجنة التقدم بإقتراح تعديلات مكتوبة أمام اللجنة المختصة ومناقشتها مع الوزير المعني، شريطة التقيد بأحكام الدستور التي تنص على أنه لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المقترح إنفاقها.²

في الجزائر يمكن للنواب والحكومة وأعضاء اللجنة التقدم بإقتراح تعديلات مكتوبة أمام اللجنة المختصة ومناقشتها مع الوزير المعني.³ كما يمكن للحكومة الاعتراض على التعديلات المقدمة، الأمر الذي قد يؤدي إلى مشاكل سياسية ودستورية.

3. التصويت:

تخول أحكام الدستور للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حق المناقشة والتصويت والمصادقة على موازنة الدولة، وخلافاً لقانون المالية القديم رقم 84-17 الذي كان يعرض مشروع الميزانية حسب القطاع والقطاع الفرعي وبصورة إجمالية، فإن أعضاء البرلمان وكذا أعضاء مجلس الأمة يمكنهم من خلال القانون العضوي الجديد دراسة مشروع الميزانية بالتفصيل، وتكون إيرادات الميزانية العامة للدولة وكذا النفقات بما فيها تلك المتعلقة بالحسابات الخاصة للخزينة موضوع تصويت إجمالي لما يضمنه من مجمل التوزيعات الدقيقة المفصلة لكل محفظة وزارية وهذا تطبيقاً لمبدأ الشفافية الكرس دستورياً.⁴

كما أن الدستور قد قيد البرلمان من حيث الاختصاص الزمني في المصادقة على قانون المالية حيث نص يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوماً من تاريخ إيداعه بتاريخ 07 أكتوبر من السنة الحالية.⁵

1 - المادة 138 من الدستور الجزائري.

2 - المادة 86 من القانون العضوي رقم 15-18.

3 - محمد سعيد فرهود، "مبادئ المالية العامة"، منشورات الجامعية، حلب سوريا، 1979، ص 92.

4 - المادة 77 من القانون العضوي رقم 15-18.

5 - المادة 71 من القانون العضوي رقم 15-18.

في حالة ما إذا كان تاريخ الصادقة على قانون المالية للسنة لا يسمح بتطبيق أحكامه بحلول تاريخ أول جانفي من السنة

المعنية¹:

- ✓ يستمر تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة بصفة مؤقتة حسب الشروط الآتية:
- بالنسبة للإيرادات، وفقا لنسب وكيفيات التحصيل السارية، تطبيقا لقانون المالية السابق،
- بالنسبة لنفقات المستخدمين ونفقات تسيير المصالح وأعباء ديون الدولة ونفقات التحويل، في حدود جزء من اثني عشر، شهريا وخلال مدة أقصاها ثلاثة (3) أشهر، من مبلغ الاعتمادات المالية المفتوحة بعنوان السنة المالية السابقة.
- بالنسبة لنفقات الاستثمار ونفقات العمليات المالية، في حدود ربع الاعتمادات المالية المفتوحة حسب كل وزارة وحسب كل أمر بالصرف كما تم توزيعها في السنة المالية السابقة.
- ✓ يستمر تنفيذ حسابات الارصدة للخزينة وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تكملها قبل بداية السنة المالية الجديدة.

خاتمة:

يعتبر القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية (LOLF) دستورا للمالية العامة في الجزائر، كما أنه يلعب دورا بارزا في اصلاح المالية العامة وتسييرها، وكذلك مدخلا مهما لإصلاح الدولة، أيضا بخصوص تعزيز دور مؤسساتها، لاسيما منها الرقابية في المجالين المالي والميزانياتي.

كما تمثل الميزانية العامة للدولة جزء من هذا الإصلاح الشامل حيث تعتبر الوسيلة المتعلقة بضبط الإيرادات العامة عند التحصيل والانفاق، وتهدف من خلال عملياتها إلى توفير الأموال العامة اللازمة لتسيير مختلف المرافق العمومية، لذا ينظر إلى دور الميزانية كموجه للاقتصاد ومحرك له وتحقيق الرفاهية ورفع مستوى دخل الفرد وتنفيذ المشاريع التنموية والاستراتيجية، وكونها الأداة التي تحقق الحكومة بواسطتها لأهدافها المختلفة، حيث تعتبر الميزانية العامة ركيزة أساسية وأداة استراتيجية لبعث الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.

وعليه، وفي ضل هذا الطرح يمكن صياغة مجموعة من التوصيات التي تتلخص فيما يلي:

- ضمان الانتقال السلس وسريان القانون العضوي الجديد، وذلك بتنفيذ الإصلاح تدريجيا، لتجنب الوقوع في فراغ قانوني جراء الغاء العمل بترسانة القوانين والأنظمة التي تحكم المالية العامة للبلاد؛
- ضرورة عودة المديرية العامة للميزانية الى جلسات التحكيم مع مصالح القطاعات اللامركزية والتي تم توقيفها منذ جائحة كورونا وهذا لزيادة ضبط بيانات الميزانية بأكثر دقة وشفافية وفعالية؛
- ضرورة إعادة النظر في إجراءات اعداد الميزانية العامة للدولة وكذا ضبط المهام والمسؤوليات بين مختلف الفاعلين والمسؤولين وكذا الأمرين بالصرف (الرئيسيين والثانويون)؛
- إقامة نظام معلوماتي فعال يربط بين مختلف مراحل دورة الميزانية من الإعداد التحضير، التنفيذ، تسليم الحسابات، الرقابة يسمح للمسيرين من تتبع كافة تطورات الميزانية العامة؛
- تعزيز مبدأ المساءلة وإلزام المسؤولين المكلفين بإعداد الميزانية بوضع إجراءات وبيانات ضبط بيانات الميزانية العامة مع ارسال تقارير في ذلك لتعزيز إجراءات الشفافية.

قائمة المصادر والمراجع:

أ- النصوص القانونية:

- القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم؛
- المرسوم التنفيذي رقم 335-20 المؤرخ في 22 نوفمبر 2023 الذي يحدد كفاءات تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى؛
- المرسوم التنفيذي رقم 20-353 المؤرخ في 30 نوفمبر 2020، الذي يحدد العناصر المكونة لتصنيف إيرادات الدولة، الجريدة الرسمية رقم 73 سنة 2020؛
- المرسوم التنفيذي رقم 20-335 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، يحدد كفاءات تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي متوسط المدى، الجريدة الرسمية رقم 78، سنة 2020؛
- المرسوم التنفيذي رقم 20-403 المؤرخ في 29 ديسمبر 2020، يحدد شروط نضج وتسجيل البرامج، الجريدة الرسمية رقم 80 سنة 2020؛

ب- الكتب:

- جمال لعامرة، "منهجية الميزانية العامة في الجزائر"، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2001؛
- حسين مصطفى حسين، "اقتصاديات المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية 1995؛
- حسين الصغير، "دروس في المالية و المحاسبة العمومية"، دار المحمدية، الجزائر، 2001؛
- علي زغود، "المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004؛
- محمد سعيد فرهود، "مبادئ المالية العامة"، منشورات الجامعية، حلب سوريا، 1979.
- محمد أمين أوكيل، "محاضرات في قانون الميزانية العامة"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان بجاية، 2015؛

ج- المقالات:

- أمين صابة، "دراسة تحليلية للقانون العضوي الجديد رقم 18-15 وأهميته في تحسين أداء القطاع العام في الجزائر" المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 08، العدد رقم 01، الجزائر، 2020.

هـ- التقارير:

- وثيقة رسمية من وزارة المالية "القانون العضوي لقوانين المالية" المديرية العامة للميزانية، وزارة المالية، 2017.
- تقرير وزارة المالية، "عرض أسباب القانون العضوي رقم 18-15"، وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، أبريل 2018؛

القانون العضوي 15/18 المضمون والأهداف وتوجهاته الكبرى

Organic Law 18/15: Content, objectives and major directions

ط.د/ بحري بوزيد *

جامعة عباس لغرور خنشلة

bahri.bouزيد@univ-khenchela.dz

د/ معمرى عبد الرشيد

جامعة عباس لغرور خنشلة

maameri.abderachid@univ-khenchela.dz

ط.د/ أيڤال عبد الناصر

جامعة محمد الشريف مساعديّة سوق أهراس

a.aidel@univ-soukahras.dz

ملخص:

من أجل إرساء مبادئ الحوكمة في تسيير المال العام من خلال احترام قواعد المساءلة والشفافية والتشاركية، الذي أملته التغيرات الحديثة في المحيط ، ما كان مدعاة لتحديث النظام القانوني المالي القديم 84-17 وتعويضه بالقانون العضوي لقوانين المالية رقم: 18-15، الذي من خلاله يتم تفعيل تحسين القطاع العمومي في الجزائر، من خلال ما يتركز عليه من أهداف وتوجهات .
تهدف هذه الدراسة الى تسليط الضوء على القانون العضوي رقم 15/18 السالف ذكره من حيث تعريفه من خلال استعراض الابواب المتضمنة في ثناياه وبيان أهدافه الرئيسية والتوجهات الكبرى التطبيقية المرافقة
كلمات مفتاحية: القانون العضوي ، المالية، الاهداف، التوجهات.

Abstract:

In order to establish the principles of governance in the management of public funds through adherence to the rules of accountability, transparency, and participation, which have been necessitated by recent changes in the environment, it became essential to update the old financial legal system (Law 84-17) and replace it with the organic law of financial laws No. 18-15. This law aims to activate the improvement of the public sector in Algeria, based on its objectives and major orientations.

Keywords: organic law, finance, objectives, trends.

ان عدم كفاءة النظام المعلوماتي. تبعا لقصور النظام المالي السابق 84-17 فقد اتجه الرأي العام الحديث الى ضرورة تطوير القانون الاساسي للميزانية وذلك بالغاء بعض أحكام القانون 84/17 بتغييره بالقانون العضوي لقوانين المالية رقم: 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018¹، الذي يتماشى واليات التصرف الاداري والمالي الحديث.(مولود.2010.صفحة85)

تتجلى أهمية القانون العضوي رقم 18/15 السالف ذكره أهمية علمية و عملية ، من خلال كونه يشكل الاطار القانوني الجديد للميزانية ودستورها المالي، اذ يكرس الاصلاح المعملق للتسيير العمومي من خلال استراتيجية قوامها : تحديد الاهداف المبتغاة و الواجب الالتزام بها وكذا تكريس الرقابة على أداء الميسيرين .

تهدف هذه الدراسة في جانبها الموضوعي الى تسليط الضوء على مضمون القانون العضوي لقوانين المالية رقم 18-15 و آليات تكريسه لاصلاح التسيير العمومي في الجزائر لدى مختلف الدوائر الوزارية والمؤسسات العمومية .

في سبيل تحقيق هدف الدراسة ارتايت طرح اشكالية مفادها : ما مضمون القانون العضوي لقوانين المالية رقم: 18/15 وما أهدافه وتوجهاته؟

اعتمادا على المنهج الوصفي التحليلي، الى جانب المقارن كلما دعت حاجة البحث الى ذلك، حاولت الاجابة عن الاشكالية المطروحة وفق خطة ثنائية تعلق المطلب الاول منها تعريف القاسمت الدراسة الدراسة الذي اقتضته الدراسة عند المقارنة بين القانون 84/17 نون العضوي 18/15 وفيصل التفرقة بينه وبين القانون 84/17 الملغاة بعض أحكامه بالقانون العضوي 18/15 محل الدراسة ، بينما تضمن المطلب الثاني : أهداف القانون العضوي لقوانين المالية رقم 18/15 وتوجهاته الكبرى ، من خلال المتن الموالي:

المطلب الاول : الاطار المفاهيمي للقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية رقم 18/15

نستعرض في هذا المطلب تعريف القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية رقم 18/15 (فرع أول) ومبررات سنه (فرع ثان)

الفرع الاول تعريف القانون العضوي لقوانين المالية:

يضم القانون العضوي لقوانين المالية رقم: 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 في طياته 91 مادة موزعة على 6 أبواب ، يختص الباب الأول منه بأحكام عامة يضم 11 مادة بينما تمثل المواد من 89 الى 91 الباب السادس بعنوان أحكام ختامية وانتقالية ، في حين جاءت الأبواب الباقية تباعا وفق العناوين التالية :

- الباب الثاني بعنوان موارد الدولة وأعبائها وحساباتها من المادة 12 الى المادة 68 الموزعة على 3 فصول يتضمن الاول منها موارد الميزانية واهدافها (المواد من 14 الى 37) المقسم بدوره الى فرعين يشمل الاول موارد الميزانية (المواد من 15 الى 21) ويعني

1 - القانون العضوي رقم 18/15، المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المعدل والمتمم، يتعلق بقوانين المالية ، ج ر ج ج، عدد 53، الصادر بتاريخ : 2018/09/02 ، تم التصويت على هذا القانون من طرف مجلس الامة بتاريخ 2023/11/30.

الثاني بأعبائها في المواد من 22 إلى 37 ثم تخصيص الإيرادات في الفصل الثاني المتضمن المواد من 38 إلى 58، ليتناول الفصل الثالث موارد الخزينة وأعبائها (المواد من 59 إلى 64) ويخصص الفصل الرابع في المواد من 65 إلى 68 لحسابات الدولة ، بينما خصصت المواد من 12 إلى 13 لموارد ميزانية الدولة وأعبائها المقسمة إلى موارد وأعباء خاصة بالميزانية و موارد وأعباء خاصة بالخزينة¹ وموارد الدولة المباشرة التي يمكن أن تخصص بصورة مباشرة و على وجه الجواز للجماعات الإقليمية و كذا هيئة الضمان الاجتماعي أو أي شخص معنوي يشارك في الخدمة العمومية².

- الباب الثالث جاء بعنوان مشاريع قوانين المالية وتقديمها والمصادقة عليها والذي تعلق به ثلاث فصول تناول الأول موضوع تحضير مشاريع قوانين المالية وتقديمها والمصادقة عليها في المواد (69-74)، وخصص الثاني للوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية في المواد (75-76)، في حين عنون الفصل الثالث لمسألة المصادقة على قوانين المالية في المواد (77-78).

- الباب الرابع نظم عملية تنفيذ الميزانية في المواد (79-85)

- الباب الخامس خصص للقانون المتضمن تسوية الميزانية من خلال المواد من 86 إلى 88.

الفرع الثاني مبررات تبني القانون العضوي 15/18 لقوانين المالية:

لم يكن الغاء بعض أحكام القانون العادي للمالية رقم 17/84 بموجب القانون العضوي لقوانين المالية رقم 15/18 وليد الصدفة، بل أملت مبررات داخلية (أولا) وأخرى (خارجية) نستعرضها كما يلي:

أولا: الأسباب الداخلية لتبني القانون العضوي لقوانين المالية 15/18

تمخض تبني القانون العضوي لقوانين المالية 15/18 عن الأسباب الداخلية الموالية:

1- ضرورة التطابق مع أحكام الدستور

وفق أحكام المادة 141 من الدستور، "يفرض طابع القانون العضوي نفسه على المستوى القانوني، إذ يعد الدستور القانون العضوي الخاص بقوانين المالية من القوانين العضوية، وبالتالي سيصبح له من الناحية القانونية قيمة أكبر من تلك التي تتمتع لعبها قوانين المالية نفسها. وعليه تبقى مراجعة القانون 84/17 وتبني القانون 15/18 ضرورة ملحة تتطلبها متطلبات الشكلية الدستورية، ولضمان تطبيق أحكام الدستور والمحافظة على الأمن القانوني تحدد قوا عد الاختصاص في الميدان المالي والميزاني مراعاة لحسن تسيير المالية العامة والوصول لتحقيق الرشادة في إنفاق المال العام.

1 - المادة 12 من القانون العضوي رقم 15/18، المؤرخ في : 2018/09/02، يتعلق بقوانين المالية، ج ر ج ج، عدد 53، الصادر بتاريخ: 2018/09/02، ص10.

2 - المادة 13، نفس المرجع والصفحة.

- 50 -

المراقب المالي والمحاسب العمومي والمفتشية العامة للمالية ولجان 176 الصفقات العمومية إلا ان هذا لم يحد من انتشار الاختلاس وسوء التسيير للمال العام¹. لهذا يعتبر أسلوب التسيير العمومي الجديد الأسلوب المناسب لإدارة المؤسسات العمومية بتقنيات ومنهج تطبق بنجاح في القطاع الخاص حيث يقوم هذا النموذج على تحسين مستوى الأداء داخل المؤسسات العمومية من خلال إصلاح أنماط التسيير فيها، و كذلك ترشيد استغلال الموارد العمومية.

2- مواكبة تحديات العولمة وضغوطات المؤسسات الدولية

من خلال منح البنوك والمؤسسات المالية استقلالها التام وحرية إدارة أنشطتها المالية لمواكبة العولمة المالية . اتجهت الجزائر إلى إصلاح المالية العامة في سياق مواصلة الاصلاحات المالية والاقتصادية حيث بدأت في التعاون مع الهيئات الدولية المالية حيث حصلت الجزائر على قرض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير تحت رقم 7074 في 2001 ،والذي وافقت الجزائر من خلاله على الشروع في اصلاح ميزانياتي يهدف إلى تحديث و عصرنه هياكل الدولة ومن أجل الانفتاح على الأسواق العالمية وتعزيز إرادتها وتنويعها لمحاولة التوازن بين الإيرادات والنفقات ، تحت ما يسمى بالقاعدة الشرطية التي يطبقها صندوق النقد الدولي.

المطلب الثاني: أهداف القانون العضوي الجديد لقوانين المالية وتوجهاته الكبرى:

بعد استعراض التعريف بالقانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية العامة بابرار المحاور الكبرى التي جاء بها ، نحاول من خلال ذلك بيان أهدافه

الفرع الأول: الأهداف الرئيسية للقانون العضوي لقوانين المالية:

يهدف القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية إلى تحقيق جملة من الأهداف أهمها:

* إصلاح وعصرنه اطار التسيير العمومي عن طريق :

- توجيهه نحو النتائج لتحقيق الفعالية المراد الحصول عليها.

- احاطة الوثائق الميزانية بقطاع الشفافية من خلال تكريس المقروئية الواسعة لها.

* تحسين عرض ميزانية الدولة وتفعيل طرق التقييم والتصويت على قوانين المالية للبلد.

* تعزيز الاعلام والمراقبة البرلمانية على المالية العامة

* التطوير الفعال للنظام المحاسبي للدولة وترشيد النفقات العمومية المرتبطة بالتسيير .

* تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص : أدت الأزمات المالية المتكررة إلى التفكير في صيغ جديدة للشراكة بين القطاعين العام والخاص في محاولة لحل مشكلة تمويل المرافق العامة عن طريق التنازل عن بعض المهام لصالح الأفراد عن طريق الشراكة - . إن

1 - عقّال جابر وعموم خديجة، مستجدات القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية، مذكرة ماستر، ميدان الحقوق والعلوم السياسية، حقوق، تخصص قانون اقتصادي عام، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2020-2021، ص 15.

المنظمات الدولية تلزم الدول المستفيدة من القروض بإحداث تغييرات جذرية في هياكلها الاقتصادية¹ وذلك في ظل توجه نحو نظام السوق الحر سواء داخليا أو خارجي

الفرع الثاني: التوجهات الكبرى للقانون العضوي لقوانين المالية

للقانون العضوي مجموعة من التوجهات الكبرى تتمثل فيما يلي:

أولاً: دعم التوازن الهيكلي للميزانية

التزمت الدولة في إطار اصلاحاتها بمجموعة من الاعمال تهدف الى ترشيد النفقات العمومية لاسيما تلك المرتبطة بالتسيير، وعليه يتكفل القانون العضوي لقوانين المالية بتمويل ميزانية التسيير كاملة بواسطة العائدات العادية بغرض ضمان تحقيق الاستدامة والاستمرارية الميزانية، وعلى هذا الاساس قررت الحكومة ادراج قوانين البرمجة وكذا برامج عمل الحكومة التي سيتم تغطيتها من ميزانية الدولة ضمن الاطار الموازي متعدد السنوات والتي يمكن تنفيذها لكن دون تجاوز سقف الاغلفة المالية الكلية المسموح بها في قوانين المالية.

ثانياً: المقاربة الميزانية على المدى المتوسط

كرس القانون العضوي لقوانين المالية رقم 18-15 المقاربة الميزانية على المدى المتوسط، حيث نص في المادة الخامسة منه على انه "يتم تأطير ميزانياتي متوسط المدى على كل سنة من طرف الحكومة بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية. في بداية اجراء إعداد قانون المالية. ويحدد للسنة المقبلة والسنتين تقديرات الإيرادات والنفقات ورصيد ميزانية الدولة وكذا مديونية الدولة عند الاقتضاء " وهذا ما أشار إليه السيد وزير المالية في عرضه بمناسبة عرضه للقانون على مجلس الأمة للمصادقة حيث أشار الى أنه من خلال هذا القانون يحدد قانون المالية بالنسبة لكل سنة - على وجه الخصوص - طبيعة ومبلغ وتخصيص موارد وأعباء الدولة، مشيراً إلى أنه بموجب هذا القانون يحدد مبلغ الاعتماد المالية التي يتم تخصيصها سنوياً لكل وزارة ولكل مؤسسة عمومية، بما في ذلك الهيئات البرلمانية².

اعتمد المشرع هذه المقاربة، لأنها تعبر بصورة واضحة عن المحاور الكبرى والالتزامات المستقبلية للدولة فيما يخص تقديرات الإيرادات ونفقات الدولة على مدى يجاوز السنة، وبالتالي يقدم الإطار المتعدد السنوات نفس التفصيل المستوى من التفصيل للميزانية السنوية اضافة الى انه يشمل تقدير سقف الإيرادات والنفقات الكلية للثلاث سنوات القادمة.

1 - جابر عقال وخديجة عمومن، مرجع نفسه، ص18.

2 - انظر في ذلك : أعضاء مجلس الأمة يصوتون على القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم ، مرجع سابق، تاريخ الاطلاع:

2024/10/17، الساعة: 17 و20د

ثالثا: الانتقال من الموازنة القائمة على أساس الوسائل في التسيير إلى الموازنة القائمة على أساس النتائج

لما كان التسيير المبني على النتائج أسلوب فعال لتحسين الأداء الحكومي على مستوى موازنة الدولة منذ تحضيرها إلى غاية تنفيذها¹، فقد صار من التوجهات الكبرى للقانون العضوي لقوانين المالية رقم 15/18، اذ يقوم هذا الأسلوب على مجموعة من المرتكزات هي :

1- التسيير بواسطة البرامج لنفقات التسيير ونفقات التجهيز:

يتميز بمجموعة من الميزات فهو:

- يعتمد على تقسيم الأنشطة إلى برامج ومشاريع، ويتم تخصيص الموارد لكل برنامج بناءً على أهداف محددة ونتائج مرجوة،
- يوفر رؤية واضحة لأداء كل برنامج بشكل فردي، مما يسهل عملية اتخاذ القرارات وتحديد الأولويات بناءً على النتائج المحققة.
- يتيح للمؤسسة توجيه الموارد بمرونة وكفاءة أكبر لتحقيق الأهداف الاستراتيجية.
- تعزيز الشفافية في استخدام الموارد.
- تحسين التحكم في المصاريف وزيادة الكفاءة.
- تعزيز القدرة على التخطيط الاستراتيجي على المدى الطويل.
- تسهيل تقييم أداء البرامج والمشاريع بشكل مستمر.

2- تقييم الأهداف المسطرة بواسطة استعمال مؤشرات الأداء الموضوعية مسبقا

تقييم الأهداف المسطرة باستخدام مؤشرات الأداء التي تم تحديدها مسبقاً هو عملية تهدف إلى قياس مدى تحقيق الأهداف بشكل موضوعي ودقيق. يتيح هذا النهج للمؤسسات تتبع أدائها واتخاذ قرارات تستند إلى بيانات ملموسة. يعتمد هذا التقييم على استخدام مؤشرات الأداء الرئيسية (Key Performance Indicators - KPIs) التي تعكس الأداء الفعلي بالمقارنة مع الأهداف المحددة.

1- عبد السميع روية، التسيير المبني على النتائج... أسلوب فعال للانتقال من التركيز على الوسائل في موازنة الدولة الى التركيز على النتائج، ابحاث اقتصادية وادارية، العدد 23، جوان 2018، جامعة محمدخضير بسكرة، ص 145.

3- إعداد الميزانية وفقا لبرامج تركز على تحقيق النتائج:

إن الجديد الذي جاء به القانون العضوي لقوانين المالية فيما يتعلق بتنظيم الميزانية تمثل في مجموعة من المحاور ومن أهم هذه المحاور هي إعداد الميزانية وفقا لبرامج تقوم على منطق النتائج¹، وهذا يعني أنه بدلا من الإعتماد على النظام الميزاني الحالي الذي يعمل على تقسيم الإعتمادات حسب الأبواب والقطاعات أو الفصول فإنه تم إعتماد صيغة جديدة تركز على توزيع الإعتمادات على أساس البرامج، وستسمح هذه الصيغة لمختلف الدوائر الوزارية والمصالح الحكومية ببرمجة كل العمليات التي تدخل في نطاق مسؤوليتها، حيث أن البرامج تشمل مجموع الإعتمادات المالية الموجهة لتنفيذ نشاط معين أو مجموعة متناسقة من الأنشطة لنفس الوزارة والتي تربط بإهداف محددة ودقيقة طبقا للنتائج المنتظرة والتي تكون موضوع التقييم. كما تجدر الإشارة إلى أن هذه البرامج تنقسم بدورها إلى برامج فرعية وإلى أنشطة وأنشطة فرعية. وبالتالي فإن هيكلية الميزانية الجديدة في أي قطاع ستصبح كما يلي:

غلاف مالي — البرامج — برامج فرعية — الأنشطة

4- ثنائية الحرية المسير ومسؤولية:

سيتمتع في ظل القانون العضوي لقوانين المالية 15/18 كل من المسيرين و الآمرين بالصرف ومسؤولي البرامج بقدر واسع من الحرية في التسيير واتخاذ القرار لكن مقابل تحملهم مسؤولية أكبر في تحقيق الأهداف الموضوعة تحت تصرفهم². مع إلزامية إعداد تقارير أكثر دقة عن تسيير أدائهم والتي تكون مرفقة بمؤشرات الأداء وهذا ما سيضفي المرونة في التعامل، وتتحقق كذلك هذه الحرية من خلال عملية نقل الإعتمادات حيث يصبح النقل من قبل المسيرين المسؤولين ممكنا من برنامج إلى آخر على مستوى نفس الوزارة أو المؤسسة العمومية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعني، وفيما يخص تحويل الإعتمادات المالية مابين برامج وزارات أو مؤسسات عمومية مختلفة بموجب مرسوم رئاسي فإنه يتخذ بناء على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية ووزراء القطاعات أو مسؤولي المؤسسات العمومية المعنيين، ويتم إبلاغ البرلمان، وتجدر الإشارة هنا أن نسبة التحويل والنقل المرخص بها قانونيا لا بد أن لا تتعدى نسبة 20 بالمئة من الإعتماد الأصلي.

5- توحيد الميزانية ووضع مدونات الميزانية:

احتراما لمبدأ وحدة الميزانية، فإن تحديث الممارسات المالية الحالية يستدعي دمج ميزانيتي التسيير والاستثمار في وثيقة واحدة، عن طريق وضع هيكلية جديدة للميزانية في القطاعات وتقسيمها نحو البرامج التي تعكس السياسات العامة.

جاء هذا التصنيف الجديد المنصوص عليه في القانون العضوي لقوانين المالية، لتكريس عدة أهداف أهمها:

- تصحيح الاختلالات التي يشوبها التصنيف الحالي

1 - المادة 2 من القانون العضوي رقم 15/18 يتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

2- بوشعور راضية، الموارد البشرية وابعادها الاستراتيجية في تحقيق الاداء المتوازن، مجلة دفاتر اقتصادية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 2، العدد 01، 2011/03/1، ص 40.

- تمكين نواب البرلمان من قراءة الوثائق المتعلقة بميزانية الدولة بسهولة ، عن طريق المشاريع السنوية للاداء (les PAP)¹ ، وهي مجموعة من الوثائق التي ترافق مشروع الميزانية عند عرضه على البرلمان²

- تمكين نواب البرلمان من تقييم الأهداف المسطرة من هذه العملية مقارنة بطبيعتها الاقتصادية صوب النتائج المعلنة. -
التوزيع المفصل للأغلفة المالية بموجب مرسوم طبقا للمدونة الجديدة وبالاعتماد على التصنيفات المنصوص عليها في القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 الذي من شأنه تسهيل معرفة المركز المالي في قانون المالية حيث يغدو أكثر وضوحا وشفافية ومقروئية، وعليه يمكن تلخيص التصنيف³ .

خاتمة

يعكس القانون العضوي لقوانين المالية رقم: 15/18 انتقال الدولة الجزائرية من نمط التسيير التقليدي للميزانية الى نمط الميزانية المستندة الى أسلوب النتائج، ومن النتائج المتوصل اليها من خلال هذه الورقة نذكر:

-الجزائر لم تعدل القانون 84-17 رغبة منها في تحديث منظومتها التشريعية ، بل كان ذلك جاء نتيجة حتمية فرضتها ضرورة الإصلاح الميزانياتي والمتطلبات الداخلية والخارجية.

-القانون العضوي الجديد جاء بأحكام جديدة لعصرنة الميزانية أهمها التوجه نحو ميزانية البرامج والأداء الموجهة بالنتائج، من خلال الشروع في اتخاذ مجموعة من الاصلاحات المؤسسية والقانونية لخلق بيئة ملائمة تتماشى مع مبادئ التسيير الحديث.

وتبعاً لهذه النتائج فاني اقترح:

-القيام بدورات مكثفة للأعوان المكلفين بتحضير وتنفيذ الميزانية العمومية والرقابة عليها من أجل ضمان التطبيق السليم له، باعتباره قانونا جديدا.

-صياغة النصوص التنظيمية لهذا القانون التي لم تصدر بعد.

1 - Projets annuels de performance.

2 - عبد السميع رونية ، التسيير المبني على النتائج ...أسلوب فعال للانتقال من من التركيز على الوسائل في موازنة الدولة الى التركيز على النتائج ، مرجع سابق ، ص 164.

3 - ميزانيات غرفتي البرلمان والمحكمة الدستورية لا تخضع للتصنيف حسب النشاط (برنامج وبرنامج فرعي والنشاط والنشاط الفرعي) بما أنه سيتم استعمال التخصيصات الخاصة فيها بدلا من الاعتمادات المالية المتعلقة أساسا بمحافظ البرامج، انظر في ذلك : www.mf.gov.dz ، تاريخ الاطلاع: 2024/10/17، الساعة: 17 و20د

قائمة المصادر والمراجع:

أ- النصوص القانونية

- 1- القانون العضوي رقم 15/18، المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المعدل والمتمم، يتعلق بقوانين المالية، ج ر ج ج، عدد 53، الصادر بتاريخ : 2018/09/02 .

ب- الكتب

- 1- فاطمة الزهراء عيودوي، الحوكمة رهان استراتيجي لترشيد الإنفاق العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم والسياسات الاقتصادية، العدد 2016، 07 .

د- الأطروحات والمذكرات

- 1- عقال جابر وعموم خديجة، مستجدات القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية، مذكرة ماستر، ميدان الحقوق والعلوم السياسية، حقوق، تخصص قانون اقتصادي عام، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2020-2021.
- 2- عبد السميع رويبة، التسيير المبني على النتائج... أسلوب فعال للانتقال من من التركيز على الوسائل في موازنة الدولة الى التركيز على النتائج، ابحاث اقتصادية وادارية، العدد 23، جوان 2018، جامعة محمدخير بسكرة، ص 145.

هـ- المقالات

- 1- بوشعور راضية، الموارد البشرية وابعادها الاستراتيجية في تحقيق الاداء المتوازن، مجلة دفاتر اقتصادية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 2، العدد 01، 2011/03/1، ص 40.

و- المواقع الالكترونية

www.mf.gov.dz

دور المراقب الميزانياتي في ظل القانون العضوي 15-18 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية
The role of the budgetary controller under the amended and supplemented
Organic Law 18-15 related to Finance Laws

د/ أحمد تقي الدين عرايسية ، د/جدي مراد

1 كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة علي لونيسي البلدة 2 (الجزائر)، a.araisia@univ-blida2.dz

2 كلية الحقوق جامعة عباس لغرور خنشلة (الجزائر) djeddi_mourad@yahoo.fr

ملخص:

مشاريع الالتزامات بالنفقات محل الرقابة لدى المراقب الميزانياتي تتوج بمنح التأشيرة لَمَّا تكون مطابقة للتشريع والتنظيم المعمول بهما، أما المخالفة منها لمبدأ المشروعية فيصدر بشأنها مذكرة رفض مؤقتة أو نهائية، في حدود الدور والاختصاصات الأصيلة التي يتمتع بها المراقب الميزانياتي وتحت سلطة رقابة المديرية العامة للميزانية.

يهدف هذا البحث إلى إبراز دور المراقب الميزانياتي في منح التأشيرة وإصدار الرفض في ظل رقمنة الإدارة وإصلاح الميزانية، وتطبيقات القانون العضوي للمالية 15-18 المعدل والمتمم والتنظيم المرافق له.

الكلمات المفتاحية: المراقب الميزانياتي، الالتزام بالنفقات، الرفض المؤقت، التأشيرة.

Abstract:

Projected expenditure commitments subject to control by the Budget Controller give rise to the granting of a visa provided that they comply with the legislation and regulations in force. As for those who violate the principle of legality, a temporary or definitive rejection note will be issued to them. , under the authority and control of the General Directorate of the Budget.

This research aims to highlight the authority of the budget controller in granting visas and issuing refusals in light of budget reform and modernization.

Keywords: budgetary Controller; Expenditure Obligation; Temporary refusal; visa.

مقدمة:

إن المهام المسندة للمراقب الميزانياتي في ظل التشريع والتنظيم المعمول بهما ولاسيما بعد توجه الدولة إلى عصنة قطاع المالية وتطبيق تجربة ميزانية الأهداف وتحقيق النتائج من خلال اصدار القانون العضوي 18-15 والقانون المالية لسنة 2023، والتنظيمات الأخرى التي أعادت بناء المنظومة المالية من جديد، ومنحت المراقب الميزانياتي دورا أساسيا في الرقابة على تنفيذ الميزانية وأكسبته مكانة مهمة في ترشيد النفقات والتطبيق السليم للتشريع والتنظيم الماليين المعمول بهما، وجعلت منه مستشارا أساسيا لجميع العمليات التي يقوم بها الأمر بالصرف في مجال تنفيذ الميزانية.

وبالتالي فإن المهام الأساسية للمراقب الميزانياتي تتركز على مجموعة من القوانين والنصوص التنظيمية التي تسمح له بممارسة مهامه في إطار مبدأ المشروعية، وفي حدود المؤهلات والاختصاصات التي يتمتع بها، وتسمح له بالتدقيق في الالتزامات بالنفقات المعروضة عليه خلال السنة المالية، والتي قد تحظى بمنحها التأشيرة إذا كانت مطابقة للتشريع والتنظيم المعمول بهما، أو رفضها في الحالة المخالفة لذلك، وهو ما أكد عليه المشرع الجزائري سواء قبل أو بعد صدور قانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية والتنظيم المرافق له.

وعليه فإن عملية منح التأشيرة للنفقات الملتمز بها من طرف الأمرين بالصرف خلال السنة المالية مسألة ضرورية جدا، من أجل صرف الاعتمادات المالية الممنوحة في إطار الميزانية المعتمدة، وتلبية حاجيات الجمهور وتحقيق المصلحة العامة، تقابلها في ذلك مسألة رفض منح هذه التأشيرة التي تعد هي أيضا آلية لتصويب المخالفات التي يقع فيها الأمر بالصرف أثناء تقديم التزاماتهم بالنفقات والتي تقع غير مطابقة للتشريع والتنظيم المعمول بهما باعتبارهم مسؤولين عن هذه المخالفات.

ضمن هذا الإطار يمكن طرح التساؤل كيف عالج التشريع والتنظيم مسألة منح التأشيرة والرفض المؤقتة والنهائية في ظل قوانين إصلاح وعصنة الميزانية، كأحد المهام الرقابة الأساسية التي يضطلع بها المراقب الميزانياتي، إلى جانب مهامه الاستشارية؟ نعالج ذلك في محورين أساسيين تتناول في المحور الأول الدور الرقابي للمراقب الميزانياتي على النفقة الملتمز بها، ثم مآل الرقابة المسبقة على النفقة الملتمز بها في محور ثان.

المحور الأول: الدور الرقابي للمراقب الميزانياتي على النفقة الملتمز بها

تعتبر تأشيرة المراقب الميزانياتي واقعة قانونية تثبت مشروعية النفقة، وسلامتها من الناحية القانونية والإجرائية، تكسبها قوة قانونية تسمح بتقديمها أمام المحاسب العمومي لتنفيذها وإتمام عملية تسوية النفقة، في حدود العمليات الخاضعة لتأشيرة المراقب الميزانياتي، مع مراعاة العناصر الواجب توفرها أثناء فحص النفقة الملتمز بها، وهذا بحسب ما حدد المرسوم التنفيذي 92/414 المعدل والمتمم، والتعليمية الوزارية 9858 المتعلقة بكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية بعنوان نفقات ميزانية الدولة.¹

يمارس المراقب الميزانياتي صلاحياته الرقابية عن طريق منح التأشيرة على بطاقات الالتزام بعد التحقق من الشروط القانونية والتنظيمية وفي الآجال القانونية المحددة، وفي إطار تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بمراقبة النفقات الملتمز بها،² وضمن المجالات التي يختص بها ونبين ذلك في الآتي:

1 التعليمية الوزارية رقم 9858 المؤرخة في 15 ديسمبر 2022 المتعلقة بكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية بعنوان نفقات ميزانية الدولة، للإشارة أن الرقابة الميزانية تمثل أحد أنواع الرقابة الإدارية التي يمارسها المراقب الميزانياتي تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية، والتي تهدف إلى إخضاع الالتزامات إلى التشريع والتنظيم المعمول بهما بشكل عام بحسب ما نصت عليه المادتين 99، 103 من قانون المحاسبة العمومية

1 المادة 10 من المرسوم التنفيذي 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011، المتعلق بمصالح المراقبة المالية، جريدة رسمية عدد 64.

الفرع الأول: العمليات الخاضعة لتأشيرة المراقب الميزانياتي

تدور العمليات الخاضعة لتأشيرة المراقب الميزانياتي حول الالتزام بالنفقة العمومية كمرحلة أولى، يقوم بها الأمر بالصرف على مستوى الرقابة الميزانانية لإقليم الاختصاص، وهي تمثل جزءا من الاعتمادات المدونة على ميزانية الجهة المعنية من أجل تحقيق مصلحة عامة وتلبية حاجيات الجمهور.¹

وعليه فجميع مشاريع الالتزامات، وقرارات التسيير تخضع لتأشيرة المراقب الميزانياتي قبل إمضاءها من طرف الأمر بالصرف، كرقابة سابقة من خلال إعداد هذا الأخير لبطاقة التزام ملائمة ومرفقة بالوثائق الثبوتية المتعلقة بها² وتتمثل هذه العمليات الخاضعة للرقابة فيما يلي:

- تفويضات الاعتمادات ومناصب الشغل المالية وسحبها.
- منح الإعانات، الاستفادة من التخصيصات ومن المساهمات لفائدة المؤسسات والهيئات العمومية الأخرى.
- التحويل لفائدة الأشخاص، الجمعيات، الجماعات المحلية والمنظمات الدولية.
- المستخدمين والأعوان العموميين باستثناء الترقية في الدرجة.
- المدعمة بسندات الطلبات، مشاريع العقود، الصفقات العمومية، اتفاقيات تفويض المرفق العام، عقود الشراكة والعقود المرتبطة بها.
- المتعلقة بتسديد المصاريف.

وتخضع أيضا إلى تأشيرة المراقب الميزانياتي حسب التعليمات السابقة:

- مشاريع الجداول الإسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.³
- الجداول الأصلية الأولية التكميلية أو المعدلة.⁴

أما بالنسبة للنفقات المنجزة بعنوان وكالات النفقات، وكذا النفقات المنفذة بدون الأمر بالصرف، أو بدون الأمر بالصرف المسبق، تطبيقا للأحكام التشريعية أو التنظيمية التي تحكمها فإن الأمر بالصرف المعني ملزم بعرضها على المراقب الميزانياتي لغرض التأشيرة على سبيل تسوية، لمسك ومتابعة محاسبة الالتزامات بالنفقات.

الفرع الثاني: العناصر الواجب فحصها أثناء الالتزام بالنفقة

شهدت مسألة الرقابة المالية على النفقات الملتمزم بها عدة تطورات وتعديلات تتعلق بجميع مراحل عملية الالتزام بالنفقات وعناصرها الأساسية وأجال التأشيرة وغيرها من الإجراءات التي تسهل العلاقة بين المراقب الميزانياتي والأمر بالصرف، وكذلك

1 محمد كرموش، الدور الرقابي المنوط بالمراقب المالي في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 14، العدد 03، ص 259.

2 التعليمات رقم 9658 المتعلقة بكيفية ممارسة الرقابة الميزانية بعنوان نفقات ميزانية الدولة، الفقرة الثالثة، مرجع سابق

3 الجداول الإسمية هي وثائق سنوية تتضمن بيانات وجداول تحتوي على معلومات خاصة بالمستخدمين لكل سنة مالية، تخص شاغلي الوظائف العليا وشاغلي المناصب العليا بتصنيف وظيفة عليا والموظفين والأعوان المتعاقدين وتخضع هذه القوائم التي تكون موقوفة إلى غاية تاريخ 12/31 من كل سنة لتأشيرة مصالح الرقابة المالية وتعتبر هذه القوائم المؤشر الأساسي لإثبات التعداد الحقيقي.

4 تمثل الجداول الأصلية الأولية أو ما يسمى بالمصفوفة الأولية وثيقة محاسبية تشمل عناصر الأجر وجميع التعويضات المرتبطة به الممنوحة للموظفين العاملين لدى المؤسسات والإدارات العمومية، والتي تغطي سنة مالية كاملة، أما الجداول الأصلية المعدلة أو التكميلية فيلتزم فيها بالتغييرات في تعداد المستخدمين ووضعياتهم الإدارية والمحاسبية التي تحدث للموظفين خلال السنة المالية الجارية. (راجع أكثر محمد كرموش، مرجع سابق).

تسمح بتحقيق أهداف المرجوة من الإصلاح الميزانياتي المسطر في القانون العضوي 15-18،¹ والتنظيمات الأخرى المرافقة له، ولعل من أهم هذه الترتيبات الحرص على تحديد أهم العناصر الأساسية الواجب فحصها من قبل المراقب الميزانياتي أثناء الالتزام بالنفقة بشكل دقيق يستند للتشريع والتنظيم المعمول بهما، وهو ما تناولته المادة 9 من المرسوم التنفيذي 92-414، المادة 103 من قانون المحاسبة العمومية،² والفقرة 5 مطة 3 من التعليمات 9658، وهي كالتالي:

-زيادة على صفة الأمر بالصرف يتفحص المراقب الميزانياتي مع استبعاد كل تقييم حول الملاءمة:

-مشاريع القرارات المتعلقة بالمستخدمين بالنظر إلى توفر الاعتمادات ومناصب الشغل المالية وإلى الأحكام التنظيمية والقوانين الأساسية الخاصة المطبقة عليها.

-مشاريع الالتزام بالنفقات بالنظر إلى التخصيص الميزانياتي، توفر الاعتمادات المالية، دقة تقييمها ومطابقتها للقوانين

والتنظيمات المعمول بها.

يمكن للمراقب الميزانياتي أن يطلب تزويده بكل الوسائل الممكنة بأي وثيقة أو معلومة إضافية يراها ضرورية لتأدية مهامه، مرتكزا أساسا على مدونة الوثائق الثبوتية التي ترفق بمشاريع الالتزامات، والتي تحدد لاحقا بموجب نص خاص.

ما يلاحظ أن التعليمات الوزارية 9658، أكدت في الفقرة الأولى منها على وجوب تفحص صفة الأمر بالصرف، كأهم عنصر أثناء الرقابة على النفقات الملتزم بها، مع استبعاد كل تقييم حول رقابة الملاءمة التي تخرج عن اختصاص المراقب الميزانياتي، وعليه فدون توفر هذه العناصر أو تخلف أي منها لا يمكن أن تغطي النفقات الملتزم بها بالتأشير.

الفرع الثاني: المسائل الخاضعة لموافقة المراقب الميزانياتي

أسند المشرع الجزائري في ظل الإصلاح الميزانياتي والمالي مهام جديدة للمراقب الميزانياتي لم يكن متعارف عليها من ذي قبل في المرسوم 92-414 المعدل والمتمم المتعلق بالرقابة السابقة التي يلتزم بها، وهذه المهمة متمثلة في تفويض صلاحية موافقة على ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية المماثلة تحت الوصاية إلى المراقبين الميزانياتيين سواء على المستوى المركزي أو المستوى المحلي وهو ما أشار إليه المشرع في القرار رقم 15 المؤرخ في 9 مارس 2023، الصادر عن وزارة المالية.³

وللإشارة فإن ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية المماثلة كانت قبل صدور هذا القرار تخضع لموافقة السلطة المحلية ممثلة في شخص السيد والي الولاية، قبل التأشير عليها من قبل المراقب الميزانياتي.

1 المادة 2 من قانون المالية 18-15 المعدل والمتمم، والمتعلق بالقوانين الأساسية للمالية، المؤرخ الموافق 2 سبتمبر 2018، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 2.

2 القانون رقم 07/23 المؤرخ 3 ذي الحجة 1444هـ الموافق ل 21 يونيو 2023م المتعلق بالمحاسبة العمومية والتسيير المالي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 43 ل 25 يونيو 2023م

3 راجع القرار الوزاري رقم 15 المؤرخ في 9 مارس 2023، الصادر عن وزارة المالية،

المطلب الثاني، مآل مشاريع النفقات الملتمزم بها لدى مصالح الرقابة الميزانياتية

يترتب على عملية الالتزام بالنفقات لدى المراقب الميزانياتي كأصل عام ثلاثة نتائج أساسية عملا بالمادة 10 من المرسوم التنفيذي 414-92 المعدل والمتمم، والتعليمية 9658، والمتمثلة في إبداء الرأي المسبق، ومنح التأشيرة، الرضا بنوعيه، نعالج في هذا المحور منح التأشيرة على الالتزامات بالنفقات (أولا) ثم رفض التأشيرة على النفقة الملتمزم بها (ثانيا) في حدود الآجال المقررة قانونا.

الفرع الأول: منح التأشيرة للنفقة الملتمزم بها

أصبح من المؤكد أن النفقات الملتمزم بها لدى مصالح الرقابة الميزانياتية تحتتم أو تنتهي بتأشيرة توضع على بطاقة الالتزام، وعند الاقتضاء على الوثائق الثبوتية، عندما يستوفي الالتزام بها الشروط التنظيمية المذكورة في المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، والفقرة 3 مطة 1 من التعليمية الوزارية 9658، في الآجال المحدد قانونا، حيث يجب على المراقب الميزانياتي فحص مشاريع قرارات التسيير و مشاريع الالتزام بالنفقات الخاضعة للتأشيرة، في أقرب الآجال بعد إيداعها على أن لا تتجاوز هذه الآجال مدة عشرة (10) أيام ابتداء من تاريخ اليوم الموالي لإيداعها لدى مصالح الرقابة الميزانياتية.

وعليه فتأشيرة المراقب الميزانياتي تعبر بصراحة عن موافقته على مشاريع الالتزام بالنفقة، ومشروعية الإجراءات وسلامتها، حيث يمكن للأمر بالصرف استلام بطاقة الالتزام المؤشرة وإمضاءها وختمها ثم التوجه للمحاسب العمومي وتقديم حوالة الدفع لاستيفاء الدين بحسب المتعامل المتعاقد أو المستفيد منها¹.

ما يمكن ملاحظته بخصوص الآجال الممنوحة لدراسة مشاريع الالتزامات هو تشدد المشرع نوعا ما في تحديدها بعشرة أيام (10) على أقصى تقدير، بعدما كانت تمتد لمدة عشرين يوما (20) في حال الملفات المعقدة والدراسات المعمقة، تبدأ من يوم استلام مصالح الرقابة لاستمارة الالتزام، وهذا قبل تعديل المرسوم 92-414، ليتخلى المشرع عن هذا التمديد في الآجال بعد صدور المرسوم التنفيذي 09-374 المعدل للمرسوم السابق، وأكثر من ذلك فقد ذهب المشرع إلى ضرورة فحص الملفات خلال أقرب الآجال من اليوم الموالي لاستلامها، بعد التوجه نحو تطبيق ميزانية الأهداف، بمعنى تقييد العون المدقق لدى مصالح الرقابة بدراسة الملف في الأيام الأولى وليس من الضروري بما كان تجاوز أجل العشرة أيام المقرر، أو تركه لآخر يوم لدراسته واتخاذ قرار في شأنه.

كما نلاحظ أن بداية دراسة مشاريع الالتزامات بالنفقات في التنظيم الجديد تبدأ من اليوم الموالي، وليس من يوم استلامها كما كان معمولا به سابقا، غير أن ما يؤخذ على التشريع أو التنظيم فيما يخص الآجال أنها في أحيان كثيرة تعد غير كافية لاستكمال دراسة مشاريع الالتزام المودعة لعدة أسباب من بينها:

- تماطل الأمرين بالصرف لدى بعض المؤسسات والإدارات العمومية في تقديم مشاريع الالتزامات بالنفقات في حين استلامهم للميزانية الأولية مؤشر عليها في الأشهر الأولى من السنة المالية، خاصة بالنسبة لنفقات تسيير المصالح.

- عدم التوازن في توزيع الأعوان المدققين بين مصالح الرقابة الميزانياتية لدى البلديات، والرقابة الميزانياتية لدى الولاية بالنظر إلى عدد المؤسسات العمومية الإدارية والمديريات التي تخضع للرقابة على مستوى كل منها.

- تخلف نقل مهام الرقابة على المؤسسات والإدارات العمومية المتواجدة مقراتها الاجتماعية على مستوى إقليم البلديات، وابقائها تحت اختصاص المراقبة الميزانياتية لمقر الولاية.

1 شافي محمد عبد الباسط، حافظي سعاد، مكانة تأشيرة المراقب المالي في إطار الرقابة المالية على الصفقات العمومية " حدود وقيود"، مجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيسمسيلت، المجلد 6، العدد 1، ص 435.

الفرع الثاني: رفض التأشير على النفقة الملتزم بها

يعتبر الرفض إجراء قانونيا صادرا عن المراقب الميزانياتي يعبر عن مخالفة الالتزام بالنفقة للإجراءات والشروط القانونية من حيث الشكل أو المضمون، ويتحدد ذلك بعد تقديم الأمر بالصرف للبطاقة الالتزام بالنفقة والوثائق المرفقة لدى مصلحة المراقبة الميزانياتية، وتأكد المراقب الميزانياتي من وجود مخالفة صريحة لعناصر رقابته على النفقة بمعنى مخالفة مبدأ المشروعية، وبالتالي يحق له رفض منح التأشير على بطاقة الالتزام رفضا مؤقتا أو نهائيا بحسب الحالة.

أولا-الرفض المؤقت لمنح التأشير:

لا يحظى مشروع الالتزام بالنفقة بالتأشير ويكون محل رفض مؤقت من طرف المراقب الميزانياتي الذي يكون له كامل الصلاحية والاختصاص استنادا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، وهذا في حالة وجود عيب شكلي أو موضوعي غير جوهري يقع على بطاقة الالتزام أو الوثائق الثبوتية المتضمنة النفقة محل التأشير، والتي يمكن مراجعتها وتدراكها من طرف الأمر بالصرف ورفع جميع التحفظات المقرر.

للإشارة أنه يجب على المراقب الميزانياتي إعلام الأمر بالصرف بأسباب عدم منح التأشير لمشروع الالتزام أو لقرار التسيير المعني، بحيث لا يمكن إعادة رفض مشروع الالتزام بالنفقة رفضا مؤقتا أكثر من مرة ولنفس الأسباب، ويكون في الحالات المذكورة في الفقرة 3 مطة 3 من التعليمات الوزارية 9658 وهي كالتالي:

-عدم توافق مشروع الالتزام مع البرمجة الميزانانية والتي يمكن تصحيحها بتعديل بعض العناصر المكونة لها، وهذا يخص نفقات ميزانية الدولة.

-غياب أو نقص الوثائق الثبوتية.

-نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة.

مشروع التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح.

وللإشارة فإن الحالات الثلاث الأخيرة قد تضمنها المرسوم التنفيذي 414-92 في المادة 11 منه، أضافت عليها التعليمات الوزارية الحالة الأولى تماشيا مع مشروع الإصلاح الميزانياتي المجسد في قانون المالية 15/18 والتنظيم المعمول بهما.

ثانيا-الرفض النهائي للتأشير على النفقة

يعد الرفض النهائي قرارا صعبا بالنسبة للمراقب الميزانياتي وقلما يتم اللجوء إليه، إن لم نقل أنه يكاد يكون منعما، لأسباب متعددة منها:

-محافظة الأمر بالصرف على علاقته المتوازنة مع المراقب الميزانياتي، والتواصل المكثف بينهما لتفادي تطور الرغوض المؤقتة إلى رغوض نهائية.

-حرص المديرية العامة للميزانية على تغطية وحل كل المسائل القانونية العالقة بين الأمرين بالصرف والمراقبين الميزانياتيين والتي تصلها عن طريق المراسلات من الطرفين.

-الدور الاستشاري الذي يقع على عاتق المراقبين الميزانياتيين يفرض عليهم الرد على الاستشارات التي يطلبها الأمرين بالصرف باستمرار وبتلقائية.

وعليه فالرفض النهائي قد يتم اللجوء إليه من طرف المراقب الميزانياتي في حال ما تضمنت بطاقة التزام عدم المطابقة لأحد العناصر الأساسية والجوهرية التي لا يمكن تعديلها، ويكون هذا الرفض محمدا لكل الأسباب القانونية المؤدية إليه، ويعلل بإحدى الحالات التي جاءت بها التعليمات الوزارية 9658 المؤرخة في 15 ديسمبر 2022 الصادرة عن المديرية العامة للميزانية، والمتعلقة بكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية بعنوان نفقات ميزانية الدولة وهي:

1- عدم مطابقة مشاريع الالتزامات للقوانين والتنظيمات المعمول بها، بمعنى خرق مبدأ الشرعية.

2- عدم توفر الاعتمادات أو مناصب الشغل المالية.

3- عدم رفع التحفظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت من طرف الأمر بالصرف.

ويجب على المراقب الميزانياتي في حالة الرفض النهائي أن يرسل نسخة من الملف مرفقا بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية، وهذا الأخير يمكن له إعادة النظر في الرفض النهائي الصادر عن المراقب الميزانياتي، عندما يعتبر العناصر المبني عليها الرفض النهائي غير مؤسسة.

في حالة الرفض النهائي يكون الأمر بالصرف مجبرا على تبني أحد الخيارين، إما أن يتخلى نهائيا عن الالتزام بهذه النفقة، أو يلجئ إلى آلية التفاوض لدى الوزير المكلف بالمالية ويتحمل مسؤوليته بموجب مقرر معلل، مع مراعاة الحالات التي لا يمكن أن يكون فيها التفاوض الواردة في الفقرة 5 من التعليمات السابقة.

ج- موقف المديرية العامة للميزانية من الرغوض المتكررة وغير المؤسسة في ظل تطبيق ميزانية الأهداف

حري بنا بعد عرض آلية الرفض التي يتبناها المراقب الميزانياتي للرد على المخالفات التي يقع فيها الأمر بالصرف، أن نبين موقف المديرية العامة للميزانية كسلطة وصية، للتحسيس بمدى أهميتها من ناحية على مطابقة الالتزامات للتشريع والتنظيم المعمول بهما، وعدم الافراط في التعامل بها من ناحية أخرى لتسهيل عمليات تنفيذ الميزانيات وتسريعها بكل فعالية.

وإذا كانت صلاحية إصدار الرغوض في الحالات المقررة قانونا مسندة للمراقبين الميزانياتيين كمعنيين مباشرة بالسهر على رقابة الالتزامات بالنفقات، عملا بالمرسوم التنفيذي 414-92 والتعليمات الوزارية 9658، فإن المديرية العامة للميزانية تحرص دائما على تفادي إصدار الرغوض غير الضرورية، والمتكرر لنفس الأسباب والحالات المماثلة، ومحاولة تفادي الأخطاء والاختلالات أثناء دراسة الملفات على مستوى مصالح الرقابة الميزانية، ولفت انتباه الأمرين بالصرف إليها بكل الوسائل الممكنة قصد تفاديها مستقبلا.

كما يقع على عاتق المراقبين الميزانياتيين باعتبارهم مستشارين للأمرين بالصرف في هذا المجال، تقديم كل النصائح والاقتراحات ذات الصلة والتي من شأنها تسهيل عمليات تنفيذ الميزانيات وتسريعها، بل ذهب المديرية العامة للميزانية لأكثر من ذلك عند أقرت أنه من واجب المراقبين الميزانياتيين للبلديات توقع الأخطاء المحتملة من خلال الاستفادة من التجارب السابقة، والعمل على تفادي إصدار نفس مذكرات الرفض لنفس الأسباب وفي الحالات المماثلة.

وعليه فإن المديرية العامة للميزانية وفي إطار إنجاح عملية الإصلاح الميزانياتي تسعى إلى تفادي جميع العوائق التي تحد من تنفيذ الميزانيات وتسريعها، عبر التواصل الدائم للمراقبين الميزانياتيين مع الأمرين بالصرف لإيجاد الصيغ والحلول المناسبة لذلك.

خاتمة:

- بعد دراستنا لبعض الجوانب المتعلقة بموضوع دور المراقب الميزانياتي في ظل رقمنة الإدارة وإصلاح الميزانية ومن حيث منح التأشيرة وإصدار الرغوض والجهة التي تختص بها والشروط الواجب توفرها لإصدارها خلصنا إلى بعض النتائج ومنها:
- تأشيرة المراقب الميزانياتي تمنح فقط لمشاريع الالتزامات بالنفقات المطابقة للتشريع والتنظيم المعمول بهما.
 - الرغوض وسيلة قانونية يختص بها المراقب الميزانياتي، يستعملها لحماية الالتزامات بالنفقات من المخالفات التي يقع فيها الأمر بالصرف.
 - الرغوض تمثل وسيلة لتوجيه وتحسين أداء النفقات الملتزم بها أثناء تنفيذ الميزانية، وليست وسيلة عقاب كما يراها الأمر بالصرف.
 - تقييد سلطة المراقب الميزانياتي ببعض الشروط الواجب مراعاتها أثناء إعداد الرغوض يجعله يحرص أكثر على التواصل مع الأمرين بالصرف لتفادي إصدارها.
- على ضوء هذه النتائج نقترح مايلي:
- دعم عمليات الرقابة الميزانية على مشاريع الالتزامات بالنفقات بوسائل وأليات تتماشى مع مشروع إصلاح وعصرنة الميزانية (رقمنة الرقابة على كل المستويات).
 - تحسيس الأمرين بالصرف بضرورة وأهمية تقديم مشاريع الالتزامات بالنفقات مطابقة للتشريع والتنظيم لدى مصالح الرقابة الميزانية لضمان تأشيرة المراقب الميزانياتي، وتسريع تنفيذ الميزانية بفعالية.
 - تشجيع سبل الحوار والتواصل المستمر بين المؤسسات والإدارات العمومية ومصالح الرقابة الميزانية، وتعزيز المجال الاستشاري بكل الوسائل الحديثة، وعبر كافة قنوات الاتصال لتذليل كافة الصعوبات.

قائمة المراجع:

أ- النصوص القانونية

- 1- قانون المالية 18-15 المعدل والمتمم، والمتعلق بالقوانين الأساسية للمالية، المؤرخ الموافق 2 سبتمبر 2018، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 2.
- 2- لقانون رقم 07/23 المؤرخ 3 ذي الحجة 1444هـ الموافق ل 21 يونيو 2023م المتعلق بالمحاسبة العمومية والتسيير المالي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 43 بتاريخ 25 يونيو 2023م
- 3- المرسوم التنفيذي 92-414، المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1413هـ الموافق 14 نوفمبر 1992م، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82.
- 4- المرسوم التنفيذي 09-374 المؤرخ في 28 ذي القعدة 1430هـ الموافق 16 نوفمبر 2009م، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 67.
- 5- القرار الوزاري رقم 15 المؤرخ في 9 مارس 2023، الصادر عن وزارة المالية.
- 6- التعليمات الوزارية رقم 9858 المؤرخة في 15 ديسمبر 2022 الصادرة عن المديرية العامة للميزانية، والمتعلقة بكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية بعنوان نفقات ميزانية الدولة.
- 7- التعليمات رقم 2530 الصادرة عن المديرية العامة للميزانية بتاريخ 12 أبريل 2023م الموجهة للسيدات والسادة المراقبين الميزانياتيين.
- 8- مراسلة رقم 271 المؤرخة في 6 جانفي 2011، الصادرة عن المديرية العامة للميزانية، المتضمنة لنماذج الرفض المؤقت، الرفض النهائي، التغاضي.

ب- المقالات

- 1- محمد كرموش، الدور الرقابي المنوط بالمراقب المالي في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 14، العدد 03. لسنة 2021.
- 2 - شافي محمد عبد الباسط، حافظي سعاد، مكانة تأشير المراقب المالي في إطار الرقابة المالية على الصفقات العمومية " حدود وقيود"، مجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، جامعة تسيمسيلت، المجلد 6، العدد 1. لسنة 2021.
- 3- عقيلة حاج ميهوب سيدي موسى، دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العمومية الملتمزم بها للجماعات المحلية ترشيدا لعملية تنفيذ السياسة المحلية، مجلة أكاديميا للعلوم السياسية، المجلد 6، العدد 2

تحديات تنفيذ الميزانية العامة للدولة وفقاً لأحكام القانون العضوي رقم 15-18

Challenges of implementing the state's general budget in accordance with the provisions of Organic Law No. 15-18

د/ بوزنورة أسماء *

جامعة الجزائر 03

bouzenouraasma@yahoo.fr

ملخص:

تهدف الدراسة إلى تحليل التحديات التي تواجه تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر في إطار القانون العضوي 15-18 الصادر عام 2023، مع التركيز على الشفافية والمساءلة، وضعف التخطيط المالي، والتعقيد البيروقراطي، ونقص الكفاءات البشرية، وضعف استخدام تكنولوجيا المعلومات، اعتمادنا المنهج الوصفي التحليلي لدراسة النصوص القانونية المتعلقة بالقانون وتقييمها، توصلنا إلى أن تجاوز هذه التحديات يتطلب تطوير التنسيق بين الهيئات الحكومية، وتعزيز الكفاءات الوظيفية، وتحسين البنية التحتية التكنولوجية والمعلوماتية، بالإضافة إلى التكيف مع الظروف الاقتصادية المتغيرة لضمان التنفيذ الفعال للميزانية.

كلمات مفتاحية: الميزانية العامة، قانون 15-18، تحديات تنفيذ الميزانية

Abstract:

This study aims to analyze the challenges facing the implementation of the public budget in Algeria under Organic Law 18-15, enacted in 2023. The focus is placed on issues of transparency and accountability, weaknesses in financial planning, bureaucratic complexities, shortage of qualified personnel, and limited use of information technology. We employed a descriptive-analytical approach to examine and evaluate the legal texts related to this law. The findings indicate that overcoming these challenges requires enhanced coordination among government agencies, strengthening workforce competencies, improving technological and informational infrastructure, and adapting to shifting economic conditions to ensure the effective implementation of the budget.

Keywords: Public Budget, Law 18-15, Budget Implementation Challenges.

المقدمة:

تعد الميزانية العامة أداة أساسية لتحديد الموارد المالية للدولة وتوزيعها بين مختلف القطاعات وفقاً للأولويات الاقتصادية والاجتماعية. وتأتي الميزانية في الجزائر كركيزة محورية لتحقيق الاستقرار المالي ودعم التنمية المستدامة، حيث تسعى الدولة من خلالها إلى تحقيق أهداف تنموية متعددة تشمل تحسين الخدمات العامة، دعم القطاعات الحيوية، وتعزيز النمو الاقتصادي. ومع صدور القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية والذي أصبح حيز التطبيق ابتداء من جانفي 2023، أُدخلت إصلاحات قانونية تهدف إلى تحسين شفافية تنفيذ الميزانية وكفاءتها وتعزيز الرقابة عليها لضمان تحقيق الأهداف المرجوة. إلا أن تنفيذ هذا القانون يواجه العديد من التحديات التي قد تعيق تحقيق الاستفادة الكاملة منه، وتستدعي دراسة معمقة لفهم العقبات التي تحول دون تطبيقه بفعالية.

تنبثق إشكالية البحث الرئيسية، التي تتعلق بمدى قدرة الجزائر على تجاوز التحديات المرتبطة بتنفيذ الميزانية العامة وفق أحكام القانون العضوي 18-15. وتدور الإشكالية حول سؤال أساسي: ما هي العقبات التي تواجه تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر في إطار القانون العضوي 18-15، وكيف يمكن التغلب عليها؟ ويتفرع عن هذا السؤال عدة أسئلة فرعية تشمل: ما هي أوجه القصور في الآليات المعتمدة حالياً لتنفيذ الميزانية؟ وما مدى تأثير التنسيق بين الهيئات الحكومية على فعالية التنفيذ؟ وهل يساهم القانون العضوي في تعزيز الشفافية المالية والرقابة أم أن هناك حاجة لتعديلات إضافية؟

للإجابة على هذه التساؤلات، يقوم البحث على فرضيات أساسية، منها أن هناك ضعفاً في التنسيق بين الهيئات المسؤولة عن تنفيذ الميزانية، وأن القوانين المالية الحالية تحتاج إلى دعم مؤسسي وتقني لضمان فاعليتها، كما يفترض البحث أن التدريب والكفاءات المتخصصة تلعب دوراً حاسماً في تجاوز التحديات. وتكمن أهمية هذا الموضوع في تقديم تحليل شامل لأهم التحديات التي تواجه الميزانية العامة في الجزائر، مما يساهم في تطوير حلول تساعد على تحسين الأداء المالي للدولة، ويقدم توصيات يمكن أن تساهم في توجيه السياسات المالية المستقبلية نحو مزيد من الكفاءة والشفافية.

يهدف البحث إلى دراسة التحديات التي تواجه تنفيذ الميزانية العامة وفقاً للقانون العضوي 18-15، وتقديم مقترحات عملية لتحسين عملية التنفيذ والرقابة عليها. وسيعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي، من خلال استعراض النصوص القانونية وتحليلها.

الدراسات السابقة:

1. دراسة الباحث: محمد بن عيسى (2019) - "تقييم دور القانون العضوي 18-15 في تحسين الرقابة المالية في الجزائر"

اعتمد الباحث على المنهج الوصفي التحليلي لتحليل نصوص القانون العضوي 18-15، وأجرى مقابلات مع خبراء في المالية العامة وممثلين عن هيئات الرقابة المالية، مما أتاح له التوصل إلى فهم معمق لكيفية تأثير القانون على الرقابة المالية. من خلال هذه الدراسة، تبين أن القانون يُمثل نقلة نوعية لتعزيز الشفافية والمساءلة، رغم بعض التحديات التي تعرقل التطبيق الكامل، ومنها ضعف البنية التحتية للرقابة ونقص الخبرات الكافية في هذا المجال.

2. دراسة الباحثة: سامية زروقي (2020) - "أثر قوانين المالية الحديثة على كفاءة تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر" استخدمت الباحثة منهج التحليل المقارن بين الجزائر وبعض الدول الأخرى التي تبنت قوانين مالية مشابهة. كما قامت بجمع بيانات من وزارة المالية الجزائرية لتقييم مدى تطبيق الإصلاحات المالية على أرض الواقع. وقد سلطت الدراسة الضوء على التقدم المحرز في كفاءة الإنفاق العام بفضل القوانين المالية الحديثة، مع الإشارة إلى أهمية تطوير البنية التحتية ونظم المعلومات المالية لضمان فاعلية أكبر في التطبيق.

3. دراسة الباحث: عبد الكريم بلعربي (2021) - "تحديات تنفيذ قانون المالية 15-18 في الجزائر" قام الباحث باستخدام دراسة الحالة لتحليل العقبات التي تواجه تطبيق القانون العضوي 15-18، وذلك من خلال استعراض حالات تنفيذ ميزانيات معينة وتحليل الصعوبات التي واجهتها الجهات الحكومية. وتوصل إلى أن عملية تطبيق هذا القانون تواجه عوائق كبيرة تتعلق بالقيود الإدارية وضعف التنسيق بين الهيئات الحكومية، ما يستدعي تحسين أساليب العمل المشتركة وتطوير الكفاءات المهنية للموظفين المكلفين بتطبيق القانون.

4. دراسة الباحثين: أحمد بوشعالة وعبد الحق قاسمي (2022) - "تحليل الأثر الاقتصادي للقوانين المالية الجديدة في الجزائر: دراسة للقانون العضوي 15-18" اعتمدت الدراسة على تحليل إحصائي للبيانات المالية للدولة خلال السنوات التي تلت تطبيق القانون، بالإضافة إلى مقابلات مع مسؤولين حكوميين. من خلال هذا النهج، أمكن للباحثين تقييم الأثر الذي حققه القانون على مستوى الشفافية المالية وتخفيض أوجه الفساد، مع الإشارة إلى أن الأثر الاقتصادي ما زال محدوداً بسبب بعض الصعوبات التي تواجه التطبيق الفعلي.

5. دراسة الباحث: يوسف بوعلام (2023) - "الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر في ضوء القانون 15-18" استخدم الباحث في دراسته تحليلاً نقدياً لنصوص القانون، كما أجرى استبيانات شملت موظفي وزارة المالية وهيئات الرقابة المالية، مما ساهم في الوصول إلى تقييم دقيق لآليات الرقابة المالية التي يوفرها القانون. وقد تبين من الدراسة أن القانون يوفر إطاراً قانونياً قوياً لتعزيز الرقابة، إلا أن ضعف التدريب ونقص الموارد البشرية المتخصصة يمثلان تحديات ملحة تستدعي اهتماماً أكبر لتحسين الأداء المالي والرقابي.

تُظهر هذه الدراسات أن القانون العضوي 15-18 يشكل أساساً تشريعياً مهماً لتحسين تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر، مع تحديات تطبيقية يمكن تجاوزها بتطوير التنسيق المؤسسي وتعزيز كفاءات العاملين في هذا المجال، هذه الدراسة تأكيداً للنتائج التي توصلت إليها الدراسات السابقة.

مفهوم الميزانية العامة وأهداف القانون العضوي 15-18

I. مفهوم الميزانية العامة وأهداف القانون العضوي 15-18

1. تعريف الميزانية العامة

تعددت تعريفات الميزانية العامة بتعدد الفقهاء والباحثين والتشريعات المالية في الدول المختلفة، حيث تختلف هذه التعريفات بحسب النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة، وبناءً على رؤيتهم لدور الميزانية.

عرّف القانون الفرنسي ميزانية الدولة بأنها "القانون المالي السنوي الذي يُقدّر ويُجيز لكل سنة ميلادية مجموع إيرادات الدولة ونفقاتها" (وزارة المالية الفرنسية، 2017، ص. 112)

أما دليل المحاسبة الحكومية للأمم المتحدة فقد عرفها بأنها "عملية سنوية للتخطيط والتنسيق والرقابة على استخدام الموارد في الدولة بكفاءة لتحقيق الأهداف المطلوبة." (الأمم المتحدة، 2015، ص. 78).

تعد الميزانية العامة للدولة جزءاً من برنامج أوسع يعكس النشاط الاقتصادي والمالي للدولة، ويُستخدم كأداة للتوجيه الاقتصادي والمالي والاجتماعي بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية.

2 القانون العضوي 18-15: خلفيته وأهدافه

1.2 خلفيته:

أهم وثيقة مرجعية عرفت الجزائر في مجال المالية العامة للدولة تعود إلى سنة 1941، من خلال الأمر رقم 20-41 المتضمن القانون المتعلق بقوانين المالية الصادر عن السلطات الاستعمارية الفرنسية. وقد استمرت السلطات العمومية الجزائرية بالعمل بهذا القانون حتى بعد الاستقلال في عام 1962، حيث تم تمديد العمل بالتشريع الفرنسي إلى أن صدر التشريع المالي 84-14 بتاريخ 4 يوليو 1984. يُعد هذا القانون، القانون العادي لقوانين المالية، ورغم ميله ليكون قانوناً عضوياً لقوانين المالية، إلا أنه لم يخضع للرقابة القبلية للمجلس الدستوري، وبذلك بقي يحتفظ بسمات القانون العادي حتى صدور دستور 1996 الذي نص صراحةً على أن تسيير مالية الدولة يجب أن يتم بموجب قانون عضوي.

مع تزايد الاهتمام الدولي بالدور الاقتصادي والاجتماعي الذي تؤديه الدول في إطار الحكم الراشد لترشيد النفقات العمومية وتحسين كفاءة وفعالية التدخلات العامة، وخاصة بالنسبة للدول التي تواجه صعوبات في توفير الموارد وحسن توجيهها، وجدت الجزائر نفسها جزءاً لا يتجزأ من هذه الدول. وقد دفع هذا الوضع الجزائر إلى ضرورة إصلاح ماليتها العامة من جهة، وتصحيح الاختلالات القائمة في المنظومة المالية من جهة أخرى.

يمكن تلخيص أهم النقائص التي تضمنها القانون 84-14 على النحو التالي: (صابعة، محمد وبن موسى، كريم، 2020، ص: 460-462).

- **عدم دمج ميزانيتي التسيير والتجهيز:** أدى عدم دمج ميزانيتي التسيير والتجهيز في القانون 84-14 إلى نوع من عدم التجانس في التصنيف؛ إذ إن نفقات التسيير مهيكله حسب الدوائر الوزارية والفصول، بينما نفقات الاستثمار مهيكله حسب القطاع والفروع. قد يؤدي هذا التباين إلى سوء تخصيص بين نفقات التسيير ونفقات الاستثمار.
- **غياب تسيير ميزانياتي مبني على النتائج:** يعتمد تسيير المال العام وفقاً للقانون 84-14 على تعبئة الوسائل أكثر من التركيز على النتائج. تُمنح الاعتمادات لتغطية الحاجات المعبر عنها من قبل الأمرين بالصرف خلال السنة المالية، دون تحديد أهداف أداء يجب تحقيقها أو نتائج معينة ينبغي الوصول إليها.

- **نقص الشفافية في تقديم وثائق الميزانية وصعوبة الوصول إليها:** يواجه البرلمان صعوبات خلال النقاشات حول مشروع ميزانية الدولة بسبب عدم كفاية الوثائق المقدمة من وزارة المالية، ما يجعل المعلومات المطلوبة غير متاحة بشكل كامل.
- **غياب نظام معلوماتي فعال:** يُعزى ذلك إلى استخدام معدات إعلام آلي قديمة وغير مناسبة، كما أن أنظمة تسيير المعلومات غير ملائمة، فلا تمكن من إعداد تقديرات اقتصادية كلية ذات مصداقية ولا تسمح بمتابعة الإنفاق حسب رخص الاعتمادات في الآجال الملائمة.
- **غياب إطار للنفقات على المدى المتوسط:** يؤدي غياب إطار استراتيجي يحدد الأولويات للنفقات إلى صعوبة ترتيب الحكومة لنفقاتها وفقًا لسياساتها العامة واحتياجات الوضع الاقتصادي في البلاد.
- **عدم تحميل المسؤولية للمسيرين:** إن ضعف المساءلة لدى المسيرين يشكل عائقًا أمام تحقيق أهداف السياسة المالية، حيث إن تقوية المسؤولية تساهم في تحقيق الكفاءة والفعالية والشفافية في نظام المالية العامة.

2.2 تعريف القانون العضوي رقم 18-15 وأهدافه:

القانون العضوي رقم 18-15 هو قانون جزائري تم إصداره في 22 سبتمبر 2018 ، دخل حيز التنفيذ في كل الوزارات والهيئات العمومية في جانفي 2023، ويُعرف باسم "القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية". يهدف هذا القانون إلى تنظيم قواعد إعداد وتنفيذ الميزانية العامة في الجزائر وتحديد إطار واضح وشفاف لإدارة الأموال العامة.

يُركز القانون 18-15 على تحسين إدارة المالية العامة من خلال تعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة. كما يسعى إلى تطوير نظام إعداد وتنفيذ الميزانية لتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المالية. ويتضمن القانون عدة مواد تتعلق بآليات الرقابة على الميزانية، وضوابط التنفيذ، ووسائل التقييم المالي لمشاريع الميزانية.

• أهداف القانون العضوي 18-15:

- ✓ تعزيز الشفافية: وضع قواعد واضحة لعرض وإعداد الميزانية، بحيث تكون جميع المعلومات المالية متاحة ومتاحة للمتابعة.
- ✓ تطوير المساءلة: فرض نظام رقابي على تنفيذ الميزانية لمراقبة الأداء وضمان الامتثال للأهداف المحددة.
- ✓ تحسين كفاءة الإنفاق العام: دعم الاستخدام الأمثل للموارد لتحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية للدولة.
- ✓ إطار متكامل لتنفيذ الميزانية: وضع آليات موحدة وواضحة لعملية إعداد وتنفيذ الميزانية، ما يساهم في تقليل البيروقراطية.

II. التحديات التي تواجه تنفيذ الميزانية العامة وفق القانون العضوي 18-15

1 الشفافية والمساءلة (Amara, K. (2022), p59).

تعتبر الشفافية عنصرًا أساسيًا في تعزيز الثقة بين الحكومة والمواطنين. تتيح الشفافية للمعنيين الوصول إلى المعلومات المتعلقة بكيفية تخصيص واستخدام الأموال العامة. كما تساهم في الحد من الفساد وتعزيز المساءلة.

تطبيقها تواجهها تحديات تتمثل فيما يلي:

- نقص المعلومات المتاحة: على الرغم من وجود تشريعات تدعو إلى الإفصاح، إلا أن العديد من المعلومات المتعلقة بالميزانية لا يتم نشرها بانتظام، مما يحرم المواطنين من القدرة على متابعة كيفية صرف الأموال.
- غياب ثقافة المساءلة: هناك حاجة لتغيير الثقافة المؤسسية نحو تعزيز المساءلة، حيث لا تُعتبر الأسئلة حول الاستخدام الفعال للأموال العامة أمراً شائعاً.

2. التخطيط المالي الضعيف (Belhaddad, A. 2018,p:198).

التخطيط المالي الفعال يساعد في تحديد الأولويات وتخصيص الموارد بشكل يتماشى مع الاحتياجات التنموية.

تتمثل اهم التحديات المرتبطة بتطبيق التخطيط المالي فيما يلي:

- غياب الاستراتيجيات الطويلة الأمد: معظم التخطيطات تركز على الميزانيات السنوية، مما يعوق القدرة على مواجهة التحديات الكبرى مثل التغيرات المناخية أو التحولات الاقتصادية.
- عدم التوافق بين الأهداف والسياسات: في بعض الأحيان، لا تتماشى الميزانية مع الأهداف الاستراتيجية للدولة، مما يؤدي إلى ضياع الموارد.

3 الإطار القانوني والتنظيمي (Bouras, A. 2019,p:87).

يحدد الإطار القانوني القواعد والعمليات اللازمة لتنفيذ الميزانية بشكل فعال. تواجه تطبيقه تحديات تتمثل:

- التعقيد البيروقراطي: الإجراءات المعقدة والمطولة تعيق سرعة تنفيذ الميزانية. وجود العديد من الطبقات الإدارية يمكن أن يسبب تأخيراً في اتخاذ القرارات.
- عدم التنسيق بين الجهات الحكومية: الفجوات في التنسيق بين الوكالات المختلفة تؤدي إلى تنفيذ غير فعال للميزانية، حيث يتم اتخاذ القرارات بشكل متقطع.

4 تحديات التكوين والتدريب (Khan, M. 2020,p:67).

- نقص الكوادر المؤهلة: الكثير من العاملين في الإدارة المالية العامة يفتقرون إلى المعرفة الفنية والتدريب اللازم لفهم القوانين والأنظمة المعمول بها.
- قلة البرامج التدريبية: البرامج التدريبية المتاحة قد لا تغطي جميع جوانب الإدارة المالية العامة، مما يترك فجوات في المهارات.

5 تقنيات المعلومات والاتصالات (Mokhtari, A. 2021,p:30)

- البنية التحتية الضعيفة: نقص الاستثمار في نظم المعلومات المالية الحديثة يجعل من الصعب متابعة الإنفاق والتحكم فيه.

- تأخر في تبني الابتكارات التكنولوجية: العديد من المؤسسات لا تستفيد من التقنيات الحديثة مثل تحليل البيانات والذكاء الاصطناعي في إدارة الميزانية.

6. تأثير الظروف الاقتصادية (2021). (Transparency International).

- التبعية لأسعار النفط: تقلبات أسعار النفط تؤثر بشكل مباشر على الميزانية العامة، حيث يمثل النفط المصدر الرئيسي للإيرادات.
- الأزمات الاقتصادية العالمية: التأثيرات الناتجة عن الأزمات الاقتصادية العالمية يمكن أن تؤدي إلى تقليص الميزانية، مما يعيق تنفيذ البرامج والخدمات.

7. المشاركة المجتمعية

- نقص الوعي العام: الوعي الضعيف بين المواطنين حول كيفية إعداد الميزانية وأهمية مشاركتهم.
 - المسارات التقليدية للتفاعل: الاعتماد على طرق تقليدية في جمع الآراء، مثل الاجتماعات العامة، قد لا يكون كافيًا للوصول إلى آراء كافة فئات المجتمع.
- تتطلب معالجة هذه التحديات نهجًا شاملاً يتضمن إصلاحات قانونية وإدارية، وتعزيز الشفافية، وتوفير التدريب اللازم، وتبني التكنولوجيا الحديثة، وتعزيز المشاركة المجتمعية. كل هذه الجوانب يمكن أن تساهم في تحسين تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر، مما يؤدي إلى تحقيق الأهداف التنموية بشكل أكثر فعالية وكفاءة.

III. أثر القانون العضوي 15-18 على كفاءة وشفافية الميزانية العامة

لتحديد أثر القانون العضوي 15-18 على كفاءة وشفافية الميزانية العامة في الجزائر، يمكننا تحليل كل عنصر على حدة لتقييم مدى تأثيره:

1. تحليل مستوى الشفافية المالية المرجع الأساسي: (Transparency International, 2021) القانون

العضوي 15-18 يهدف إلى تحسين الشفافية من خلال توفير إطار قانوني يحث المؤسسات العامة على نشر البيانات المالية بانتظام وإتاحة المعلومات للجمهور. وهذا يشمل إعداد تقارير دورية عن كيفية تخصيص وإنفاق الأموال العامة. على الرغم من هذه الإجراءات، ما زال التطبيق الفعلي للشفافية المالية محدودًا بسبب تحديات مثل البيروقراطية وضعف الآليات الرقابية، حيث أن الكثير من التقارير المالية لا تصل للجمهور بالشكل الكافي، مما يحد من فاعلية القانون في تعزيز الشفافية بشكل حقيقي.

أمثلة على التحديات المرتبطة بالشفافية

- القصور في توفير البيانات: على الرغم من النصوص القانونية، فإن المعلومات المتاحة قد تكون غير كافية أو غير دقيقة.
- التحكم في المعلومات المالية: عدم وجود ثقافة عامة تدعم الشفافية يجعل من الصعب تطبيق متطلبات الإفصاح المالي.

2. تأثير القانون على كفاءة الإنفاق العام Khan, M. 2020.

كفاءة الإنفاق هي القدرة على توجيه الموارد المالية إلى المجالات الأكثر أهمية واحتياجًا، وتحقيق أقصى قيمة من الموارد المتاحة. في الدول النامية، مثل الجزائر، تُعتبر كفاءة الإنفاق أساسية لتلبية احتياجات التنمية المستدامة.

✓ أثر القانون العضوي 15-18 على كفاءة الإنفاق

القانون يوفر قواعد وإجراءات محددة لتنظيم الميزانية بهدف رفع كفاءة تخصيص الموارد وتقليل الهدر المالي. من خلال وضع معايير لتنظيم الإنفاق، يُفترض أن يساهم القانون في توجيه الموارد بفعالية أكبر. ومع ذلك، فإن التطبيق الجزئي أو الضعيف لهذه القواعد قد يقلل من كفاءة الإنفاق، حيث قد لا تصل الموارد المالية للمشاريع ذات الأولوية أو التي تخدم الأهداف التنموية مباشرة.

معوقات رفع كفاءة الإنفاق في ظل القانون 15-18

- الجمود الإداري: التحديات البيروقراطية تؤخر تخصيص الموارد، مما يؤثر على القدرة على الاستفادة الفورية من الميزانية.
- الافتقار إلى آليات تقييم الأداء المالي: غياب أدوات فعالة لقياس مدى تحقيق الأهداف يجعل من الصعب تحسين تخصيص الموارد بناءً على النتائج.

3 الرقابة المالية ومكافحة الفساد Said, M. 2020.

الرقابة المالية تضمن الالتزام بالإجراءات والقوانين المنظمة للإنفاق العام، وتُعتبر أساسية لمكافحة الفساد وتعزيز الثقة العامة في مؤسسات الدولة.

✓ دور القانون العضوي 15-18 في الرقابة المالية

يسعى القانون إلى تعزيز الرقابة المالية من خلال توفير إطار قانوني يلزم المؤسسات باتباع إجراءات رقابية، مثل إعداد التقارير المالية الدورية والتدقيق الداخلي والخارجي. يُفترض أن يؤدي هذا إلى تقليل فرص الفساد وزيادة الانضباط المالي. ومع ذلك، فإن محدودية الموارد البشرية المؤهلة وقلة الدعم المؤسسي قد تعيق القدرة على تطبيق هذه الرقابة بشكل كامل وفعال.

✓ تحديات مكافحة الفساد في ظل القانون

- ضعف استقلالية الأجهزة الرقابية: على الرغم من وجود قوانين داعمة، فإن محدودية استقلالية الهيئات الرقابية قد تقيد قدرتها على أداء مهامها بفعالية.
- عدم تنفيذ العقوبات الرادعة: ضعف الإجراءات العقابية في حالات الفساد المالي يساهم في استمرار الفساد، مما يضعف من تأثير القانون.

القانون العضوي 15-18 قدّم إطاراً مهماً لدعم كفاءة وشفافية الميزانية العامة في الجزائر، إلا أن التحديات المتعلقة بالتنفيذ الكامل للشفافية، وكفاءة الإنفاق، ومكافحة الفساد تعوق تأثيره الإيجابي. يتطلب الوصول إلى النتائج المرجوة تعزيز الآليات الرقابية، ورفع مستوى التكوين والتدريب للكوادر المالية، بالإضافة إلى العمل على تطوير ثقافة مؤسسية داعمة للشفافية والمساءلة.

الخاتمة:

توصلنا من خلال هذه الدراسة إلى النتائج التالية

- ضعف التنسيق بين الجهات الحكومية يُعد من التحديات الأساسية التي تؤثر سلباً على فعالية تنفيذ الميزانية. تأكيد هذا التحدي يشير إلى أن هناك حاجة ملحة لتحسين أساليب التنسيق بين مختلف الجهات لضمان تحقيق أهداف القانون 15-18.
- يعاني التخطيط المالي الحالي من غياب رؤية استراتيجية طويلة الأمد. معظم الخطط تتجه نحو التغطية السنوية دون أن تعطي أولوية للتحديات طويلة الأجل، ما يدعم فرضية عدم توافق التخطيط المالي الحالي مع الاحتياجات التنموية.
- التعقيد البيروقراطي وفق التنسيق التنظيمي من العوامل التي تؤدي إلى إبطاء تنفيذ الميزانية. هذه العوائق تدعم فرضية أن الأطر القانونية الحالية تحتاج إلى تبسيط وإعادة هيكلة لتعزيز سرعة التنفيذ.
- يُثبت البحث أن نقص الكوادر المؤهلة وعدم كفاية البرامج التدريبية يشكلان عقبات ملموسة، ما يؤكد فرضية تأثير الكفاءات المتخصصة في تجاوز التحديات المتعلقة بتطبيق القانون الجديد.
- نقص واضح في الاستثمار بتكنولوجيا المعلومات والبنية التحتية التقنية اللازمة لتطوير نظم المعلومات المالية الحديثة، مما يؤثر على الشفافية والقدرة على متابعة تنفيذ الميزانية.
- التنسيق بين الهيئات الحكومية يلعب دوراً أساسياً في تحسين فعالية تنفيذ الميزانية، إذ يضمن تدفق المعلومات بشكل متكامل وسلس، ويحد من التكرار غير الضروري للنفقات أو تضارب القرارات. حينما يكون هناك تنسيق قوي بين الجهات الحكومية، تكون العمليات أكثر انسيابية وفعالية، مما يعزز استخدام الموارد بطرق أكثر استدامة. بينما في حال ضعف التنسيق، قد ينتج عن ذلك إنفاق غير فعال وتأخير في تحقيق الأهداف المحددة.
- يُساهم القانون العضوي في تعزيز الشفافية المالية من خلال تحديد إطار عمل للرقابة وتوضيح المعايير اللازمة لإعداد وتنفيذ الميزانية. ولكن قد تكون هناك حاجة إلى تعديلات إضافية لتلبية التطورات الجديدة وتغطية بعض الفجوات التي قد تظهر في التطبيق العملي، مثل تحديث المعايير المحاسبية أو تبني آليات رقابة مستقلة لتحسين مستوى الشفافية والمساءلة.

التوصيات

- اعتماداً على ماسبق نضع مجموعة من التوصيات والتي يمكن أن تساهم في تحسين تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر، مما يؤدي إلى تحقيق أهداف القانون 15-18 في مجال الشفافية، الكفاءة، والمسؤولية المالية.
- تعزيز التنسيق بين الهيئات الحكومية: ينبغي إنشاء منصات وآليات فعالة للتنسيق بين الجهات المختلفة المعنية بتنفيذ الميزانية لتسهيل العمل المؤسسي وتحقيق الأهداف المشتركة.

- إعادة هيكلة الأطر البيروقراطية: تبسيط الإجراءات وتقليل التعقيدات البيروقراطية لتعزيز مرونة وفعالية تنفيذ الميزانية.
- تطوير برامج التدريب والتكوين: زيادة عدد البرامج التدريبية للعاملين في المالية العامة، مع التركيز على التكوين في المجالات المالية والرقابية والقانونية ذات الصلة.
- تحسين البنية التحتية التقنية: الاستثمار في نظم المعلومات الحديثة لضمان شفافية العمليات المالية وتسهيل المتابعة والمراقبة.
- وضع خطة متوسطة وطويلة الأمد: تعزيز التخطيط المالي ليشمل إطارًا استراتيجيًا للنفقات العامة لتمكين الحكومة من الاستجابة بمرونة أكبر للتغيرات الاقتصادية.

قائمة المصادر والمراجع:

أ- الكتب باللغة العربية

- 1- الأمم المتحدة. دليل المحاسبة الحكومية. نيويورك، 2015.
- 2- وزارة المالية الفرنسية. دليل الميزانية العامة. باريس، 2017.
- 3- صابة، محمد وبين موسى، كريم. إصلاحات المالية العامة في الجزائر: التحليل والتقييم. دار الهدى، الجزائر، .

ب- الكتب باللغة العربية

- 1-Amara, K. (2022). "Economic Challenges and Public Budgeting in Algeria." Journal of Economic Perspectives.
- 2-Belhaddad, A. (2018). "Community Participation in Budgeting Processes." Algerian Journal of Public Administration.
- 3-Bouras, A. (2019). "Legal Frameworks and Public Budgeting in Algeria." North African Review of Public Policy.
- 4-Khan, M. (2020). "Financial Planning and Its Impact on Budget Execution." International Journal of Finance.
8. Mokhtari, A. (2021). "The Role of ICT in Public Financial Management." Journal of Information Technology and Public Administration.
9. Transparency International. (2021). "Corruption Perceptions Index." Retrieved from Transparency International.
10. Said, M. (2020). "Financial Oversight and Anti-Corruption Measures." Journal of Public Sector Accountability

اعداد ميزانية الهيئات العمومية على ضوء القانون العضوي 18-15- عرض حالة مؤسسة عمومية

Preparing the budget of public bodies in light of organic law 18-15- Presenting the case of a public institution

د/ زين الدين حماشي

¹ جامعة سطيف - 1 - (الجزائر) zineddine.hammachi@univ-setif.dz

ملخص:

تعتبر ميزانية الدولة أهم أداة لتسيير المال العام على مستوى الدولة، فهي تعبر عن الخطة السنوية للحكومة لتحقيق مختلف الأهداف الاقتصادية والاجتماعية؛ نظرا لهذه الأهمية؛ وضع المشرع إطارا قانونيا شاملا لها يعرف بقوانين المالية وكان آخره القانون العضوي 18-15.

تعرض هذه الورقة كيفية اعداد ميزانية الهيئة العمومية على ضوء القانون العضوي 18-15 مع عرض حالة تطبيقية.

كلمات مفتاحية: ميزانية الدولة؛ قانون عضوي 18-15؛ قانون المالية؛ هيئة عمومية.

Abstract:

The state budget is considered the most important tool for managing public funds at the state level, as it expresses the government's annual plan to achieve various economic and social goals. Given this importance; The legislator established a comprehensive legal framework known as the financial laws, the latest of which was Organic Law 18-15.

This paper presents how to prepare the general institution's budget in light of Organic Law 18-15, while presenting an applied case.

Keywords: State budget; Organic Law 18-15 ; Finance law; Public institution.

مقدمة:

تعتبر المالية العامة (نفقات - إيرادات - ميزانية) الوسيلة الاقتصادية الرئيسة التي تستخدمها الدولة لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، من خلال استخدام المال العام من طرف مختلف الهيئات العمومية العاملة في مختلف المجالات، فحساسية المالية العمومية ينبع من عنصرين أساسيين: توقف الحياة الاقتصادية والاجتماعية على المالية العامة، من جهة، من جهة ثانية، هناك عدة جهات وهيئات حكومية تقوم باستخدامه خاصة في مجال النفقات؛ فضبط وتنظيم هذا المجال (كالميزانية والخزينة والضرائب والمحاسبة العمومية والرقابة على الأموال العامة،.....) بمختلف القوانين والتشريعات يعتبر أولوية قصوى في أي دولة، فهو بذلك مجال من مجالات القانون العام، وتحكمه "قوانين المالية".

عرفت الجزائر منذ الاستقلال الى يومنا هذا العديد من القوانين والتشريعات التي نظمت المالية العمومية؛ والتي تأثرت بمختلف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية وكذا الظروف المالية، كان أهمها القانون 84-17 والذي اعتبر لفترة طويلة التشريع والتنظيم الرئيسي في مجال المالية العامة؛ ولكن لعدة اعتبارات سياسية وقانونية واقتصادية وتقنية أصبح هذا القانون لا يتماشى والظروف الراهنة، خاصة في إطار توجه السلطات العامة نحو عصنة الإدارة وتفعيل الانفاق العام وترشيده، فصدر القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، والذي أحدث تغييرات كبيرة في مجالات تطبيقه.

تعتبر الميزانية العامة أهم محور من محاور قانون المالية، كونها الإطار العام المنظم لنفقات وإيرادات الدولة والأداة الرئيسية التي تستخدمها الحكومة لتطبيق برامجها المختلفة، حيث أحدث القانون العضوي تغييرات كبيرة على الميزانية، بهدف الانتقال من ميزانية وسائل إلى ميزانية برامج وأهداف، لتحقيق هذا الهدف، جاء هذا القانون بعدة إجراءات مست مختلفة الجوانب والمراحل التي تمر بها الميزانية العامة.

تهدف هذه المداخلة إلى إبراز أهم النقاط والمحاور الأساسية التي جاء بها القانون العضوي 18-15 خاصة في مجال اعداد الميزانية العامة، مع عرض حالة اعداد الميزانية خاصة بميزة عمومية لسنة 2023 وهي أول ميزانية اعدت ونفذت وفق شكيلات القانون العضوي 18-15.

انطلاقا مما سبق، فإن إشكالية الورقة تتمحور حول: ما هي أهم المراحل والشكيلات التي سيعرفها اعداد ميزانية الهيئة العمومية على ضوء القانون العضوي 18-15؟

للإجابة على الاشكالية المطروحة فقد قسمت الورقة إلى مبحثين:

المبحث الأول يتناول عموميات حول الميزانية العامة والقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

المبحث الثاني يعرض نموذج اعداد ميزانية بمختلف مراحلها ومستوياتها من طرف هيئة عمومية.

المبحث الأول: عموميات حول الميزانية (الموازنة) العامة والقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية

المطلب الأول: عموميات حول الميزانية العامة: تعتبر الميزانية العامة وثيقة مالية وقانونية محورية في مجال المالية العامة، لذا

سننظر لبعض المفاهيم المرتبطة بها، لتكون مدخلا لما بعدها.

الفرع الأول: تعريف الميزانية العامة: عرف القانون 84-17 في المادة 6- الميزانية العامة على أنها: "تشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الاحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".¹

عرفها القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية في المادة 14 على أنها: "تقدر موارد الدولة وأعباؤها وتبين في الميزانية على شكل إيرادات ونفقات، وتحدد هذه الموارد والاعباء ويرخص بها سنويا بموجب قانون المالية، وتوزع حسب الاحكام المنصوص عليها في هذا القانون".²

فالميزانية العامة للدولة هي وثيقة تحتوي تقديرات النفقات والإيرادات السنوية للدولة، تشرف على اعدادها وزارة المالية ويصادق عليها البرلمان، تصدر سنويا ضمن قانون المالية، فهذا الأخير بالإضافة إلى اشتماله على الميزانية العامة للدولة، يحتوي أيضا تشريعات تتعلق بالمالية العامة.

الفرع الثاني: مكونات الميزانية العامة: تتكون الميزانية العامة من عنصرين هما:

1- الموارد (الإيرادات العامة): وهي مختلف المصادر التي تحصل بموجبها الدولة على الاموال وحددتها المادة 15 من القانون العضوي 18-15 في المصادر الآتية:³

- الإيرادات المتحصل عليها من الإخضاعات مهما كانت طبيعتها وكذا حاصل الغرامات؛
- مداخيل الأملاك التابعة للدولة؛
- مداخيل المساهمات المالية للدولة وكذا أصولها الأخرى؛
- المبالغ المدفوعة مقابل الخدمات المقدمة من قبل الدولة وكذا الاتاوى؛
- مختلف حواصل الميزانية؛
- الحواصل الاستثنائية المتنوعة؛
- الأموال المخصصة للمساهمات والهبات والوصايا؛
- الفوائد والحواصل المتحصل عليها من القروض والتسيقات وتوظيف أموال الدولة.

2- الأعباء (النفقات العامة): وهي مختلف الأموال التي ينفقها الشخص المعنوي العام لتحقيق المنافع العامة، **فالنفقة العامة**

= مبلغ نقدي + شخص معنوي عام + نفع عام

تأخذ النفقة العامة حسب طبيعتها الاقتصادية شكل: نفقات المستخدمين - نفقات تسيير المصالح - نفقات الاستثمار - نفقات التحويل - أعباء الدين العمومي - نفقات العمليات المالية - النفقات غير المتوقعة.

تصنف النفقات العامة حسب القانون العضوي حسب:⁴

- **النشاط:** يتكون هذا التصنيف من البرنامج وتقسيماته؛

1 قانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية، المادة 6

2 القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مؤرخ في 2 سبتمبر 2018، المادة 14.

3 المرجع نفسه.

4 القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مؤرخ في 2 سبتمبر 2018، المادة 28.

- **الطبيعة الاقتصادية للنفقات:** يتكون هذا التصنيف من أبواب النفقات وأقسامها؛
- **الوظائف الكبرى للدولة:** يتكون هذا التصنيف من خلال تعيين القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف حسب الوظيفة؛
- **الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها:** يعتمد هذا التصنيف على توزيع الاعتمادات المالية على الوزارات والمؤسسات العمومية.

الفرع الثالث: مبادئ الميزانية العامة: تخضع الميزانية العامة لعدة مبادئ أهمها: ¹

- **السوية:** مدة تنفيذ الإيرادات والنفقات المفتوحة في الميزانية تحدد بسنة واحدة.
- **الوحدة:** حيث تصدر الميزانية العامة مرة واحدة وفي وثيقة واحدة؛
- **الترخيص:** يجب أن يتم اعتمادها من طرف البرلمان؛
- **العمومية:** أي عدم تخصيص إيراد معين نفقة معينة (وحدة الصندوق) كقاعدة عامة؛
- **الشمولية:** تشمل إيرادات ونفقات الدولة ككل؛

المطلب الثاني: القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية

جاء إصدار القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية كإطار جديد للميزانية العامة للدولة ونقلها من ميزانية وسائل إلى ميزانية أهداف ونتائج، حيث احتوى على 91 مادة موزعة على 6 أبواب؛ تطرقت إلى مختلف التشريعات المتعلقة بجوانب مختلفة من الميزانية وقانون المالية بأشكاله الثلاثة (قانون المالية للسنة - قوانين المالية التصحيحية - القانون المتضمن تسوية الميزانية).

الفرع الأول: دوافع إصداره: هناك جملة من الدوافع أبرزها:

- **عدم الامتثال للأحكام الجديدة التي جاء بها الدستور، لا سيما تلك التي تنص على أن البرلمان يشرع بقوانين عضوية فيما يخص القانون المتعلق بقوانين المالية (ضرورة الرقابة الدستورية المسبقة للقوانين العضوية)، حيث تنص المادة 140 من الدستور 2020 على ما يلي:** إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية: - القانون المتعلق بقوانين المالية؛
- **ضرورة تحيين القانون 17-84 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم مع النظام العالمي الجديد لتسيير المالية العامة ضمن المقاربة الجديدة للحكومة المالية المتبناة من طرف السلطات العمومية؛**
- **غياب الإطار الميزانياتي المتعدد السنوات في القانون 17-84 بما يتعارض مع المشاريع طويلة الأجل؛**
- **وثائق الميزانية لا تسمح بقراءة واضحة للوضعية المالية، ونذكر على سبيل المثال لا الحصر ما يتعلق بـ "حسابات التخصيص الخاص" حيث أن النظام السابق لا يظهر أي معطيات تفصيلية حول هذه الحسابات؛**
- **ازدواجية الميزانية (ميزانية التسيير وميزانية التجهيز)؛ ففي ميزانية التسيير يتم توزيع الاعتمادات المالية حسب الدوائر الوزارية، في حين ميزانية التجهيز تقسم في شكل قطاعات؛**

1 محمد الصغير بعلي، - يسري أبو العلا المالية العامة، دار العلوم، الجزائر، 2003، ص 92.

- تسير النفقات المتركة على الوسائل أكثر منه على النتائج المنتظرة؛ مما جعل عملية تقييم أداء الحكومة ومختلف الهيئات العمومية في غاية الصعوبة في ظل انعدام أهداف محددة للإنفاق العام؛¹
 - مراقبة مسبقة تتركز على تطابق النفقة، أي التركيز على مشروعية النفقة دون الاهتمام بملائمتها؛
 - عدم تحميل الامرين بالصرف (باعتبارهم المكلفين بتنفيذ الميزانية على مستوى الهيئة العمومية) المسؤولية في قراراتهم المتعلقة بالإنفاق لعدم وجود معايير قياس نجاعة الانفاق، وأهداف محددة يجب الوصول إليها؛
 - مراقبة ملحقه دون أثر على تحسين التسيير الداخلي.²
- الفرع الثاني: خصائص اعداد الميزانية بعد الإصلاح:** وفقا لإصلاح الميزانية أصبحت هذه الأخيرة تركز على:³
- اعداد الميزانية يبنى على أساس البرامج وتحقيق النتائج خلافا لما كان سابقا يعتمد على الوسائل؛
 - تحديد الإطار المتعدد السنوات الذي من خلال يتم بناء الاستراتيجية المالية لأجل تنفيذ البرامج وتحقيق أهدافها؛
 - عدم الفصل بين نفقات التسيير والتجهيز وهذا لأجل تحقيق السياسة المتكاملة للبرنامج الذي تم تسطره على المدى المتوسط؛
 - تقسيم الادوار والمسؤوليات لتحقيق مبدأ المساءلة في التنفيذ وتحقيق الأهداف المسطرة.
- أما على المستوى المحاسبي يتلخص الإصلاح على المستوى المحاسبي من خلال:⁴
- اعادة تخصيص وتقسيم الاعتمادات حيث تقسم الاعتمادات الى اعتمادات حصرية واعتمادات تقييمية وتقسم حسب البرامج الى أعباء غير متوقعة وتراخيص موازنة.
 - ضبط الاعتمادات المالية بموجب قانون التسوية ويعني تنظيم وضبط كيفية استخدام الأموال العامة من قبل الحكومة وهذا العمل يتضمن اعداد الميزانية لتحديد كمية الأموال المتاحة وكيفية انفاقها بشكل محدد ويشمل كذلك مراجعة العمليات المحاسبية وتسجيل الايرادات والنفقات ومتابعة الأداء المالي؛ لزيادة فعالية وشفافية استخدام الأموال العامة؛
- أما على مستوى النظام المعلوماتي فههدف الإصلاح إلى:⁵
- تحقيق الشفافية من خلال تتبع ورصد الانفاق والميزانية بشكل دقيق مما يزيد من شفافية استخدام الأموال العمومية؛

1 Abderrahmane BABENETTE et Abdelhamid SARAOU, Nouvelle gestion axée sur les résultats et performance ; perception de la LOLF par les hauts cadres en Algérie, Revue Algérienne de Développement Economique, Volume 09 N°1(2022) , P336

2 أمين صابة - كمال بن موسى، دراسة تحليلية للقانون العضوي الجديد رقم 18-15 وأهميته في تحسين أداء القطاع العام في الجزائر؛ المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 8/ العدد01(2020)، ص: 266.

3 بنعيجة نبيل-زيدان راضية، المحاسبة العمومية في الجزائر على ضوء القانون العضوي 15-18 المتعلق بالإصلاح الميزناتي، مذكرة ماستر، جامعة سطيف 1، 2024،

4 ندوة الإصلاح الميزناتي على ضوء القانون العضوي 15-18، المؤتمر مفتش التربية الوطنية للتسيير المالي والمادي نجم الدين حامة، المعهد الوطني لتكوين مستخدمي التربية وتحسين مستواهم بالحراش، تاريخ الندوة 15 فيفري 2023.

5 ندوة الإصلاح الميزناتي على ضوء القانون العضوي 15-18، المعهد الوطني لتكوين مستخدمي التربية وتحسين مستواهم بالحراش، مرجع سابق.

- تحسين الادارة من خلال تسهيل عمل الادارة المالية والتخطيط والرصد بشكل أفضل؛
- تقليل الأخطاء البشرية وضمتن دقة اعتمادية المعلومات المالية؛
- تسهيل التواصل بين الاقسام والجهات المختلفة داخل وزارة المالية؛
- تحقيق كفاءة ادارة الأموال العمومية والسماح باتخاذ قرارات مالية مستنيرة.

الفرع الثالث: أهداف القانون العضوي: 15-18: يهدف القانون العضوي إلى: ¹

1 تحديث تقنيات تسيير الميزانية العامة: يشتمل مكون الموازنة على تغييرات في القواعد والمؤسسات والممارسات الخاصة بإعداد الموازنة وعرضها ومراقبتها، حيث يهدف إلى: تسهيل الرقابة على الإنفاق العام، وتحسين شفافية الموازنة لتشجيع مناقشة مستنيرة الخيارات السياسية الاقتصادية والاجتماعية، وأخيرا تعزيز مراقبة الأداء، وبالتالي تحسين الأداء في تنفيذ السياسات والاستثمارات المدرجة في الموازنة العامة، سيتم تحقيق هذه الأهداف من خلال الإجراءات التالية:

- إدخال منظومة موازنة متكاملة ومتعددة السنوات تأخذ بعين الاعتبار الاستثمارات والنفقات الجارية، بحيث يحافظ على مبدأ سنوية الموازنة فيما يخص التوقعات حسب القطاعات والسياسات، أما إعداد الميزانية فيكون بتوقعات متقاربة على مدى السنوات الثلاث القادمة وينسجم مع إطار اقتصادي كلي متماسك بنفس المدة؛
- تحسين طرق عرض الموازنة ونشرها وجعلها أكثر انفتاحا بهدف توسيع دائرة النقاش بين مختلف القطاعات حول الخيارات الاقتصادية والاجتماعية للحكومة؛
- تعزيز الوظيفة الاستشارية الاقتصادية لوزارة المالية، بغرض زيادة القدرة على التقييم ومراقبة جودة تكاليف الاستثمار والسياسات التي تركز عليها طلبات التمويل التي تتقدم بها الإدارات؛
- تعزيز وتحديث طرق الرقابة على الميزانية والمحاسبة من خلال توسيع مساهمتها في نجاعة الإنفاق العام، بالإضافة إلى تعزيز طرق وإجراءات متابعة مشاريع الاستثمار العمومي.

2- بناء نظام معلوماتي مندمج ومتكامل : يتركز الجانب المعلوماتي في تطوير أنظمة الإعلام الآلي الكفوءة، التي تهدف إلى تطوير نظم المعلومات التي من خلال شراء وتركيب أجهزة وبرامج حديثة شأنها تعزيز قدرة وزارة المالية، وتقديم الدعم الفعال لمهاكل الميزانية الجديدة، وكذا تدريب العنصر البشري المكلف بدعم أنظمة الإعلام الآلي (مهندسي الإعلام الآلي) واستخدامها (المستخدمين)، حيث سيسمح استخدام أدوات تكنولوجيا المعلومات والتكنولوجيات الجديدة لمصالح وزارة المالية وكذا مختلف الأمرين بالصرف بمتابعة تطور بيانات الموازنة من مرحلة الإعداد إلى مرحلة الالتزام والتنفيذ، وذلك على مختلف المستويات: المركزي- الجهوي- الولائي)، ما يتطلب تطوير نظام تسيير مدمج ومتكامل، يسمح لمختلف المتدخلين في اجراءات الموازنة (المديرية العامة للميزانية، المديرية العامة للمحاسبة، المديرية العامة للخزينة) بالاطلاع والحصول في أي لحظة زمنية على وضعية الالتزامات والنفقات المنفذة.

المبحث الثاني: اعداد ميزانية هيئة عمومية على ضوء القانون العضوي 15-18

تعتبر ميزانية 2023 أول ميزانية تعد وفق الإجراءات الشكلية الجديدة للقانون العضوي 15-18، سنحاول فيما يأتي عرض حالة ميزانية ل"مركز التكوين المهني والتمهين"، وهو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، تمر الميزانية العامة بدورة تبدأ بالتحضير والإعداد وتمر بالتصويت والمصادقة ثم التنفيذ والرقابة على التنفيذ، سنكتفي هنا بمرحلة اعداد فقط.

¹ www.mf.gov.dz/article/46/budget/517/les_perspectives_et_la_reforme-engag.

المطلب الأول: تقديم المؤسسة موضوع الدراسة: تتمثل الهيئة موضوع الدراسة في مركز التكوين المهني والتمهين بولاية سطيف، وهو حسب المرسوم التنفيذي رقم 92-27 المؤرخ في 20 جانفي 1992، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لمركز التكوين المهني فإنه " يعتبر مركز التكوين المهني والتمهين الذي يدعى في صلب النص-المركز-مؤسسة عمومية ذات طابع إداري ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"، يقدم المركز 5 أنواع من التكوين هي: التكوين الاقليمي - التكوين عن طريق التمهين -التكوين التأهيلي الاولي -التكوين عن طريق الدروس المسائية-التكوين عن طريق المعابر. يتكون المركز من الهياكل الإدارية الآتية:

- المدير (الأمر بالصرف)؛
- مكتب الاستقبال والتوجيه؛
- مصلحة التكوين الاقليمي؛
- مصلحة التمهين؛
- المراقبة العامة؛
- مصلحة المقتصدية؛

المطلب الثاني: الإطار العام لإعداد الميزانية: يقوم اعداد الميزانية وفق القانون العضوي 18-15 على أساس البرنامج، ويقصد به : مجموع الاعتمادات المالية التي تساهم في انجاز مهمة خاصة تابعة لمصلحة أو عدة مصالح لوزارة واحدة أو عدة وزارات أو مؤسسة عمومية ومحددة حسب مجموعة من الواضحة والمتناسقة.¹ ويتمثل دوره في الميزانية في كونه:²

- إطار للمسؤولية ولتنفيذ السياسة العمومية؛
- قاعدة للمناقشات خلال ندوات الميزانية؛
- يشكل معيارا لتخصيص الموارد واطارا رسميا لتقديم الميزانية؛
- هو الوحدة التنفيذية للميزانية.

يقسم البرنامج إلى برنامج فرعي واحد أو عدة برامج فرعية ويقسم البرنامج الفرعي بدوره إلى أنشطة، يرتبط بكل برنامج هدف أو عدة أهداف (لا تتجاوز 6) ويشترط ان تكون هذه الأخيرة:

- عددها واضح ومحدود؛
- منسجمة مع التوجهات الرئيسة للبرنامج وعلى مدى متوسط (3 سنوات)؛
- قابلة للقياس بواسطة مؤشرات الأداء لكل سنة مالية.

المطلب الثالث: إعداد ميزانية مركز التكوين المهني والتمهين: نتطرق لها عبر المستويات الآتية:

الفرع الأول: على مستوى الادارة المركزية (الوزارة الوصية): يتم على هذا المستوى الإجراءات الآتية:

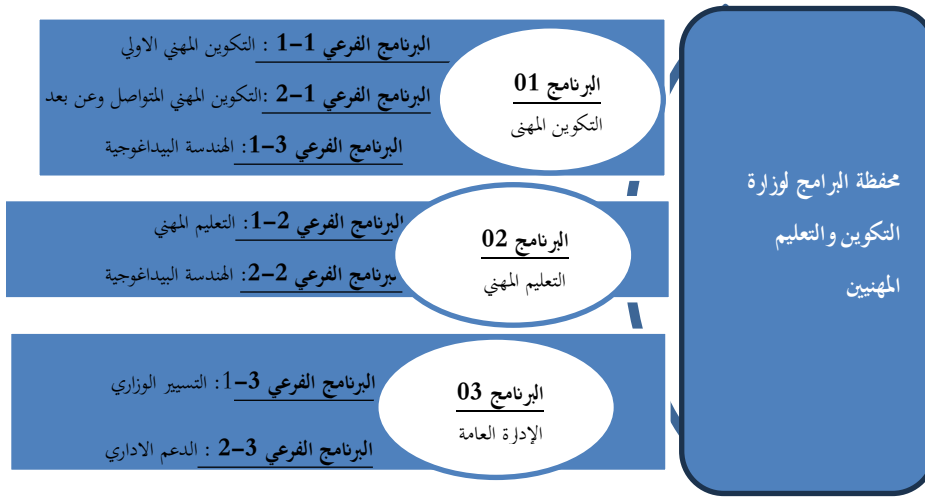
1 المديرية العامة للميزانية، مذكرة منهجية تتعلق بتحضير ميزانية برامج، متوفرة على الرابط:
تاريخ الاطلاع:

2024/11/4 http://mfdgb.gov.dz/ar/program_budget/preparing-program-budget-2022-experimental/

2 المرجع نفسه.

1 هيكلية البرامج: تحتوي وزارة التكوين والتعليم المهنيين على: 03 برامج / 07 برامج فرعية / 177 نشاطا، على النحو الآتي:

شكل 1- هيكلية البرامج لوزارة التكوين والتعليم المهنيين



المصدر: بنعيجة نبيل-زيدان راضية، المحاسبة العمومية في الجزائر على ضوء القانون العضوي 15-18 المتعلق بالإصلاح الميزناتي، مذكرة ماستر، جامعة سطيف 1، 2024، ص:101

في إطار تسيير الاعتمادات المالية وتنفيذ النفقات، وطبقا للتشريع المعمول به، يكون مسؤول محفظة البرامج هو الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعنية. ويكون الأمر بالصرف الرئيسي لنفقات الميزانية العامة للدولة والحسابات الخاصة للخزينة، بالنسبة للاعتمادات المالية الموضوعة تحت تصرفه.

2- تعيين مسؤول الوظيفة المالية ومسؤول البرنامج:

يعين الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية، بموجب قرار مسؤول الوظيفة المالية ومسؤولو البرامج المعنيين، طبقا لأحكام المواد 22 و 23 من المرسوم التنفيذي رقم 20-404 المؤرخ في 29 ديسمبر 2020، لا يتأثر قرار التعيين المتخذ بتغيير السلطة الإدارية المعنية (الوزير أو رئيس المؤسسة العمومية) ويظل ساريا طالما أن السلطة الإدارية الجديدة لم تلغه أو لم تتخذ قرارا مختلفا.¹

3 تعيين مسؤول النشاط ومسؤول النشاط الفرعي

يتم تعيين مسؤول النشاط ومسؤول النشاط الفرعي وفقا لأحكام المادتين 23 و 24 من المرسوم التنفيذي رقم 20-404 المؤرخ 29 ديسمبر 2020، لا يمكن تعيين مسؤول النشاط ومسؤول النشاط الفرعي إلا من طرف مسؤول البرنامج يتم تجسيد هذا التعيين بموجب مقرر يمكن أن يعين بموجب نفس المقرر مسؤولي النشاط ومسؤولي النشاط الفرعي. إذا كان مسؤول البرنامج نفسه مسؤولا عن العديد من البرامج، فمن الممكن عندئذ اتخاذ مقرر واحد الذي يفصل البرامج التي من أجلها تم تعيين مسؤولي النشاط ومسؤولي النشاط الفرعي، مع الإشارة إلى صفته كمسؤول عن البرامج المعنية).

1 المنشور رقم 5960 المؤرخ في : 2022/08/07 الصادر عن المديرية العامة للميزانية ، وزارة المالية.

من المستحسن بأن يشتمل قرار التعيين على عنوان الهيئة أو الوظيفة (هيكلية وظيفية) ويجب ألا يكون والى الولاية .. ، مدير ادارة الوسائل والمالية إسمياً (على سبيل المثال مكلف بمهمة، المدير العام مدير الولاية ، إلخ) ويكون مقرر التعيين المعد من طرف مسؤول البرنامج منشورا في النشرة الرسمية للوزارة أو المؤسسة العمومية المعنية.

يتم تبليغ نماذج قرارات ومقررات التعيين، بما في ذلك رسائل المهمة، إلى المصالح المختصة للوزير المكلف بالمالية، والمراقب المالي، وإلى المحاسب المختص.

4 العلاقة بين مؤسسة التكوين المهني والوزارة الوصية: تحدد العلاقة بين هاتين المؤسسات والوزارة بموجب اتفاقية، وتقوم المصالح المعنية للوزارة المسؤولة عن البرنامج أو الأنشطة التي ستسند للمؤسسة، مع مسؤول المؤسسة بتحديد الإطار الاتفاقي للعلاقات بينهم، يحدد في هذات الإطار سبعة بنود هي:

- المهمة المسندة للمؤسسة، مفصلة حسب النشاط؛
 - الأهداف ومؤشرات الأداء المرتبطة بكل هدف، بما فيها القيم المستهدفة؛
 - المدونة حسب النشاط؛
 - مضمون المحاضر ودوريتها؛
 - شروط وكيفيات مراجعة الإطار الاتفاقي؛
 - النتائج المترتبة في حالة عدم بلوغ الأهداف المسطرة؛
 - المصلحة المكلفة بمتابعة الإطار الاتفاقي على مستوى الوزارة المسؤولة عن البرنامج.
- يقوم مسؤول البرنامج مع مسؤول الوظيفة المالية للوزارة، بحوار التسيير مع مسؤول المؤسسة العمومية تحت الوصاية؛ أين يقيم ويحدد ويبرر مسؤول البرنامج الاعتمادات المالية اللازمة لتحقيق الأهداف المحددة في الإطار الاتفاقي.

5- حوار التسيير وعقد العمل والأداء الخاص بمؤسسات التكوين المهني:

- أ- حوار التسيير:** يتم بين مسؤول البرنامج ومسؤول المؤسسة، حيث يقوم الطرف الأول بـ : تحديد أهداف الأداء - تحديد الاعانات التي يقترح تخصيصها لمسؤولي المؤسسات، ويقوم الطرف الثاني بـ: تنفيذ النفقات - متابعة أعمال المؤسسة - تقديم التقارير عن النتائج المحققة.
- ملاحظة: يتم إدراج الاعتمادات المالية المعتمدة خلال النقاشات المالية أثناء إعداد الميزانية العامة للدولة في شكل إعانات حسب أبواب النفقات.

ب- عقد الأعمال والأداء: هو عقد يبرم بين مسؤول البرنامج ومسؤول المؤسسة العمومية يحدد بالأخص:

- ❖ توزيع الاعتمادات المالية وفق:
- مدونة الميزانية المعمول به على مستوى المؤسسة باب النفقات؛
- المدونة حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقة.
- ❖ القيم المستهدفة لكل مؤشر من مؤشرات الأداء المتعلقة بالأهداف المسندة للمؤسسة.
- ❖ يحدد مسؤول البرنامج الإعانة التي يقترح تخصيصها لمسؤول المؤسسة حسب النشاط وحسب الأبواب 01 -

04-03-02

❖ مفاهيم أساسية في عقد الأعمال والأداء:

- يمكن أن يكون سنوي او متعدد السنوات 03 سنوات ويتناسق مع التقييم الدوري المحصل؛
- من خلال يجب تأكيد الأولويات من حيث التحديات (العلمية..) عصنة وحوكمة التسيير والتفاعل مع المحيط الخارجي ومنه تكريس توجهات الدولة في البرنامج الميزانياتي مصدر الإعانة؛
- يشكل إطار الانسجام لأنشطة المؤسسة على المدى المتوسط والمنظمة حول عدد من الأهداف الهيكلية الكبرى؛
- يرفق بعدد محدود من مؤشرات أداء رقمية ويمكن استكمالها بمؤشرات أداء متابعة والتي تكون منسجمة مع مؤشرات الأداء للبرنامج الميزانياتي؛
- سيكون أحد الأدوات المرجعية وخارطة الطريق لمسؤولي المؤسسة وموظفيها وهيئة المداومة (التي تضمن المتابعة)

الفرع الثاني: على مستوى الهيئات غير الممركزة (المديرية الولائية)

1 هيئة المداولة أو مجلس التوجيه: هو مجلس مكون وفقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 14-14 المؤرخ في 20 أفريل 2014 ويرأسه المدير الولائي المكلف بالتكوين المهني أو ممثله حيث يتشكل من الأعضاء الآتي ذكرهم:¹

- المدير الولائي للتربية أو ممثل عنه.
- المدير الولائي المكلف بالشباب والرياضة أو ممثل عنه.
- المدير الولائي المكلف بالتشغيل أو ممثل عنه.
- المدير الولائي المكلف بالنشاط الاجتماعي أو ممثل عنه.
- المدير الولائي المكلف بالثقافة أو ممثل عنه.
- المدير الولائي المكلف بالبيئة أو ممثل عنه.
- المدي الولائي المكلف بالمصالح الفلاحية أو ممثل عنه.
- ممثل عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لمكان المركز.
- ممثل عن الغرفة المكلفة بالحرف والصناعات التقليدية.
- ممثلان الى أربعة عن القطاعات الاقتصادية.
- ممثل منتخب عن الأساتذة.
- ممثل منتخب عن ممثلي الادارة.

يحضر مدير المركز والعون المحاسب بصفة استشارية ويتولى مدير المركز أمانة المجلس

2- تفويض الوزير للمدير الولائي للتكوين المهني: يتم بمقتضى قرار ممضى من طرف وزير التكوين والتعليم المهنيين بصفته

مسؤول محافظة البرامج

الفرع الثالث: على مستوى المؤسسة التكوينية محل الدراسة: يتم ما يلي:

1- التبليغ المسبق للاعتمادات على النحو الآتي:

العناوين	رخص الالتزام	التزامات الدفع
العنوان-1- نفقات المستخدمين	-	
العنوان-2- نفقات تسيير المصالح		
العنوان-3- نفقات الاستثمار		
العنوان-4- نفقات التحويل		
المجموع		

بعد مناقشات الميزانية والمصادقة على عقد الأعمال والأداء تشجع الوزارة الوصية في التبليغ المسبق للاعتمادات على شكل إعانات موزعة وفق المدونات حسب الأنشطة والأبواب قبل 07 أكتوبر من السنة (ن-1).
يقسم العنوان إلى أبواب على النحو الآتي:

العنوان نفقات المستخدمين: يضم: باب نفقات المستخدمين- باب التكاليف الاجتماعية- باب المستخدمون المتعاقدون.

العنوان بالنسبة لنفقات التحويل: يضم باب المنح الخاصة بالمترشحين وشبه رواتب المتمننين.

العنوان نفقات تسيير المصالح: يضم الأبواب الآتية: -الأدوات والأثاث -اللوازم -الألبسة -النشاطات الثقافية والرياضية - نفقات التكوين -التكاليف الملحقه -حظيرة السيارات -مواد العمل والتدريب -التغذية -ألبسة المترشحين -صيانة التجهيزات البيداغوجية -أشغال الصيانة.

2- اعداد مشروع ميزانية المؤسسة: إن ميزانية المؤسسة محل الدراسة المعدة يتم تنفيذها ابتداء من 1 جانفي من السنة، هي الوثيقة الأولى الإلزامية لدورة الميزانية السنوية، تعد هذه الميزانية من طرف الأمر بالصرف الرئيسي للمؤسسة العمومية، وهذا بالتشاور مع المراقب الميزانياتي المراقب المالي والاعون المحاسب (المحاسب المعين المختص) بعد ذلك، يتم عرضها للمصادقة من طرف هيئة المداولة والموافقة من طرف الوصاية.

تحتوي ميزانية المؤسسة العمومية، وفقا لأحكام المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 21-62 المؤرخ في 8 فيفري 2021 المشار إليه أعلاه، على:

في القسم الأول: الإيرادات التقديرية (مع الفصل كلما أمكن بين الإيرادات الإجمالية والإيرادات المقيدة بتخصيص خاص).

في القسم الثاني: النفقات التقديرية المعبر عنها برخص الالتزام واعتمادات الدفع وأيضا مناصب الشغل المالية.

تعرض الاعتمادات المالية المسجلة في ميزانية المؤسسة العمومية (وفقا لأحكام المادة 10 من المرسوم التنفيذي 21-62) حسب المدونات الآتية:

- مدونة حسب النشاط،

- مدونة حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقة.

❖ **التصنيف حسب النشاط للنفقة للمؤسسة العمومية:** وفقا لأحكام المادة 11 من المرسوم التنفيذي 21-

62 تبين المدونة حسب النشاط الغاية من النفقة، كما يحدد هذا التصنيف حسب النشاط وجهة الاعتمادات أو الغاية من

النفقة، سواء تعلق الأمر بنشاط أو بغاية سياسية أو بغاية استراتيجية ... الخ؛

- تأخذ بعين الاعتبار هيكل البرنامج أو البرامج الميزانية التي تتلقى منها المؤسسة الاعتمادات؛
- يجدر التوضيح أنه في حالة مساهمة العديد من برامج الدولة في وسائل الإدارة العامة للمؤسسة، فإنه يتم تجميع الاعتمادات المرتبطة بها على مستوى نشاط واحد للإدارة العامة.
- في ظل احترام الإطار الاتفاقي، تعد ميزانية المؤسسة العمومية ويتم متابعتها على أساس غاياتها الإستراتيجية ومنزلة على المستوى العملي وموزعة حسب طبيعة الاقتصادية للنفقات؛
- كما هو الحال للدولة، تسمح مدونة الميزانية حسب النشاط(الوجهة) بالمقاربة بين الأهداف المحددة للمؤسسة العمومية في مجال السياسات العمومية مع الوسائل المالية الموضوعة

❖ **التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقة للمؤسسة العمومية:** طبقاً لأحكام المادة 12 من المرسوم التنفيذي 21-62 تحتوي المدونة حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقة على الأبواب الكبرى للنفقات الآتية:

- **باب نفقات المستخدمين:** ويضم على سبيل البيان، إضافة إلى نفقات رواتب المستخدمين التابعين للمؤسسة العمومية، الاشتراكات والمساهمات الاجتماعية، الخدمات الاجتماعية والمنح المختلفة
- **باب نفقات تسيير المصالح:** ويشمل جميع نفقات التسيير غير تلك المتعلقة بنفقات المستخدمين، مثل اقتناءات اللوازم والسلع التي لا تمثل تثبيبات عينية أو معنوية ونفقات النقل والتكاليف الملحقه وتكاليف التكوين وتكاليف الإيجار.
- **باب نفقات التحويل:** يشمل تكاليف التدخل أو التحويلات التي تتكفل بها المؤسسة بعنوان ميزانيتها، لاسيما، مختلف التسديدات التي تقوم بها المؤسسة العمومية لفائدة المتربصين والمتمهنيين.
- بينت أحكام المادة 14 المرسوم التنفيذي رقم 21-62 بأنه يجب أن تتم المصادقة على ميزانية المؤسسة من طرف هيئة التداول في أجل أقصاه 20 نوفمبر من السنة التي تسبق السنة التي تتعلق بها هذه الميزانية.
- الفرع الرابع: اعداد مشروع ميزانية المؤسسة محل الدراسة:** في سبيل اعداد الميزانية العامة على مستوى مركز التكوين المهني، يمر اعداد الميزانية بالمراحل الآتية:

1 توزيع الاعتمادات وفقاً لمدونة الميزانية: بعد استلام الأمر بالصرف للمركز مقرر الاعتمادات الممنوحة، يجتمع بطاقمه المالي والمحاسبي والبيداغوجي وتبدأ عملية توزيع الاعتمادات وفقاً لمدونة الميزانية، مع الأخذ ومراعاة آراء المجتمعين في عملية التوزيع فأخذاً بالاعتمادات الممنوحة لهذه المؤسسة، تمت عملية تقسيم وتوزيع الاعتمادات على الشكل التالي:

العنوان 01 : نفقات المستخدمين:.....(المبلغ دج)

- نفقات المستخدمين.....دج
- التكاليف الاجتماعية.....دج
- المستخدمون المتعاقدوندج

العنوان 02 نفقات التحويل:(المبلغ دج)

- المنح الخاصة بالمتربصيندج
- شبه رواتب المتمهنيين.....دج

العنوان 03 نفقات تسيير المصالح (المبلغ دج)

- تسديد النفقات المتنوعة.....دج
- الأدوات والأثاث.....دج
- اللوازم.....دج
- الألبسة.....دج
- النشاطات الثقافية والرياضية.....دج
- نفقات التكوين.....دج
- التكاليف الملحقمة.....دج
- حظيرة السيارات.....دج
- مواد العمل والتدريب.....دج
- التغذية.....دج
- ألبسة المتربصين.....دج
- صيانة التجهيزات البيداغوجية.....دج
- أشغال الصيانة.....دج

2 تقديم مشروع ميزانية المؤسسة العمومية أمام هيئة المداولة (مجلس التوجيه): بعد اعداد مشروع الميزانية للمركز من خلال

توزيع رخص الاعتماد الممنوحة وفق ما تم التطرق اليه أعلاه، تأتي مرحلة المصادقة على الميزانية من طرف هيئة المداولة قبل 20 نوفمبر من السنة ن-1

يجب أن يرفق مسؤول المؤسسة بصفته آمرا بالصرف مشروع الميزانية بتقرير يعلم الهيئة المداولة من خلاله بـ:

- التقرير الأدبي حول المؤسسة (الهياكل-النشاط- قدرة الاستيعاب - الموارد البشرية....)؛
- التقرير المالي للسنة المنصرمة وعلى وجه الخصوص بالنظر للتقدير الميزانياتي المصوت عليه في الميزانيتين الأولى والمعدلة؛
- يقدم التطورات للتعديلات والإجراءات المتخذة من أجل التسيير الأمثل للموارد البشرية وتدابير الترشيد المتخذة والنتائج المنتظرة؛
- يقدم التطورات المعتبرة أكثر بين ميزانية السنة الجاري تنفيذها والميزانية المقترحة للسنة الموالية، بنظرة متعددة السنوات، عند الإمكان؛

- يبرر تقديرات الإيرادات ويقدم طريقة تقييمها، وذلك حسب معايير موضوعية؛
- يبرر رخص النفقات بالنظر إلى نشاط المؤسسة بشرح العوامل المحددة للنفقة خاصة النفقات الجديدة؛
- يحلل المؤشرات الميزانية والمحاسبية (الرصيد) الميزانياتي؛

تخضع الميزانية المصادق عليها للموافقة في أجل أقصاه 30 نوفمبر من السنة (ن-1).

❖ يمكن المصادقة على ميزانية تعديلية أو عدة ميزانيات تعديلية خلال سنة التنفيذ.

تعد ويصادق على الميزانية التعديلية ويوافق عليها في ظل نفس شروط إعداد الميزانية الأولية غير أنه، وقصد التمكن من تنفيذ الميزانية التعديلية في ظروف مثلى قبل نهاية السنة، يجدر أن يأخذ بعين الاعتبار الأجل الأقصى لمداولة هيئة المداولة.

3- مشروع ميزانية المؤسسة بعد المصادقة من طرف مجلس التوجيه: بعد اعداد مشروع الميزانية للمركز والمصادقة عليها

بإجماع الثلثين (3/2) يتم:

- إنجاز خمس (05) نسخ من الميزانية تمضي من طرف مسئول المؤسسة مع وضع ختم المؤسسة عليها؛
- ترسل نسخ الميزانية إلى المراقب الميزانياتي مرفقة بالوثائق التالية: نسخة من محضر مجلس الإدارة أو مجلس التوجيه- مشروع المقرر المتضمن الموافقة على الميزانية وفق النموذج المرفق بالقرار؛
- يتم إمضاء المقرر المشترك المتضمن الموافقة من طرف المراقب الميزانياتي والمدير الولائي المفوض بقرار من وزير التكوين والتعليم المهنيين؛

- يتم وضع ختم مصلحة الرقابة الميزانياتية على صفحات الميزانية؛

- إرسال المقرر الممضى من طرف المراقب الميزانياتي ونسخ الميزانية إلى المدير الولائي للتكوين والتعليم المهنيين؛

- إمضاء المقرر المشترك المتضمن الموافقة من طرف المدير الولائي؛

- وضع ختم المديرية الولائية للتكوين والتعليم المهنيين على صفحات الميزانية.

4 الميزانية بعد ختم المراقب الميزانياتي والمديرية الولائية:

يقوم مسؤول المؤسسة بإرسال نسخة من مقرر الموافقة الممضي من طرف الجهات المعنية (المراقب الميزانياتي والمدير الولائي) إلى

كل من:

- الأمين العام لوزارة التكوين والتعليم المهنيين (نسخة من المقرر + نسخة من الميزانية)؛
 - المديرية العامة للميزانية (نسخة أصلية)؛
 - المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري (نسخة من المقرر)
 - المراقب الميزانياتي (نسخة من الميزانية + نسخة أصلية من المقرر)
 - أمين الخزينة أو العون المحاسب (نسخة أصلية من المقرر + نسخة أصلية عن الميزانية).
- بعد المصادقة والامضاء على ميزانية المؤسسة؛ تبدأ مرحلة التنفيذ مع بداية السنة في 01 جانفي، بحيث تأخذ الميزانية مسارا آخر، فيما يسمى بحاسبة المدفوعات التي تدون استهلاك اعتمادات الدفع مع تبين تنفيذ النفقات حين دفعها.

خاتمة:

تعتبر الميزانية العامة أداة رئيسية من أدوات السياسة الاقتصادية التي تستخدمها الدولة لتحقيق مختلف الأهداف الاقتصادية والاجتماعية وغيرها، نظرا لهذه الأهمية، فقد أولاهها المشرع الجزائري بعدة نصوص وقوانين، كان آخرها القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية، حيث سعى المشرع من خلاله نقل الميزانية من أداة محاسبية (ميزانية الوسائل) إلى أداة فاعلة محققة لمختلف الأهداف (ميزانية البرامج).

على ضوء ما تم التطرق إليه يمكن اجمال نتائج الورقة في الآتي:

- جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية في إطار رفع فعالية السياسة الاقتصادية خاصة فيما يتعلق بسياسة الانفاق العمومي، خاصة في ظل تراجع الإيرادات؛
- من بين أهم الاسهامات التي جاء بها القانون العضوي هو إرساء البعد المعلوماتي لميزانية الدولة، حيث عزز من اطلاع البرلمان على الميزانية، وسهل من مقروئيتها وأصبحت تعبر عن الأداء الاقتصادي؛
- من خلال الدراسة التطبيقية اتضح أن اعداد الميزانية (مشروع الميزانية) من طرف الهيئة العمومية (مركز التكوين المهني والتمهين) هو نتيجة عمل مشترك ما بين ثلاث مستويات: الهيئة الوصية- المديرية الولائية - الهيئة العمومية المعنية؛
- يسمح اعداد الميزانية على أساس البرامج والاهداف بقياس فعالية الانفاق العام المنفذ من قبل الهيئة العمومية، ومن شأنه أي يضع الامر بالصرف أمام المسائلة.

قائمة المصادر والمراجع:

أ- النصوص القانونية:

1. القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المؤرخ في 2 سبتمبر 2018.
2. القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المؤرخ في 7 جويلية 1984.
3. المرسوم التنفيذي رقم 14-140 المؤرخ في 20 أبريل 2014
4. المنشور رقم 5960 المؤرخ في : 2022/08/07 الصادر عن المديرية العامة للميزانية ، وزارة المالية.
5. القانون 23-07 المؤرخ في 25 جويلية 2023 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، الجريدة الرسمية رقم 42 لسنة 2023.
6. المديرية العامة للميزانية، مذكرة منهجية تتعلق بتحضير ميزانية برامج.

ب- الكتب:

- 1- محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم، الجزائر، 2003.
- 2- ناشد سوزي عدلي، المالية العامة: النفقات العامة-الإيرادات العامة-الميزانية العامة؛ منشورات الحلب الحقوقية، 2003.

ج- المقالات:

- 1- أمين صابة - كمال بن موسى، دراسة تحليلية للقانون العضوي الجديد رقم 18-15 وأهميته في تحسين أداء القطاع العام في الجزائر؛ المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 8 العدد 01 (2020)
- 2- Abderrahmane BABENETTE et Abdelhamid SARAOU, Nouvelle gestion axée sur les résultats et performance ; perception de la LOLF par les hauts cadres en Algérie, Revue Algérienne de Développement Economique, Volume 09 N°1(2022)

د- الاطروحات والمذكرات

- 1- بنعيجة نبيل-زيدان راضية، المحاسبة العمومية في الجزائر على ضوء القانون العضوي 15-18 المتعلق بالإصلاح الميزانياتي، مذكرة ماستر، جامعة سطيف 1، 2024.
- 2- ندوة الاصلاح الميزانياتي على ضوء القانون العضوي 15-18، المؤتمر مفتش التربية الوطنية للتسيير المالي والمادي نجم الدين حامة، المعهد الوطني لتكوين مستخدمي التربية وتحسين مستواهم بالحراش، تاريخ الندوة 15 فيفري 2023.

الإصلاح المحاسبي و الميزانياتي و علاقته بالجرد العقاري

Accounting and budget reform and its relationship to real estate inventory

ط.د. وناس محمد* .د. خضري محمد

1. جامعة البشير ابراهيمي برج بوعرييج mohamed.ouanes@univ-bba.dz

2. جامعة البشير ابراهيمي برج بوعرييج mohammed.khodri@univ-bba.dz

ملخص:

تمثل أحكام الميزانية من خلال القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في ديسمبر سنة 2018 و المحاسبة الجديدة وفق أحكام القانون 07-23 المؤرخ في 21 يونيو سنة 2023 و المراسيم التطبيقية اللاحقة لهما مؤشرا عن تحولات عميقة في النموذج الاقتصادي المعتمد من طرف الجزائر لتسيير المالية العمومية، مستهدفة تكريس المزيد من الحماية للمال العام والشفافية في إنفاقه وتسييره والحرص على استعماله الرشيد وفق الأهداف المسطرة تبعا لخصوصيات السياسة المالية والنقدية للدولة، ومن هذا المنطلق فان كل عملية مالية متعلقة بالنفقات والإيرادات ستخضع لآليات وإجراءات صارمة تحقيقا للفعالية المرجوة، ولعل من أهمها ربط صرف النفقات المتعلقة بالصيانة والترميم للأموال العقارية ذات الطابع الإداري التابعة لأموال الدولة والجماعات المحلية إلى تقديم وثيقة ثبوتية تؤكد جرد العقار في الجدول العام للأموال الوطنية تدعى شهادة التسجيل .

كلمات مفتاحية: القانون العضوي ، نظام جديد ، الجرد ، شهادة التسجيل .

Abstract:

The budget provisions through Organic Law No. 18-15 of December 2018 and the new accounting according to the provisions of Law 23-07 of June 21, 2023 and the subsequent implementing decrees represent an indication of profound transformations in the economic model adopted by Algeria to manage public finances, aiming to devote more protection to public money and transparency in its spending and management and ensuring its rational use in accordance with the objectives set according to the specificities of the state's financial and monetary policy. From this standpoint, every financial operation related to expenditures and revenues will be subject to strict mechanisms and procedures to achieve the desired effectiveness, perhaps the most important of which is linking the disbursement of expenses related to the maintenance and restoration of real estate properties of an administrative nature belonging to the state's property and local authorities to the submission of a supporting document confirming the inventory of the property in the general table of national properties called the registration certificate.

Keywords: Organic law, new system, inventory, registration certificate.

مقدمة:

من مساعي الدولة الجزائرية بلوغ تحقيق نمو اقتصادي ولا يتأتى ذلك إلا بإتباع نظام مالي جديد يهدف إلى تحقيق فعالية السياسة العامة بكل شفافية لتقييم النجاعة في النشاط العمومي وتأسيس المسألة.

إن القانون العضوي رقم: 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 والمتعلق بقوانين المالية أدى إلى إصلاح الإطار القانوني المنظم للمحاسبة العمومية بموجب أحكام القانون رقم: 23-07 المؤرخ في 21 جوان سنة 2023 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي إضافة إلى صدور مراسيم تنفيذية توضح القانون المذكور آنفا وهي:

- مرسوم تنفيذي رقم: 24-343 مؤرخ في 14 أكتوبر 2024 يحدد كفاءات تعيين و اعتماد المحاسبين العموميين.

- مرسوم تنفيذي رقم: 24-344 مؤرخ في 14 أكتوبر 2024 يحدد إجراءات تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين.

- مرسوم تنفيذي رقم: 24-345 مؤرخ في 14 أكتوبر 2024 يحدد شروط الأخذ بالمسؤولية المالية للمحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات.

- مرسوم تنفيذي رقم: 24-346 مؤرخ في 14 أكتوبر 2024 يحدد كفاءات إنشاء وكالات الإيرادات و/أو النفقات وتنظيمها وسيرها و مراقبتها.

- مرسوم تنفيذي رقم: 24-347 مؤرخ في 14 أكتوبر 2024 يحدد كفاءات ممارسة الرقابة الميزانياتية.

تهدف هذه الدراسة في جانبها القانوني الى تسليط الضوء على مضمون الإصلاحات المتعلقة بالمحاسبة العمومية والتي لها صلة بالقانون العضوي، وفي سبيل تحقيق هدف الدراسة ارتأينا طرح التساؤل الرئيسي للإشكالية وفقا للصيغة الآتية :

- ما تأثير القانون العضوي لقانون المالية رقم: 18-15 في إصلاح القوانين ذات الصلة به؟

- تمت الاستعانة بالمنهج الوصفي التحليلي إلى جانب المقارن للإجابة عن الإشكالية وفق خطة ثنائية تتضمن مطلبين تحت كل مطلب فرعين.

المطلب الأول : الإطار المفاهيمي للقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية رقم: 18/15 والقوانين المتعلقة

به.

نستعرض في هذا المطلب تعريف القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية رقم: 18/15 والقوانين المتعلقة به (فرع أول) وأسباب سنّه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: لمعرفة القانون العضوي كان من الاجدر معرفة تعريفه وكذا المحاسبة العمومية

أولا : تعريف القانون العضوي لقوانين المالية :

يشتمل القانون العضوي لقوانين المالية رقم: 18/15 المؤرخ في 2 ديسمبر 2018 في طياته 91 مادة موزعة على 6 أبواب وفقا للعناوين التالية¹:

__ الباب الأول بعنوان سنه ،افتتح بأحكام عامة يضم 11 مادة .

1 - المادة 12 من القانون العضوي رقم: 18/15 المؤرخ في : 2018/09/02 يتعلق بقوانين المالية ج.ر.ج عدد 53 الصادر بتاريخ : 2018/09/02 .

- الباب الثاني : بعنوان موارد الدولة و أعبائها و حساباتها من المادة 12 إلى المادة 68 و الموزعة على 3 فصول يتضمن الأول منها موارد الميزانية و أهدافها (المواد من 14 إلى 37) ، انقسم بدوره إلى فرعين يشمل الأول موارد الميزانية (المواد من 15 إلى 21) و يعنى الثاني بأعبائها من المواد من 22 إلى 58 ليتناول الفصل الثالث موارد الخزينة و أعبائها (المواد من 59 إلى 64) و يخصص الفصل الرابع من 65 إلى 68 لحساب الدولة ، بينما خصصت المواد من 12 إلى 13 لموارد ميزانية الدولة و أعبائها المقسمة إلى موارد و أعباء بالميزانية و موارد و أعباء خاصة بالخزينة (12) و موارد الدولة المباشرة التي يمكنه أن تخصص بصورة مباشرة و على وجه الجواز للجماعات الإقليمية و كذا هيئة الضمان الإجتماعي أو أي شخص معنوي يشارك في الخدمة العمومية¹ .

- الباب الثالث : جاء بعنوان مشاريع قوانين المالية و تقديمها و المصادق عليها و الذي تعلق به ثلاث فصول تناول الفصل الأول موضوع تحضير مشاريع قوانين المالية و تقديمها و المصادق عليها في المواد (69-74) و خصص الثاني للوثائق المرفق بمشروع قانون المالية في المواد (75-76) في حين عنون الفصل الثالث لمسألة المصادقة على قوانين المالية في المواد (77-78) .

- الباب الرابع : نظم عملية تنفيذ الميزانية في المواد (79-85) .

- الباب الخامس : خصص للقانون المتضمن تسوية الميزانية من خلال المواد من 86 إلى 88 .

- الباب السادس: بعنوان أحكام ختامية و انتقالية تمثل المواد من 89 إلى 91 .

ثانيا : تعريف قانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية و التسيير المالي² :

حيث جاءت المادة 04 منه بتعريف الأمرين بالصرف وهو كل شخص معين أو منتخب أو مكلف يخول بتنفيذ العمليات الميزانية والمالية والممتلكات للأشخاص المعنوية.

وخص تعريف للمحاسبين العموميين في أحكام المادة 15 منه و هو كل عون عمومي معين أو معتمد قانونا للقيام بالعمليات الميزانية و حدد كل من المهام الخاصة بالأمرين بالصرف و كذا المحاسبين العموميين و ألزم المرسوم التنفيذي رقم : 345/24 المؤرخ في : 14 أكتوبر لسنة 2024 ، المحاسبين العموميين لا سيما في المادة 03 منه بتسديد من أمواله الخاصة نتيجة مسؤوليته المالية تكون مساوية لباقي الحساب الصادر ضده مع تحميله المسؤولية الجزائية، عدم إحترام الإجراءات القانونية لتحصيل الإيرادات وفق أحكام المادة 04 من نفس المرسوم.

الفرع الثاني : أسباب سن القانون العضوي وكذا القوانين المتعلقة به :

أدى القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية و كذا القوانين المتعلقة به الى إصلاح الإطار القانوني المنظم للمحاسبة العمومية لأسباب تعود إلى :

- نظام معلومات للمالية العمومية مجزأ و غير مكتمل ، و غير قادر على تقديم مخرجات موحدة مع جودة المعلومات المالية المناسبة و الفورية و التي تشكل أداة مساعدة على صنع القرار .
- غياب مفاهيم الحقوق و الالتزامات المثبتة .

1 - المادة 13 من القانون العضوي رقم: 15/18 المؤرخ في : 2018/09/02.

2 - قانون رقم : 23-07 المؤرخ في 21 يونيو 2023 يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي ج.ر.ج عدد 42 الصادرة بتاريخ : 25-06-2023 .

- غياب الرؤية فيما يخص ذمة الدولة (التثبيات العينية والغير العينية والمالية المخزونات والمستحقات)
- مدونة محاسبية ذات تصنيف غير مكيف و غير متناسق بشكل شامل مع المدونة الميزانياتية .
- صعوبات في تحليل و تفسير المخرجات المحاسبية .

المطلب الثاني : الجرد كآلية لإثبات الذمة المالية للدولة

نظرا للدور البارز للأموال الوطنية باعتبار لها صلة مباشرة بالبند المكونة لأصول الميزانية ألا و هي التثبيات المادية و الغير مادية ،لهذا فان الجرد الذي تقوم به مصالح أملاك الدولة يمثل قاعدة ضرورية و ذات أهمية قصوى في التأسيس للميزانية الافتتاحية للدولة ، فضلا عن ذلك تمثل من أهم آليات الحماية الإدارية للمال العام و التي تؤدي إلى التعرف على الأملاك و تحديد محتوياته و كيفية حمايته ، و المشرع الجزائري أحاط هذه العملية بمجموعة من القواعد و الإجراءات المنصوص عليها في قانون الأملاك الوطنية رقم 30/90 المعدل و المتمم¹.

الفرع الأول : مفهوم الجرد

تعد عملية الجرد بصفة عامة آلية تقوم بها كل هياكل الدولة، سواء كانت مؤسسات عمومية ذات طابع صناعي وتجاري وإقتصادي قصد تحقيق الحماية المالية.

أولا : تعريف الجرد

تطرق المشرع الجزائري إلى عملية الجرد باعتبارها نشاط تلتزم الإدارة بالقيام به لمراقبة تسيير و معرفة حدود الأملاك الوطنية² حيث نصت المادة (02) من المرسوم التنفيذي رقم 455/91 المتعلق بجرد الأملاك الوطنية على أنه " يعني الجرد العام للأملاك الوطنية التسجيل الوصفي و التقويمي لجميع الأملاك الخاصة و العامة التابعة للدولة ،الولاية و البلدية و التي تحوزها مختلف المنشآت و المؤسسات و الهياكل التي تنتمي إليها أو التي تخصص للمؤسسات العمومية و الهيئات العمومية"³ ، و عليه يمكن تفكيك هذا التعريف إلى ثلاث خصائص تتمثل في :

- تسجيل وصفي : يتمثل في تدوين بيانات و معطيات وصفية شاملة للملك الوطني و خصائصه و محتوياته.
- تسجيل تقييمي : هو إثبات القيمة النقدية للمال (القيمة التجارية للملك سواء التابع عن تقييم الأرضية بالنسبة للعقارات أو تكلفة الإنجاز بالنسبة للبنائيات) .
- نطاق عملية الجرد : يشمل جميع الأملاك الوطنية العمومية و الخاصة التابعة للدولة و جماعتها المحلية المحازة أو المخصصة .

ثانيا : أهداف الجرد

- فالمشرع الجزائري نص على إلزامية الجرد وإعداده باعتبار أن هذه العملية تركز عدة أهداف من أهمها
- تعتبر عملية الجرد وسيلة تقنية و طريقة سليمة لإحصاء و ضبط كمية و نوعية الممتلكات الوطنية على اختلاف أنواعها وأشكالها .

1-القانون رقم :90-30 المؤرخ في :01-10-1999 المتعلق بالأملاك الوطنية المعدل و المتمم ج رج العدد52 الصادر: بتاريخ 02-12-1990

2 - عمر حمدي باشا ، حماية الملكية العقارية الكامنة ، دار هومة، الجزائر، 2004 ، ص 9

3- المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 91-455 المؤرخ في : 23/11/1991 المتعلق بجرد الأملاك الوطنية ج رج العدد:60 الصادر بتاريخ: 24-11-1991 .

- التعرف بصفة دقيقة و مضبوطة على هاته الأملاك سواء فيما يتعلق بحجمها و طبيعتها .
- الإطلاع في أي وقت على محتوى الذمة المالية لأي هيئة عمومية و كيفية إستعمالها و كذا ظروفها تسييرها من أجل ضمان متابعة صارمة و فعالة لها .
- حماية الأملاك الوطنية من سوء التسيير و كذا سوء تصرفات أعوان الإدارة
- تمكن هذه العملية كل مصلحة من تبرير إمتلاكها للأشياء سواء كان هذا الشيء متوفر أو تم بيعه أو تلفه و تحقيق أغراض إقتصادية و إجتماعية من خلال عملية الجرد .

الفرع الثاني : إجراءات إعداد شهادة التسجيل

تطبيق لأحكام المادة 83 من قانون المالية لسنة 2003 التي تلزم كل الإدارات و الهيئات العمومية بتسجيل كل العقارات المجرودة في الجدول العام للأملاك الوطنية في سجل الإرتكاز (Sommier de consistance) و ذلك بعد ملء بطاقة تعريفية للعقار و ترسل إلى مصالح أملاك الدولة مرفقة بالوثائق الثبوتية للمعلومات المدونة في البطاقة التعريفية التي تشكل الملف التقني لإعداد شهادة التسجيل مثل سندات الملكية ، قرار التخصيص ، دفتر عقاري ، عقد إقتناء إلخ ، و بعدها تصدر إدارة أملاك الدولة وثيقة رسمية تسمى شهادة التسجيل يثبت تسجيل العقار في الجدول العام للأملاك الوطنية كهدف إحصائي و إقتصادي للأملاك الدولة من جهة و تسمح للهيئة الطالبة بصرف النفقات و الصيانة على العقارات المستغلة من جهة ثانية و في حالة عدم تمكن الهيئات المستغلة للعقارات من إعداد البطاقات التعريفية للعقار للحصول على شهادة التسجيل فإن قانون المالية لسنة 2023 رخص لهذه الأخيرة تقديم تصريح بالإلتزام بالتسجيل في الجدول العام للأملاك الوطنية تحل محل شهادات التسجيل مؤقتا إلى غاية 2024/12/31 فضلا عن ذلك فقد رخص قانون المالية لسنة 2024 إستثناءا ترميز نفقات الترميم و الصيانة على مستوى المراقب الميزانياتي على أساس وثيقة تصدرها الهيئة الشاغلة للعقار¹ نظرا للبطء المسجل في عملية التسوية للعقارات و تمكينها من طرف الإعتمادات المالية المخصصة للصيانة والترميم.

خاتمة :

من خلال دراستنا للقانون العضوي رقم : 15/18 و كذا القوانين المرتبطة به نستخلص أن المشرع الجزائري أعطى حرية للأمرين بالصرف و مسؤولي البرامج قصد الوصول إلى تحقيق التنمية الشاملة للبلاد و من النتائج المتوصل إليها من خلال هذه الورقة نذكر :

النتائج :

- إن القانون العضوي رقم : 15/18 و القوانين المتعلقة به مثل انتقالا من الموازنة القائمة على أساس الوسائل إلى الموازنة القائمة على أساس النتائج .
- إستحداث الجرد العام للأملاك التابعة لكل مؤسسة لتبرير عملية الصيانة و الترميم.

1- المادة 84 من قانون المالية رقم 22-23 المؤرخ في : 2023/12/24 المتضمن قانون المالية لسنة 2024 ج.ر.ج العدد 86 الصادر بتاريخ : 31-12-2023 .

- حرية إتخاذ القرار و التسيير للأميرين بالصرف و مسؤولي البرامج و لكن مقابل تحملهم مسؤولية أكبر في تحقيق الأهداف الموضوع تحت تصرفهم .

و تبعا لهذه النتائج نقتح :

- القيام بدورات تكوينية و تدريبية مكثفة للأعوان المكلفين بتسيير النفقات و المحاسبين العموميين و المراقبين لها .
- تخفيف المسؤولية خاصة منها المالية عن المحاسبين العموميين مع تمكينهم من تحفيزات قانونية ومادية تكون متكافئة ومعادلة لحجم و عبء المسؤوليات الملقاة عليهم و مساواتهم مع الأمرين بالصرف.
- صياغة نصوص تنظيمية تكون أكثر سهولة ودقة في معرفة مهام كل من الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين.

قائمة المصادر والمراجع

أ- النصوص القانونية

- 1- القانون العضوي رقم: 15/18 المؤرخ في : 2018/09/02 يتعلق بقوانين المالية ج.ر.ج عدد 53 الصادر بتاريخ: 2018/09/02 .
- 2- القانون رقم: 23-07 المؤرخ في 21 يونيو سنة 2023 يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي ج.ر.ج عدد 42 الصادرة بتاريخ: 25-06-2023.
- 3- القانون رقم: 90-30 المؤرخ في: 01-10-1999 المتعلق بالأموال الوطنية المعدل و المتمم ج رج العدد 52 الصادر: بتاريخ 02-12-1990 .
- 4- المرسوم التنفيذي رقم 91-455 المؤرخ في : 23/11/1991 المتعلق بجدد الأملاك الوطنية ج رج العدد: 60 الصادر بتاريخ: 24-11-1991

ب- الكتب

- 1- عمر حمدي باشا، حماية الملكية العقارية الكامنة، دار هومة، الجزائر، 2004، ص 9

مدى تجسيد مبادئ حوكمة الميزانية العامة في إطار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 15-18

The Extent of Implementing the Principles of Public Budget Governance within the Framework of Organic Law No. 18-15 on Finance Laws

ط.د/أمال بركة*

¹ المركز الجامعي بركة (الجزائر)، amel.barka@cu-barika.dz

ملخص:

شهدت حوكمة الميزانية العامة في الجزائر تطوراً ملحوظاً على مر العقود، خاصة بعد التحولات الاقتصادية التي بدأت منذ التسعينيات. بعد تبني الجزائر لاقتصاد السوق والإصلاحات الاقتصادية في إطار برامج التكيف الهيكلي، ابرزت حاجة ماسة إلى تعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الميزانية العام. وقد لعب القانون العضوي رقم 18/15 المتعلق بقوانين المالية، دوراً أساسياً في تحديث عملية إعداد وتنفيذ الميزانية. هذا القانون جاء في إطار الجهود الحكومية لتحسين الكفاءة المالية، والحد من الهدر المالي، وتحقيق الشفافية. كما عزز مشاركة البرلمان في مراقبة الميزانية، وجعل العملية أكثر انفتاحاً أمام المواطنين والجهات الرقابية، مما يعزز الثقة العامة. ويساهم في تجسيد أهم مبادئ حوكمة الميزانية العامة

كلمات مفتاحية: حوكمة، الميزانية العامة، قانون المالية.

Abstract:

Public budget governance in Algeria has witnessed significant development over the decades, particularly following the economic transformations initiated in the 1990s. With Algeria's adoption of a market economy and economic reforms under structural adjustment programs, there emerged a pressing need to enhance transparency and accountability in public budget management. Organic Law No. 15/18 on Finance Laws has played a pivotal role in modernizing the preparation and execution of the budget. This law reflects the government's efforts to improve financial efficiency, reduce financial waste, and promote transparency. It has also strengthened parliamentary involvement in budget oversight and made the process more accessible to citizens and oversight bodies, thereby fostering public trust and contributing to the implementation of key principles of public budget governance.

Keywords: Governance, Public Budget, Finance Law.

مقدمة:

يعتبر قانون المالية هو القانون الذي يجسد العلاقة بين القانون والاقتصاد وذلك راجع لاعتبار القانون الذي ينظم ظاهره اجتماعيه والاقتصاد الذي يرتبط بالجانب المالي وموارد الدولة والسياسة الاقتصادية التي تتبعها يجتمعان فيه، جراء ذلك نجد ان العديد من الدول تتوجه الى تحقيق الحكم الراشد والتنمية الاقتصادية عن طريق اهتمامها بقوانينها المتعلقة بالمالية والجزائر كغيرها من الدول، قد اولت هي الاخرى اهتماما خاصا وكبيرا بقوانينها المتعلقة بالمالية. فنجدها بعد الاستقلال ونتيجة للظرف التي كانت تعيشه البلاد. والفراغ القانوني والواقع المستعجل، استمرت بالعمل بالقوانين الفرنسية لتتوالى بعدها صدور قوانين ماليه انتقاليه نوعا ما. لترسو في النهاية على. القانون 17 84 المؤرخ في 07 07 1984. والذي يعتبر اول قانون ينظم قوانين المالية. الى انه مع التطور الحاصل على الصعيد الدولي والداخلي. تم تأكيد عدم قدره هذا القانون على التماسي مع الدساتير والسياسة الاقتصادية للدولة. بل وثبت تعارضه مع احكام دستوريه والتي تنص على تنظيم هذا القانون في اطار قانون عضوي مما مهد لاستحداث القانون العضوي 18/15 المتعلق بقوانين المالية الذي جاء بالعديد من التوجهات لتجسيد مبادئ الحكامة في تحضير واعتماد قانون المالية من خلال تعزيز الشفافية وتحقيق مبدأ المشاركة والصدق في اتخاذ القرارات في مجال المالية و هي المبادئ التي تقوم عليها حوكمة الميزانية العامة التي تستهدف إرساء الشفافية والمشاركة في مؤسسات الميزانية وعلى النحو الذي يحقق المساءلة الفعالة لتلك المؤسسات، وتعتبر الحوكمة من خلال الأخذ بمبادئها من أهم الإصلاحات للميزانية، باعتبارها أفضل السبل لمحاربة كافة أشكال الفساد الاقتصادي والإداري وزيادة درجة الشفافية والمشاركة والمساءلة

وقد زاد الاهتمام بمفهوم حوكمة الميزانية العامة مع نهاية عقد الثمانينات من القرن العشرين، حيث زاد الاهتمام بحصول المواطنين على المعلومات الكافية عن الميزانية العامة، لجعل الحكومات مسؤولة أمام المواطنين، فالتمكن من الحصول على هذه المعلومات في الوقت المناسب يتيح للمواطنين فهم القرارات التي لها بالغ الأثر على حياتهم اليومية والمشاركة في صنعها، ويمكنهم من المساهمة في رسم مستقبل بلادهم ومن خلال ما سبق نطرح الاشكالية ما مدى تجسيد مبادئ حوكمة الميزانية العامة في إطار القانون العضوي الجديد 18/15؟

والتي يندرج تحتها عدة تساؤلات من بينها

ما المقصود بحوكمة الميزانية العامة وماهي اهم مبادئها؟

ماهي متطلبات وعوامل نجاح حوكمة الميزانية العامة في الجزائر؟

ما هو الجديد الذي اضافته القانون العضوي 18/15 فيما يخص تجسيد مبادئ الحوكمة؟

وللإجابة عن هذه الاشكاليات قسمنا بحثنا الى مبحثين تناولنا في المبحث الاول مفهوم الحوكمة، ثم في المبحث الثاني اهم الاختلافات بين قانون المالية الجديد والقديم فيما يخص تعزيز اليات الحوكمة الناجحة.

الخوارج الأول: مفهوم الحوكمة

شهدت الجزائر خلال السبعينات والثمانينات عديد الإصلاحات الناتجة عن بروز ظواهر اقتصادية ومالية جديدة مما سمح بتطور مفهوم الحكم الرشيد أو الحوكمة والذي كان محل اعتماد العديد من الهيئات سواء الدولية أو الوطنية فنجد لكل جهة معايير ومنطلقات في تعريفها للحوكمة وتحديد أهم مبادئها وفق للزاوية التي تنظر لها بما فيها يلي سنحاول التطرق لتعريف ومبادئ الحوكمة مما يمهّد لنا المجال للغوص في جديد القانون العضوي المتعلق بالمالية وكيفية تعامله فيما يخص تطبيقاته للحوكمة

أولاً: تعريف الحوكمة

إن مفهوم الحوكمة لم يكن منتشرًا حتى منتصف عقد التسعينيات من القرن العشرين¹، وتجدد الإشارة إلى أنه لا يوجد تعريف موحد لمصطلح الحوكمة إذ حرصت العديد من المؤسسات الدولية على الخوض في هذا المفهوم بالتحليل والدراسة

• وتعرف الحوكمة في القطاع العام بأنها: "مجموعة التشريعات والسياسات والهياكل التنظيمية والإجراءات والضوابط التي تؤثر وتشكل الطريقة التي توجه وتُدار فيها الدائرة الحكومية لتحقيق أهدافها بأسلوب مهني وأخلاقي بكل نزاهة وشفافية وفق آليات للمتابعة والتقييم ونظام صارم للمساءلة لضمان كفاءة وفعالية الأداء من جانب، وتوفير الخدمات الحكومية بعدالة من جانب آخر.²

• عرفها البنك الدولي على أنها "الطريقة التي تمارس بها السلطة في إدارة الموارد الاجتماعية والاقتصادية لبلد ما من أجل التنمية²، وفي إطار هذا التعريف وضع البنك الدولي مجموعة من المعايير لضمان نجاعة الحوكمة التي بدورها تحقق التنمية المستدامة وهي: الإطار القانوني، الشفافية، القدرة على التنبؤ الكفاءة، المساءلة." ويلاحظ أن البنك الدولي في تناوله لمفهوم الحوكمة صب جل اهتماماته على الجوانب الاقتصادية والإدارية، كما يلاحظ أنه مهتم بالقطاع العمومي وسبل تطوير أدائه وإرساء قواعد الشفافية والمساءلة من أجل مكافحة الفساد سوى الإداري أو المالي، وتطوير البيئة المؤسسية التي تعمل فيها الأسواق، وتحقيق الإدارة الرشيدة لمنظومة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.³

• كما عرفها صندوق النقد الدولي أنها "العملية التي يتم في إطارها اتخاذ القرارات وتنفيذها (أو عدم تنفيذها) وفي داخل الحكومة وتعني الحوكمة العملية التي تقوم بموجبها المؤسسات العامة بإدارة الشؤون العامة، وإدارة الموارد العامة، وتشير سلامة الحوكمة إلى إدارة الحكم على نحو يبعد تماما عن التعسف والفساد، مع مراعاة الواجبة لحكم القانون"⁴

1 مراد بعيضاوي، عماد غازي، حوكم الميزانية العامة في الجزائر على ضوء احكام القانون العضوي الجديد رقم 18 _ 15 المتعلق بقوانين المالية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 10، العدد الاول، 2020. ص 17

2 المرجع نفسه ص 17

3 علي مسعودي، اهمية الحكومة في الميزانية العامة للدولة _ حاله الجزائر _ مذكره كليه العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعه قاصدي مريح، ورقلة. 2018/2019 ص 7

4 علي مسعودي، مرجع سابق ص 8

غير أن أشهر التعريفات التي تعتمد عليها الجماعات البحثية ما يقدمه كفومان وآخرون، في تعريفه للحكومة حيث يعتبر أنها تمثل التقاليد المؤسسية التي من خلالها يتم ممارسة السلطة في بلد ما من أجل المصلحة العامة، ويضاف إلى ذلك السيرة التي تم بها اختيار الحكومة وتغييرها، وكذا قدرة الحكومة في إعداد ووضع حيز التنفيذ السياسات الملائمة في ظل احترام المواطنين والدولة والمؤسسات الحاكمة وتفاعلاتها الاقتصادية والاجتماعية¹.

من الواضح أن التعاريف السابقة تتضمن العديد من الجوانب لمفهوم الحكومة ويمكن تعريفها على أنها: الآليات النموذجية لممارسة الحكم لإدارة كل الموارد العامة، في وجود مشاركة مجتمعية فعالة، مع إرساء قيم الشفافية والمساءلة وكل هذا يكون في ظل سيادة القانون والاستقرار السياسي من أجل تحقيق التنمية المستدامة.

ثانيا: مبادئ الحوكمة

ما يمكن ملاحظته مما سبق أنه لا يوجد تطابق واتفاق تام حول مبادئ أو معايير الحكومة، وربما يرد ذلك إلى اختلاف الزوايا التي ينظر بها إلى هذا المفهوم، وتباين المنطلقات، حيث هناك اختلاف حول مفهوم الحكومة أصلا، وفيما يلي سنحاول الاطاحة بمختلف المبادئ التي صنفها مختلف الجهات في الجدول التالي ثم نركز شرحنا على المبادئ الخاصة ببرنامج الأمم المتحدة.

المبادئ										المصدر
البك الدولي	المشاركة	الشفافية	المساءلة	سيادة القانون	الجودة	الاستقرار السياسي				
صندوق النقد الدولي	الشفافية			الفاعلية						
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	المشاركة	الشفافية	المساءلة	سلطة القانون		العدالة والمساواة	الكفاءة والفاعلية	التجارب	الإجماع	النظرة الاستراتيجية
منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية		الشفافية	المساءلة	الفاعلية			الكفاءة والفاعلية	التجارب		
بنك التنمية الآسيوي	المشاركة	الشفافية	المساءلة							

جدول من اعداد: على مسعودي

وفقا لما جاء به برنامج الأمم المتحدة فإن للحكومة عدد من المبادئ التي يمكن الإشارة إليها فيما يلي:

➤ **المشاركة:** تعني المشاركة ضمان وجود قدر متساوي من مشاركة للرجال والنساء في صنع القرارات والحياة السياسية بصورة مباشرة أو من خل مؤسسات وسيطة شرعية تمثل مصالحهم، وتستند هذه المشاركة الواسعة على حرية تكوين الجمعيات وحرية الرأي والتعبير وتنمية القدرات على المشاركة البناءة.

1 رجب محمود ذكي احمد، دور معايير حوكم الموازنة العامة في تحقيق متطلبات التنمية المستدامة، مجله روح القوانين، كلية الحقوق ،ليبيا ، بدون سنة نشر ص 1035

◀ **حكم القانون:** وتعني التأكيد على وجود حقيقي لتطبيق سيادة القانون وذلك من خلال مؤسسات تتصف بالعدالة والإنصاف.

◀ **الشفافية:** تتأسس الشفافية على وجود قدر مناسب من الحرية في التدفق للمعلومات، بما يعني أن ذلك يطلب إتاحة ملائمة للعمليات وللمؤسسات وللمعلومات وذلك بصورة مباشرة بالنسب لأولئك الذي يولونها الاهتمام مع ضمان سهولة الوصول لهذه المعلومات.

◀ **الاستجوابية:** بما يعني أن ثمة محاولات جادة من جان المؤسسات وكذلك العمليات التي تتخبط في خدمة العملاء وأيضاً الاستجابة لكافة مطالبهم.

◀ **الإجماع:** ويعني التأكيد على التوجه نحو بناء توافق عام بالنسبة للآراء التي تعني بمعنى معين، وبعبارة أخرى فإن الإجماع يعني التوافق الكبير على المصالح التي تخدم كافة الجماعات وأيضاً الإجراءات والسياسات.

◀ **العدالة والإنصاف:** وتعني التأكد من أن جميع أفراد المجتمع ومكوناته يتمتعون بنفس القدر من تكافؤ الفرص وأيضاً تحسين أوضاعهم.

◀ **الكفاءة والفعالية:** بمعنى أنه من الواجب أن تنتج كافة العمليات المؤسسية عن نتائج من شأنها أن تلبي احتياجات الجمهور مع تحقيق أفضل قدر من الاستخدام الرشيد للموارد.

◀ **المساءلة:** أي أن كلا من الحكومة وصانعي القرار على كافة المستويات وأيضاً القطاع الخاص وكذلك والمجتمع المدني، يخضعون لنفس القدر من المساءلة من جانب الجمهور، وأصحاب المصالح.

◀ **الرؤية الاستراتيجية:** أي أن القادة والشعب يملكون رؤية ومنظور واسع وأيضاً طويل الأجل بالنسبة بالحكم الرشيد وكذلك التنمية المستدامة.¹

ثالثاً: متطلبات وعوامل نجاح حوكمة الميزانية العامة

إن نجاح عملية حوكمة الميزانية العامة للدولة يتطلب توفر مجموعة متطلبات نذكر منها:²

- التخصيص الأمثل لموارد الدولة ويكون ذلك من خلال وضع ميزانية تراعي التسيير العقلاني للموارد والتخصيص الكفء للاعتمادات، خاصة في ظل الأزمات الاقتصادية والمالية والصحية الراهنة وذلك بالاعتماد على برامج وسياسات مدروسة تحقق أكبر منفعة بأقل تكلفة في بناء ميزانية حسب الأساليب الحديثة في صورة الميزانية حسب البرامج والأداء، والميزانية المبنية على مقارنة الإدارة بالنتائج.

1 المرجع نفسه ص 1041

2 إيمان عبدو، اليات حوكم الميزانية العامة واتجاهات تطبيقها وفق الاصلاح الميزانية في الجزائر مجله معهد العلوم الاقتصادية ، جامعة الجزائر، 3 المجلد 24 العدد 01 الجزائر ، 2021. ص353

- الالتزام بمبادئ حوكمة الميزانية العامة بما يساعد في ترشيد الإنفاق العام والتحصيل المباشر للإيرادات، حيث أن مبادئ الحوكمة تساهم في الرفع من جودة رسم وتنفيذ الميزانية العامة على المدى المتوسط بما يحسن من السياسة المالية المعتمدة من طرف الدولة، كما أنها تدعم تحقيق الشفافية والرقابة على تسيير المال العام بكفاءة وفعالية من خلال دعم مشاركة المواطنين في مختلف مراحل الميزانية.

- كفاءة وفعالية الجهاز الإداري

حيث أن كفاءة أجهزة القطاع العام وإدارتها يضمن الإشراف على مناقشة البرامج والسياسات التي تلخصها الميزانية العامة وأيضاً التسيير الفعال للمرافق والوحدات بما يحقق حوكمة الإنفاق والتحصيل الحكومي وتوفير أحسن الخدمات العامة للمواطنين

- الرقابة على الميزانية العامة لتحقيق ذلك يجب توفر أجهزة رقابية فعالة، يتم من خلالها تقييم تنفيذ الميزانية العامة والمساءلة على تحقيق النتائج والأهداف وبالتالي تكريس المسؤولية.

- كفاءة النظام المحاسبي

لكون النظام المحاسبي العمومي يعكس في طياته جزئيات تنفيذ العمليات المالية للدولة المرخص بها في الميزانية، بالإضافة إلى توفيره لمخرجات تتمثل في تقارير وقوائم مالية فكفاءة هذا النظام ترتبط ارتباطاً فعالاً بكفاءة النظام الميزانيات ومنه بإمكانية تحقيق الحوكمة.

رابعا: عوامل نجاح حوكمة الميزانية العامة للدولة¹

لضمان نجاح عملية حوكمة ميزانية العامة للدولة لابد من توافر جملة من العوامل نذكر منها:

- الالتزام بمبادئ الحوكمة: حيث ينعكس ذلك على عملية ترشيد الإنفاق العام وتحسين عملية تحصيل الإيرادات العامة بصورة مباشرة، فالإدارة الجيدة لموارد الدولة وتوفر الشفافية في تدفق المعلومات ووصولها إلى الجميع، والرقابة والمساءلة الجادة سواء في الجانب النفقات أو جانب الإيرادات، وكذا السماح بمشاركة جميع أطراف المجتمع في رسم السياسة المالية للدولة وتنفيذها، بما يساهم في التقليل من الفساد وهدر المال العام.

- التخصيص الأمثل للموارد: يقصد به عملية توزيع الموارد المادية والبشرية بين الأغراض أو الحاجات المختلفة، بغرض تحقيق أعلى مستوى ممكن للرفاهية لأفراد المجتمع.

1 مراد بعباساوي، عماد غازي، مرجع سابق ص 19

- تحديد الأهداف بدقة: أي تحديد الأهداف الطويلة ومتوسطة الأجل للبرامج الحكومية بشكل دقيق وواضح، مع ضمان وجود تناسق، وعدم تعارض بين أهداف الوحدات التنظيمية ووحدات المجتمع من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية عموماً.
- كفاءة الجهاز الإداري: ونعني به كفاءة أجهزة الدولة وحسن إدارتها، باعتبار أن توفر الإرادة السياسية والمشاركة في ظل غياب جهاز إداري كفء لا يحقق متطلبات الحوكمة، خاصة في الدول النامية التي تتصف بضعف كبير في تحصيل إرادتها.⁶
- الرقابة على برامج الإنفاق العمومي: لتحقيق ذلك يجب توفر نظام محاسبة ونظام مراقبة فعال، يتم من خلالهما التعرف على مستوى الإنفاق وكذا معدل تنفيذ كل عملية لتحقيق الأهداف المسطرة مسبقاً.

المحور الثاني: مدى تجسيد مبادئ حوكمة الميزانية العامة في كل من القانون السابق والقانون العضوي

الجديد

انطلاقاً مما سبق وبعد لاطلاع على أهم مبادئ الحوكمة ومعرفة المقصود بها ندرج الآن إلى محاولة وضع مقارنة أو تمحيص لمختلف المواد الخاصة بالقانون السابق والقانون الحالي فيما يخص اعتمادهما على مختلف عوامل ومتطلبات حوكمة الميزانية العامة وذلك وفق التالي:

أولاً: حوكمة الميزانية العامة في الجزائر في ظل النظام المطبق سابقاً 84-17¹

من خلال ما سبق نجد أن مبادئ حوكمة الميزانية العامة عديدة إلا أن هنالك مبادئ محورية تتمثل في الشفافية والمساءلة والمشاركة والصدق وهي المبادئ المتفق عليها ومنه سنركز عليها فيما يلي

نظراً لكون النظام الميزانيات المطبق حتى وقت قريب 2022 في الجزائر والمركز على القانون العضوي 84/17 يعتبر نظاماً تقليدياً بامتياز لا يستجيب لمتطلبات التسيير الحديث للمال العام، فتطبيقات حوكمة الميزانية العامة في الجزائر تعتبر محدودة محدودة النظام السائد. وفيما يلي بعض مظاهرها:

1- تطبيقات مبدأ الشفافية

عرف دليل شفافية المالية العامة. هذه الأخيرة بكونها. تعني اطلاع الجمهور على هيكل القطاع الحكومي ووظائفه والنوايا التي تستند إليها السياسات المالية وحسابات القطاع العام والتوقعات الخاصة بالمالية العامة.²

وبتمحيص هذا التعريف نجد أنه يحث على ضرورة توفير المعلومات المطلوبة عن الأنشطة

1 إيمان عبود ، مرجع سابق ص 358

2 علي مسعودي، مرجع سابق ص 28

مدى تجسيد مبادئ حوكمة الميزانية العامة في إطار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 15-18

الحكومية ما تعلق منها بالصعيد الداخلي أو خارج القطاع الحكومي. مع ضرورة ان تتاح تلك المعلومات في توقيت الملائم. وتكون شاملة، واضحة، دقيقة، تسمح بالمقارنة الدولية، وتسمح ايضا بتمكين المواطنين واسواق المال من تقييم الوضع المالي الحكومي بدقه.

بناء ايضا على هذا المفهوم يتضح ان دليل. شفافية المالية العامة لعام 2007 يحدد اربعة مبادئ اساسيه للشفافية المالية العامة وهي. المالية العامة وهي:¹

- وضوح الادوار والمسؤوليات
- علانيه عملياته الميزانية.
- اتاحة المعلومات للاطلاع العام.
- ضمانات صحة البيانات والمعلومات

الا ان ما يلاحظ في الجزائر من خلال القانون السابق هو - نقص الشفافية المرتبطة بنقص النظام المعلوماتي وذلك كون الوثائق التي توفرها الميزانية أو حتى التقارير الصادرة عن وزارة المالية لا تسمح لا بالتقييم ولا بالمناقشة بالإضافة إلى عدم إعداد الوثائق المرتبطة بميزانية الدولة والتي نص عليها القانون العضوي 84/17، وحتى في حال توفرها فالإفصاح عنها يبقى مقتصرًا على البرلمان أو الدوائر الحكومية المعنية، هذا ما يبين أن الشفافية المرتبطة بنشر الوثائق المتعلقة بالميزانية العامة للدولة تبقى محدودة وهو ما يدعمه مؤشر الميزانية المفتوحة لسنة 2019 الذي أوضح أن مستوى الشفافية في ميزانية الجزائر منخفض كونها تصنف في الدرجة 2 من 100 -معلومات غير كافية أو معدومة²

يقيس مبدأ الشفافية مدى وصول الجمهور إلى المعلومات حول كيفية قيام الحكومات بإدارة الموارد العامة عن طريق تقييم مدى توفر المعلومات على الانترنت، وتوفرها في الوقت المحدد ومدى توفر الوثائق الرئيسية المرفقة بالميزانية العامة.

وتعتبر الوثائق التي توفرها وزارة المالية في الجزائر غير كافية ولا تسمح بتوفير المعلومات الضرورية ما يحد من إمكانية فهم ومناقشة مضمونها، هذا بالإضافة إلى عدم إنتاج وثائق ملحقه بالميزانية حسب ما نص عليه ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة.

2-تطبيقات مبدأ المشاركة

تعتبر الشفافية لوحدها غير كافية لتحقيق الحوكمة، حيث تعد مشاركة العامة ضرورية لتحقيق النتائج الإيجابية المرتبطة بمزيد من الشفافية، ويتم تقييم مشاركة العامة في الميزانية العامة من خلال دراسة مدى مساهمة الجمهور في عملية وضع اقتراحات وتقييم تنفيذ الميزانية، إلى جانب دراسة الإمكانيات التي يتم توفيرها للعامة لتمكينهم من المشاركة الهادفة في المراحل المختلفة للميزانية.

1 المرجع نفسه ص 27

2 بمان عبادو , مرجع سابق 354

ومبدأ الحوكمة حسب القانون 84-17 وحسب تقرير مسح الميزانية المفتوحة فدرجة مشاركة العامة في مختلف مراحل دورة الميزانية منعدمة، حيث أن الميزانية العامة للدولة في الجزائر يتم إعداد مشروعها من طرف السلطة التنفيذية بدون تقديم فرص للمشاركة سواء بفتح المجال أمام الأخذ باقتراحات الجمهور أو بتوفير الوسائل الضرورية لإيصال هذه الاقتراحات إلى الجهات المعنية، وهو نفس الشيء الذي ينطبق في مرحلة المصادقة التي تقوم بها السلطة التشريعية وأيضاً

في مرحلة التنفيذ، أما في مرحلة الرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة فهي أساساً تقدم في وقت متأخر بعد إقفال الميزانية (3 سنوات المدة اللازمة لإعداد تقرير الرقابة) بالإضافة لعدم نشر نتائج تنفيذ الميزانية وعرضها للجمهور مباشرة بعد إقفالها وهو مالا يسمح بتقييمها من طرف العامة، كما أن غياب الإطار القانوني والتنظيمي الذي يؤسس وينظم هذه المشاركة ويسمح للجمهور وكذا منظمات المجتمع المدني بإعطاء آرائهم خلال المناقشات حول اقتراح الميزانية يشكل أكبر عائق أمام تحقيق المشاركة، ما يتطلب وضع آليات رسمية لإشراك الجمهور في عمليات تقديم الاقتراحات وتقييم الميزانية العامة للدولة.

3- تطبيقات مبدأ الرقابة والمساءلة

يدرس تقرير الميزانية المفتوحة الدور الذي تلعبه الهيئة التشريعية وأجهزة الرقابة العليا في الميزانية ومدى توفير الرقابة، وهي التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالمساءلة حيث أن أي تحقيق للمساءلة لا يمكن أن يتم دون أن تكون هناك رقابة فعالة على عملية التنفيذ بما يمكن من تحديد المسؤوليات وتفعيل المساءلة عن كيفية إدارة المال العام. وفي الجزائر تمارس الرقابة الممارسة من طرف الهيئة التشريعية (البرلمان) وكذا من طرف الهيئة العليا (مجلس المحاسبة) وهي رقابة ضعيفة حسب ما جاء في تقييم تقرير الميزانية المفتوحة حيث أنها حصلت على 35 من 100 درجة مقسمة كما يلي

رقابة السلطة التشريعية 39 من 100 درجة

■ رقابة الأجهزة العليا 28 من 100 درجة

ثانياً: تجسيد مبادئ حوكمة الميزانية العامة في القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية

إن القانون العضوي الجديد رقم 18-15 المتعلق بالقوانين المالية المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، يرمح عملية الإصلاح الميزانيات من خلال ما ينطوي عليه من إحداث لتغييرات وتحولات عميقة في عمليات تسيير الإدارات، والانتقال من ثقافة التسيير القائمة على الوسائل والإجراءات إلى ثقافة قائمة على النتائج.

هذا التحول في عمليات التسيير يعطي اضافة لحوكمة ميزانية الدولة، وذلك من خلال تحسين كفاءة الإنفاق العام وأداء خدمات الدولة، وأيضاً تعزيز دور البرلمان ووضع آفاق تطور المالية العامة في منظوره الصحيح، حيث ستنقل ميزانية الدولة من نموذج مهيكلة على أساس طبيعة الموارد من خلال الالتزام والتركيز فقط على مطابقة المشروعية مقارنة مع تشخيصات النفقات إلى نموذج مهيكلة ومنظم على أساس أغراض السياسات العمومية، تتحكم فيه النتائج التي يتم الحصول عليها.

سنتناول اهم مبادئ المحاكمة من شفافية وصدق ومشاركة كالتالي

1-مدى تحقيق مبدأ المشاركة والصدق في القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية¹

لتحقيق الحوكمة المالية في المجال المالي كان على المشرع الاهتمام وتجسيد اهم مبدأين للحكاممة مبدأ المشاركة ومبدأ الصدق إلى جانب مبدأ الشفافية في القانون العضوي الجديد المتعلق بقوانين المالية لان الهدف من هذا القانون هو إحداث توازن بين السلطات و إعطاء فرصة أكبر للمشاركة في اتخاذ القرارات المتعلقة بالقوانين المالية من خلال توسيع دائرة نطاق المشاركة إلى جهات يمكن أن تزيد من مصداقية هذه القرارات مثل المجلس الاقتصادي والاجتماعي 'مجلس المحاسبة المعارضة البرلمانية , المجتمع المدني وهذا ما نصت عليه المادة 15 من الدستور² 2016 "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية . المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية. تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية.

وفيما يلي سنحاول استعراض مختلف تجسيديات هذه المبادئ في القانون العضوي الجديد ونستهلها بالمشاركة

1-1-مدى تطبيق مبدأ المشاركة في القانون العضوي للمالية

التشاركية أحد المبادئ التي يستند لها الدستور وكذا تشكيل الميزانية التشاركية تعتبر تجسيدا لمفهوم

الديمقراطية في شقها المالي والتي لم يتناولها المشرع من خلال القانون 18/15 خاصة في ظل غياب قانون ينظم شروط وكيفيات ممارسة المجتمع المدني لحقه الدستوري في الوصول للمعلومات المتعلقة بالمالية ليأتي دستور 2020 وينص على ذلك في مادته 10 على³ "تسهر الدولة على تفعيل دور المجتمع المدني للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية"⁴

وتناولنا تجسيد مبدأ المشاركة من خلال نقطتين هما كالتالي

1-1-1-مبدأ المشاركة في إعداد مشروع القانون العضوي للمالية

تشير المشاركة في عملية إعداد مشروع قانون المالية بأن للمواطنين مسؤولية سياسية التي تؤثر بطريقة مباشر أو غير مباشرة على حياتهم وظروف معيشتهم الاجتماعية. ولأهمية ومكانة القانون العضوي 18/15 المتعلق بقوانين المالية الذي يعتبر الإطار القانوني

1 مستجدات القانون العضوي ص 44

2 دستور 2016

3 دستور 2020

4 عقال جابر ،عمومنا خديجه، مستجدات القانون العضوي 18 15 المتعلق بقوانين المالية ،مذكرة ماستر ، معهد الحقوق والعلوم السياسية ،2020.ص 40

المنظم للجانب المالي فإن صدوره دون وجود مشاركة حقيقية لباقي الفاعلين خاصة المجتمع المدني سيؤثر على نقاعته لان مبدأ المشاركة الذي يعتبر من أهم مبادئ الحكامة يلعب دورا هاما وأساسيا في عملية اعداد الميزانية.¹

وعلى الرغم من ذلك فإن المشرع حاول من خلال القانون العضوي 18/15² تبني مقاربة تشاركية خاصة فيما يتعلق بالاشتراك الفعال لفعاليات المؤسسة التشريعية في المجال المالي من خلال إثراء المعطيات المقدمة للبرلمان لتحسين جودة النقاش حول قانون المالية³. حيث تكون الحكومة ملزمة بإرفاق مشروع قانون المالية للسنة بعدة تقارير مع مراعاة الدقة والصدق في إعداداته وهذا لضمان مساهمة البرلمان في صحة اتخاذ القرارات المالية. وهذا ما جاء في نص المادة 75 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية⁴

1-1-2-التشاور في إطار إعداد مشروع قانون المالية للسنة

لإصلاح تسيير المالية العامة تخضع عملية تحضير مشروع قانون المالية لتغيرات مهمة في مراحلها وتعرف مقترحات الميزانية التي هي محل حوار بين الفاعلين المعنيين وصولا لعملية التحكيم المسبق الذي يمكن أن يوجه عملية صنع القرار لتقديم الإنفاق بطريقة متكاملة وهذا يتطلب التشاور في مرحلة التخطيط في وقت مبكر وبمنح المسيرين وقتا كافيا لتفاوض ظروف ميزانيتهم كما سيتيح إمكانات المناقشات أفضل

حيث جاء القانون العضوي 18/15 المتعلق بقوانين المالية من اجل تأسيس مرحلة لتشاور تسمح بمشاركة الحكومة للبرلمان عبر تقرير يتضمن تطور الوضعية الاقتصادية الوطنية وتوجيه المالية العامة وهذا يعتبر ضمانا إيجابيا للمشاركة في مرحلة التحضير التي تحتكرها السلطة التنفيذية حيث يساهم انفتاحها في تعزيز دور البرلمان في المجال المالي والذي يمكن أن يتبع بمناقشة بالبرلمان دون تصويت وهذا حسب ما نص عليه المادة 72 من القانون العضوي 18/15

1 اكحل محمد -الحكامة المالية وترشيد الانفاق العام (دراسة حالة اصلاح المالية العامة في الجزائر) -أطروحة لنيل في العلوم القانونية - جامعة باتنة 01 - الحاج لخضر كلية الحقوق والعلوم 2022

2 القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المؤرخ في الأحد 22 ذو الحجة 1439 هـ الموافق لـ 02 سبتمبر 2018 (الجريدة الرسمية 53 الصادرة في 2 سبتمبر 2018).

3 عقال جابر، عمومنا خديجه، ص 44

4 المادة 72 : تعرض الحكومة 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، يحتوي على :

- عرض التوجيهات الكبرى لسياستها الاقتصادية وميزانياتي،

- تقييم على المدى المتوسط لموارد وأعباء الدولة.

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

وبالمقارنة مع التعديل الدستوري 2016 والقانون 84/17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم

وذات الأمر مع دستور 2020 الذين لم يضعوا قيود قانونية تفرض على الحكومة الالتزام بالآجال المحددة وهذا يتعارض مع الجدية التي يتوجب أن تتوفر في الجهاز التشريعي لأن الأمر يتعلق بقانون يتدخل في مختلف جوانب أنشطة الدولة، 4 ألا إن القانون العضوي 18/15 المتعلق بقوانين المالية حدد الآجال لإيداع مشاريع قانون المالية في المادة 71 منه بنصها "يودع مشروع قانون المالية للسنة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في تاريخ 7 أكتوبر، كأقصى حد من السنة المالية المعنية ويضم مواد تتناول" في صيغة صريحة 'الحكام القانونية الجديدة أو المعدلة'.¹

2-مدى تحقيق مبدأ الصدق في القانون العضوي 18/15 المتعلق بقوانين المالية

إلى جانب مبادئ الشفافية والمشاركة لتجسد الحوكمة في المنظومة المالية كان لابد من تحقيق الصدق في معطيات والأرقام المرتبطة بالمالية العامة كمبدأ أساسي لإضفاء أكثر مصداقية على المعلومات التي تعتبر اللبنة الأولى في اتخاذ القرارات المتعلقة بالجانب المالي حيث تمت ترقية هذا المبدأ إلى مرتبة المبادئ العضوية بحيث تفعيله يعني صدق الاختصاص الميزانيات.²

جاء في نصوص القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 18/15 تحديد النطاق أو الاختصاص الميزانيات وهذا من خلال وضع إطار أفضل للقوانين المالية بتوسيع مجال الاختصاص ويتم ذلك عن طريق تضمين جوانب جديدة لتسيير المالية العامة بالإضافة إلى الترخيص لموارد وميزانية الدولة وأعبائها وهذا ما ذكرته المادة 14 منه "تقدر موارد ميزانية الدولة وأعبائها وتبين في الميزانية على شكل إيرادات ونفقات. وتحدد هذه الموارد والأعباء ويرخص بها سنويا بموجب قانون المالية"³

وكذا الترخيص بتحصيل الضرائب وتقييم منتجاتها المادة 16 من نفس القانون وكذلك بالنسبة لحصم وقبض السندات مهما كانت طبيعتها لصالح الدولة المادة 59 من نفس القانون في حين حظر هذا القانون الاستخدام المفرط للأحكام غير مالية فهذا ما نصت عليه المادة 09 منه " لا يمكن إدراج أي حكم ضمن قوانين المالية مالم يتعلق الأمر بموضوع هذه القوانين "5 وهي الممارسات التي عرفت انتشار واسعاً في ظل القانون 84/17 خاصة ما ذكرته المادة 67 منه وهذا يعتبر مساساً بالاستقرار القانوني وبالتالي هذا يؤثر على التسيير للمالية العامة.⁴

2-1-مدى تحقيق مبدأ الشفافية في القانون العضوي 18/15 المتعلق بقوانين المالية

القانون العضوي رقم 18/15 المتعلق بقوانين المالية في الجزائر يُعتبر إصلاحاً هاماً في إدارة المالية العامة، ويهدف بشكل أساسي إلى تحقيق مبدأ الشفافية والمساءلة في إدارة الموارد المالية العامة. وباعتبار أن مبدأ الشفافية يقيس مدى وصول الجمهور إلى

1 عقال جابر، عمومنا خديجه، ص 47

2 المرجع نفسه ص 48

3 القانون العضوي 15-18

4 عقال جابر، عمومنا خديجه، مرجع سابق ص 40

المعلومات حول كيفية قيام الحكومات بإدارة الموارد العامة عن طريق تقييم مدى توفر المعلومات على الانترنت، وتوفيرها في الوقت المحدد ومدى توفر الوثائق الرئيسية المرفقة بالميزانية العامة فانا فيما يلي سنحاول الاحاطة بمختلف مظاهر تعزيز مبدأ الشفافية اين نجدها من خلال

➤ تعزيز الشفافية في إعداد الميزانية:

○ ينص القانون على وضع ميزانية الدولة بطريقة شفافة، مما يتيح للجهات الحكومية والمواطنين الاطلاع على كيفية توزيع الموارد المالية. يتم ذلك من خلال إلزام الحكومة بنشر ميزانية مفصلة توضح الإيرادات والنفقات، مما يعزز من الشفافية ويسمح بتقييم الأداء المالي.

➤ إدارة فعالة للموارد المالية:

○ القانون يهدف إلى تحسين كفاءة استخدام الموارد المالية العامة وتجنب الهدر، وذلك من خلال تعزيز أنظمة الرقابة والتدقيق المالي لضمان أن الأموال العامة تُدار بشفافية ووفقاً للقوانين المعمول بها)

➤ إشراك البرلمان في العملية المالية:

○ من خلال تعزيز دور البرلمان في مراقبة الميزانية والمصادقة عليها، يعزز القانون الشفافية والمساءلة، حيث يمكن للمواطنين متابعة المناقشات البرلمانية المتعلقة بالمالية العامة.

➤ تقديم تقارير دورية:

○ ينص القانون على ضرورة تقديم تقارير دورية حول تنفيذ الميزانية والأداء المالي للحكومة، مما يوفر وسيلة واضحة لتقييم مدى تحقيق الأهداف المالية والاقتصادية.

➤ تقليل الفساد وتحسين الانفاق الحكومي:

○ يتضمن القانون أيضاً آليات حوكمة مالية تهدف إلى تقليل الفساد وتحسين الإنفاق الحكومي بشكل أكثر شفافية، حيث يجب على المؤسسات الحكومية الالتزام بنشر بياناتها المالية وتوضيح كيفية إنفاق الأموال)

من خلال هذه الأحكام، يسعى القانون العضوي 18/15 إلى تحسين الشفافية المالية في الجزائر وتعزيز الثقة بين الحكومة والمواطنين في إدارة الشؤون المالية العامة الا انه يجب التنويه انه حتى الوقت الراهن وتعتبر الوثائق التي توفرها وزارة المالية في الجزائر غير كافية ولا تسمح بتوفير المعلومات الضرورية ما يجد من إمكانية فهم ومناقشة مضمونها، هذا بالإضافة إلى عدم إنتاج وثائق ملحقه بالميزانية حسب ما نص عليه ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة في انتظار تدارك هذه النقائص.

خاتمة

تستهدف حوكم الميزانية العامة احدث قفزه نوعيه. في قوانين المالية. وذلك من خلال تفعيل قيم الشفافية والمشاركة وكذا ارساء ثقافه المساءلة مما يسمح بمحاربه الفساد بمختلف الوانه واشكاله وتحقيق الإدارة الرشيدة لعملية التنمية الشاملة. مما يسمح باعتبارها اسلوب التسيير والتوجيه النموذجي للميزانية العامة. ومن خلال بحثنا وقفنا على حقيقه كونها تعددت مبادئها بتعدد زوايا النظر لهذا المفهوم كما تعددت التعاريف باختلاف الهيئات المصدرة له ايضا.

وفيما يلي سنعرض اهم النتائج التي توصلنا اليها من خلال دراستنا.

➤ باستقراء مختلف مواد القانون 84 / 17 متعلق بقوانين المالية. وبمقارنته مع القانون 18 / 15. نلاحظ وجود بعض التحسينات في عدد الوثائق التي يجب اعدادها وفي شموليه معلوماً حيث اعطى امكانيه مناقشه البيان التمهيدي للميزانية امام السلطة التشريعية كما اضاف بعض المعلومات المهمة في القانون المالية كإطار المتوسط لأجل الميزانية. وكذا قام بتوحيد تصنيف النفقات مما يساهم في رفع مؤشر الشفافية في حاله التزام بتطبيقه والا بقي الامر حبرا على ورق.

➤ فيما يخص المسائلة فان القانون 18 / 15 متعلق بقوانين المالية. احتوى مجموعه من المكاسب في مجال المساهمة المسائلة والتي تظهر من اجباره الحكومة على تقديم تقرير حول وضعيه. الاقتصاد وتوجيه المالية العامة والذي يمكن ان يكون محل مناقشه من طرف البرلمان..

➤ وأخيرا يجب التأكيد على أن الأخذ بمعايير شفافية الميزانية كشرط أساسي لتفعيل مشاركة منظمات المجتمع المدني في سياسات وقرارات الميزانية يصبح عديم الفائدة وغير ذي جدوى إذا لم تعطى الفرصة لتلك المنظمات لتقديم اقتراحاتهم

وفيما يلي بعض التوصيات المستنتجة من خلال بحثنا في مجال تطوير حوكمة الميزانية العامة في الجزائر

● التأكيد ومراقبة نشر المعلومات المالية بشكل دوري وكذا تطوير آليات الرقابة والمساءلة من خلال تعزيز دور البرلمان ن اين يتعين إعطاء دور أكبر للبرلمان في مراقبة الميزانية وتقييم الأداء المالي من خلال لجان رقابية أكثر فعالية، وضمان تقديم الحسابات الختامية في الوقت المناسب.

● تقوية أجهزة الرقابة المالية :يجب دعم وتعزيز أجهزة الرقابة المالية، مثل ديوان المحاسبة، لضمان مراقبة دقيقة لكل النفقات والإيرادات وللتأكد من الاستخدام الأمثل للموارد المالية.

● تبني معايير الإدارة الحديثة وتوسيع مجال الرقمة اضافة الى تدريب الكوادر البشرية حيث أن تطبيق الحوكمة الفعالة يتطلب بناء قدرات الكوادر الإدارية والمالية الحكومية من خلال برامج تدريب وتطوير مستمرة.

● التنسيق بين الوزارات والمؤسسات كون تحقيق إدارة مالية أكثر فعالية، يتطلب تحسين التنسيق بين مختلف الوزارات والهيئات الحكومية لضمان تكامل الجهود في إعداد وتنفيذ الميزانية

● متابعة وتقييم تطبيق الحوكمة بحيث ينبغي إنشاء آليات لتقييم الإصلاحات المالية بشكل دوري لتحديد التحديات التي قد تواجه تطبيق الحوكمة وضمان تنفيذ التدابير التصحيحية في الوقت المناسب.

قائمة المصادر والمراجع:

أ- النصوص القانونية

-القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المؤرخ في الأحد 22 ذو الحجة 1439 هـ الموافق لـ 02 سبتمبر 2018 (الجريدة الرسمية 53 الصادرة في 2 سبتمبر 2018).

-دستور 2016

-دستور 2020

ب- المقالات

-مراد بعيساوي، عماد غازي، حوكم الميزانية العامة في الجزائر على ضوء احكام القانون العضوي الجديد رقم 18_15 المتعلق بقوانين المالية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 10، العدد الاول، 2020.

-رجب محمود ذكي احمد، دور معايير حوكم الموازنة العامة في تحقيق متطلبات التنمية المستدامة، مجله روح القوانين، كليه الحقوق، ليبيا، بدون سنة نشر

-ايمان عبدو، اليات حوكم الميزانية العامة واتجاهات تطبيقاتها وفق الاصلاح الميزانية في الجزائر مجله معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، المجلد 24 العدد 01 الجزائر، 2021.

ج- الاطروحات والمذكرات

-على مسعودي، اهمية الحكومة في الميزانية العامة للدولة _ حاله الجزائر _مذكره كليه العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعه قاصدي مريح، ورقله. 2019/2018

-عقال جابر، عمومنا خديجة، مستجدات القانون العضوي 18 15 المتعلق بقوانين المالية، مذكرة ماستر، معهد الحقوق والعلوم السياسية، 2020. ص 40

-أكحل محمد -الحكامة المالية وترشيد الانفاق العام (دراسة حالة اصلاح المالية العامة في الجزائر) -أطروحة لنيل في العلوم القانونية - جامعة باتنة 01 - الحاج لخضر كلية الحقوق والعلوم 2022.

نظام تمويل الخزينة العمومية في التشريع الجزائري

The system of financing the public treasury in the Algerian legislation

د/دلاج محمد لخضر*

¹ جامعة سوق أهراس (الجزائر) www.univ-soukahras.dz

ملخص:

يتناول موضوع تمويل الخزينة العمومية الإشكالية الأكثر طرحا وتداولاً في مختلف النقاشات والخطابات السياسية والاقتصادية وحتى الاجتماعية، فالخزينة العمومية تتولى تمويل جميع النفقات العمومية، لذا نجد الدولة في بحث دائم على مصادر متنوعة لتوفير مداخيل معتبرة وكافية تتماشى وأهداف السياسة العمومية ومتطلبات الاقتصاد الوطني، خاصة بعد الأزمة التي شهدتها الجزائر سنة 2014 وذلك بعد أن عرفت أسعار المحروقات تراجعاً كبيراً، فتمويل الخزينة العمومية في تلك الفترة كان يعتمد بدرجة أولى على عائدات المحروقات.

وبذلك أصبح تدخل الحكومة أمراً ملحاً من أجل إيجاد آليات جديدة لتمويل الخزينة العمومية بدلا من الحلول الاستثنائية التي أوجدتها في تلك الفترة، وهو فعلاً ما أفصح عنه المشرع في القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 15-18.

Abstract:

The topic of financing the public treasury deals with the most problematic issue raised and discussed in various political, economic and even social discussions and speeches. the public treasury is responsible for financing all public expenditures, so we find the state in constant search for various sources to provide significant and sufficient incomes in line with the objectives of Public Policy and the requirements of the national economy, especially after the crisis witnessed in Algeria in 2014 after the prices of hydrocarbons experienced a significant decline. the financing of the public treasury in that period was based primarily on revenues from hydrocarbons.

Thus, the government's intervention has become urgent in order to find new mechanisms for financing the public treasury instead of the extraordinary solutions that it created in that period, which is indeed what the legislator disclosed in the organic law on finance laws 18-15.

مقدمة:

تعتبر نظرية الإيرادات العامة من بين أهم النظريات التي شغلت فكر العديد من مفكري علم المالية، خاصة بعد التطور الحاصل في وظائف الدولة¹، بانتقال هذه الأخيرة من حارسه إلى متدخلة ما أدى إلى زيادة حجم الأعباء والمسؤوليات الملقاة على عاتقها بشكل كبير.²

وحققت الدولة من التكفل بالحاجيات الأساسية ذات الأولوية المباشرة وتحقيق الأهداف الوطنية المتمثلة في التنمية وتطوير الاقتصاد الوطني، يجب عليها أن تحدد مصادر الإيرادات العامة والتي تعتبر بمثابة مداخل تمتلكها الدولة تمكنها من تغطية جميع نفقاتها في شتى الجوانب الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك إيجاد أنجع الطرق والآليات القانونية لتحصيلها.

والجزائر على غرار العديد من دول العالم تأثرت بالمبادئ الحديثة والنهضات التشريعية في المواضيع المرتبطة بالمالية العامة، فكرست لذلك من خلال إصدار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 15-18³ يهدف إلى تعزيز وتحسين وتقييم فعالية السياسات العمومية.

وتبعاً لذلك، يبدو واضحاً حرص المشرع الجزائري على الاعتماد بشكل مباشر على المصادر الداخلية للدولة لتمويل خططها التنموية. الأمر الذي يدفعنا إلى التساؤل: إلى أي مدى يمكن القول بنجاح المشرع الجزائري في إيجاد آليات جديدة لتمويل الخزينة العمومية، بعيداً كل البعد عن التبعية والشروط الصارمة التي تفرضها المؤسسات المالية الدولية؟

وللإجابة على هذا الإشكال القانوني المطروح تم تقسيم الموضوع إلى محورين، حيث نتناول من خلال المحور الأول مصادر تمويل الخزينة العمومية في إطار القانون العضوي 15-18، أما المحور الثاني فسنستعرض إلى نظام إثبات وتصفية وتحصيل مصادر تمويل الخزينة العمومية وفقاً للقانون رقم 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير.

المحور الأول: مصادر تمويل الخزينة العمومية في إطار القانون العضوي 15-18

بحسب ما جاء في الفصل الأول من الباب الثاني من القانون العضوي 15-18 المعنون بموارد الدولة وأعبائها وحساباتها، يمكن تقسيم مصادر تمويل الخزينة العمومية إلى قسمين: المصادر العادية (أولاً)، والمصادر غير عادية (ثانياً).

1 اقتصر مهام الدولة حتى القرن التاسع عشر على توفير الأمن الداخلي ودرء الاعتداءات الخارجية والفصل في النزاعات القائمة بين المواطنين... انظر: رانيا محمود عمارة، المالية العامة (الإيرادات العامة)، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2015، ص 29.

2 في تقرير صادر عن المدير العام للخزينة والتسيير الخاسي للعمليات المالية للدولة بوزارة المالية أن ميزانيات الاستثمارات التي خصصتها الدولة لانجاز المشاريع المهيكلة بلغت خلال السنوات الأخيرة 6500 مليار دينار جزائري وذلك من أجل تعزيز نمو الاقتصاد الوطني. منشور على الموقع الرسمي لوزارة المالية: www.mf.gov.dz (اطلع عليه يوم: 2024/09/04 على الساعة 15:10).

3 القانون العضوي رقم 15-18 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية العدد 53، الصادر في 2 سبتمبر 2018.

والملاحظ أن المشرع الجزائري في القانون العضوي 18-15 قام بترتيب موارد الميزانية بحسب أهميتها، بخلاف القانون السابق¹ الذي اكتفى بذكر هذه الموارد بموجب نص المادة 11 منه دون أي مبررات أو أسس علمية لهذا الترتيب.

أولاً: المصادر العادية لتمويل الخزينة العمومية

بحسب نص المادة 15 من القانون العضوي 18-15، والمرسوم التنفيذي رقم 20-253، تنقسم موارد ميزانية الدولة إلى ثماني (8) فئات:²

الفئة الأولى: الإيرادات المتحصل عليها من الاختصاصات مهما كانت طبيعتها وكذا من حاصل الغرامات وتشمل الخانات التالية:

أ- الإيرادات الجبائية:

تضم الضرائب على الدخل، الضرائب على رأس المال، الضرائب على الاستهلاك، الحقوق الجمركية والحقوق المماثلة، ضرائب ورسوم أخرى، ناتج الغرامات.

ب- الجباية البترولية:³

اعتمدت الجزائر في الفترة الماضية بشكل مباشر على العوائد والمداخيل من الثروات الباطنية والموارد المعدنية خاصة البترول والغاز، وتتأثر عوائد الجباية البترولية بارتفاع أو انخفاض أسعار هذه المواد،⁴ وتضم هذه الخانة (الجبائية البترولية) الرسم المساحي، إتاوة المحروقات، الضريبة على دخل المحروقات، الضريبة على الناتج، الضريبة على أجر الشريك المتعاقد الأجنبي، الرسم على الدخل البترولي، الضريبة التكميلية على الدخل، الرسم على الأرباح الاستثنائية، الإتاوة الجزافية على الإنتاج المسبق، الرسم على حرق الغاز والناتج على حقوق التحويل.

1 القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 يوليو 1984، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الصادرة في 10 يوليو 1984.

2 المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 20-253 المؤرخ في 30 نوفمبر 2020، يحدد العناصر المكونة لتصنيف إيرادات الدولة، الجريدة الرسمية العدد 73، الصادر في 6 ديسمبر 2020.

3 لعل أهم سبب جعل المشرع الجزائري يميز الجباية البترولية عن باقي الإيرادات الجبائية والموارد الأخرى هو ضخامة حجمها، لكونها تشكل المصدر الأول لتمويل الخزينة العمومية. لتفصيل أكثر راجع: بشير بلس شاوش، المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2017، ص 53 وما يليها.

4 حكيمة حليمي، وسميرة جوايدي، وكريرا جري، دور الجباية البترولية في تمويل الخزينة العمومية قبل وبعد الأزمة النفطية — دراسة تحليلية لوقائع عوائد الجباية البترولية في الجزائر خلال فترة 1980-2018، مجلة دراسات التنمية الاقتصادية، المجلد 4، العدد 2، 2021، ص 161.

الفئة الثانية: مداخيل الأملاك التابعة للدولة

تضم الفئة الثانية الخانات الآتية: الحقوق والأتاوى، مداخيل الإيجار والاستغلال، ناتج التنازل عن الأصول المنقولة والعقارية، ناتج الخدمات الإدارية، حقوق ومداخيل أخرى.

الفئة الثالثة: مداخيل المساهمات المالية للدولة وكذا أصولها الأخرى

تضم الفئة الثالثة مداخيل المساهمات المالية للدولة وكذا أصولها الأخرى، وشمل الخانات التالية: ناتج أرباح البنوك والمؤسسات المالية، ناتج أرباح المؤسسات غير المالية، اقتطاعات وعوائد الأصول المالية الأخرى.

الفئة الرابعة: المبالغ المدفوعة مقابل الخدمات المقدمة من قبل الدولة وكذا الأتاوى

تشمل الخانات الآتية: ناتج المبالغ المدفوعة مقابل خدمات الدولة، أتاوى استعمال الترددات ونواتج أخرى للأصول اللامادية.

الفئة الخامسة: مختلف حواصل الميزانية

وتشمل الخانات الآتية: الضرائب والرسوم غير المدرجة في الميزانية في الآجال المحددة، نتائج الرسوم غير المخصصة مسبقا وحواصل أخرى.

الفئة السادسة: الحواصل الاستثنائية المتنوعة

تشمل الخانات التالية: الإلغاءات الكلية أو الجزئية على ديون الدولة، استرجاعات إلى الخزينة للمبالغ المدفوعة بغير حق، ديون الدولة التي لحقها التقادم نهائيا وحواصل استثنائية أخرى.

الفئة السابعة: الأموال المخصصة للمساهمات والهبات والوصايا

تشمل الخانات الآتية: الأموال المخصصة للمساهمات، الهبات والوصايا.

الفئة الثامنة: الفوائد والحواصل المتحصل عليها من القروض والتسيبقات وتوظيف أموال الدولة

تشمل الخانات التالية: الفوائد على السندات التالية، ناتج القروض والتسيبقات والتوظيفات، القيم والحسومات والأوراق المالية بكل عنوانها وفوائد وحواصل أخرى.

ثانيا: المصادر غير العادية لتمويل الخزينة العمومية

تعرف الإيرادات غير العادية بالإيرادات التي تحصل عليها الدولة بصورة غير دورية وغير منتظمة، كالقروض والإصدار النقدي¹، وعلى غرار باقي دول العالم، تلجأ الجزائر إلى سياسة التمويل غير التقليدي كحل استثنائي واستعجالي لمعالجة عجز الخزينة

1 محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015، ص 118.

العمومية، ويرجع السبب الرئيسي لذلك إلى تداعيات أزمة انخفاض أسعار النفط سنة 2014، بسبب اعتماد الدولة الجزائرية بدرجة أولى على عائدات المحروقات.¹

وتبعا لذلك، وبحسب نص المادة 21 من القانون العضوي للمالية 15-18 يرخّص قانون المالية بالاقتراض ومنح الضمانات، لتغطية احتياجات تمويل الخزينة العمومية وتمويل الدين العمومي الداخلي والصندوق الوطني للاستثمار.

المحور الثاني: تحصيل موارد الخزينة العمومية وفقا للقانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير

صحيح أن عملية تحصيل الإيرادات لا تثير من الناحية القانونية نفس الإشكالات التي يمكن أن تثيرها عمليات صرف النفقات، لكنها تخضع لإجراءات قانونية حددها المشرع في الفصل الأول من الباب الثاني من قانون قواعد المحاسبة العمومية والتسيير.²

وتبعا لذلك، تتولى وزارة المالية على اعتبارها عضوا من أعضاء السلطة التنفيذية مهمة التحصيل، عن طريق إثبات وتصفية وتحصيل الإيرادات من مختلف المصادر وإيداعها في الخزينة العمومية³ وفقا للشروط المنصوص عليها في قوانين المالية وقانون قواعد المحاسبة العمومية والتسيير.

أولا: المرحلة الإدارية للتحصيل

طبقا لما ورد في نص المادة 38 من قانون قواعد المحاسبة العمومية يتم إثبات وتصفية الإيرادات قبل التكفل بها وتحصيلها.

1- الإثبات

يعرف الإثبات على أنه الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي⁴، أي المرحلة التي يتم فيها إنشاء وإثبات حق الخزينة العمومية مع الغير⁵، من خلال تحديد طبيعة الحقوق المستحقة للدفع لصالح الدائن العمومي (الدولة) وفقا لتوقعات الميزانية، يقوم على إثرائها الأمر بالتحصيل بإثبات كل واقعة من شأنها أن يترتب عنها حق يجب تحصيله لفائدة الدولة، وذلك وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها.⁶

1 فاطمة لعراي، أحمد التجاني هيشير، دور التمويل غير التقليدي في معالجة عجز الخزينة العمومية، مجلة المقريري للدراسات الاقتصادية والمالية، تصدر عن المركز الجامعي أفلو، المجلد 4، العدد 2، 2020، ص 72.

2 القانون رقم 23-07 المؤرخ في 21 يونيو 2023، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير، الجريدة الرسمية العدد 42، الصادر بتاريخ 25 يونيو 2023.

3 محمد عباس محري، المرجع السابق، ص 367.

4 المادة 39 من القانون رقم 23-07، المرجع نفسه.

5 جمال بوزيان رحمان، الإطار القانوني لتنفيذ الميزانية العامة في الجزائر، مجلة صوت القانون، المجلد 7، العدد 3، 2021، ص 97.

6 زهير شلال، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه، كلية في العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، 2014، ص 126.

تتولى مصالح وزارة المالية مهمة إثبات الإيرادات العمومية، وذلك حسب اختصاص كل دائرة وطبيعة أو نوع الحق الواجب تحصيله، فإن كان هذا الحق جبائيا تتولى فتتكفل مفتشيات الضرائب بإثباته، كما تختص أيضا مفتشيات الجمارك بإثبات وعاء الحقوق الجمركية.¹

2- التصفية

خلال هذه المرحلة، يتم تحديد المبلغ الدقيق للدين لفائدة الدائن العمومي²، حيث يتولى الأمر بالتحصيل تحديد مبلغ الدين الواجب دفعه من طرف المدين لفائدة ميزانية الدولة.³

ثانيا: المرحلة الحسابية لتحصيل الإيرادات

يعرف التحصيل على أنه الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي⁴، حيث يتولى الأمر بالصرف بعد إتمام إجراءات الإثبات والتصفية بتحرير سند الأمر بتحصيل الإيراد، يتضمن جميع البيانات الخاصة بالدائن، طبيعة الإيراد، القاعدة الحسابية ومجموع المبلغ المستحق لكل سند يحمل رقم المادة والسنة المالية وتاريخ الالتزام، ليقوم بإرساله إلى المحاسب العمومي من أجل تنفيذ التحصيل الفعلي بعد المراقبة والتطبيق في سند الإيراد.⁵

وفي هذا الإطار لا بد من التمييز بين أسلوبين للإجراءات التي يعتمدها المحاسب العمومي في التحصيل، حيث يتم تحصيل الإيرادات بطرق ودية، أو عن طريق التحصيل الجبري بعد استيفاء جميع إجراءات التحصيل الودي.⁶

1- التحصيل الودي للإيرادات

طبقا لنص المادة 45 من القانون رقم 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير يعرف التحصيل الودي على أنه إجراء يمكن المحاسب العمومي من تحصيل ديون الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية للصحة، وكذلك الأشخاص المعنوية الأخرى المكلفة بتنفيذ كل أو جزء من برنامج الدولة في مفهوم القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية من المدين طواعية.

1 أكد وزير المالية، لعزیز فايد، من خلال كلمته الافتتاحية بالملتقى الوطني " عدالة- جمارك " المنعقد يوم 8 جوان 2024، أن جهاز الجمارك يلعب دورا محوريا هاما في تمويل الخزينة العمومية بالموارد الجبائية وعائدات التحصيل، بعنوان القضايا المنازعاتية، كما يساهم في تحسين مناخ الأعمال، من خلال السهر على تجسيد السياسة العامة للحكومة، الرامية إلى تشجيع الاستثمار والإنتاج المحلي وترقية الصادرات خارج الحدود. منشور على الموقع الرسمي لوزارة العدل: www.mjjustice.dz (اطلع عليه يوم: 2024/9/9، على الساعة 23.00).

2 المادة 40 من القانون 07-23، المرجع السابق.

3 زهير شلال، المرجع السابق، ص 126.

4 المادة 43 من القانون 07-23، المرجع نفسه.

5 محمد لحضر دلاج، الرقابة المالية على الجماعات المحلية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون المرفق العام، جامعة باجي مختار عنابة، 2022، ص 127.

6 المادة 44 من القانون رقم 07-23، المرجع نفسه.

2- التحصيل الجبري للإيرادات

في حالة عدم استجابة المدين خلال الفترة المحددة للتحصيل الودي، يتعين على الأمرين بالصرف في حدود اختصاصاتهم وبناء على طلب من المحاسب العمومي المختص اصدرا سندات تنفيذية للتحصيل الجبري للديون الخارجة عن الضرائب وأملاك الدولة.

ومن أجل تحصيل الديون الخارجة عن الضرائب وأملاك الدولة، يخول للمحاسبين العموميين إصدار إشعار ما للمدين لدى الغير، وذلك عقب جعل السند تنفيذيا، كما يخول لهم قانونا القيام باقتطاعات مباشرة على حسابات المدينين المفتوحة في كتاباتهم المحاسبية.

وتبعا لذلك على الإدارات أو المؤسسات أو الهيئات العمومية أو الخاصة الخاضعة للقانون الجزائري تقديم أي معلومات يراها المحاسبون العموميون بناء على طلبهم ضرورة لتحصيل الديون جبرا.¹

ولالإشارة، تحدد قواعد الاستحقاق وتقدم الديون العمومية بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها حسب ما نصت عليه المادة 51 من القانون رقم 07-23.

خاتمة:

في ختام هذه الورقة البحثية، وبعد قراءة لمضمون القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، تبين لنا حرص المشرع على إيجاد آليات جديدة تعمل على تطوير أدوات تمويل الخزينة العمومية لتنفيذ كل العمليات المتصلة بميزانية الدولة، وذلك بعيدا كل البعد عن طرق التمويل غير التقليدية، بالتركيز أكثر على العائدات الجبائية، خاصة البترولية منها.

ومع ذلك، فهذا لا ينفي أبدا عدم إمكانية اللجوء إلى أساليب وآليات التمويل الاستثنائية (الغير عادية)، لسد العجز الحاصل في تنفيذ الميزانية، حيث يرخص قانون المالية للدولة الاقتراض ومنح الضمانات مع مراعاة التوازنات الميزانية والمالية والاقتصادية وكذا الدين العمومي الساري.

وبالنسبة لتحصيل موارد الخزينة العمومية، لم يتضمن القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير أي تدابير جديدة لذلك، واكتفى بنفس الإجراءات القانونية التي حددها في الفصل الأول من الباب الثاني والمتمثلة في الإثبات والتصفية والتحصيل، تماما كما هو منصوص عليه في قانون المحاسبة العمومية.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا: المصادر

1- القوانين العضوية

- القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية العدد 53، الصادر في 2 سبتمبر 2018.

1 انظر المواد: 47، 48، 49، 50 من القانون رقم 23-07، المرجع السابق.

2- القوانين العادية

- القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 يوليو 1984، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الصادرة في 10 يوليو 1984.
- القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990، يتعلق بالحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 35، الصادر في 15 غشت 1990.
- القانون رقم 23-07 المؤرخ في 21 يونيو 2023، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير، الجريدة الرسمية العدد 42، الصادر بتاريخ 25 يونيو 2023.

3- المراسيم

- المرسوم التنفيذي رقم 20-253 المؤرخ في 30 نوفمبر 2020، يحدد العناصر المكونة لتصنيف إيرادات الدولة، الجريدة الرسمية العدد 73، الصادر في 6 ديسمبر 2020.

ثانيا: المراجع

1- المؤلفات

- بشير يلس شاوش، المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2017.
- رانيا محمود عمارة، المالية العامة (الإيرادات العامة)، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2015.
- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015.

2- المقالات العلمية

- جمال بوزيان رحامي، الإطار القانوني لتنفيذ الميزانية العامة في الجزائر، مجلة صوت القانون، المجلد 7، العدد 3، 2021.
- حكيمة حليمي، وسميرة جوادي، وذكريا جريفي، دور الجباية البترولية في تمويل الخزينة العمومية قبل وبعد الأزمة النفطية - دراسة تحليلية لوقائع عوائد الجباية البترولية في الجزائر خلال فترة 1980-2018، مجلة دراسات التنمية الاقتصادية، المجلد 4، العدد 2، 2021.
- فاطمة لعراي، أحمد التجاني هيشر، دور التمويل غير التقليدي في معالجة عجز الخزينة العمومية، مجلة المقريري للدراسات الاقتصادية والمالية، تصدر عن المركز الجامعي أفلو، المجلد 4، العدد 2، 2020.

3- الأطروحات

- زهير شلال، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه، كلية في العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، 2014.
- محمد لخضر دلاج، الرقابة المالية على الجماعات المحلية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون المرفق العام، جامعة باجي مختار عنابة، 2022.

4- المواقع الإلكترونية

الموقع الرسمي لوزارة المالية: www.mf.gov.dz
الموقع الرسمي لوزارة العدل: www.mjjustice.dz

القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية وتأثيره على تسيير القطاع العمومي في الجزائر
The Organic Law 15/18 on Finance Laws and its Impact on the Management of the
Public Sector in Algeria

د/بن خالدي فضيل¹، د/دوش ليلي²، ط.د/بوترفاس فاطمة الزهراء³

¹ جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان (الجزائر)، benkhaldifodil@gmail.com

² جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان (الجزائر)، leiladouch@outlook.fr

³ جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان (الجزائر)، bouterfas1981@gmail.com

ملخص:

لقد تناولنا في هذه الدراسة ما مدى سعي السلطة العامة من خلال السياسات المالية إلى مواصلة تنفيذ البرامج الاقتصادية والاجتماعية باستخدام مدروس وفعال للموارد العامة. وفي ظل هذه التطورات الحاصلة في طرق تسيير القطاع العام والأموال العمومية، وذلك من خلال ما قررت الجزائر الى اعتماد نظام جديد للميزانية عن طريق تحديد القاعدة القانونية الأساسية لها. وذلك عن طريق مراجعة القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية الذي أصبح لا يتلاءم مع المعطيات الاقتصادية والسياسية الحالية والتطورات الحاصلة على التسيير العام، واستبداله بالقانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية الذي أعطى صياغة جديدة لمدونة الميزانية العامة ويحمل في مواده مبادئ تسيير الميزانية العامة وفق منطق النتائج وليس الوسائل، وإبراز أهم ما قد تنتج عن هذه الإصلاحات من تأثيرات كبيرة على إدارة القطاع العام، حيث يسهم اعتماده على نظام المعلومات في تسهيل عملية اتخاذ القرارات وزيادة فعالية المسؤولين في المؤسسات الحكومية. كما تعمل التنمية التي تتم من خلال البرامج ذات المدى المتوسط على تحقيق أهداف محددة، مما يعني توجيه الإدارة نحو تحقيق الأهداف بدلا من التركيز على الوسائل.

كلمات مفتاحية: القانون العضوي 15/18؛ الميزانية العامة؛ القطاع العمومي.

Abstract:

In this study, we examined the extent to which public authority seeks, through financial policies, to continue implementing economic and social programs with thoughtful and effective use of public resources. In light of these developments in the methods of managing the public sector and public funds, Algeria decided to adopt a new budget system by defining its basic legal base. This is done by reviewing Law 84/17 related to the Finance Laws, which has become inconsistent with the current economic and political data and developments in public management, and replacing it with Member Law 18/15 related to the Finance Laws, which gave a new formulation to the General Budget Code and contains in its articles the principles of managing the public budget according to the logic of results. Not the means, and highlighting the most important effects that may result from these reforms on public sector management, as its reliance on the information system contributes to facilitating the decision-making process and increasing the effectiveness of officials in government institutions. Development that takes place through medium-term programs also works to achieve specific goals, which means directing management towards achieving goals instead of focusing on means.

Keywords: Organic law 18-15; General budget; public sector

مقدمة:

تعد الميزانية العامة من أهم الآليات التي تستخدمها الحكومة في تحقيق الأهداف التنموية باعتبارها مرآة عاكسة لأهمية التوجهات الاقتصادية والاجتماعية المنتجة من قبل الدولة والتي هدفها حسن تدبير الشأن العام وترشيد النفقات، ونظرا لأهميتها فقد بات من الضروري تطوير وإصلاح الميزانية العامة في الجزائر من خلال الانتقال من القانون العادي 17/84 الذي أثبت محدوديته في مواكبة التطورات الحاصلة على المستوى الدولي والوطني إلى القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية، حيث أدرج هذا القانون الجديد مبدأ التسيير بالأهداف وكذا التأطير الميزانياتي المتعدد السنوات لترشيد النفقات العمومية وهذا يسمح بإعطاء نظرة متكاملة عن كل ممتلكات الدولة، مواردها والتزاماتها.

ومؤخرا يمكننا ملاحظة أن الميزانية العامة للدولة لم تعد مجرد وسيلة لإدارة العلاقة بين الموارد المتاحة للدولة والحاجات المتزايدة للمجتمع، بقدر ما أصبحت عملية متكاملة يمكن توظيفها كأداة وكمؤشر في نفس الوقت لقياس حجم التطور الديمقراطي للمجتمع، وذلك عن طريق قياس حجم الشفافية التي تتطلب المشاركة التي تتميز بهم عملية تنفيذ الميزانية.

كما لا يمكن للجزائر أن تعزل نفسها عن هذه الإصلاحات التي يشهدها العالم، لذلك تبنت وزارة المالية منذ أواخر سنوات الثمانينات على بداية سنوات التسعينات، جملة من مشاريع الإصلاح وإعادة البناء، حيث صدر في هذا الإطار القانون العضوي رقم 15/18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية في الجريدة الرسمية تحت رقم 53 بتاريخ 02 سبتمبر 2018، والذي يعتبر بمثابة البطل الذي بإمكانه تقديم إضافة جديدة للحكومة كأسلوب جديد لتسيير الميزانية العمومية في الجزائر.

إشكالية الدراسة:

بعد التطورات والإصلاحات التي يشهدها العالم في الجانب المالي والمحاسبي والتي تهدف إلى تحسين الوضع الإقتصادي، أصبحت الجزائر مجبرة على مواكبة هذه التحولات أين شرعت في إصدار جملة من القوانين الجديدة والتي تهدف إلى تحسين وإصلاح الميزانية خاصة على القطاع العمومي، وعليه يمكن طرح التساؤل التالي:

ماهي الإصلاحات التي جاء بها القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية ؟ وما مدى أهميته في تحسين القطاع العام ؟

وقصد الإلمام بكل جوانب الموضوع ارتأينا أن نقسم بحثنا إلى:

أولا: عصنة نظام الميزانية العامة في الجزائر في ظل القانون 15/18 المتعلق بقوانين المالية

ثانيا: الميزانية العامة في ظل القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية وتأثيره على تسيير القطاع العمومي

ثالثا: تسيير المؤسسات العمومية الإدارية

رابعا: آثار إصلاح الميزانية على تسيير المؤسسات العمومية الإدارية.

اولا: عصرنه نظام الميزانية العامة في الجزائر في ظل القانون 15/18 المتعلق بقوانين المالية :

- بسبب التطورات الاقتصادية والسياسية التي شهدتها الجزائر خلال العقد الماضين، أصبح قانون رقم 84-17 الصادر في 21 يوليو 1984 والمتعلق بالقوانين المالية غير مناسب للوضع الاقتصادي الحالي، سواء على الصعيد العالمي أو الجزائري بشكل خاص. وبالإضافة إلى ذلك، يعاني هذا القانون من نقائص في تنظيم الشؤون المالية العامة، خاصة فيما يتعلق بالتحضير والتنفيذ، مما يجعله غير قادر على مواكبة المبادئ القانونية الجديدة.

1/ مفهوم القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية:

القانون العضوي يشمل جميع الأحكام التشريعية التي تنظم عرض قانون المالية والتصويت والتنفيذ والرقابة. في بعض الدول، يتم منح الأسبقية للقانون العضوي على القوانين الأخرى ذات الطبيعة المالية، مثل تلك المتعلقة بالحاسبة والخزينة وإدارة الديون والرقابة الداخلية وتمويل السلطة المحلية وغيرها.

— هو القانون الذي يصدر عن السلطة التشريعية العادية، ولكنه يتضمن مواضيع دستورية، يصدر بتكليف من السلطة الدستورية، أي أن الدستور هو الذي يأمر السلطة التشريعية بإصدار قوانين تسمى قوانين عضوية في مجالات محددة، مثل المادة 140 من الدستور الجزائري المعدل والمتمم، التي تنص على أن البرلمان يشرع بقوانين عضوية فيما يتعلق بالقوانين المتعلقة بالشؤون المالية.

— تم إصدار القانون العضوي رقم 18/15 في 02 سبتمبر 2018، والذي يتعلق بقوانين المالية، وبأني ضمن الإطار القانوني الجديد للميزانية بمرتبة الدستور المالي. يهدف هذا القانون إلى إحداث إصلاح شامل في إدارة الشؤون العامة، من خلال تحديد الأهداف التي يجب الالتزام بها وتحقيقها، وتعزيز الرقابة على أداء المسؤولين. وقد اعتبر الخبراء هذا القانون نتيجة لجهود كبيرة من السلطة التنفيذية والتشريعية، وحظي بتأييد صانعي القرارات السياسية.

2/ اختلافات القانون العضوي عن القانون العادي :

القانون العادي يصدر عن السلطة التشريعية بشكل تلقائي، بينما القانون العضوي لا يصدر إلا بنص الدستور.

نسبة التصويت على القانون العادي في مجلس الشعب الوطني تكون بالأغلبية النسبية، بينما في القانون العضوي تكون بالأغلبية المطلقة لنواب مجلس الشعب الوطني وأعضاء مجلس الأمة وفقا للمادة 140 من الدستور.

القوانين العضوية تخضع لرقابة سابقة من قبل المحكمة الدستورية (سابقا مجلس الدستوري)، بينما القوانين العادية قد تخضع لرقابة من قبل المجلس الدستوري قبل صدورها أو بعدها، وذلك بناء على إشعار من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الشعب الوطني أو رئيس مجلس الأمة.

3/ دواعي الإصلاح الميزانياتي الجديد (الأسباب):

يعاني نظام الميزانية العمومية في الجزائر من عدة نقائص تؤثر سلبًا عليه، وتعود جذور هذه النقائص إلى القانون رقم 84/17 الصادر في 07 يوليو 1984. ومن أبرز هذه النقائص:

- غياب إطار تخطيط ميزاني متعدد السنوات أدى إلى حدوث تباينات غير مبررة بين الميزانيات والمخططات الوطنية.
- يتم إدارة النفقات العمومية بناءً على الوسائل المتاحة دون النظر إلى النتائج المستهدفة، وقد تم الإشارة إلى هذه المشكلة سابقًا.
- يتم التركيز في الرقابة على الشرعية والمطابقة دون الاهتمام بالفعالية والأداء، بالإضافة إلى ضعف الرقابة المحلية.
- تقلصت استقلالية المالية للمؤسسات العامة والهيئات المحلية بسبب نقص الموارد الخاصة، مما يجعلها تعتمد بشكل كبير على دعم الحكومة.
- كما تعاني من نقص في الشفافية وعدم وضوح الوثائق المالية،
- بالإضافة إلى نظام معلومات مالي غير فعال.

- قد كانت تجربة العديد من الدول في إصلاح المنظومة المالية من خلال تبني القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لها تأثير كبير، وقد كان لهذا الإصلاح تأثير إيجابي على الجزائر. ومن بين الدول التي قامت بهذا الإصلاح: أستراليا في عام 1983، والو.م.أ في عام 1993، وفرنسا في عام 2006، والسنغال في عام 2020، والجزائر في عام 2023.

4/ أهداف الإصلاح الميزانياتي الجديد :

- يهدف مشروع اصلاح الميزانية إلى تحقيق أهداف كثيرة وطموحة، من أبرزها:
- تبني منهجية تعزز التسيير الاقتصادي للمال العام وتتوافق مع متطلبات اقتصاد السوق، مما يمكن الدولة من أداء دورها ووظائفها بكفاءة أكبر.
 - تطبيق نظام معلومات واضح وموجه نحو النتائج يهدف إلى تحسين إدارة الأمور المالية وضمان الرقابة الكاملة على النفقات العامة.
 - تعزيز قدرات التقدير والتحليل لدى الكوادر المالية لضمان اتخاذ قرارات مالية فعالة.
 - تعزيز مستوى الشفافية في إدارة الأمور المالية العامة.
 - تحميل المسؤولية للإدارة العامة عن نتائج القرارات المالية. (ثابتي محمد)

- تهدف إعادة صياغة أساليب وأنماط إعداد الميزانية والوثائق إلى تحقيق عدة أهداف، منها إصلاح المرافق والإدارات العمومية التي تعاني من الفساد الإداري والمالي، وتحسين إدارة القطاع العام بشكل عام.

- يعتبر نجاح مشروع إصلاح الميزانية في الجزائر أساساً لتطوير الأنشطة والبرامج العمومية، وبالتالي سيساهم في إصلاح الإدارات العمومية وتحقيق توفير في النفقات العامة.

5/ توسيع المبادئ الأساسية للميزانية العامة طبقاً للإصلاح الجديد:

_ مبدأ الأداء :

الأداء يتمثل في القدرة على تحقيق الأهداف المحددة مثل تحسين الكفاءة الاقتصادية والاجتماعية للبرامج العامة، ودعم فعالية الإدارة العامة، وضمان جودة الخدمات المقدمة.

_ مبدأ الاستقرار:

يتطلب استقرار النموذج الميزاني للحصول على آثار إيجابية على الموازنة العامة للدولة والاقتصاد الوطني بشكل عام، إعداد الميزانية في إطار متوسط الأجل.

_ مبدأ الشفافية :

شفافية الميزانية تعني أن يكون للمواطنين والمجتمع المدني فهم واضح لكيفية إدارة الدولة للأموال العامة. يجب على الحكومة توفير معلومات دقيقة وموثوقة حول النشاطات المالية والسياسات التي تتبناها، ويجب أن يكون الوصول إلى هذه المعلومات سهلاً وبسيطاً من خلال دور الرقابة.

_ مبدأ المسؤولية :

تتمثل المسؤولية بالنسبة للمسؤولين في تقديم المزيد من الحرية في عملية الإدارة مقابل التحمل والمساءلة.

ثانياً: الميزانية العامة في ظل القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية وتأثيره على تسيير

القطاع العمومي:

تم إعداد القانون العضوي الجديد رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، والذي يتعامل مع قوانين المالية. يهدف هذا الإطار الجديد إلى تحسين إدارة المالية العامة من خلال تطبيق نظام الموازنة الموجهة لتحقيق النتائج المحددة بدقة، بدلاً من الاعتماد على طبيعة النفقات المعمول بها حالياً. يهدف هذا القانون أيضاً إلى تحقيق تحول شامل في طريقة إدارة المالية العامة، وزيادة الكفاءة في إدارة المؤسسات العامة الإدارية.

1/ لمحة حول تسيير المؤسسات العمومية الإدارية :

بعد النجاح الكبير الذي حققه قطاع الخدمات في الدول المتقدمة، أولت الدولة اهتمامًا كبيرًا لتطوير هذا القطاع، وقامت بإنشاء مؤسسات عامة تعمل على تقديم الخدمات العامة للأفراد في المجتمع. ولا تزال هذه المؤسسات تحتل مكانة ريادية حتى الآن في الدول النامية، نظرًا لخصوصيتها والأسباب التي أدت إلى تأسيسها وانتشارها.

— تعريف القطاع العام :

يعتبر هذا القطاع في المعاجز الاقتصادية بأنه القسم الذي يهتم بصفات الحكومة، حيث تتمثل دورها في جمع الضرائب والإيرادات الأخرى، وتؤثر على أعمال الاقتصاد من خلال قراراتها الإنفاقية والاستثمارية ومن خلال السيطرة على قرارات الإنفاق والاستثمار في قطاعات الاقتصاد الأخرى.

تنشأ هذه المؤسسات من طرف الدولة لذلك اقترفت في القطاع العام بالملكة العربية السعودية. إذ يتم تسييرها بواسطة شخص أو عدة أشخاص يعينهم الجهة الوصية، حيث شهد هذا القطاع انتشارًا واسعًا في مختلف الدول الرأسمالية خصوصًا، مع بداية هذا القرن سواء بالتأمين أو الإنشاء.

— أسباب انتشار المؤسسات العمومية:

أدت التحولات والتحديات التي تسببت فيها الحرية الاقتصادية إلى الدعوة لضرورة تدخل الدولة، خاصة بعد اتساع الفجوة بين أفراد المجتمع الواحد، والكساد الكبير الذي حدث بعد الحرب العالمية الأولى وفشل الأفكار التي دعت إلى حيادية الدولة في مواجهة هذه التحديات. وهذا ما فتح المجال لظهور أفكار وآراء جديدة تدعم دور القطاع العام كالحل الوحيد لهذه التحديات. ولذلك، نذكر أهم الأسباب وهي :

أ- الأسباب السياسية:

— تتمثل المشكلة في التأمينات التي تؤدي إلى فقدان الثقة في المؤسسات التي يديرها أشخاص أجانب أو أعداء في الوطن، كما حدث في أوروبا بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية.

— أسباب الأمن واستقلالية الدولة: من بين الأسباب التي تدفع الدولة إلى تأمين المؤسسة في حالة وجود عوائق في هذه الأخيرة وتدخلات أجنبية، وهذا قد يؤدي إلى اتخاذ هذه المؤسسة قرارات ضد مصلحة الوطن، ويكون ذلك تهديدًا لسيادة الوطن خصوصًا في ظروف الحرب.

— تصدر أصحاب السلطة في البلاد أوامر وتوجيهات وفقًا لأجندتهم السياسية والإيديولوجية، حتى لو كانت مصلحة البلد هي الأهم.

— النظام الاشتراكي كان السبب الرئيسي لظهور المؤسسات العمومية.

ب- الأسباب الاجتماعية:

تهدف الدولة إلى توفير بعض الخدمات والمنتجات للمواطنين بشكل مجاني أو بتكلفة منخفضة، حيث يتم تجاهل مبدأ الربحية في هذه المؤسسات.

ج- الأسباب الاقتصادية:

تلجأ الدولة أحياناً إلى شراء المؤسسات الخاصة التي تعاني من خسائر أو تجد صعوبة في البقاء اقتصادياً ومالياً، بهدف تجنب حدوث اضطرابات في الاقتصاد. تعزز الدولة ميزانيتها العامة من خلال توفير إيرادات من خلال استغلال بعض القطاعات مثل الغابات، المعادن والطاقة، البريد والمواصلات، أو من خلال ضمان توفير المواد الأولية بأسعار معقولة.

بالإضافة إلى ذلك، يجب أن ننشئ مؤسسات في قطاعات اقتصادية تعاني من نقص في رأس المال الخاص، سواء بسبب التكاليف المرتفعة أو تقنيات الإنتاج العامة وانخفاض الكفاءة، مثل الطاقة النووية.

ـ أهداف القطاع العام:

من بين الأهداف المرجوة من مشاركة القطاع العام في النشاط الاقتصادي ما يلي:

أ- الأهداف السياسية:

ـ الهدف الرئيسي من زيادة دور القطاع العام في الدول الألمانية هو تعزيز استقلال وسيادة هذه الدول والتصدي للتبعية الاقتصادية.

ـ تقريب الدخول والثروات وضمان توزيع عادل وتخفيف أعباء الفئات ذات الدخل المنخفض

ـ تقديم الدعم للفئات ذات الدخل المحدود يعتبر من الأمور التي تتحملها الدولة كعبء مالي، ويتم تقديمه عادة من قبل القطاع العام.

ـ من خلال توظيف الأفواج المتتالية من خريجي المعاهد والكليات، يمكن توفير فرص عمل أكبر وامتصاص البطالة.

ب- الأهداف الاقتصادية:

ـ السعي لتحقيق الاستقرار الاقتصادي من أجل تقليل التقلبات والأزمات الاقتصادية.

ـ القضاء على الاحتكار والتكتلات الاقتصادية.

ـ زيادة معدلات التنمية من خلال تعزيز البنية التحتية الاقتصادية، وذلك من خلال خطة مركزية تضمن توزيعاً أفضل للموارد

حيث يقوم القطاع العام بتحقيق فوائد يمكن استخدامها في مجالات تنمية أخرى.

ـ إنشاء الهيكل التنظيمي وإدارة الأنشطة التي تتميز بالاحتكار الطبيعي أو تعتبر ذات أهمية حيوية واستراتيجية.

- إدارة بعض المؤسسات العامة الخدمية التي تم تأسيسها قبل الاستقلال.

2/ ماهية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري :

أ- تعريف المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري:

لم يتناول هذا الموضوع العديد من الباحثين بسبب قلة المعرفة المتاحة حول هذا النوع من المؤسسات وعدم القدرة على تحديد جوانب التعريف بشكل كامل. وبناءً على ذلك، نعتمد على عدة معايير:

أ- معيار النشاط: تعتمد المؤسسات العمومية الإدارية على طبيعة نشاطها، حيث يمكن اعتبارها جزءاً من القطاع العام وتقديم خدمات للمواطنين. تشمل هذه المؤسسات الجامعات، مراكز التدريب، المستشفيات وغيرها، حيث يكون هدفها الرئيسي هو تقديم الخدمات وتلبية احتياجات المجتمع دون السعي لتحقيق الربح.

ب- معيار القانوني: في المادة رقم (2) من الأمر رقم 03_06 المؤرخ في 15 يوليو 2006، قام المشرع الجزائري بتعريف المؤسسات العمومية الإدارية. ووفقاً لهذا التعريف، تشمل هذه المؤسسات العمومية الإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير المركزية التابعة لها، وكذلك الجماعات الإقليمية والمؤسسات ذات الطابع الإداري. بالإضافة إلى ذلك، تشمل المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، وكذلك المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي. ويجب أن يكون مستخدمو هذه المؤسسات ملتزمين بأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة.

من خلال هذا التعريف، يتضح أن المشرع الجزائري قد ذكر جميع المؤسسات التي يمكن تصنيفها ضمن هذا النوع من المؤسسات. وهذا يشير إلى تميز هذه المؤسسات، ولذلك توجد هيئات خاصة مكلفة بتنظيمها. وهناك قانون خاص يحكم جميع العلاقات والتعاملات داخل هذه المؤسسات، ويُعرف بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

ثالثاً: تسيير المؤسسات العمومية الإدارية:

تخضع المؤسسات العمومية الإدارية للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ويعتبر الفرد العامل بها موظف عمومي. وتقوم هذه المؤسسات بإدارة شؤونها المالية، بما في ذلك صرف نفقاتها واستخدام الاعتمادات المخصصة لها، وذلك بالتعاون بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي. وسنقدم كل منهما مهاماً محددة، ولكل منهما دوره الخاص في هذا الصدد:

أ- الأمر بالصرف: يتم إصدار أمر بالصرف لكل شخص يعمل في الحكومة أو المنظمات المحلية أو المؤسسات العامة، ويقوم بتنفيذ عمليات التعاقد وتسديد ديون الآخرين أو جمع الإيرادات العامة، ويصدر توجيهات لصرف النفقات، ويقسم عملية الصرف إلى قسمين:

✓ الأمر بالصرف الرئيسي: في الدولة، يتولى الوزراء الأمر بالصرف الرئيسي ويأمرون الآخرين بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات. أما في الجماعات المحلية ومؤسساتها الولائية، فيكون الوالي هو المسؤول عن الصرف ويصدر التسبيقات المخصصة للمجلس التنفيذي الولائي. وفي البلدية، يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي هو المسؤول عن الصرف، بما في ذلك إصدار الحوالات وإعداد كشوف إيرادات البلدية المحصلة.

✓ الأمر بالصرف الثانوي: يمكن لكل أمر بالصرف أن يكون له أمر بالصرف آخر كمساعد، وبإمكان الأمرين الرئيسيين والثانويين تفويض صلاحياتهم لشخص آخر يمثلهم في حالة غيابهم، وبمعنى آخر، يمكن أن يكون هناك أمرين بالصرف رئيسيين وثانويين بالتفويض.

ب- المحاسب العمومي: الموظف الذي يعمل في مؤسسة عامة ذات طابع إداري يُعرف بمحاسب. ويكلف هذا الموظف قانوناً بأداء المهام التالية:

- جمع الإيرادات وتسديد النفقات.

- ضمان حماية وحراسة الأموال، السندات، القيم، الأشياء، والمواد المكلفة والحفاظ عليها.

- تداول الأموال، السندات، القيمة، الممتلكات، العائدات، والمواد.

- تتبع وتسجيل حركة الأصول المالية.

وفقاً للمادة (35) من القانون رقم 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية، يتم تعيين المحاسبين العموميين الرئيسيين (أمناء حسابات الولاية) من قبل وزير المالية ويخضعون في الأساس لسلطته. كما يحق لهم أيضاً تعيين بعض المحاسبين العموميين في مختلف المؤسسات العمومية.

لضمان تسيير سليم للمالية العامة، يجب أن يكون تنفيذ عمليات الميزانية والخزينة بيد الأمرين بالصرف والمحاسبين، مع فصل واضح بين مهام كل منهما.

رابعا: آثار إصلاح الميزانية على تسيير المؤسسات العمومية الإدارية

تمت مؤخراً في الجزائر حركة إصلاح شاملة في جميع المجالات بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة. ومن بين هذه المجالات، تم إجراء إصلاحات في مجال الميزانية العامة للدولة بهدف ضمان شفافية المعلومات المالية وزيادة فعالية الإدارة في المؤسسات العامة. وتم تحسين إدارة هذه المؤسسات بشكل أكبر لتحقيق النتائج المطلوبة.

إن الإصلاح الذي تم إجراؤه في الميزانية العامة للدولة يؤثر بشكل كبير على عمل المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، حيث تعتبر هذه المؤسسات مستفيدة من التمويل الذي تحصل عليه من خلال الاعتمادات المخصصة لها في الميزانية كدعم مالي من الدولة.

وتأثيرات الإصلاح المتوقعة على إدارة المؤسسة العامة، تتلخص فيما يلي:

✓ يتسهل الوصول إلى المعلومات في الوقت المناسب وللشخص المناسب عند اعتماد الإصلاح على نظام المعلومات. وبالتالي، يمكن اتخاذ القرار المناسب وإدارة المؤسسات العمومية الإدارية الجزائرية بفعالية أكبر. فمشكلة هذه المؤسسات كانت عدم الوصول إلى المعلومة في الوقت المناسب، مما يؤدي إلى اتخاذ قرارات غير صحيحة.

- ✓ تتمثل أهمية الإصلاح في تطوير الكفاءات والقدرات، مما يتطلب تدريب الموظفين لاكتساب المهارات الضرورية. وعندما يحصلون على هذه القدرات، سيتم تسهيل ضمان شفافية المعلومات المالية.
- ✓ تهدف إصلاح الميزانية إلى تحميل المسؤولية على القادة، وبالتالي تحقيق الأهداف المحددة لتجنب المساءلة من الإدارة العليا. لذلك، يسعى المسؤولون إلى إدارة العمل بكفاءة أكبر لتحقيق النتائج المطلوبة.
- ✓ بما أن الميزانية الجديدة تعتمد على تحقيق الأهداف المحددة بدلاً من الوسائل المستخدمة، فإن تحديد الهدف سييسل عملية الوصول إليه. ونظراً لأن إصلاح الميزانية العامة يؤثر على الهيئات العامة والمرافق العامة، التي تعتبر مؤسسات عامة ذات طابع إداري، فإن ذلك سيزيد من كفاءة الإدارة.
- ✓ التخطيط المتوسط الأجل يعني العمل بمنطق الاستمرارية، وعدم التوقف في تحقيق الأهداف، أي مواصلة تنفيذ البرامج المخططة بغض النظر عن تغيير المسؤولين.
- ✓ تعتمد عملية الإصلاح على نظام المعلومات، مما يُسهّل الوصول إلى المعلومات في الوقت المناسب، وبالتالي يُمكن اتخاذ القرارات الصحيحة وإدارة الأمور بفعالية أكبر.
- ✓ تسيير المؤسسات العمومية الإدارية يهدف إلى تحقيق النتائج المحددة بدقة من خلال صرف الاعتمادات بشكل مدروس ومنظم، وليس فقط للإتفاق دون تخطيط مسبق. يجب على المؤسسات العمومية الإدارية الوصول إلى أهدافها باستخدام الوسائل المتاحة بكفاءة وفعالية.
- ✓ تحول العقلية السائدة في المؤسسات الحكومية ذات الطابع الإداري، وخاصة اللامبالاة والإسراف في استخدام مواردها المالية.
- ✓ تتمحور الإصلاح حول تطوير الكفاءات والقدرات، وبالتالي فإن التدريب يساهم في تمكين المديرين من اكتساب القدرات والكفاءة في المؤسسات العامة الإدارية، مما يساهم في تحقيق البرامج المحددة وتحقيق الأهداف المرجوة.
- ✓ قبل الإصلاح، كانت عملية الصرف تتم بدون تخطيط مسبق لتجنب مشكلة البواقي. ومع الإصلاح، يتم نقل المبالغ المتبقية من السنة الحالية إلى السنة المقبلة، وبالتالي يتم تخصيص المبالغ للبرنامج بأكمله وليس وفقاً للسنة المالية. وبناءً على ذلك، ستحدث تحسينات في عملية الصرف للنفقات.
- ✓ يتم توزيع المبلغ المخصص للبرنامج على مدار سنوات الإنجاز من خلال عملية الإصلاح. يتم تقديم الحصة السنوية وفقاً لمتطلبات كل سنة وتحقيق الأهداف المحددة لتلك السنة. وبالتالي، يتطلب ذلك من المديرين والمسؤولين إدارة البرنامج بكفاءة أكبر.

الختاتمة:

تعتبر دراسة الميزانية العامة في جوهرها دراسة في الاقتصاد، ففي سنة ماله واحدة تنفذ سلسلة من الإجراءات والقرارات المالية بعضها خاص بتنفيذ مراحل السنة الجارية والبعض يتعلق بمراجعة السنة المالية المنتهية والبعض الآخر يتعلق بتقارير الميزانية القادمة، وهكذا يرتبط الحاضر بالماضي والمستقبل ارتباط وثيقا، وعلى ضوء هذا الارتباط تتحدد الأهداف التي نطمح في تحقيقها. وتركز الميزانية باعتبارها عملية مستمرة على العلاقات الزمنية في الاقتصاد العام بين ما تحقق فعلا في الماضي وبينما يهدف تحقيقه حاليا وما يستهدف تحقيقه في المستقبل، فالجزائر على غرار دول العالم عرفت عدة تطورات في مجال المالية العامة، وذلك من خلال تبنيها لمشروع تحديث النظام الموازي من أجل تجاوز النقائص التي كان يعاني منها النظام السابق، حيث يعد إصلاح النظام الموازي ركيزة أساسية لإصلاح الدولة، ومن خلال هذا البحث كانت محاولتنا بقدر الإمكان الإجابة على الإشكالية الرئيسية ما هو مضمون مشروع تحديث الميزانية العامة في الجزائر على ضوء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية؟

فاستنتجنا النقاط التالية:

- عدة نقائص وعيوب يعاني منها القانون 84-17.
- غياب مفهوم المسير المسئول.
- اختلالات في الرقابة.
- درج القانون الجديد مبدأ التسيير بالأهداف.
- التأطير الميزانياتي المتعدد السنوات.
- عدم تماشي مدونه التجهيز مع مدونه التسيير.

قائمة المصادر والمراجع:

- أ- النصوص القانونية
- القانون 88-05 المعدل والمتمم للقانون 84-17.
- المرسوم التشريعي 93-15.
- القانون 84-17 المؤرخ في شوال 1404 الموافق ل 07 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية .
- القانون رقم 16-01 من دستور 2016 .
- القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 .
- المرسوم التنفيذي رقم 20-353 المؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1442 ، الموافق ل 30 نوفمبر 2020.
- المرسوم التنفيذي 20-354 المؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1442 الموافق ل 30 نوفمبر 2020.
- المرسوم التنفيذي 20-335 المؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1442 الموافق ل 22 نوفمبر 2020.

ب- المقالات

- الجوزي فتيحة الاستفادة من الاتجاهات العالمية في مجال الميزانية العامة للدولة في اصلاح النظام الموازني بالجزائر.
- أمين صابة، كمال بن موسى ، دراسة تحليلية للقانون العضوي الجديد 15-18 وأهميته في تحسين أداء القطاع في الجزائر.
- لعمارة جمال ، أساسيات الموازنة العامة للدولة .
- محززي محمد عباس، اعتماديات المالية العامة .
- علي زغدود المالية العامة .
- ديدان مولود أبحاث في الاصلاح المالي .
- سليمان نسرين ، اصلاح الميزانية وتحديث تسيير القطاع العام .
- علي دحمان ، حوكمة الاصلاح الميزانياتي ودورها في ترشيد الانفاق العام دراسة حالة الجزائر.

رهانات تطبيق الميزانية الاهداف وحوكمة وإصلاح المالية العامة

‘Bets on implementing budget targets and public finance reform‘governance

د/ سعاد حافظي*¹

¹جامعة أبوبكر بلقايد تلمسان (الجزائر)، hafdi.souad@yahoo.fr

ملخص:

التصويت على الصيغة الجديدة للقانون العضوي المقترح من طرف مجموعة من نواب المجلس والذي يتضمن استثناء البرلمان بغرفتيه من أحكام القانون العضوي رقم 15 / 18 المتعلق بقوانين المالية، بعدما قامت لجنة المالية والميزانية بإدراج ثلاث تعديلات على النص المقترح. وكرست الصيغة الجديدة المصادق عليها مفهوم "التخصيص الخاص" قصد تمييزه عن مفهوم "التخصيص" الوارد في القانون العضوي 15 / 18، بحيث لا تصبح غرفتي البرلمان والمحكمة الدستورية معنية ب"نهج الأداء" المرتبط بتنفيذ السياسات العمومية. ويشمل هذا الإصلاح الميزانياتي تطبيق مبادئ الحكم الراشد وسيرتكز على مبادئ تسيير الأداء وتحديث الأدوات الميزانياتية وإدخال الإعلام الآلي عليها كما سيرتكز أيضا على "التسيير القائم على النتائج الذي سيمنح من الآن فصاعدا أكثر استقلالية ومسؤولية للمسيرين وسيكرس مبادئ تقييم ورعاية الأداء"، الكلمة المفتاحية: الحوكمة الرقابة المالية الميزانية الضريبية

Abstract

Voting on the new version of the organic law proposed by a group of members of the Council, which includes exempting the two chambers of Parliament from the provisions of Organic Law No. 18/15 relating to financial laws, after the Finance and Budget Committee introduced three amendments to the proposed text. The new approved version established the concept of "special allocation" in order to distinguish it from the concept of "allocation" contained in Organic Law 18/15, so that the two chambers of Parliament and the Constitutional Court will no longer be concerned with the "performance approach" related to the implementation of public policies. This budgetary reform will include the application of the principles of good governance and will be based on the principles of performance management, modernization of budgetary tools and the introduction of automated information. It will also be based on "results-based management, which will henceforth grant more independence and responsibility to managers and will establish the principles of performance evaluation and control

Governance Tax Control KEY word

المقدمة:

بان الرقابة: "هي مجموعة الإجراءات والوسائل التي تتبع لمراجعة التصرفات المالية، وتقييم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة وقياس مساوئ كفاءتها وقدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعية والتأكد من أن الأهداف المحققة هي ما كان يجب تحقيقه وان تلك الأهداف تحققت وفق تحقيق الأهداف المنشودة.

وجود المجتمعات المنظمة، وتطور مفهوم الرقابة، كما تطورت أهدافها بتطور دور الدولة وتطور المفاهيم المالية والإدارية والاقتصادية وقد تعددت تعريف الباحثين للرقابة المالية بتعدد وجهات نظرهم إلى وظيفة الرقابة، وأهدافها والجهات التي يمارسها كما تعددت أنواع الرقابة بتعدد الجهات التي تمارسها وسلطاتها وتعدد مواضيعها واختلاف زمن ممارستها.

وجدت هذه الرقابة بشكل عام، مع وجود المجتمعات المنظمة، وتطور مفهوم الرقابة، كما تطورت أهدافها بتطور دور الدولة وتطور المفاهيم المالية والإدارية والاقتصادية وقد تعددت تعريف الباحثين للرقابة المالية بتعدد وجهات نظرهم إلى وظيفة الرقابة، وأهدافها والجهات التي يمارسها كما تعددت أنواع الرقابة بتعدد الجهات التي تمارسها وسلطاتها وتعدد مواضيعها واختلاف زمن ممارستها¹.

هذا وتعد الرقابة بشكل عام، الرقابة المالية بشكل خاص أمراً أساسياً في أي مجتمع ذلك أنها تتحقق من مدى احترام الضوابط والحدود لجميع تصرفات أفراد المجتمع، سواء كانوا حكاماً أو محكومين، وعليه فقد وجدت الرقابة المالية مع وجود الدولة بهدف ضمان سلامة التصرفات المالية وضبط النفقات العامة وتوجيهها نحو تحقيق الأهداف المتوخاة منها وقد لعبت الرقابة المالية دوراً رئيساً في تنظيم مختلف المجتمعات التاريخية، فقد عرفها المصريون القدماء والإغريق وكان مدلولها واضحاً في مسألة حمورابي التي احتوت على الكثير من القواعد التي تنظم المعاملات المالية والتجارية². وعليه سنتعرض لماهية الرقابة المالية (الفرع الأول) احتكار الحكومة للبرلمان في المجال المالي وتمهيش البرلمان (الفرع الثاني)

المبحث الأول: ماهية الرقابة المالية

هذا وقد تطورت الرقابة المالية بتطور الدولة حتى غدت ركناً أساسياً من أركان الدولة إلى جانب التخطيط والتنظيم والتنسيق والتوجيه وقد ساعد على تطور هذه الرقابة تطور الدولة، وانتقالها من دور الدولة الحامية التي يقتصر دورها على حماية والحفاظ على الأمن الداخلي والخارجي إلى دولة متدخلة في كافة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية وقد ترتب عن ازدياد تدخل الدولة زيادة الأموال العامة للدولة وهنا دعت الضرورة إلى إيجاد وسائل من أجل حماية والمحافظة على أموال الدولة من التبذير والعبث كما ساعد على تطور هذه النوع من الرقابة تطور السلطات في الدولة وانقسامها إلى سلطة قضائية وتشريعية وتنفيذية وكان من نتيجة ذلك وجود أنواع مختلفة من الرقابة لربط وتنسيق ممارسة كل من هذه السلطات لاختصاصاتها من أجل تحقيق العدالة والديمقراطية والنمو والازدهار في إطار الدولة الواحدة³

1 أنظر، محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، ط. 1، 2005، ص. 15.

2 أنظر، محمد عبد الله الشريف، الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية، الرياض، ط. 1، 1986 (بلون دار نشر)، مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص 16.

3 وكان للكوارث والأزمات الاقتصادية التي مرت بالدول عبر التاريخ دوراً في وضع المجتمعات إلى تطوير أجهزة الرقابة المالية من أجل المحافظة على الأموال العامة وتوظيفها من أجل تجاوز هذه الأزمات وإعادة البناء. وفي العصور الحديثة تعد فرنسا من أوائل الدول التي أوجدت هيئة مختصة لرقابة على الأموال العامة، حيث أنشأ الملك سانت لويس غرفاً للمحاسبة ومن أهمها غرفة محاسبة باريس في سنة 1256، التي خضعت لتطورات عديدة إلى أن تمثلت في الرقابة القضائية التي تمارسها محكمة المحاسبات منذ عام 1807، أما في إنجلترا فقد أنشأت هيئة الرقابة المالية في عام 1866 وفي الولايات المتحدة الأمريكية أنشأت هيئة عليا للرقابة المالية بموجب قانون الموازنة الذي صدر في عام 1921. وفي الأقطار العربية ارتبط بنشأة أجهزة في الرقابة المالية العليا بنشأة واستقلال كل دولة فعلي سبيل المثال أنشأ

المطلب الأول تعريف الرقابة المالية

أما فيما يتعلق بتعرف الرقابة المالية فمن الناحية الشفوية هي المحافظة والانتظار فالرقيب يعني الحافظ أو المنتظر. أما اصطلاحاً فقد تعددت تعاريف الباحثين للوقاية بشكل عام و منها الرقابة المالية و يرجع السبب في ذلك إلى الوظيفة التي ينظر إليها من خلالها والأهداف التي يجب تحقيقها و الأجهزة التي تقوم بها.

وقد عرف المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية الرقابة بأنها: " منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم الاقتصادية والمحاسبية والإدارية، تهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاية استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة¹ وعرفت الرقابة بأنها: "تحقق بان تنفيذ يتم وفقاً لما هو مقرر في الخطة و في حدود التعليمات و القواعد الموضوعه و ذلك بقصد اكتشاف نواحي الضغط و الأخطاء و علاجها و تفادي تكرارها على أن تتكافل كافة أوجه النشاط في المشروع و إدارته . ويرى البعض بان الرقابة : "هي مجموعة الإجراءات و الوسائل التي تتبع لمراجعة التصرفات المالية، و تقييم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة و قياس مساوئ كفاءتها و قدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعه و التأكد من أن الأهداف المحققة هي ما كان يجب تحقيقه و ان تلك الأهداف تحققت و فق تحقيق الأهداف المنشودة²

كما تم تعريف الرقابة بأنها : " التحقيق من أن التنفيذ يتم طبقاً للخطة المقررة، و التعليمات الصادرة، و المبادئ المعتمدة فهي عملية اكتشاف كما إذا كان كل شيء يسير حسب الخطط الموضوعه، و ذلك لغرض الكشف عما يوجد هناك من نقاط الضعف و الأخطاء و علاجها و تفادي تكرارها و الرقابة هي احد عناصر الإدارة التي هي ضرورية و اللازمة ليس للخدمات العامة و المشروعات فقد بل أيضاً لكل جهد جماعي مهما كان غرضه³ . و عرفت الرقابة بأنها " التدقيق و الإشراف من قبل أجهزة عليا لاطلاع على كيفية سير العمل في الأجهزة الدنيا الخاضعة و للرقابة و التأكد من تحقيق النشاط المالي للدولة لغاياته وفق ما هي

ديوان المحاسبات في سوريا سنة 1938، و الذي أطلق عليه اسم الجهاز المركزي للرقابة المالية في سنة 1967، و في مصر ديوان المحاسبات في سنة 1942، ثم تطور هذا الجهاز إلى الجهاز المركزي للمحاسبات في سنة 1964، و في لبنان إنشاء ديوان المحاسبة في سنة 1951 و تم تعديله في سنة 1959، و في الأردن دائرة تحقيق و تدقيق الحسابات في سنة 1931 و أصبحت ديوان المحاسبة في سنة 1952، هذا و قد تطورت الرقابة المالية من رقابة محاسبة إلى رقابة على أجهزة التنفيذية في تقييم الأجهزة الخاضعة للوقاية و قد رافق هذا التطور لمفهوم الرقابة تطور آخر في أجهزة الرقابة التي انتقلت من أجهزة تتولى الرقابة لصالح الملك أو الإمبراطور (في أوروبا) لم يكن في العصور الوسطى تمييز بين أموال الملك و أموال الدولة إلى أجهزة مستقلة تتولى الرقابة على التصرفات المالية للسلطة التنفيذية لصالح الشعب الذي يتمثل في المجالس النيابية و في سبيل تحقيق التعاون بين مختلف أجهزة الرقابة المالية العليا في العالم من خلال تبادل الأفكار و الخبرات و وجهات النظر و تطوير الأساليب العلمية و العملية فقد تم إنشاء المنظمة الدولية لأجهزة العليا للرقابة المالية في intosai عام 1953 و في إطارها تم إنشاء مجموعات عمل إقليمية تضم أجهزة الرقابة المالية العليا في الدول على الصعيد الإقليمي مثلاً، مجموعة العمل لأجهزة العليا للرقابة و المحاسبة في الدول العربية، و مجموعة العمل الإفريقية لأجهزة العليا للرقابة (أفرواسي) و مجموعة العمل الآسيوية لأجهزة العليا للرقابة (أسوساي) انظر، محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص.18

1 أنظر، يوسف شباط، المالية العامة، جامعة دمشق، 1994-1995، مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص.19

2 أنظر، عبد الأمير شمس الدين، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في لبنان، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1977، مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص.21

3 أنظر، عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية بين النظرية و التطبيق، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، 1998، مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص.21

محددة في الموازنة التي أجازتها السلطة التشريعية و التثبيت من أن تنفيذ الموازنة يتم دون ما تبذير أو إخلال ،و ذلك حفاظا على الأموال العامة و ضمانا لحسن سير الإدارة الحكومية ماليا ¹

أما اتجاه ثاني فينظر أصحاب هذا الاتجاه إلى الرقابة من حيث كونها إجراءات و يركزون على الخطوات التي يتعين القيام بها لإجراء عملية الرقابة فلكي تتم عملية الرقابة يتطلب الأمر وجود بيانات عن أوجه النشاط المختلفة كشرط أساسي للقيام بالرقابة الخطط الموضوعية و خلال الأوقات المحددة لها ² و يعرفها آخرون ³ بأنها الإشراف و التوجيه من جانب سلطة خارجية مستقلة عن الشروع للتعريف على كيفية سير العمل

في الجهة الخاضعة للرقابة و التأكد من أن الموارد المتاحة المالية و البشرية و المادية قد استخدمت وفقا لما هو مخطط لها .مما تقدم يتضح عدة اتجاهات من خلال هذه التعاريف ⁴ :فهناك اتجاه يهتم بالجانب الوظيفي للرقابة و يركزون على الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها ⁵ فقد ذهب بعض الكتاب إلى أن الرقابة تعمي العمل على تحقيق أهداف معينة تسعى الهيئة الخاضعة للرقابة إلى تحقيقها ،بينما ذهب آخرون إلى أن الرقابة تقوم على أساس تحديد العمل المطلوب القيام به من كل فرد داخلها ،و في ذلك ضمان لتنفيذ الأعمال المطلوبة في المواعيد المحددة ⁶ .

ووفقا لهذا الاتجاه يعرف الدكتور عبد الله طلبة الرقابة بأنها "عملية التحقق من مدى انجاز الأهداف المبتغاة و الكشف عن معوقات تحقيقها ،و العمل على تذليلها في أقصى وقت ممكن" ⁷

و يعرفها الدكتور عبد الأمير شمس الدين بأنها : " مراقبة النشاط الذي تقوم به الإدارة لمتابعة تنفيذ سياسات الموضوعات و العمل على إصلاح ما قد يعثر بها من ضعف حتى يمكن على أن تعد بشكل يمكن الاستفادة منه في متابعة النشاط و مراجعة نتائج الأعمال و فحصها ⁸

ووفقا لهذا الاتجاه يعرف البعض الرقابة بأنها: "مجموعة العمليات والأساليب التي يتم بمقتضاها التحقق من أن الأداء ينتم على النحو الذي حددته الأهداف والمعايير الموضوعية" ويعرفها آخرون بأنها "الإجراءات والوسائل تتبع لتقييم أعمال الأجهزة الخاضعة

1 أنظر ، محمد فائق السراجي و توفيق إبراهيم، المالية العامة ،المؤسسة العامة، للمطبوعات و الكتب المدرسية، دمشق، 1986، مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص.21

2 أنظر، محمد عبد الله شريف، الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية ،الرياض، ط.1، 1986، (بدون دار نشر) مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص.20

3 انظر، عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، 1998

4 من هذه التعاريف يتضح أن هناك ثلاث اتجاهات فيما يتعلق بتعريف الرقابة بحيث يهتم أصحاب الاتجاه الأول بوظيفة الرقابة و أهدافها، و أصحاب الاتجاه الثاني بإجراءات عملية الرقابة و أصحاب الاتجاه الثالث بأجهزة الرقابة

5 أنظر، السيد خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة، منشأة المعارف الإسكندرية، 1971، مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص.20

6 أنظر، عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، دون تاريخ، مقتبس من محمد رسول العموري المرجع السابق، ص.20

7 أنظر، عبد الله طلبة، الإدارة العامة، جامعة دمشق، 1983 1984، مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص.21

8 أنظر، عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة، مكتبة الانجلو المصرية، (بدون تاريخ)

مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص.22

وللرقابة وقياس مدى كفاءتها وقدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعية، و التأكد من أن الأهداف المحققة هي ما كان يجب تحقيقه و أن تلك الأهداف تحققت وفق الخطة الموضوعية و خلال الأوقات المحددة لها ¹.

ويعرف الدكتور عبد السلام بدوي بأنها " مجموعة من العمليات التيس تتضمن جمع البيانات وتحليلها للوصول إلى نتائج تقوم بها أجهزة معينة للتأكد من تحقيق المشروع لأهدافه بكفاية مع أعضاء هذه الأجهزة سلطة التوجه باتخاذ القرارات المناسبة ². و هناك اتجاه آخر يهتم بالأجهزة و الهيئات فتعرف الرقابة وفقا لهذا الاتجاه "هذه عملية تقييم وفحص ومراجعة تقوم بها أجهزة مختصة للتأكد من تحقيق المشروع لأهداف و السياسات و البرامج الموضوعية بكفاية مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوجيه باتخاذ القرارات المناسبة التي تتضمن سير العمل و أن توفر لها معايير التي تحدد درجة الانحراف عن الأهداف و البرامج الموضوعية ³ و قد عرفها الدكتور الكفراوي : " بأنها الإشراف و الفحص و المراجعة من جانب سلطة اعلي لها هذا الحق للتعرف على كيفية سير العمل داخل الوحدة و التأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها ،و من أن الموارد تحصل طبقا للقوانين و اللوائح و التعليمات المعمول بها و للتأكد من مدى تخفيف المشروع لأهدافه بكفاية بغرض المحافظة على الأموال العامة ،و التأكد من سلامة تحديد نتائج العمال و المراكز المالية و تحسين معدلات الأداء و الكشف عن المخالفات و الانحرافات و بحث الأسباب التي أدت إلى حدوثها ،و اقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها مستقبلا سواء في ذلك الوحدات التنموية أو الاقتصادية ⁴

وعرفها الدكتور كوفيالتية بأنها : "تلك التي تتم من قبل جهة مستقلة و تستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية و المحاسبية والإدارية و التأكد من مشروعيه النفقة و إنفاقها مع الأحكام و القوانين النافذة و مقارنة نتائج التنفيذ بالخطط الموضوعية و قياس مستوى نتائج الأعمال لما كان مستهدفا تحقيقه بالاستناد إلى معدلات الأداء و دراسة أسباب الانحرافات و معالجتها ⁵ ويمكن أن نقول من كل هذا أن الرقابة المالية تمثل مجموعة من الإجراءات التي تقوم بها أجهزة معينة بقية المحافظة على الأموال العامة، وضمان حسن تحصيلها وإنفاقها بثقة وفعالية، واقتصادية وفقا كما أقرته السلطة التشريعية، بالموازنة والقوانين المالية الأخرى، ووفقا للخطط الموضوعية للجهات الخاضعة للرقابة ⁶.

1 أنظر، محمد عبد الله شريف، الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية الرياض، ط.1، 1986، (بدون دار نشر) مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص.23،

2 أنظر، عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة، مكتبة الانجلو مصرية، القاهرة، (بدون دار نشر)، مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص.23،

3 أنظر، عوف محمود الكفراوي، القابة المالية بين النظرية و التطبيق، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، 1998،

مقتبس من محمد العموري، المرجع السابق، ص.24،

4 أنظر، عرف محمد الكفراوي الرقابة المالية بين النظرية و التطبيق، مطبعة الانتصار الإسكندرية، 1998،

مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص.25،

5 أنظر، محمد كوفيالتية، الرقابة المالية و دورها الاقتصادي في القطاع العام، رسالة دكتوراه، جامعة حلب، 1991،

مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص.25،

6 انظر، محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص.25؛ ها و قد تعددت الرقابة في هذا المجال فهناك الرقابة من حيث التوقيف الزمني و تم إلى رقابة سابقة على التنفيذ و رقابة آية هذا و من حيث موضوع الرقابة، فتقسم إلى < رقابة مشروعية و رقابة محاسبة و رقابة مالية و رقابة اقتصادية و رقابة على البرامج و من حيث الجهة التي تمارس مهمة الرقابة فتقسم إلى رقابة داخلية، و رقابة ذاتية، و رقابة خارجية أما من حيث سلطات الجهة التي تمارس الرقابة فتقسم إلى رقابة إدارية و برلمانية و قضائية للاستزادة حول هذه الأنواع من الرقابة انظر، محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص.29،

المطلب الثاني: هدف الرقابة المالية

وتهدف هذه الرقابة بشتى أنواعها من التحقق بان جميع الإيرادات العامة في الدولة قد حصلت وأدخلت في ذمتها التحقق من أن كافة النفقات العامة قد تمت وفقا لما هو مقرر لها ضمانا عدم خروج الحكومة عن الحدود التي رسمتها لها السلطة التشريعية حسب موافقتها و اعتمادها بنود الموازنة.

زيادة قدوة وفعالية الأجهزة الحكومية على تحقيق الأهداف العامة للدولة بأعلى درجة من الكفاءة و الاقتصاد العمل على ترشيد الإنفاق العام و توجيه الأجهزة الحكومية إلى أفضل السبل لتحسين و تطوير إجراءات الأعمال المالية بما يساعد الأجهزة الحكومية إلى أفضل السبل لتحسين و تطوير إجراءات العمال المالية بما يساعد الأجهزة الحكومية على القيام بدورها و اقتراح الإجراءات والوسائل الكفيلة بوضع كفاءة أداء الأجهزة التنفيذية و تحسين مستوى تقديم الخدمات العامة، و من خلال دراسة الرقابة المالية الذي يهمنها فيها هي الرقابة البرلمانية على الأموال (السلطة التشريعية) و هي تلك الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على عمليات تحصيل و إنفاق الأموال العامة حيث تكفل دساتير مختلف الدول حق السلطة التشريعية في الرقابة على عمليات التنفيذ الموازنة قبل و أثناء و بعد انتهاء السنة المالية و تعمل الرقابة البرلمانية على التأكد من أن تنفيذ الموازنة العامة يتم و قد تم .

وفقا لما اقره البرلمان (السلطة التشريعية) من إيرادات عامة ونفقات عامة وتعد الرقابة التسيير يمارسها البرلمان على عمل الجهاز الحكومي المظهر الأول والإثم من مظاهر الرقابة الخارجية، و مرد ذلك الى أن السلطة التشريعية بوصفها الممثل الشرعي لإرادة الشعب يجب أن تلعب الدور الرئيسي في مراقبة تنفيذ الموازنة العامة التي وضعت لتحقيق الصالح العام للمجتمع و بالتالي فان الجهاز التنفيذي لا ينبغي ان يمارس مسؤولياته دون أن تكون هذه الممارسة خاضعة للضوابط الرقابة البرلمانية التي يمثلها المجلس التشريعي فالرقابة على الأموال العامة هي في الأساس من اختصاص السلطة التشريعية كي تضمن التزام الحكومة بالجباية والأفاق وفقا لما قرره السلطة التشريعية بموجب الموازنة¹

وتختلف رقابة السلطة التشريعية قوة وضعفا وفقا للنظام السياسي القائم فهي واضحة وقوية في النظام البرلماني على عكس الموضوع في النظام الرئاسي وسبب وضوح الرقابة وقوتها في النظام البرلماني ترجع الى أن هذا النظام يقوم على أساس مسؤولية الوزراء مسؤولية تضامنية ومسؤولية كل وزير مسؤولية فردية ففي نطاق وزارته التي يشرف عليها².

هذا و تمارس السلطة التشريعية الرقابة المالية السابقة من خلال سلطاتها في إجازة أو تعديل أو تخفيف ما تحويه الموازنة العامة المقترحة من بنود ومخصصات مالية فالمجلس التشريعي هو صاحب السلطة في إقرار الموازنة العامة وما يرتبط بها من قوانين وتشريعات ويمارس المجلس التشريعي من خلال هذه السلطة رقابته على الجهاز التنفيذي والتي تمتد عادة لتشمل كافة جوانب السياسات العامة والبرامج التي تنفذ الحكومة³.

1 أنظر، عدنان ضناوي، علم المالية العامة، دار المعارف العمومية، طرابلس، 1992، مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص.46

2 أنظر، عدنان ضناوي، علم المالية العامة، دار المعارف العمومية، طرابلس، لبنان، 1992، مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص.46

3 أنظر، محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص.46

من بين وسائل تأثير الحكومة على برلمان تقديم عرض عن استخدام الاعتمادات او هذا ما نجد من خلال المادة 187 من دستور 1976 بقولها أن تقدم الحكومة في نهاية كل سنة مالية للمجلس الشعبي الوطني عرض حول استعمال الاعتماد المالية التي أقرتها بالنسبة لسنة المالية المعنية و تختتم السنة المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على قانون يتضمن بمقتضاه ضبط ميزانية السنة المالية المنصرمة " و هو ما نصت عليه المادة 150 من دستور 1989 " بأن تقدم الحكومة للمجلس الشعبي الوطني عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي اقرها لكل سنة مالية و أكدته المادة 160 من دستور¹ وتقابلها المادة 179 من تعديل 2016. و من هنا يتضح دور البرلمان في ممارسة رقابته المالية على الحكومة التصويت على الميزانية² و نجد أيضا من بين آليات الرقابة البرلمانية التي تبادر بها الحكومة لدى البرلمان تقديم مشروع قانون المالية للبرلمان لمناقشة و المصادقة عليه ، حيث يعتبر قانون المالية و ميزانية الدولة السنوية مرآة عاكسة و ترجمة مالية للنشاط العام و أعمال الحكومية و الإدارية في الدولة خلال السنة المالية و تشييد و بلورة ذلك في قيم و أرقام اقتصادية مالية في مجال تحديد الإيرادات العامة و النفقات العامة التي تتكون منها ميزانية الدولة و في مناقشة هذه الميزانية من طرف أعضاء غرفتي البرلمان و تدخلات أعضاء الحكومة أمام اللجان الداخلية المتخصصة و في المناقشات العامة العلنية ، و كذا عملية المصادقة على نص قانون المالية. من خلال كل هذا يتم رصد المعلومات و استقصاء للحقائق و اطلاع البرلمان على مجموع الأعمال التي تعهدت الحكومة بانجازها في أجالها³ و كذا التعرف على مجموع الإيرادات العامة بكل أنواعها التي يتم الحصول عليها ، و كذا مجموع النفقات العامة فأوجه و مجالات إنفاقها بالتحديد و التفصيل المطلوب قانونا . مالية لكل سنة مالية، أن كل ذلك يكون في نهاية الأمر رؤية واضحة و دقيقة و محددة لدى البرلمان

و البرلمانين على ما سيتم انجازه من أعمال و ما يتم جبايته من موارد مالية و ما سيتم إنفاقه خلال السنة المالية المقبلة من طرف الحكومة. الأمر الذي يكون و يشكل معيارا رقبيا لدى البرلمانين للرقابة البرلمانية الدقيقة و الموضوعية و الواضحة و العادلة على أعمال الحكومة و لقد تعرضت إلى تأسيس هذه الآلية و الوسيلة الرقابية أحكام المادة 120 في فقرتها الأخيرتين من الدستور والمادة 138 من تعديل الدستوري لسنة 2016 و فصلت الضوابط و الإجراءات المحددة في هذه المادة أحكام المادة 44 من القانون العضوي 02/99 المؤرخ في 8 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملها ، و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة و ذلك بقولها: بحيث يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 47 يوما ابتداء من تاريخ إيداعه و يصادق مجلس الأمة في اجل 20 يوما . و في حالة خلاف بين الغرفتين بتاريخ المتساوية الأعضاء اجل 8 أيام للعبت في شأنه و في حالة عدم المصادقة عليه يصدر رئيس الجمهورية قانون المالية بأمر كما سوف نرى لاحقا⁴ . هذا

1 أنظر، مولود ديدان، المرجع السابق، ص.428؛ العيفا اويحي، المرجع السابق، ص.390؛ محمد الصغير بعلي، يسرى ابو العلا ، المالية العامة ، دار العلوم ، عنابة، 2003، ص.112-114؛ زينب حسن عوض الله، أساسيات المالية العامة ، د.ج.ج.، الإسكندرية 2006، ص.12-13
2 le parlement est investi lui aussi à la fonction de contrôle qui s'exerce sur le gouvernement comme sur l'ensemble de ses activités. Cette fonction est inséparable de ses attributions législatives notamment en matière de fixation de l'impôt et de vote de budget » Cf.M. KHALFAT, Réflexions sur la constitution Algérienne, société nationale d'édition et de diffusion et l'office des publications universitaires, Alger, 1979,p.123

3 أنظر، عمار عوابدي، مكانة آليات، المرجع السابق، ص.124

4 أنظر، فيما يتعلق بهذه المسألة الأوامر المتخذة في المجال المالي من هذه الدراسة

و قد فصلت الإجراءات التفصيلية و التقنية الداخلية كل غرفة من غرفتي البرلمان لانجاز ذلك بواسطة أحكام النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الامة

هذا و تجدر الإشارة انه من خلال تعرضنا له الآلية الرقابية نجد انه إذا كان البرلمان صاحب الاختصاص المالي الا أن صاحب الاختصاص الحقيقي في هذا المجال تبقى السلطة التنفيذية باعتبارها المسير للجهاز الإداري و الوضع في الجزائر و تحديدًا في تعديل الدستور التي يشد عن القاعدة المذكورة أعلاه فالحكومة تحتكر المجال المالي، و يظهر ذلك من خلال انفرادها بتحضير مشروع قانون المالية و المناقشة المحدودة من طرف البرلمان.

المطلب الثالث: احتكار الحكومة للمجال المالي و تهميش البرلمان

المعلوم انه يحتاج تنفيذ مخطط عمل الحكومة المصادق عليه إلى قانون المالية الذي يأخذ بهذا الوصف الأداة الرئيسية لتشييد المخطط في الواقع و إذا كان البرلمان صاحب الاختصاص المالي¹. الا أن صاحبة الاختصاص الحقيقي في هذا المجال تبقى السلطة التنفيذية باعتبارها المسيرة للجهاز الإداري و الوضع في الجزائر و تحديدًا في التعديل الدستوري لن يشد عن القاعدة المذكورة أعلاه، فالحكومة تحتكر المجال المالي و يظهر ذلك من خلال انفرادها في وضع مشروع قانون المالية و المناقشة المحدودة كمن طرف البرلمان أما بالنسبة للدور البرلمان في المجال المال فهو يعرف أوضح صورة انحصاره و ذلك نتيجة تهرب الحكومة من قانون المالية² المصادق عليه بمقتضى قانون المالية التكميلي، و كذا تحويل الاعتماد بالإضافة إلى انعدام الرقابة

لكون الحكومة تضطلع بمهمة التسيير و التنفيذ فإنها تحتكر مجال قانون المالية، إذ بمفردها تقوم بتحضير مشروع قانون المالية في دوائرها الوزارية دون مساهمة البرلمان في ذلك، و لها حينها وضع كل الترتيبات التي تراها ملائمة لتنفيذ مخططاتها كما بإمكانها إدراج أي نفقات ترغب فيها و توزيع الإيرادات بالطريقة التي تناسبها و دور البرلمان في المجال المالي لا يتعدى المناقشة المحدودة زمنيا لضرورة البرلمانية اللاحقة، و ما يعرف بتسوية الميزانية.

التصويت على قانون المالية في اجل 75 يوما من إيداع مشروع القانون لدى البرلمان و الا تدخل رئيس الجمهورية و أصدره بأمر له قوة قانون المالية مؤكدا بذلك تدخله الكاسح لكل الميادين

1 تعد الصلاحية المالية من أقدم صلاحيات البرلمان، و كانت بداية أكثر أهمية من الصلاحية التشريعية، بل أنها الأساس في ظهور النظام التمثيلي تطبيقاً لمبدأ لا ضريبة بدون موافقة ممثلي الشعب "غير أن الاتجاه المعاصر في النظم الديمقراطية اتجه نحو الحد من الصلاحيات المالية للبرلمان بمنع النواب من زيادة النفقات لإرضاء لناخبهم، و هذا الاتجاه بدا يتبلور في الجمهورية الفرنسية الرابعة و أكدته دستور 1958، حيث حد من السلطة المالية للبرلمان في ثلاث مجالات الحد من مبدأ التخصيص الميزانية، إلغاء المبادرة البرلمانية في النفقات العامة صلاحية الحكومة في نشر الميزانية بمرسوم حال التأخير في إقرارها خلال مدة 7 أيام لاستزادة، أنظر، عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص.157

2 قانون المالية هو قانون ميزانية الدول، و هذا المصطلح الأخير عرف منذ 19 جوان 1956 في فرنسا ليتحول إلى قانون المالية بموجب الأمر الصادر في 02 جانفي 1959؛

Cf. J CL , MARTINEZ , P.DIMALTA, Droit Budgitaire ,3eme éd., L.I.T.E.C, Paris 1999 , pp.3-

158; J.ALESCANDRE, Droit fiscal Algérienne , edit . O.P.U., Alger ,1990, pp.2 et s .

قانون المالية تقليدي هو قانون ميزانية الدولة، وهذا المصطلح الأخير عرف منذ أمر 19 جوان 1956 في فرنسا ليتحول إلى قانون المالية بموجب الأمر الصادر في 2 جانفي 1959¹

و تعرف الميزانية بأنها وثيقة تحدد ما تعتمز الدولة إنفاقه و بيان مفضل عن الإيرادات اللازمة لتغطية الإنفاق و مصادر الحصول عليها. و الميزانية تحدد بوضوح السياسة المالية و مشروعاتها و هي تعد وسيلة لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية، و تنفيذ مخططات و توجهات الدولة ، كما عرفها الأستاذ عبد المجيد جبار أنها وثيقة يتم بمقتضاها ترخيص النفقات و الإيرادات التشريعية للدولة و الميزانية تحدد بصفة عامة ستكون عليه سياسة الدولة بالنسبة لينة ما² و القاعدة العامة أن الميزانية تحدد لمدة سنة مقبلة و هذا ما يميزها عن الحساب الختامي الذي يعبر عن إيرادات و معروفات الدولة خلال السنة المنصرمة و الملاحظ إن الميزانية تحدد لمدة سنة مقبلة، و هذا ما يميزها عن الحساب الختامي الذي يعبر عن الإيرادات و مصروفات الدولة خلال السنة المنصرمة و تقوم الميزانية على مجموعة من المبادئ التالية :

مبدأ السنوية أن مدة سريان الميزانية اثني عشر يوما مبدأ العمومية أي أخطار خاصة عناصر الإيرادات و النفقات العامة في بيان واحد دون تشتهها في بيانات مختلفة تمثل مل بيان منها ميزانية مستقلة و هذا لسهولة الميزانية و توضيح المركز المالي ، ككل و تجنب الباحث أو الفاحص إجراءات التسويات الحسابية مبدأ عدم التخصيص أي عدم تخصيص نوع معين من إيرادات الإنفاق معين كما لو خصص أيدا الرسوم الجامعية لتغطية المصروفات الخاصة بالجامعة مبدأ التوازن معناه التساوي بين الإيرادات العامة و جملة النفقات العامة، لكن يمكن عدم تحقيق هذا المبدأ نظرا لاختلاف الحالة الاقتصادية للدولة من سنة لأخرى و إعداد قانون المالية معناه تحضير الميزانية عن طريق وضع تقدير للنفقات و هما النظام الأمريكي الذي يحصر التحضيري بيد رئيس الجمهورية من خلال مكتب التسيير و الميزانية office of Management and budget وهو جهاز و تابع للرئاسة³

1«Prévu pour l'ordonnance n'a pas été respecté la lois de finances par 1959 a été réglée 4 ans et demi après son exécution en juin 1964 à été déposée le projet de règlement du budget » sur cette question Cf. J. MARTINEZ , P.DIMALTA ,Droit budgétaire ,3ed., L.I.T.E.C ., paris ,1999 ,pp.901-912

2 أنظر، عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص.158

3 أنظر، عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص.159 ؛

Cf. Jacque GROSLANDE, PHILippe MANCHESON, Droit politique Droit fiscal général, 4 éd., édit. D., 2003, pp.15 et s ; « bien que soumis à des contraintes sans casse plus forte , le congrès des Etats Unis reste cependant l'un des parlements occidentaux dotés des moyens de décisions et de contrôle budgétaires les plus importants en principe , selon la constitution le congrès est seul compétant en matière fiscal : «le congrès aura le pouvoir d'établir et le percevoir des taxes , droit impôts directe et indirects, d'acquitter les dettes publiques et de pouvoir à la défense commune et aubien être général des Etat Unis d'emprunter pour le compte des états- unis » ce monopole fut progressivement brader en brèche au lendemain de la premiere guerre mondiale et durant le new deal au point que désormais, le congres se contente de modifier ,d'amender et de critiquer un projet établir par l'administration sons l'égide du président (depuis 1970 de l'office management and budget les prérogatives présidentielles atteignent leur apogée son Nixon qui refusa mon seulement de dépenser cératines crédits votés (impudemment) , mais qui transféra également d'un poste à l'autre les crédits en fonctionne des besoin » sur cette question Cf, YVES Meny ,YVES Surel , La politique comparée ,les démocraties ,Allemagne , Italie , Etats-Unis , France , Grande- Bretagne , 7 éd., édit .Montchrestien 2004 ,pp .281 et s

المبحث الثاني: تطبيق الميزانية رهانات تطبيق

وبالتالي، فإن الصيغة الجديدة لا تستثني غرفتي البرلمان من أحكام القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية كما تم اقتراحه في الصيغة الأولى، وإنما تتضمن إبعاد ميزانية المؤسسة التشريعية والمحكمة الدستورية عن اجراءات الرقابة، والتي لا يعني إبعادها من الرقابة المالية والمؤسسية وإنما إخضاعها لاجراءات الرقابة المالية.

ومن شأن هذه الصيغة الجديدة حل إشكالية تطبيق القانون العضوي 15/18 على المؤسسات التشريعية حيث لا يمكن أن تخضع إلى نفس اجراءات التحضير والتنفيذ والرقابة الواجبة على الميزانيات التابعة لمختلف القطاعات والتي تعتمد على البرامج والاهداف.

كما تجسد في الوقت ذاته "مبدأ الفصل بين السلطات في إطار التكامل"، حسب الشروح التي قدمها رئيس لجنة المالية والميزانية، سعد بغيجة، خلال كلمة ألقاها بعد المصادقة.

وتوصي لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني، حسبما صرح به مقررها، بحفظ حواس، بإدراج تاريخ سيران مفعول تطبيق هذا القانون بداية من قانون المالية لسنة 2024، وإعادة النظر في مشروع قانون المالية لسنة 2024، لاسيما ميزانية المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وفق التعديل الجديد للقانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية.

وعقب المصادقة على النص، ثمن وزير المالية "مبادرة نواب المجلس الشعبي الوطني باقتراح نص تشريعي يثري المنظومة التشريعية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية"، معتبرا أن المناقشات في هذا الصدد كانت "ثمرة".

كد رئيس المجلس الشعبي الوطني، ابراهيم بوغالي، اليوم الاثنين بالجزائر، أن الانتقال إلى نظام الميزانية وفق البرامج والأهداف يمثل "قفزة نوعية" لعصرنة المنظومة المالية العمومية، و"أحد الخيارات الكبرى للعشرية الحالية".

جاء ذلك في كلمة ألقاها في افتتاح يوم برلماني نظمتها لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني، بعنوان : "الميزانية حسب البرامج والأهداف في الجزائر.. واقع وآفاق"، بحضور وزيرة العلاقات مع البرلمان، بسمة عزوار، وزير المجاهدين وذوي الحقوق، العيد ربيقة، مستشار رئيس الجمهورية المكلف بالمالية والبنوك وكذا احتياطي الصرف والصفقات العمومية والمخالفات الدولية، محمد بوخاري، وسيط الجمهورية، مجيد عمور، رئيس الوكالة الوطنية للأمن الصحي، كمال صنهاجي، وممثلين عن مختلف الدوائر الوزارية، إضافة إلى إطارات من وزارة المالية.

واعتبر السيد بوغالي في كلمته بأن "انتقال الجزائر من أسلوب الميزانية حسب الوسائل إلى أسلوب الميزانية وفق البرامج والأهداف، يعتبر أحد الرهانات الكبرى لإصلاح النظام الميزانياتي من خلال تكريس القدرة على تحقيق النتائج المنتظرة بأقل ما يمكن من التكلفة المالية، وهو المرتكز الجديد للتسيير العمومي للميزانية".

وجاء هذا الانتقال الذي أسس له القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية، كإصلاح جذري فرضه واقع الميزانية العامة المرتكز على الوسائل في تسيير الإنفاق العمومي، وعدم إيلاء العناية للنتائج المحققة جراء عدم فعالية نظام التقديرات والسياسات، يقول رئيس المجلس الوطني الشعبي.

رييقة، مستشار رئيس الجمهورية المكلف بالمالية والبنوك وكذا احتياطي الصرف والصفقات العمومية والمخالفات الدولية، محمد بوخاري، وسيط الجمهورية، مجيد عمور، رئيس الوكالة الوطنية للأمن الصحي، كمال صنهاجي، وممثلين عن مختلف الدوائر الوزارية، إضافة إلى إطارات من وزارة المالية.

واعتبر السيد بوغالي في كلمته بأن "انتقال الجزائر من أسلوب الميزانية حسب الوسائل إلى أسلوب الميزانية وفق البرامج والأهداف، يعتبر أحد الرهانات الكبرى لإصلاح النظام الميزانياتي من خلال تكريس القدرة على تحقيق النتائج المنتظرة بأقل ما يمكن من التكلفة المالية، وهو المرتكز الجديد للتسيير العمومي للميزانية".

وجاء هذا الانتقال الذي أسس له القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية، كإصلاح جذري فرضه واقع الميزانية العامة المرتكز على الوسائل في تسيير الإنفاق العمومي، وعدم إيلاء العناية للنتائج المحققة جراء عدم فعالية نظام التقديرات والسياسات، يقول رئيس المجلس الوطني الشعبي.

و"يتيح مبدأ التسيير بالأهداف، وكذا وضع آليات التأطير الميزانياتي، متعدد السنوات، الإمكانية للسلطات العمومية على بلورة نظرة متكاملة عن موارد الدولة والتزاماتها، وكذا تقييم النتائج بدلا من تقييم حصيلة تسيير الوسائل والموارد"، يؤكد السيد بوغالي.

ويعتبر تحديث وعصرنة النظام الميزانياتي في الجزائر -يضيف رئيس المجلس الشعبي الوطني- "خطوة مهمة نحو آليات التسيير العمومي الحديث القائم على الحكامة والفعالية والكفاءة والمساءلة والشفافية والرقابة والنجاعة في الأداء، وذلك بتخصيص النفقات العامة في برامج رئيسة وبرامج فرعية تسهم بصفة مباشرة في تجسيد أهداف السياسة العمومية، وتكون هذه البرامج ذات أهداف مضبوطة حيث يرتبط قياس مدى تحقيقها بمؤشرات الأداء، ويحقق الانتقال من المنطق القائم على الوسائل إلى المنطق القائم على النتائج". غير أنه لفت إلى أن نجاح الإصلاحات الخاصة بحوكمة الميزانية العامة يبقى مشروطا بعاملين الرقمنة والعنصر البشري.

وفي هذا السياق، اعتبر أن "الرقمنة في عالم اليوم لم تعد خيارا ولكنها ضرورة لا بد من استغلالها لتوفير الجهد والوقت، وتسهيل مهمة تجاوز الطرق التقليدية في سياق ما يشهده العالم من تسارع في استعمالها وتعميمها، ومن المؤكد أنها تتطلب هي الأخرى تكوين وتأطير العنصر البشري الذي يبقى المعول عليه في تطوير الأداء، من خلال اكتساب الخبرات والمهارات اللازمة".

وهنا شدد على أهمية استكمال عملية رقمنة جميع القطاعات لإحداث التنمية المتوازنة للإقليم في أبعاده ومضامينه المحلية والوطنية، مؤكدا أن هذه العملية ستتيح فرصا وأدوات وآليات مهمة جدا في إعداد البيانات والإحصاءات والمعطيات في وقتها الآني بما يمكن صانع القرار من تصميم سياسات تنموية هادفة ومخططات قابلة للقياس والتقييم والمتابعة.

من جهته، أثنى رئيس لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني، سعد بغيحة، في كلمته الافتتاحية على التوجه الجديد الذي شرع في تجسيده فعليا منذ سنة، والقاضي بتحضير الميزانية وتسييرها حسب البرامج والأهداف، بدل الارتكاز على الوسائل، لافتنا إلى أهمية تعميم الرقمنة لإنجاح هذا المسار.¹

¹<https://news.radioalgerie.dz/ar/node/45482#:~:text=%D9%88%D8%AC%D8%A7%D8%A1%20%D9%87%D8%B0%D8%A7%20%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%86%D8%AA%D9%82%D8%A7%D9%84%20%D8%A7%D9%8>

- بوغالي
- يوم برلماني

ذكر ذات المسؤول خلال يوم دراسي جهوي حول القانون العضوي 18-15، الذي عرف مشاركة مسيرين ماليين من ولايات وهران وسعيدة ومعسكر، أن "هذا النص القانوني من شأنه تجسيد الحوكمة المالية وإعطاء مسؤولية أكثر للآمرين بالصرف والمسيرين العموميين بصفة عامة وتكريس مبادئ تقييم ورقابة الأداء حفاظا على المال العام".

وفي هذا الخصوص شرعت مصالح وزارة المالية منذ سنوات، يضيف السيد صايبي، في التحضير لليوم الذي سيتم فيه تجسيد الحوكمة الميزانية من خلال تطبيق النظام الميزانياتي الجديد الذي يعتمد أساسا على "ميزانية البرنامج" كما هو منصوص عليه في القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، معتبرا في هذا الشأن أن "تجسيد هذه الحوكمة قد أصبح اليوم أكثر من ضروري، بل أصبح من اللازم وذلك من أجل تقييم كل مال عمومي يتم إنفاقه من ميزانية الدولة".

ويعد إرساء قواعد جديدة للحوكمة الميزانية أحد المحاور المسجلة في إطار المسعى الرامي إلى وضع الإصلاح المالي المنصوص عليه في مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، السيد عبد المجيد تبون، حسبما أوضح رئيس قسم التنظيم الميزانياتي ومراقبة النفقات العمومية بالمديرية العامة للميزانية التابعة لوزارة المالية.

وسيشمل هذا الإصلاح الميزانياتي تطبيق مبادئ الحكم الرشيد وسيتركز على مبادئ تسيير الأداء وتحديث الأدوات الميزانية وإدخال الإعلام الآلي عليها كما سيرتكز أيضا على "التسيير القائم على النتائج الذي سيمنح من الآن فصاعدا أكثر استقلالية ومسؤولية للمسيرين وسيكرس مبادئ تقييم ورقابة الأداء"، يضيف السيد صايبي.

كما سيسمح، يقول ذات المصدر، بإرساء شفافية أكثر في التسيير وهو ما سيشكل الركيزة الأساسية لتسيير المالية العمومية والتحكم في المخاطر من خلال الأجهزة الجديدة المنصوص عليها في الإطار التنظيمي الجديد الذي أتى تطبيقا لأحكام القانون العضوي 18-15.

وتجدر الإشارة إلى أنه قد تم وإلى غاية اليوم وضع 12 مرسوما تنفيذيا وقرارين وعدة منشورات ومعجم للمصطلحات ومختلف الوثائق الأخرى من أجل توضيح وتفسير الأدوات والميكانيزمات الجديدة التي تم الشروع في العمل بجزء منها في إطار تحضير ميزانية البرنامج للدولة لسنة 2023 والتي تم تقديمها في إطار مشروع قانون المالية وفقا لمقتضيات القانون العضوي الجديد يشير السيد صايبي.

وفي سياق متصل تطرق إلى مخطط التكوين الذي أطلقه وزير المالية شهر ديسمبر من سنة 2020 والذي مكن من تكوين أكثر من 200 مكون شرعوا في هذه الأيام في عملية التكوين على نطاق واسع لفائدة مختلف الفاعلين المتدخلين في تحضير وتنفيذ

ميزانية الدولة، مشيراً إلى أن "الأعمال جارية من أجل وضع الأنظمة المعلوماتية المتعلقة بتحضير وتنفيذ ميزانية البرنامج في أقرب الآجال الممكنة".

ومن جانبه، ذكر المدير الجهوي للخزينة بوهرا، فوضيل عبد القادر، أنه بفضل هذا القانون العضوي سيتم الانتقال من ميزانية محاسبة إلى ميزانية نتائج مع تحديد الأهداف المحددة مسبقاً "وهو ما سيضفي الشفافية في صرف المال العام وسيسمح برقابة وتقييم أداءات المسيرين".

وستسمح التدابير التي جاء بها القانون العضوي ب"تحديد الاحتياجات حسب البرامج ووفق تقديرات حقيقية للنفقات، مع وضع آليات التكفل لمواجهة الظروف الطارئة" يضيف المدير الجهوي للخزينة بوهرا.

وبرمج خلال هذا اليوم الدراسي الذي يدخل ضمن سلسلة لقاءات عدة مداخلات حول أهم المحاور المتعلقة بتنفيذ هذا الإطار الميزانياتي الجديد والمنصوص عليه بموجب القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية، حيث تم شرح نصوصه التطبيقية وتقديم شروحات بخصوص التصنيفات الجديدة لأعباء ميزانية الدولة و دور الفاعلين (الأميرين بالصرف والمحاسبين العموميين) في تنفيذ هذا القانون¹.

خصصت لعرض و مناقشة نص القانون المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي. أشار السيد الوزير في البداية ان نص القانون المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، يندرج في إطار المخطط الشامل لإصلاح المالية العمومية، والذي بدأ بإرساء الإطار القانوني من خلال اصدار القانون العضوي رقم 15-18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية. و ذكر في هذا الصدد أن أحكام هذا القانون العضوي شاملة لكل المبادئ والقواعد وكذلك التدابير التي من شأنها ضمان تحقيق أهداف مخطط عصرنة القطاع، لا سيما تلك الرامية إلى تعزيز الشفافية وإرساء مبدأ البرمجة و التسيير القائم على النتائج، مع استخدام أنظمة معلومات مخصصة لإعداد وتنفيذ ميزانية الدولة في ظل الجهود المنصبة نحو رقمنة شاملة للقطاع.

وفي هذا السياق تمحور إصلاح المحاسبة العمومية، 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. حيث أصبح من الضروري تزويد المسيرين 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. لذلك أصبح من الضروري إعادة صياغة القانون 90-21 المؤرخ 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية و الذي اطر المحاسبة العمومية في الجزائر لعدة سنوات، بإعادة صياغة أحكامه لتساير المبادئ المحاسبية والميزانية الجديدة التي نص عليها القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية.

لقد تضمنت أحكام نص هذا القانون مجموعة من المستجدات، والتي تأتي في سياق إصلاح المحاسبة العمومية باعتبارها واحدة من أهم ركائز إصلاح المالية العمومية، والتي نوجزها في العناصر الرئيسية التالية:

1 <https://www.aps.dz/ar/economie/137662-2023>

أولاً. حددت أحكام المادة 80 من نص القانون هيكل محاسبي جديد ثلاثي الأبعاد، إذ تضمنت المحاسبة العمومية ثلاثة أنواع من المحاسبة، تتميز كل منها بشكل أساسي من حيث النطاق و الأدوات و الأهداف.

1. المحاسبة الميزانية : والتي تنقسم إلى محاسبة الالتزامات و محاسبة الصندوق :

بالنسبة لمحاسبة الالتزامات، يتم تسجيل النفقات الميزانية بعنوان السنة التي تم الالتزام بها.

أما بالنسبة لمحاسبة الصندوق، فإنه يتم تسجيل الإيرادات والنفقات بعنوان نفس السنة المالية لتحصيلها أو دفعها من قبل المحاسبين العموميين.

وهذا النوع من المحاسبة الذي يسجل الأحداث عند تأثيرها على السيولة كان موجود وتم الإبقاء عليه، بهدف تتبع تنفيذ الإيرادات والنفقات العمومية للسنة الجارية.

2. المحاسبة العامة: تُعد الإصلاح الجوهري للمحاسبة العمومية، وتسجل مجمل الحركات التي تؤثر على الممتلكات والوضعية المالية والنتيجة، وهي قائمة على أساس الاستحقاق، وتمسك من قبل المحاسبين العموميين على أساس مخطط محاسبي، مستوحى من المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العمومي، وهو ما يسمح لهذه المحاسبة بإعطاء نظرة شاملة عن الذمة المالية للدولة، وكذا حول ديونها ومستحققاتها.

3. محاسبة تحليل التكاليف: تعتمد على مخرجات المحاسبة العامة، وتهدف إلى تحليل وقياس تكلفة الأنشطة الملتزم بها ضمن البرامج، بغية تقييم نجاعتها، وتمسك من طرف الآمرين بالصرف، وذلك حسب ما نصت عليه المادتين 92 و 93 من القانون، وبذلك يمكن هذا النوع من المحاسبة المسيرين من مراقبة وتسيير البرامج كما تساعد نواب البرلمان من معرفة تطور تكاليف الأنشطة والبرامج.

ثانياً. نصت المادة 96 من ع القانون على ان يقدم الحساب العام للدولة مجمل المعلومات التي تعكس صورة صادقة عن الممتلكات والوضعية المالية للدولة، ويتضمن الميزان العام للحسابات والقوائم المالية.

وقد حددت المادة 95 هذه القوائم المالية والتي تتمثل في الوضعية الصافية المالية، حساب النتائج، وجدول تدفقات الخزينة، بالإضافة إلى جدول تباين الوضعية الصافية المالية، وكذلك الملحق الذي يتضمن مذكرات تحدد القواعد الرئيسية والطرق المحاسبية إضافة إلى مذكرات توضيحية أخرى.

كما نصت احكام المادة 97 من ع القانون على ضمان نوعية الحسابات من خلال احترام مبادئ وقواعد المحاسبة والتقييم، كما هي مبينة في المخطط المحاسبي، حيث يجب على الحسابات أن تكون مطابقة للقواعد والإجراءات المعمول بها، منتظمة وصادقة، وأن تكون معدة وفق طرق دائمة، كما يجب أن تكون متناسقة وموثوقة، وأن تتميز بالوضوح.

ثالثاً. فصل نص المشروع في تحديد مسؤوليات كل الفاعلين في دائرة الإنفاق العمومي والإيرادات، من بدايتها حتى تنفيذها النهائي راميا إلى إضفاء المزيد من الشفافية عن طريق تقفي الأثر في تعبئة واستخدام الأموال العمومية.

رابعا. عمد النص إلى تصحيح درجة المسؤولية المالية للمحاسب العمومي، إذ يعد المحاسبون العموميون ومفوضوهم والأعوان الموضوعين تحت سلطتهم مسؤولون شخصيا وماليا عن العجز الحاصل في الصندوق.

خامسا. فصلت أحكام نص مشروع المحاسبة العمومية في إجراءات الرقابة القبلية للنفقات، حيث تناولت الكثير من التوضيحات تكيفا مع منهجية "ميزانية البرنامج" التي كرستها أحكام القانون العضوي.

سادسا. أدخل هذا القانون مبدأ المصادقة على حسابات الدولة من طرف مجلس المحاسبة.

حيث تُهيء مخرجات المحاسبة العمومية لاسيما المحاسبة العامة والتي تعد القوائم المالية الخمسة اهم مخرجاتها، الظروف الملائمة للرقابة البعدية التي يقوم بها مجلس المحاسبة.

فقد نصت أحكام المادة 105 من مشروع القانون على مبدأ المصادقة على الحسابات من طرف مجلس المحاسبة، هذا الأخير يعدّ تقريراً متعلقاً بالمصادقة على الحسابات والذي يرافق مشروع قانون تسوية الميزانية.

وفي الأخير تجدر الإشارة الى ان إصلاح المحاسبة العمومية، يعد من العوامل الأساسية لتحسين نوعية المعلومة الموجهة للبرلمانيين والمواطنين، والكفيلة بتقييم الوضع المالي الحقيقي للدولة وتقدير السياسات العامة، وذلك تمهيدا للمساءلة والعمل على التوجيه الأمثل لاتخاذ القرار.

إذ يعد البرلمان واحد من أهم الجهات الرقابية للجهاز التنفيذي فضلا عن مجلس المحاسبة وهيئات رقابية أخرى داعمة لترسيخ حوكمة الميزانية.

وبعد قراءة التقرير التمهيدي للجنة الشؤون الاقتصادية والمالية، فتح المجال لتدخلات السيدات والسادة اعضاء المجلس لمناقشة نص القانون وتقديم تساؤلاتهم التي اجاب عليها السيد الوزير.

قائمة المراجع:

انظر، محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص.18

يوسف شباط، المالية العامة، جامعة دمشق، 1994-1995، مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص.19

عبد الأمير شمس الدين، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في لبنان، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1977، مقتبس من محمد

رسول العموري، المرجع السابق، ص.21

عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية بين النظرية و التطبيق، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، 1998، مقتبس من محمد رسول العموري

، المرجع السابق، ص.21

- محمد فائق السراجي و توفيق إبراهيم، المالية العامة، المؤسسة العامة، للمطبوعات و الكتب المدرسية، دمشق، 1986، مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص. 21
- محمد عبد الله شريف، الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية، الرياض، ط. 1، 1986، (بدون دار نشر) مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص. 20
- عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية بين النظرية و التطبيق، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، 1998
- السيد خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة، منشأة المعارف الإسكندرية، 1971، مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص. 20
- عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، دون تاريخ، مقتبس من محمد رسول العموري المرجع السابق، ص. 20
- عبد الله طلبة، الإدارة العامة، جامعة دمشق، 1983 1984، مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص. 21
- عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة، مكتبة الانجلو المصرية، (بدون تاريخ)
- مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص. 22
- محمد عبد الله شريف، الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية الرياض، ط. 1، 1986، (بدون دار نشر) مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص. 23
- عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، (بدون دار نشر)، مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص. 23
- عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية بين النظرية و التطبيق، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، 1998
- مقتبس من محمد العموري، المرجع السابق، ص. 24
- أنظر، عرف محمد الكفراوي الرقابة المالية بين النظرية و التطبيق، مطبعة الانتصار الإسكندرية، 1998
- محمد كوفيقاتية، الرقابة المالية و دورها الاقتصادي في القطاع العام، رسالة دكتوراه، جامعة حلب، 1991،
- أنظر، عدنان ضناوي، علم المالية العامة، دار المعارف العمومية، طرابلس، 1992، مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص. 46
- عدنان ضناوي، علم المالية العامة، دار المعارف العمومية، طرابلس، لبنان، 1992، مقتبس من محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص. 46
- ابو العلاء، المالية العامة، دار العلوم، عنابة، 2003، ص. 112-114؛
- زينب حسن عوض الله، أساسيات المالية العامة، د. ج. ج.، الإسكندرية 2006، ص. 12-13
- أنظر، عقلية خرباشي، المرجع السابق، ص. 159؛

Cf . Jacque GROSCLANDE, PHilippe MANCHESSON , Droit politique Droit fiscal général ,4 éd., édit . D.,2003, pp.15 et s ;

Cf , YVES Meny ,YVES Surel , La politique comparée ,les démocraties ,Allemagne , Italie , Etats-Unis , France , Grande- Bretagne , 7 éd., édit. Montchrestien 2004, pp .281 et s

Cf.M. KHALFAT, Réflexions sur la constitution Algérienne, société nationale d'édition et de diffusion et l'office des publications universitaires, Alger, 1979,p.123

Cf. J CL ,MARTINEZ ,P.DIMALTA, Droit Budgitaire ,3eme éd., L .I .T.E.C, Paris 1999 , pp.3-158; J .ALESCANDRE, Droit fiscal Algérienne , edit . O.P.U., Alger ,1990, pp.2 et s.

«Cf J MARTINEZ ,P.DIMALTA ,Droit budgétaire ,3ed., L.I.T.E.C ., paris ,1999 ,pp.901-912

القانون العضوي 18-15: خطوة حيوية نحو حوكمة الإطار الموازنا في الجزائر.

Organic Law 18-15: A Vital Step Towards Budgetary Governance in Algeria

د/زغيشي مصطفى¹، د/زيوش عبد الرؤوف²

¹ المركز الجامعي إليزي (الجزائر)، Mostefa.zeghichi@cuillizi.dz

² المركز الجامعي إليزي (الجزائر)، ziouche.abderaouf@cuillizi.dz

ملخص: يعتبر القانون العضوي 18-15 قفزة نوعية في إدارة الميزانية العامة في الجزائر من خلال مجمل النصوص التي جاء بها لتجسيد الحوكمة المالية وإعطاء مسؤولية أكثر للمتدخلين "الأميرين بالصرف والمسيرين العموميين" وتكريس مبادئ الشفافية وتقييم ورعاية الأداء حفاظا على المال العام، حيث يعتمد تطبيق النظام الموازنا الجديد أساسا على "ميزانية البرنامج" وفق مقارنة جديدة تعرف "بالتسيير القائم على النتائج". اتبعنا في دراستنا هذه المنهج التحليلي الوصفي من خلال فحص مختلف النصوص القانونية ذات الصلة بموضوع الدراسة وتحليلها وفق رؤية علمية بحثية انطلاقا من الإشكالية التالية: ما مدى أهمية القانون العضوي 18-15 كخطوة حيوية نحو تعزيز حوكمة الإطار الموازنا في الجزائر؟. تمكنا من خلال دراستنا إلى الوصول إلى النتائج التالية: لقد ساهم القانون العضوي 18-15 في حوكمة ميزانية الدولة من خلال إضفاء آليات مستحدثة في تسيير الموارد المالية وإخضاعها للشفافية والنزاهة والمساءلة وسيادة القانون في عملية الرقابة على المال العام عن طريق ممثليه في البرلمان، وتوفير بيئة تشريعية ملائمة وجعلها مرجعية على الجميع من دون استثناء للحد من الفساد.

الكلمات المفتاحية: الميزانية العامة - القانون العضوي 18-15 - الحوكمة - التسيير القائم على النتائج

Abstract: The Organic Law 18-15 represents a qualitative leap in public budget management in Algeria, embodied through its provisions aimed at enhancing financial governance and allocating more responsibility to stakeholders, namely "spending authorities and public managers." It solidifies principles of transparency, performance evaluation, and oversight to safeguard public funds. The implementation of the new budgetary system primarily relies on "program budgeting" within a novel approach known as "results-based management." Our analytical-descriptive study examined various relevant legal texts, starting from the question: How significant is Organic Law 18-15 as a vital step towards enhancing the governance of the budgetary framework in Algeria? Our findings reveal that Organic Law 18-15 has contributed to governing the state budget by introducing innovative mechanisms for managing financial resources transparently and accountably, under the rule of law, overseen by representatives in parliament. It also fosters a conducive legislative environment, making it a reference point for all, without exception, to combat corruption.

. **Keywords:** Public budget - Organic Law 18-15 – Governance - Results-based management.

مقدمة:

تم إقرار القانون العضوي 15-18 (القانون رقم 15-18 المؤرخ في 22 ذي الحجة 1439 الموافق لـ 02 سبتمبر سنة 2018، المتعلق بقوانين الميزانية، ج ر ج ج عدد 53، 2018) المعدل والمتمم في 02 سبتمبر 2018، للتكيف مع التطورات في الحقل المالي والمحاسبي ثم كنتيجة للاختلالات التي شهدتها إدارة الميزانية العامة في الجزائر بموجب القانون 17-84 المتعلق بقوانين المالية (القانون رقم 84-17 المؤرخ في 08 شوال 1404 الموافق لـ 07 يوليو سنة 1984، المتعلق بقوانين الميزانية، 1984) إذ يهدف القانون العضوي 15-18 إلى تحسين إدارة الميزانية العامة من خلال إدخال آليات جديدة تعزز الحوكمة المالية وتزيد من مسؤولية لآمرين بالصرف والمسيرين العموميين بشكل عام.

وحماية للمال العام ومنع اهداره جاء القانون العضوي 15-18 بمبادئ تقييم الأداء والرقابة، من خلال اعتماد النظام الميزناتي الجديد بشكل أساسي على مفهوم "ميزانية البرنامج" لتقييم إنفاق المال العام وضمان فعالية إنفاقه، إن إرساء قواعد الحوكمة الميزناتية يعد خطوة حيوية للإصلاح المالي وتكريس مبادئ تقييم ورقابة الأداء، بالاعتماد على مبادئ تسيير الأداء وتحديث الأدوات الميزناتية واستغلال الإعلام الآلي في مختلف العمليات الموازناتية وفق مقاربة جديدة تعرف بالتسيير القائم على النتائج التي تركز على تحديد الاحتياجات حسب البرامج ووفق تقديرات حقيقية للنفقات، مع وضع آليات التكفل لمواجهة الظروف الطارئة، بالإضافة إلى ذلك فإن قواعد الحوكمة التي جاء بها القانون العضوي 15-18 ستسمح بإرساء شفافية أكثر في التسيير وهو ما سيشكل الركيزة الأساسية لتسيير المالية العمومية والتحكم في المخاطر من خلال الآليات المستحدثة بهذا الخصوص.

-أهمية الموضوع: تظهر أهمية هذا الموضوع من خلال تسليط الضوء حول الآليات المستحدثة في ظل القانون العضوي 15-18 السالف الذكر ومدى مساهمتها في تحقيق الاستغلال الأمثل للموارد العامة للدولة وفق سياسة مالية جديدة تقوم على مبادئ الحوكمة والمتمثلة في الشفافية، المشاركة، المساءلة وسيادة القانون، مكرسا بذلك الانتقال من التسيير القائم على الوسائل إلى التسيير القائم على النتائج.

-الدراسات السابقة: تم الاعتماد في هذه الورقة البحثية على دراسة للدكتورة حاج جاب الله أمال، المركز الجامعي مرسلبي عبد الله تيبازة، بعنوان: الإطار القانوني لقوانين المالية: دراسة تحليلية للقانون العضوي 15-18، منشورة في مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية لجامعة محمد بوضياف المسيلة، مجلد 06، عدد ص ص 111-129، بتاريخ 05-11-2021، 02.

حيث تطرقت من خلالها الباحثة الى الإطار القانوني للنظام الميزناتي في إطار القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية سنة 1984: بين الواقع و متطلبات الإصلاح، أين تطرقت إلى مضمون القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية ونقائمه ثم تناولت القانون العضوي 15-18 الذي جاء كنتيجة للمسار الإصلاحي الذي انتهجته السلطات العمومية في الجزائر في مجال تسيير المالية العمومية من جهة، وكذلك استجابة للمادة 123 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تفرض اعتماد قانون عضوي لتنظيم القوانين المتعلقة بقوانين المالية، كما تطرقت كذلك إلى الأحكام الجديدة ضمن القانون العضوي 18-15 مثل الأحكام المتعلقة بمفهوم و هيكلية الميزانية العامة للدولة بالإضافة إلى الأحكام المتعلقة بمفهوم قانون المالية.

بالتالي جاءت دراستنا هذه لتقدم إضافة إلى للعمل العلمي والأكاديمي وهذا من ناحيتين:

- أ- كونها دراسة وصفية نحاول من خلالها شرح ما جاء به القانون العضوي 18-15؛
- ب- كونها دراسة قانونية تحليلية لعلاقة الحوكمة بتسيير المال العام وفق سياسة مالية جديدة تقوم على مبادئ الحوكمة والمتمثلة في الشفافية، المشاركة، المساءلة وسيادة القانون.
- **أهداف الدراسة:** تهدف هذه الدراسة الى تحقيق جملة من الأهداف تضمنها القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين الميزانية كواجهة للإصلاح المالي والمحاسبي الذي تبنته الجزائر، وهي:
 - أ- إصلاح وإعطاء طالع جديد للمالية العامة؛
 - ب- تجسيد مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة وفق سياسة مالية جديدة تقوم على المشاركة، الشفافية، النزاهة، المساءلة وسيادة القانون.
 - ت- تجسيد آليات الرقابة لحماية المال العام.
 - **الإشكالية:** من خلال ما سبق يمكننا طرح الإشكالية التالية:

ما مدى أهمية القانون العضوي 18-15 كخطوة حيوية نحو تعزيز حوكمة الإطار الموازاتي في الجزائر؟
ويتفرع عنها مجموعة من الأسئلة الفرعية التالية:

- ما هي الأسس النظرية للحوكمة والإطار الموازاتي؟
- فيما يتمثل الجانب الإصلاحي للقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين الميزانية؟

المنهج المتبع: اتبعنا في دراستنا هذه على المنهج التحليلي الوصفي من خلال فحص مختلف النصوص القانونية ذات الصلة بموضوع الدراسة وتحليلها وفق رؤية علمية بحثية للوصول إلى إجابة للإشكالية المطروحة آنفا.
خطة الدراسة: للخوض في هذه الدراسة والوقوف على أبرز عناصرها بدا لنا أن نقسمها إلى محورين:

المحور الأول: الأسس النظرية للحوكمة والإطار الموازناتي.

المحور الثاني: حوكمة الإطار الموازناتي وفق القانون العضوي 18-15.

المبحث الأول: الأسس النظرية لحوكمة الإطار الموازناتي

أخذ مصطلح الحوكمة أو (الحكم الراشد) مكانا بارزا في خطابات وتقارير المؤسسات المالية والمنظمات الدولية، كما مثل موضع اهتمام الباحثين والأكاديميين، فصيغ في سياقات معرفية مختلفة تعكس توجهات وقيم أصحابها. إن حوكمة المالية العامة للدولة ترتبط بمبادئ الشفافية، المشاركة، المساءلة وسيادة القانون، التي تسعى من خلالها الحوكمة إلى الانتقال من أسلوب للتسيير أظهر عجزا واختلالات في فترة سابقة إلى أسلوب جديد يقوم على ضبط ورشادة أداء المتدخلين "الأميرين بالصرف والمسيرين العموميين" للحفاظ على المال العام من جهة وتحقيق متطلبات المجتمع في المجال المالي من جهة أخرى.

المطلب الأول: مفهوم الحوكمة والإطار الموازناتي

تهتم الحوكمة (الحكم الراشد) بمجالات متعددة منها الاقتصاد والسياسة ثم القانون، وتختلف مفاهيمها باختلاف مجالات استعمالها، ففي المجال الإداري مثلا تعني الحوكمة الإدارية تلك التدابير العقلانية والشفافة للإدارة بشكل يراعي التوازن تحسين ظروف الموظفين واحتياجاتهم من أجل تحقيق متطلبات المواطنين.

فهي تتضمن التفاعلات ضمن الهياكل والعمليات التي تحدد كيفية ممارسة السلطة، كيفية اتخاذ القرارات، كيفية تعبير المواطنين ومن يهمهم الأمر عن وجهات نظرهم، فتضفي الشرعية على تصرفات السلطة وتحظى بتأييد المواطنين وقبولهم لكونها تستجيب لحاجياتهم وتطلعاته (Philip & others, 1999, p. 01).

عليه فقد بات اليوم من الضروري تطبيق معايير الحوكمة كنموذج إصلاحي في المجال الموازناتي لمواجهة التحديات والأزمات الاقتصادية، القانونية والسياسية، وتحقيق التنمية المستدامة.

أ- مفهوم الحوكمة: الحوكمة "Governance"، مفهوم محايد يُعبر عن ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشؤون المجتمع وموارده، وتطوره الاقتصادي والاجتماعي (حسن ، 2006، صفحة 95)، هكذا يضم هذا المفهوم اشتقاقات المصدر الواحد البسيط (ح ك م) كل مفردات نسق الحكم المعاصر تقريرا، وتقييمه على دعائم نبيلة من العلم والعدل والحكمة (البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، 2002، صفحة 02)، أي الفهم العميق بالقواعد القانونية والأخذ بمفاهيم التمثيل والمساءلة لأنها جوهر الحكم. لذا فإن كلمة "الحُكم" تعد الترجمة المقابلة لمصطلح اللغة الإنجليزية "Governance"، لأنه يتمحور حول ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشؤون المجتمع وموارده، بأساليب قانونية ناجعة بما تحتويه من قيم المشاركة والمساءلة، بعيدا عن كل اعتبار ديني أو إيديولوجي يؤدي إلى الإخلال بالمعنى الدقيق للمصطلح. وتشير تقارير المؤسسات المالية والاقتصادية، إلى مفهوم الحوكمة (الحكم الراشد) ضمن سياقات معرفية متداخلة.

أما البنك الدولي فقد عرف الحوكمة في المراحل الأولى من ظهورها على أنها: «ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون الدولة» (World Bank, 1989, p. 60)، غير أن ما ميز هذا المفهوم أنه كان يستعمل بمعنى قريب من الحكومة (سمير ، 2012، صفحة 19)، وهو يعكس نظرة البنك الدولي اتجاه اقتصاديات البلدان النامية والتي كانت تعاني من أزمة الحكم.

ويعتبر البنك الدولي أول مؤسسة مالية دولية تناولت مفهوم الحكم الرشيد، عبر سلسلة من التقارير والبحوث التي كان يعدها في مجال التنمية ومكافحة الفساد ثم حقوق الإنسان والديمقراطية، أين ظهر مصطلح "الحكومة" بمفاهيم متعددة (*) بحسب الأبعاد والتداعيات والأنشطة التي يرتبط بها.

وفي تعريف آخر للبنك الدولي عُرفت الحكومة على أنها: «التقاليد والمؤسسات التي تمارس بها السلطة في بلد ما، ويشمل ذلك عملية اختيار الحكومة ومراقبتها واستبدالها، وقدرة الحكومة على أن تضع وتنفذ بفعالية سياسات سليمة، واحترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية» (Christiane & Charles , 2006, p. 52)، وبالتالي يكون البنك الدولي قد تجاوز حدود ولايته في تناوله للمفهوم والتي تمنعه من الخوض في المسائل السياسية، فأعطى للمفهوم بعدا سياسيا من خلال تناوله لحقوق الإنسان التي تعتبر الركيزة الأساسية للحكم الرشيد.

-صندوق النقد الدولي: الحكومة في نظر الصندوق هو مفهوم واسع يشمل جميع الجوانب في كيفية حكم أي بلد، بما في ذلك سياساته الاقتصادية وإطاره التنظيمي بالإضافة إلى الالتزام بسيادة القانون (International Monetary Fund (IMF), 2016, p. 01)، ويكون بذلك صندوق النقد الدولي قد اهتم بمسألة الحكومة من زاويتين: أما الزاوية الأولى فتعكس وظيفة الصندوق من حيث اهتمامه بالجانب الاقتصادي للحكومة، الذي يهدف إلى تحقيق نمو اقتصادي مستدام، في حين تتعلق الزاوية الثانية بالجانب السياسي للمفهوم، من حيث ارتباطه بحقوق الإنسان وإصلاح حوكمة الشركات (محي الدين شعبان ، 2014، الصفحات 53-54)، كشرطين أساسيين في برامج الإقراض التي يدعمها الصندوق.

-البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة: في ورقة السياسات العامة التي أعدها البرنامج سنة 1997، عُرِفَت الحكومة (الحكم الرشيد) على أنها: «ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية من أجل إدارة شؤون البلد على جميع المستويات، وهو يشمل آليات وعمليات ومؤسسات يستطيع المواطنون والفئات من خلالها التعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم القانونية، والوفاء بالتزاماتهم وتسوية خلافاتهم» (United Nations Development Programme "UNDP", 1997, p. V). لقد لقي هذا التعريف تأييدا كبيرا من قبل العديد من المنظمات الدولية وفرق العمل المعنية بمسألة الحكومة ويتضح ذلك جليا من خلال إعلان الألفية الذي اعتمدته قادة العالم سنة 2000، والذي اعترف بالصلة الوثيقة بين الحكومة والتنمية وحقوق الإنسان، بالإضافة إلى خطة التنمية لما بعد 2015 والتي ذهبت إلى أبعد من ذلك من حيث دور الحكومة في تكوين مؤسسات حكم فعالة، ونظم تستجيب لاحتياجات المواطنين ودوره في تعزيز التحرر من الخوف والعنف والجريمة (United Nations Development Programme "UNDP", 2014, p. 02).

*كان ذلك سنة 1989 من خلال التقرير الذي أعده خبراء البنك الدولي حول "إفريقيا جنوب الصحراء من الأزمة إلى النمو المستدام"، ثم انتقل مفهوم الحكم الرشيد من المفهوم الضيق المرتبط بالأبعاد الاقتصادية والإدارية للمفهوم إلى المفهوم الواسع المرتبط بالأبعاد السياسية القائمة على حقوق الإنسان.

القانون العضوي 15-18: خطوة حيوية نحو حوكمة الإطار الموازناتي في الجزائر

وبالتالي فان تعريف البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة لمفهوم للحوكمة يعتبر تعريفاً واسعاً، من حيث تطرقه إلى ثلاثة جوانب أساسية من جوانب الحكم وهي الجانب الاقتصادي والجانب الإداري ثم السياسي وهذا من أجل خلق بيئة آمنة وسليمة توفر المناخ الملائم للاستثمار والتنمية.

ب- الإطار الموازناتي في ظل القانون العضوي 15-18: تعتبر المواد 01 و02 من القانون العضوي 15-18 إطاراً عاماً لتسيير مالية الدولة الذي من شأنه أن يحكم إعداد قوانين المالية، وكذا مضمونها وكيفية تقديمها والمصادقة عليها من قبل البرلمان. كما يحدد مبادئ وقواعد المالية العمومية وحسابات الدولة وكذا تنفيذ قوانين المالية ومراقبة تنفيذها، كونه يساهم في تجسيد السياسات العمومية التي يكون تنفيذها مؤسساً على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج، انطلاقاً من أهداف واضحة ومحددة وفقاً لغايات المصلحة العامة والتي تكون موضوع تقييم (القانون رقم 15-18 المؤرخ في 22 ذي الحجة 1439 الموافق لـ 02 سبتمبر سنة 2018، المتعلق بقوانين الميزانية، ج ر ج ج عدد 53، 2018).

ب.1 قانون المالية : يتكون قانون المالية حسب المادة 73 (القانون رقم 15-18 المؤرخ في 22 ذي الحجة 1439 الموافق لـ 02 سبتمبر سنة 2018، المتعلق بقوانين الميزانية، ج ر ج ج عدد 53، 2018) من أربعة أجزاء متباينة، حيث يحتوي الجزء الأول على الأحكام المتعلقة بالتخصيص السنوي لتحصيل الموارد العمومية وتخصيصها، وكذا مبلغ الموارد المتوقعة من طرف الدولة التي من شأنها أن تسمح بتغطية العمليات الميزانية والمالية للدولة.

ويحتوي الجزء الثاني: بالنسبة للميزانية العامة: حسب كل وزارة ومؤسسة عمومية، مبلغ رخص الالتزام واعتمادات الدفع، كذلك مبلغ اعتمادات الدفع، وعند الاقتضاء رخص الالتزام لكل حساب من حسابات التخصيص الخاص، وأخيراً سقف المكشوف المطبق على الحسابات التجارية.

ويتضمن الجزء الثالث: رخصة منح ضمانات الدولة وتحديد نظامها، ورخصة التكفل بديون الغير وتحديد نظامها، بالإضافة إلى الأحكام المتعلقة بوعاء ونسبة وكيفيات تحصيل الإخضاعات مهما كانت طبيعتها، كل حكم يتعلق بالمحاسبة العمومية وتنفيذ ورقابة الإيرادات والنفقات العمومية.

يتضمن الجزء الرابع ثمانية جداول مقسمة على النحو التالي: الجدول "أ" ويتعلق بالإيرادات مقسمة إلى إيراد بإيراد، الجدول "ب" ويتعلق بالاعتمادات المفتوحة للسنة والموزعة حسب كل وزارة أو مؤسسة عمومية حسب البرامج وحسب الترخيص، ويبين رخص الالتزام واعتمادات الدفع المفتوحة، الجدول "ج" يبين قائمة الحسابات الخاصة للخزينة ومحتواها، حسب كل صنف، الجدول "د" يبين التوازنات الميزانية والمالية والاقتصادية، الجدول "هـ" ويبين قائمة الضرائب والإخضاعات الأخرى وحوصلها، المخصصة للدولة وللجماعات الإقليمية وكذا تلك المخصصة بطريقة غير مباشرة لهذه الأخيرة عن طريق الهيئات المشار إليها في المادة 13 من القانون 15-18، الجدول "و" ويتعلق بالرسوم شبه الجبائية، الجدول "ز" ويتعلق بالاقتطاعات الإجبارية غير الجبائية الموجهة لتمويل هيئات الضمان الاجتماعي، الجدول "ح" ويبين تقديرات النفقات الجبائية.

ب.2 الميزانية العامة للدولة : تقيد مجموع الإيرادات والنفقات ضمن حساب وحيد يشكل الميزانية العامة للدولة، حيث تتضمن موارد الدولة وأعباؤها موارد الميزانية وأعباؤها وموارد الخزينة وأعباؤها، حيث يمكن تخصيص جزء من موارد الدولة مباشرة لفائدة الجماعات الإقليمية أو، عند الاقتضاء، عن طريق هيئة أو هيئات المعادلة أو التضامن التابعة لها أو هيئة الضمان الاجتماعي أو أي شخص معنوي آخر يشارك في الخدمة العمومية.

تقدر وتبين موارد الميزانية وأعباؤها في الميزانية على شكل إيرادات ونفقات. وتحدد هذه الموارد والأعباء ويرخص بها سنويا بموجب قانون المالية وتوزع حسب الأحكام المنصوص عليها في القانون العضوي 18-15، تضمن مجموع الإيرادات تنفيذ مجموع النفقات.

وتتضمن موارد ميزانية الدولة حسب المادة 15 (القانون رقم 18-15 المؤرخ في 22 ذي الحجة 1439 الموافق ل 02 سبتمبر سنة 2018، المتعلق بقوانين الميزانية، ج ر ج ج عدد 53، 2018)، بشكل خاص الإيرادات المتحصل عليها من الإخضاعات مهما كانت طبيعتها وكذا من حاصل الغرامات، مداخيل الأملاك التابعة للدولة، مداخيل المساهمات المالية للدولة وكذا أصولها الأخرى، المبالغ المدفوعة مقابل الخدمات المقدمة من قبل الدولة وكذا الأتاوى، مختلف حواصل الميزانية، الحواصل الاستثنائية المتنوعة، الأموال المخصصة للمساهمات والهبات والوصايا، والفوائد والحواصل المتحصل عليها من القروض والتسيقات وتوظيف أموال الدولة.

أما نفقات ميزانية الدولة فتقسم حسب التصنيفات التالية: النشاط والذي يتكون هذا التصنيف من البرنامج وتقسيماته، الطبيعة الاقتصادية للنفقات تتكون هذا التصنيف من أبواب النفقات وأقسامها مثل نفقات المستخدمين، نفقات تسير المصالح، نفقات الاستثمار، نفقات التحويل أعباء الدين العمومي، نفقات العمليات المالية والنفقات غير المتوقعة، الوظائف الكبرى للدولة يتكون هذا التصنيف حسب تعيين القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف حسب الوظيفة وأخيرا الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها يشمل هذا التصنيف توزيع الاعتمادات المالية على الوزارات والمؤسسات العمومية.

المطلب الثاني: ارتباط الحوكمة بالجانب المالي والمحاسبي للدولة

تشير المادة 65 إلى أن الدولة تمسك محاسبة ميزانية تنقسم إلى محاسبة الالتزامات ومحاسبة إيرادات ونفقات الميزانية قائمة على مبدأ محاسبة الصندوق كما تمسك الدولة محاسبة عامة لجميع عملياتها، قائمة على مبدأ معانية الحقوق والواجبات، وتنفذ الدولة محاسبة تحليل للتكاليف تهدف إلى تحليل تكاليف مختلف الأنشطة الملتمزم بها في إطار البرامج، يجب أن تكون حسابات الدولة منتظمة وصادقة وتعكس بصفة ملخصة ممتلكاتها ووضعيتها المالية (القانون رقم 18-15 المؤرخ في 22 ذي الحجة 1439 الموافق ل 02 سبتمبر سنة 2018، المتعلق بقوانين الميزانية، ج ر ج ج عدد 53، 2018)، لذا فإن ارتباط الحوكمة بالجانب المالي والمحاسبي للدولة يظهر من خلال علاقة التوازن التي تسعى الحوكمة الى تحقيقها بالاستعانة بمعاييرها (المبادئ لضبط موارد الدولة ونفقاتها بشكل رشيد يلبي حاجيات المجتمع ويمنع فساد وإهدار المال العام.

القانون العضوي 18-15: خطوة حيوية نحو حوكمة الإطار الموازناتي في الجزائر

والحوكمة كمقاربة ظهرت أول مرة في تقارير وكتابات البنك الدولي نتيجة اختلال العلاقة بين السياسة والاقتصاد، ما شكل تحديًا أمام الدولة لضبط مواردها مقارنة بالحاجيات الاجتماعية المتزايدة، هذا ما استوجب البحث في إمكانية إعادة التوازن بين الموارد المتاحة والاحتياجات الاجتماعية عن طريق الحوكمة الرشيدة.

لقد عمل البنك الدولي على الربط بين الإصلاح الاقتصادي والإصلاح السياسي المؤسسي، مع الأخذ بعين الاعتبار توفر مجموعة من المتطلبات المتمثلة في سيادة القانون والكفاءة والفعالية الإدارية، والمساواة والعدالة في توزيع الموارد والمساءلة والشفافية من جانب المؤسسات والأفراد والدولة (مدحت محمد ، 2015، صفحة 41).

بالتالي فإن البنك الدولي يعتبر أن الحوكمة الرشيدة جاءت بمقتراحات "التفاوض والمشاركة" لزيادة مشاركة مختلف الفاعلين وتقسيم المسؤوليات، مما ينقص من أعباء الدولة ويحدث الانتقال الشرعي للقرارات والإجراءات من الجهات الحكومية إلى مختلف الفواعل المكونين لعملية الحوكمة الرشيدة (Oliver SON & Sindey , 1993, p. 34) ، بما يحقق مصلحة الفرد والدولة على حد سواء.

بذلك يكون البنك الدولي قد روج الحوكمة فيما بعد ليتم تداوله من قبل عدة فاعلين آخرين ومؤسسات دولية، التي قامت بتكييفه وفق احتياجاتها الخاصة فاكتمل المفهوم بعدا ماليا يركز على عدة عناصر أهمها:

- **شفافية التقارير المالية:** تعزز الحوكمة الشفافية والنزاهة في التقارير المالية، مما يسهل على المستثمرين والأطراف المعنية تقييم الأداء المالي للمؤسسة واتخاذ القرارات بشأن الاستثمار أو التعامل معها؛

- **تفعيل الرقابة:** تلعب الحوكمة دورًا هامًا في ضمان أن عمليات التدقيق والرقابة المالية تتم بطريقة فعالة ومستقلة، مما يحمي المؤسسة من الفساد والاحتيال ويضمن دقة وموثوقية البيانات المالية؛

- **تحديد المخاطر المالية وإدارتها:** تعمل الهياكل الحوكمية على تحديد وتقييم المخاطر المالية التي تواجه المؤسسة، وتطوير استراتيجيات لإدارتها بشكل فعال، وهو أمر حاسم للحفاظ على استقرار المؤسسة ونجاحها على المدى الطويل.

- **الامتثال للتشريعات والمعايير المحاسبية:** يعزز نظام الحوكمة الامتثال للتشريعات والمعايير المحاسبية المعتمدة دوليًا، مما يحسن الثقة في المؤسسة ويقلل من المخاطر القانونية والمالية المحتملة.

- **تقييم أداء الإدارة المالية:** تساعد الهياكل الحوكمية في تقييم أداء الإدارة المالية وضمان أن القرارات المالية تتخذ بمصلحة المؤسسة ومساهمتها بشكل عادل ومتوازن.

بشكل عام، يمكن القول أن الحوكمة المالية والمحاسبية للدولة تشكل عنصرا أساسيًا لضمان استدامة الأعمال ونموها، وتعزز الشفافية والنزاهة في التعاملات المالية، كما تسعى إلى ضبط ورشادة أداء المتدخلين "الأميرين بالصرف و المسيرين العموميين" للحفاظ على المال العام من جهة وتحقيق متطلبات المجتمع في المجال المالي من جهة أخرى مما يساهم في بناء ثقة بين الدولة والجمهور.

المبحث الثاني: حوكمة الإطار الموازني وفق القانون العضوي 15-18.

يعتبر القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية جوهر عملية الإصلاح الموازني في الجزائر، حيث أنه يضمن تحسين إدارة الموارد المالية للدولة ويعزز الشفافية والنزاهة ويكرس المساءلة وسيادة القانون بالإضافة إلى ضمان مشاركة المجتمع في إعداد وتنفيذ والرقابة على ميزانية الدولة.

المطلب الأول: الشفافية والنزاهة

أ- مفهوم الشفافية والنزاهة: تتعلق الشفافية بمدى معرفة المواطنين بأنشطة وبرامج المؤسسة وكيفية الحصول على خدماتها بالإضافة إلى الكشف عن إيراداتها ونفقاتها، وهي تعني وضوح الأنظمة والإجراءات داخل المؤسسة وعلنية أهداف المؤسسة العامة وكذلك مرونة العلاقة بينهما وبين المواطنين (أحمد محمد و محمد ، 2011، صفحة 118)، أي إتاحة المعلومات وسهولة الحصول عليها في وقتها للجميع دون تمييز.

وتنطوي الشفافية على عدة عناصر من بينها وجود إجراءات حكومية بما يتفق مع القواعد القانونية مكتوبة ومنشورة ووضع قواعد واضحة للنشر والإفصاح بالإضافة إلى توفير المؤسسات الحكومية معلومات كافية لفهم عملها وتسهيل مراقبة آدائها، والبيانات التي يحتاجها المواطن والقطاع الخاص لوضع الخطط المستقبلية وأن تكون نصوص القوانين واللوائح والتعليمات والإجراءات في متناول المواطن وأصحاب الأعمال، وتلك البيانات الأساسية عن الأداء الاقتصادي والمالية العامة بشكل مفصل ودقيق بالإضافة إلى نصوص الدراسات والبحوث التي تقوم بها الدوائر الحكومية والتي تمس حياة المواطن بشكل مباشر، كما تقوم الدوائر الحكومية بشكل دوري وكلما دعت الحاجة بوضع نصوص السياسات والإجراءات والخطط التي تتبناها في متناول الجمهور (بوزيد السايح، 2012، الصفحات 57-58).

ب- الشفافية والنزاهة في القانون العضوي 15-18: إن أهم ما جاءت به المادة 73 من القانون العضوي هو إضفاء طابع الشفافية لتحسين الفعالية والنزاهة في إدارة الموارد المالية العامة، وذلك من خلال اعتماد مفهوم البرنامج كوحدة لتنفيذ الاعتمادات المالية التي تساهم في إنجاز مهمة خاصة تابعة لمصلحة أو عدة مصالح لوزارة واحدة أو عدة وزارات أو مؤسسة عمومية، مما يسهل عملية تتبع النفقات وتقييم الأداء بناءً على الأهداف المحددة (القانون رقم 15-18 المؤرخ في 22 ذي الحجة 1439 الموافق ل 02 سبتمبر سنة 2018، المتعلق بقوانين الميزانية، ج ر ج ج عدد 53، 2018).

حيث نجد أن المادة 23 من ذات القانون تخصص الاعتمادات المالية حسب البرنامج أو حسب التخصيص فيما يتعلق بالاعتمادات المالية غير المخصصة ويتم تقديم هذه الاعتمادات حسب النشاط، وعند الاقتضاء، في شكل أبواب تتضمن النفقات حسب طبيعتها، بحيث لا يمكن تعديل الاعتمادات المالية إلا ضمن شروط خاصة أو عن طريق قانون المالية، و يشكل مجموع البرامج حقيبة برامج توضع تحت مسؤولية وزير أو مسؤول مؤسسة عمومية، وتساهم هذه البرامج وتقسيماتها إلى برامج فرعية وأنشطة، في تنفيذ سياسة عمومية محددة، حسب مجموعة من الأهداف الواضحة والمتناسقة (القانون رقم 15-18 المؤرخ في 22 ذي الحجة 1439 الموافق ل 02 سبتمبر سنة 2018، المتعلق بقوانين الميزانية، ج ر ج ج عدد 53، 2018).

بالتالي يمكن القول أن القانون العضوي 15-18 سمح بتحسين تسيير المالية العمومية من خلال تحقيق فعالية أكبر في إدارة المالية العمومية من خلال جعل العمليات المالية والإدارية أكثر شفافية ونزاهة، مما يقلل من فرص الفساد والاستغلال غير المناسب للموارد، باعتبار أن الشفافية تساهم في قابلية فهم التشريعات المالية وقراءتها بما يعزز النزاهة ويبعث الثقة في إدارة المالية العمومية، وتسمح بممارسة الرقابة الشعبية من خلال تعزيز دور البرلمان في مراقبة النفقات العامة وضمان تنفيذها بطريقة شفافة وفعالة، وتتيح

القانون العضوي 18-15: خطوة حيوية نحو حوكمة الإطار الموازني في الجزائر

الشفافية للمسؤولين الماليين "المتدخلين" فرصة لتحليل وتقييم الإنفاق العام واتخاذ القرارات اللازمة لضمان استخدام الموارد بطريقة مرونة وفعالة.

وعليه فإن الشفافية والنزاهة في القانون العضوي 18-15 مرتبطتان من خلال كون تحقق النزاهة يرتبط بوجود الشفافية ما يستلزم وجود بيئة تشريعية ملائمة من أجل تحقيق الشفافية، كما تفتح المجال لأصحاب المصلحة للإطلاع على السياسات العامة والتأكد من مدى تحقيق النتائج للحد من الفساد، وتسمح الشفافية بتحليل السياسات والأنظمة والتشريعات وتحديد الإجراءات والتعليمات الحكومية، بالإعتماد على القواعد القانونية المكتوبة والمنشورة تحدد فيها المعلومات والمواعيد التي يجب توفيرها بشكل مفصل ودقيق، والمسؤولية القانونية في حال عدم نشرها على أن تكون هذه المعلومات كافية لفهم عمل القطاعات الحكومية ومراقبة أدائها بحيث تكون في متناول المواطن ومن له علاقة على حد سواء (فارس بن علوش، 2016، الصفحات 23-24)، لذا جاء القانون العضوي 18-15 بشكل واضح وشفاف ونزيه تحقيقا للعدالة وكضمان ضد الفساد وسوء الإدارة المالية.

المطلب الثاني: المساءلة وسيادة القانون

أ- مفهوم المساءلة وسيادة القانون: عرف البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة المساءلة على أنها واجب يقع على المسؤولين اتجاها أصحاب المصلحة، من خلال تقديم توضيحات حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عدم الخداع والغش (سعيد، 2006، الصفحات 20-21).

أما سيادة القانون فترتبط بحقوق الإنسان ما يستوجب أن تتسم الأطر القانونية بالعدالة ولا بد أن توحى بالحياد في انفاذها بما يحقق الحماية الكاملة لحقوق الإنسان (البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، 2002، صفحة 09)، كما يعني ذلك ثلاث جوانب ففي عبارة القانون ضمن تعبير سيادة القانون يجب أن تتسم القواعد القانونية بمجموعة من الخصائص الشكلية، هذه القوانين قد يضعها أشخاص منتخبون من جانب الشعب أو يضعها أشخاص ليسوا منتخبون وأخيرا جوهر القانون يستلزم هنا احترام حقوق الإنسان (Stora & Anna, 2012, pp. 09-10)، كل هذا في وجود مؤسسات تشريعية فعالة وقضاء مستقل.

فالمساءلة وسيادة القانون يعتبران من ركائز الحوكمة ليس فقط بالنسبة للمؤسسات الحكومية ولكن أيضًا بالنسبة للقطاع الخاص من أجل ضمان وجود نظام متكامل في إطار ترشيد المال العام والحفاظ عليه من الفساد، حماية للصالح العام من تعسف وإستغلال القائمين على إدارته والتأكد من مدى سير الأمور وفقا لما هو مخطط له.

ب- المساءلة وسيادة القانون في القانون العضوي 18-15: تعتبر المساءلة وسيادة القانون إحدى آليات الحوكمة التي تضمنتها المواد 03، 04، 05، 06 و10 كونهما - المساءلة وسيادة القانون - يشكلان ضمانا للاستخدام الراشد لموارد الدولة وهذا من خلال تبنيه لطائفة من الأحكام الجديدة المتعلقة بالميزانية العامة للدولة واستحداث لمبادئ جديدة تتعلق أساسا بمبدأ الميزانية المتعددة السنوات مع الإبقاء على مبدأ السنوية في الميزانية والحد من الاستعمال المفرط لحسابات التخصيص الخاص بهدف تقليل الإنفاق غير المنتظم أو غير المبرر والذي يمكن أن يؤثر سلبًا على استقرار الميزانية العامة (القانون رقم 18-15 المؤرخ في 22 ذي الحجة 1439 الموافق لـ 02 سبتمبر سنة 2018، المتعلق بقوانين الميزانية، ج ر ج ج عدد 53، 2018)، بالإضافة إلى اعتبار قانون المالية بمثابة المرجع التشريعي في المجال الجبائي والضريبي لمختلف القطاعات من خلال اعتبار أن قوانين المالية دون سواها تنص على الأحكام المتعلقة بوعاء ونسب وكيفيات تحصيل الإخضاعات مهما كانت طبيعتها وكذا في مجال الإعفاء الجبائي، تحقيقا للاستدامة المالية والاقتصادية على حد سواء حسب ما ترمي إليه المادة 18 من ذات القانون (القانون رقم 18-

15 المؤرخ في 22 ذي الحجة 1439 الموافق ل 02 سبتمبر سنة 2018، المتعلق بقوانين الميزانية، ج ر ج ج عدد 53، (2018).

وفي إطار تفعيل المساءلة وسيادة القانون استحدث القانون العضوي 18-15 أساليب حديثة تتعلق باستثناءات حول قاعدة تخصيص الاعتمادات المتمثلة في الحركة المتمحورة حول النقل والتحويل واستثناءات أخرى تتعلق بنقل اعتماد الذي يقصد به مختلف التعديلات التي تتم بين برامج مختلفة على مستوى نفس الوزارة أو المؤسسة العمومية، حيث أجد ذات القانون أن يتم ذلك بمرسوم يتخذ بناء على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير أو مسؤول المؤسسة المعني، في حدود سقف لا يمكن تجاوزه مقدّر بـ 20% من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة دون الحاجة إلى تدخل البرلمان، وهذا ما يمكن أن يشكل انتهاك لسيادة القانون والابتعاد عن الرقابة الشعبية بخصوص نقل الاعتماد.

إلا أنه تبقى دائما هذه العملية في إطار سيادة القانون كونها لا تمس قطاعات مختلفة وإنما تخص اعتمادات ممنوحة برنامج من البرامج المعنية لوزارة معنية أو مؤسسة عمومية ذاتها.

أما فيما يخص عملية فتح اعتماد مسبق أخضعت المادة 27 لإجراءات قانونية إذ يمكن فتح اعتمادات إضافية في شكل تسبيقات خلال السنة الجارية بمبادرة من الحكومة قصد التكفل بنفقات غير منصوص عنها بقانون المالية وذلك في حالة الاستعجال القصوى، شريطة أن يتم فتحها إما نتيجة لإثبات إيرادات إضافية أو إلغاء اعتمادات مالية و يتم توزيعها بموجب مرسوم، حيث يتم الإبلاغ الفوري للجهات المختصة في البرلمان بذلك، مع وجوب أن لا يتجاوز المبلغ المتراكم حدود نسبة 3% من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية، مع العلم انه يستوجب أن تخضع هذه التعديلات لموافقة البرلمان في مشروع قانون المالية التصحيحي القادم (القانون رقم 18-15 المؤرخ في 22 ذي الحجة 1439 الموافق ل 02 سبتمبر سنة 2018، المتعلق بقوانين الميزانية، ج ر ج ج عدد 53، 2018).

ومن أجل إجراءات تصحيحات بخصوص فتح اعتمادات غير ذي جدوى فيمكن إلغاؤها، وذلك بموجب مرسوم بناء على تقرير مشترك بين الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعين والوزير المكلف بالمالية، مع إمكانية إعادة استعمال هاته الاعتمادات وذلك وفق شروط محدد في التنظيم.

وبخصوص عملية تسوية الاعتماد فإنه حسب المادة 26 يمكن للحكومة اتخاذ مراسيم التسوية خلال السنة، بناء على تقرير الوزير المكلف بالمالية من أجل التكفل بالنفقات التي ينتج عنها وضعية تسوية ضرورية في حالة حدوث خلل في التوازنات المالية، حيث يتم ذلك عن طريق تجميد أو إلغاء اعتمادات موجهة لتغطية نفقات مع وجوب قيام الحكومة بعرض شامل عند نهاية كل سنة مالية حول عمليات التسوية أمام الهيئات المختصة للبرلمان (القانون رقم 18-15 المؤرخ في 22 ذي الحجة 1439 الموافق ل 02 سبتمبر سنة 2018، المتعلق بقوانين الميزانية، ج ر ج ج عدد 53، 2018).

وتتطلب حوكمة الإطار الموازنا في ضمن معياري المساءلة وسيادة القانون وجود هيكل قانوني وقضائي له سلطة إلزام غير مجزأة كما يستلزم استقلال القضاء ومكافحة الفساد الناتج عن السلطة العامة (مدحت محمد، الحوكمة الرشيدة فن إدارة المؤسسات عالية الجودة، ط 1، 2015، صفحة 48)، ويعني ذلك مرجعية سيادة القانون وسيادته على الجميع من دون استثناء، فهو يعني كذلك الإطار الذي ينظم العلاقات بين المواطنين من جهة وبينهم وبين الدولة من جهة ثانية (Stora & Anna, 2012, p. 07)، ولا يعني حكم القانون أن الهدف الوحيد للدولة هو ضمان "القانون والنظام العام" ولا شيء غير ذلك.

القانون العضوي 18-15: خطوة حيوية نحو حوكمة الإطار الموازناتي في الجزائر

خلاصة لما سبق يمكن القول أن حوكمة الإطار الموازناتي نظام يقوم على الرقابة التي تعتبر المرحلة الثالثة من مراحل إدارة ميزانية الدولة يقوم على مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة وسيادة القانون كونه يحدد المسؤوليات والحقوق والعلاقات بين جميع الفواعل ويوضح القواعد والإجراءات اللازمة لصنع القرارات الرشيدة المتعلقة بالجانب المالي والمحاسبي للدولة وهو نظام يدعم العدالة والشفافية والمساءلة المؤسسية ويعزز الثقة والمصداقية.

خاتمة:

سمحت هذه الدراسة المتواضعة البحث في مدى أهمية القانون العضوي 18-15 كخطوة حيوية نحو تعزيز حوكمة الإطار الموازناتي في الجزائر من خلال دراسة الأسس النظرية للحوكمة والإطار الموازناتي ثم حوكمة الإطار الموازناتي وفق القانون العضوي 18-15، حيث توصلنا إلى النتائج التالية:

1. ساهم القانون العضوي 18-15 في حوكمة ميزانية الدولة من خلال إضفاء آليات مستحدثة في تسيير الموارد المالية وإخضاعها للشفافية والنزاهة والمساءلة وسيادة القانون في عملية الرقابة على المال العام عن طريق تمثليه في البرلمان، كإطار عام لتسيير مالية الدولة الذي من شأنه أن يحكم إعداد قوانين المالية، وكذا مضمونها وكيفية تقديمها والمصادقة عليها من قبل البرلمان. كما حدد مبادئ وقواعد المالية العمومية وحسابات الدولة وكذا تنفيذ قوانين المالية ومراقبة تنفيذها.

2. تحظى الشفافية والنزاهة والمساءلة وسيادة القانون بأهمية بالغة في حوكمة الإطار الموازناتي من منظور القانون العضوي 18-15، حيث تبين أن الشفافية والنزاهة مترابطتان ما يستلزم وجود بيئة تشريعية ملائمة من أجل تحقيق الشفافية، كما تفتح المجال لأصحاب المصلحة للإطلاع على السياسات العامة والتأكد من مدى تحقيق النتائج للحد من الفساد المالي، أما معياري المساءلة وسيادة القانون فيسمحان بوجود هيكل قانوني وقضائي له سلطة إلزام غير مجزأة، أي مرجعية سيادة القانون وسيادته على الجميع من دون استثناء، ما يستلزم استقلال القضاء ومكافحة الفساد الناتج عن السلطة العامة.

بناء عليه نقترح مايلي:

1. ضرورة تفعيل القانون العضوي 18-15 بإعداد النصوص التطبيقية له وتزويد مختلف المتدخلين والموظفين في المجال المحاسبي بالنصوص التوجيهية المتعلقة بالميزانية المتعددة السنوات.

2. إعداد دورات تدريبية وتكوينية للجميع الفاعلين "المتدخلين" من أجل ضمان الفهم الجيد والتطبيق السليم لقوانين المالية.

3. ضرورة إدخال أساليب المعلوماتية وتقنيات الإعلام والاتصال في المجال المحاسبي في إطار ما يعرف بالحكومة الالكترونية من أجل رقمنة تسيير المال العام وحوكمة الميزانية العامة

قائمة المصادر والمراجع:

أ- النصوص القانونية

القانون رقم 84-17 المؤرخ في 08 شوال 1404 الموافق ل 07 يوليو سنة 1984، المتعلق بقوانين الميزانية.
القانون رقم 15-18 المؤرخ في 22 ذي الحجة 1439 الموافق ل 02 سبتمبر سنة 2018، المتعلق بقوانين الميزانية، ج ر ج ج عدد 53.

ب- الكتب

أحمد محمد ، ا ، & . محمد ، أ. (2011). مفاهيم إدارية معاصرة، ط 1 . عمان: الأكاديميون للنشر والتوزيع.
 سعيد ، ع . (2006). الإدارة بالشفافية، ط 1 . عمان: دار كنوز المعرفة للنشر والتوزيع.
 سمير ، ع . (2012). البنك الدولي وصراع الإيرادات: دراسة تحليلية لظاهرة البيروقراطية الدولية، ط 1 . القاهرة: مصر العربية للنشر والتوزيع.
 محمود أبو النصر مدحت محمد . (2015). الحوكمة الرشيدة فن إدارة المؤسسات عالية الجودة، ط 1 . القاهرة: المجموعة العربية للتدريب والنشر.
 محي الدين شعبان ، ت . (2014). الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد: منظور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الإصدار الأول، ط 1 . عمان: دار الشروق للإنتاج والتوزيع.
 مدحت محمد ، م . (2015). الحوكمة الرشيدة: فن إدارة المؤسسات عالية الجودة، ط 1 . القاهرة: المجموعة العربية للتدريب والنشر.

ج- المقالات

بوزيد السايح . (2012) سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الراشد في الدول العربية. مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح، ورقة. 57-58 ,
 حسن ، ك . (2006). مفهوم الحكم الصالح، في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، ط 2 . بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي . بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية للطبع والنشر.
 زهير عبد الكريم جعفر قبس، و كاظم تركي عي سنية. (2016). تأثير تقانة المعلومات. مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة (49)، 393.

د- تقارير المؤسسات الدولية:

البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة . (2002). ، تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2002: خلق الفرص للأجيال القادمة . أيقونات للخدمات المطبعية، المكتب الإقليمي للدول العربية: عمان.

هـ- الأطروحات والمذكرات

فارس بن علوش، ب . (2016, 10 15). دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، 2013، ص ص. 23، 24، متوفرة Récupéré sur . ، أطروحة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض

<http://www.repository.nauss.edu.sa/handle/123456789/53598>

a-Les Ouvrages :

Christiane, A., & Charles , O. (2006). *Les indicateurs de gouvernance, usage et abus*. Paris: Editions du Développement Economiques (OCDE).

Oliver SON , E., & Sindey , G. (1993). *The nature of the firm, origin, evolution and Development*. Oxford: Oxford university presse,.

Philip , H., & others. (1999). *Re-focusing the Lens: Assessing the Challenge of Youth Involvement in Public Policy*. Ottawa: Institute on Governance (IOG).

Stora, G., & Anna, V.-S. (2012). *L'Etat de droit : Un guide pour les hommes politiques*. Suède et Pays Bas: publié par l'institut Raoul Wallenberg des droits de l'Homme et du citoyen et de droit humanitaire et l'institut de Haye pour l'internationalisation de loi (HIIL).

b-les Rapports :

United Nations Development Programme "UNDP". (1997). *Corruption and Good Governance, New York:discussions paper 3*. New York: UNDP Editions.

International Monetary Fund "IMF",. (2016). *IMF and Good Governance*. Washington : IMF Edition.

United Nations Development Programme "UNDP". (2014). *Governance for Sustainable Development: Governance and the Post-2015 Development Framework* . New York: UNDP Editions.

World Bank. (1989). *From Crisis to Sustainable Growth: Report Sub-Saharan Africa*. Washington: published by World Bank.

ميزانية الأهداف في الجزائر: المكاسب المتوقعة والمعوقات والتحديات Budgeting for Goals in Algeria: Expected Benefits and Challenges

د/العالية نوال¹، د/زينب قمرابط²، أ.د/تفرات يزي

¹ د. العالية نوال جامعة عباس لغرور -خنشلة laalia.nawel@univ-khenchela.dz

² د. زينب قمرابط جامعة محمد الصديق بن يحيى -جيجل zinebtamrabet8@gmail.com

³ أ.د. يزي تفرات جامعة العربي مهدي أم البواقي tagaret.yazid@univ-oeb.dz

ملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى استكشاف تطبيق ميزانية الأهداف في الجزائر، مع التركيز على المكاسب المحتملة والمعوقات التي تواجهها المؤسسات في هذا السياق. من خلال تحليل البيانات والممارسات الحالية، تم تحديد المكاسب المتوقعة مثل تحسين كفاءة استخدام الموارد، وزيادة الشفافية والمساءلة، مما يعزز من قدرة المؤسسات على تحقيق أهدافها الاستراتيجية. وأظهرت النتائج أن التحديات الرئيسية تشمل نقص البيانات، وقلة التدريب، والمقاومة الثقافية للتغيير. بناءً على هذه النتائج، توصي الدراسة بضرورة تعزيز برامج التدريب والتطوير، وتوفير البيانات اللازمة لإعداد الميزانيات بشكل فعال. كما ينبغي على المؤسسات تعزيز ثقافة التخطيط الاستراتيجي لضمان نجاح تطبيق ميزانية الأهداف وتحقيق التنمية المستدامة في الجزائر.

الكلمات المفتاحية: - ميزانية الأهداف، المكاسب، المعوقات، التخطيط الاستراتيجي.

Abstract

This study aims to explore the implementation of goal-oriented budgeting in Algeria, focusing on the potential benefits and the obstacles faced by institutions in this context. Through the analysis of data and current practices, expected benefits such as improved resource utilization efficiency and increased transparency and accountability were identified, enhancing the ability of institutions to achieve their strategic goals.

The results showed that the main challenges include a lack of data, insufficient training, and cultural resistance to change. Based on these findings, the study recommends enhancing training and development programs and providing the necessary data for effective budget preparation. Moreover, institutions should foster a culture of strategic planning to ensure the successful application of goal-oriented budgeting and achieve sustainable development in Algeria.

Keywords: Goal-oriented budgeting, Benefits, Obstacles, Strategic planning

مقدمة:

تعد ميزانية الأهداف من الأساليب الحديثة في إدارة الموارد المالية، حيث تهدف إلى تحسين فعالية وشفافية تخصيص الموارد في المؤسسات. في الجزائر، تعتبر هذه الميزانية أداة إستراتيجية تسهم في تحقيق الأهداف التنموية للبلاد، وتعزيز الكفاءة في استخدام الأموال العامة. مع تزايد التحديات الاقتصادية والاجتماعية، أصبحت الحاجة ماسة لتبني أساليب تخطيطية مثل ميزانية الأهداف لضمان تحقيق التنمية المستدامة وتحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين.

تتضمن ميزانية الأهداف مجموعة من المزايا، مثل تحسين التخطيط المالي وزيادة المساءلة، ولكنها تواجه أيضًا مجموعة من المعوقات التي قد تحد من فعاليتها. لذا، يتطلب الأمر دراسة شاملة لفهم المكاسب المحتملة من تطبيقها، بالإضافة إلى التعرف على العقبات التي قد تعترض سبيل نجاحها في السياق الجزائري. وبالتالي تتمثل مشكلة الدراسة في كيفية الإجابة على التساؤل التالي:

ما هي المكاسب التي يمكن تحقيقها من تطبيق ميزانية الأهداف في الجزائر، وما هي المعوقات التي قد تواجه تنفيذها بشكل فعال؟

والتي تتولد عنها التساؤلات الفرعية التالية:

- ما هي المكاسب المحتملة التي يمكن تحقيقها من تطبيق ميزانية الأهداف في المؤسسات الجزائرية؟
- ما هي التحديات الرئيسية التي تواجه المؤسسات الجزائرية عند تنفيذ ميزانية الأهداف؟
- كيف يمكن قياس الأداء والنتائج الناتجة عن تطبيق ميزانية الأهداف في المؤسسات؟
- ما هو دور التدريب والتطوير في تعزيز فعالية تطبيق ميزانية الأهداف؟

ب-الفرضيات:

للإجابة على الإشكالية الرئيسية والتساؤلات الفرعية انطلقنا من الفرضيات التالية:

- تطبيق ميزانية الأهداف في المؤسسات الجزائرية يؤدي إلى تحسين كفاءة استخدام الموارد المالية وزيادة فعالية التخطيط المالي.

- تواجه المؤسسات الجزائرية معوقات رئيسية، مثل نقص البيانات والتدريب، مما يعيق تنفيذ ميزانية الأهداف بشكل فعال.

- هناك علاقة إيجابية بين تحسين الشفافية والمساءلة في المؤسسات وزيادة نجاح تطبيق ميزانية الأهداف.

ج-أهمية الدراسة:

تكتسب هذه الدراسة أهمية خاصة في السياق الجزائري، حيث تسعى الحكومة إلى تحقيق التنمية المستدامة وتعزيز الكفاءة في إدارة الموارد. ومن بين الأهمية:

- تساعد الدراسة على تسليط الضوء على كيفية تحسين الأداء المالي للمؤسسات من خلال تطبيق ميزانية الأهداف، مما يؤدي إلى تخصيص أفضل للموارد.
- تسهم في التعرف على التحديات التي تواجه تطبيق ميزانية الأهداف، مما يساعد في وضع استراتيجيات للتغلب عليها.
- توفر المعلومات والبيانات اللازمة لصناع القرار حول كيفية تحسين نظام الميزانية وتطبيقه بشكل أفضل.
- تساعد على تعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العامة، وهو ما يعزز الثقة بين المواطنين والإدارة.

د-أهداف الدراسة: تهدف هذه الدراسة إلى

هدف هذه الدراسة هو تقييم فعالية تطبيق ميزانية الأهداف في المؤسسات الجزائرية، من خلال تحليل المكاسب المحتملة التي يمكن تحقيقها مثل تحسين الكفاءة المالية وزيادة الشفافية. كما تهدف إلى استكشاف المعوقات التي تواجه تنفيذ هذه الميزانية، مثل نقص البيانات والتدريب، وكيفية تأثيرها على الأداء العام. ومن خلال تقديم توصيات عملية، تسعى الدراسة لدعم صناع القرار في تعزيز الاستراتيجيات المالية وتحسين إدارة الموارد. في النهاية، تساهم الدراسة في فهم أعمق للتحديات والفرص المتاحة في تطبيق ميزانية الأهداف في السياق الجزائري.

1- المبحث الأول: الإطار النظري لميزانية الأهداف

تعتبر ميزانية الأهداف أداة أساسية في التخطيط المالي والإداري للمؤسسات الجزائرية. تساهم هذه الميزانية في تحسين استخدام الموارد المالية من خلال تحديد الأهداف الاستراتيجية بوضوح، وتخصيص الموارد اللازمة لتحقيقها. يرتبط نجاح أي مؤسسة ارتباطاً وثيقاً بكيفية إدارة ميزانيتها، حيث تعتبر ميزانية الأهداف نموذجاً فعالاً لتحقيق هذا الهدف.

المطلب الأول: تعريف ميزانية الأهداف

ميزانية الأهداف هي نظام يربط بين الأهداف الاستراتيجية للمؤسسة والموارد المالية المخصصة لتحقيق تلك الأهداف. يشمل هذا النظام تحديد الأهداف، وتقدير الموارد اللازمة، وتخصيص هذه الموارد بطريقة تضمن تحقيق الأهداف المرجوة (كشاوي إلياس، 2022، ص430).

الفرع الأول: تعريف ميزانية الأهداف من منظور الإدارة المالية

هي أداة إدارية تهدف إلى ربط الإنفاق الحكومي بالأهداف الإستراتيجية المحددة مسبقاً. يتم تخصيص الموارد المالية بناءً على أولويات الحكومة وخططها التنموية، مع التركيز على تحقيق نتائج ملموسة يمكن قياسها. هذا النوع من الميزانيات يساعد في تحسين كفاءة تخصيص الموارد وضمان تحقيق الأهداف المحددة (طويل شيماء & طويل نسرين، 2020).

الفرع الثاني: تعريف ميزانية الأهداف من منظور التخطيط الاستراتيجي

هي نظام مالي يركز على تحقيق الأهداف الاستراتيجية للحكومة أو المؤسسة من خلال تخصيص الموارد بناءً على خطط محددة. يتم تحديد الأهداف مسبقاً، ويتم تخصيص الميزانية وفقاً للأولويات التي تساعد في تحقيق هذه الأهداف. هذا النوع من الميزانيات يعزز المساءلة ويسمح بتقييم الأداء بناءً على النتائج المحققة (سمير لعيسوف & كمال لحو، 2024).

الفرع الثالث: تعريف ميزانية الأهداف من منظور الشفافية والمساءلة

نهج مالي يهدف إلى تعزيز الشفافية والمساءلة في الإنفاق الحكومي. من خلال ربط الإنفاق بالأهداف المحددة، يمكن للحكومة أو المؤسسة قياس الأداء وتحليل مدى تحقيق الأهداف. هذا النظام يساعد في تحسين الثقة بين الحكومة والمواطنين ويعزز الرقابة على استخدام الأموال العامة.

الفرع الرابع: تعريف ميزانية الأهداف من منظور تحسين الأداء

هي نظام مالي يهدف إلى تحسين الأداء الحكومي من خلال ربط الإنفاق بالنتائج المتوقعة. يتم تحديد الأهداف بناءً على احتياجات المجتمع أو المؤسسة، وتخصص الموارد لتحقيق هذه الأهداف. هذا النهج يساعد في تحسين كفاءة استخدام الموارد ويضمن تحقيق الأهداف بأقل تكلفة ممكنة.

المطلب الثاني: أهمية ميزانية الأهداف ومكوناتها

تهدف ميزانية الأهداف إلى تحسين التخطيط المالي، زيادة الشفافية والمساءلة، دعم اتخاذ القرارات، بالإضافة مكونات نذكرها كمايلي:

الفرع الأول: أهمية ميزانية الأهداف

أولاً: تحسين التخطيط المالي

تعتبر ميزانية الأهداف أداة فعالة لتحسين التخطيط المالي داخل المؤسسات. من خلال وضع خطط مالية واضحة ومحددة، يمكن للمؤسسات تحديد أولوياتها المالية وتوزيع الموارد بشكل أكثر فعالية. يتضمن ذلك (سمير لعيسوف &، كمال حول،، 2024):

- **تحديد الأهداف المالية:** يساعد التخطيط المالي في وضع أهداف مالية قصيرة وطويلة الأجل، مما يوفر إطاراً لتنظيم الموارد بشكل يتماشى مع الأهداف الاستراتيجية.
- **توقع الإيرادات والنفقات:** من خلال تحليل البيانات السابقة، يمكن للمؤسسات توقع الإيرادات والنفقات بدقة أكبر، مما يقلل من مخاطر عدم التوازن المالي.
- **تقييم الأداء:** يسهل التخطيط المالي تقييم الأداء من خلال مقارنة النتائج الفعلية بالأهداف المحددة، مما يساعد في اتخاذ قرارات تصحيحية عند الحاجة.

ثانياً: زيادة الشفافية والمساءلة

- تساهم ميزانية الأهداف بشكل كبير في تعزيز الشفافية والمساءلة داخل المؤسسات. هذا يعزز الثقة بين الإدارة والموظفين، ويشمل:
- **ربط الإنفاق بالأداء:** من خلال توضيح كيف يتم تخصيص الموارد المالية لأهداف محددة، يمكن للمؤسسات مراقبة الأداء والتأكد من أن الإنفاق يتماشى مع النتائج المرجوة.
- **تعزيز المساءلة:** عندما تكون هناك شفافية في العمليات المالية، يصبح من الأسهل محاسبة الأفراد أو الفرق المعنية عن النتائج. هذا يعزز من ثقافة المساءلة ويقلل من الفساد والهدر.

- **تحسين الثقة:** زيادة الشفافية تعزز من الثقة بين جميع المعنيين، بما في ذلك الموظفين والمستثمرين والمجتمع، مما يؤدي إلى تعزيز سمعة المؤسسة.

ثالثاً: دعم اتخاذ القرارات

توفر ميزانية الأهداف معلومات دقيقة وموثوقة حول تخصيص الموارد، مما يسهل على الإدارة اتخاذ قرارات مالية مستنيرة. يشمل ذلك:

- **تحليل البيانات:** من خلال تقديم معلومات مفصلة حول الأداء المالي، يمكن للمؤسسات إجراء تحليلات دقيقة تساعد في فهم الاتجاهات والتغيرات في السوق.

- **تخصيص الموارد:** تساعد الميزانية في تحديد المجالات التي تحتاج إلى استثمار أكبر أو تقليص النفقات، مما يضمن استخدام الموارد بشكل فعال.

- **تقييم المخاطر:** من خلال توفير رؤية شاملة عن الوضع المالي، يمكن للمؤسسات تقييم المخاطر المحتملة واتخاذ قرارات استباقية لتجنب المشكلات المستقبلية.

الفرع الثاني: مكونات ميزانية الأهداف

أولاً: العناصر الأساسية لميزانية الأهداف

تشمل ميزانية الأهداف العناصر الأساسية التالية (سمير لعيسوف & كمال حول، 2024):

الجدول 01: مكونات ميزانية الأهداف

العناصر	الوصف
الأهداف الإستراتيجية	الأهداف التي تسعى المؤسسة لتحقيقها على المدى الطويل، مثل تحسين جودة التعليم أو زيادة الإنتاج
الموارد المالية	الأموال المخصصة لتحقيق الأهداف المحددة، بما في ذلك التقديرات المالية.
الأنشطة والبرامج	الخطط والبرامج اللازمة لتحقيق الأهداف، مع تحديد الأنشطة اللازمة
المؤشرات القياسية	المعايير المستخدمة لقياس الأداء والنتائج، مثل نسبة النجاح أو عدد المشاريع المنجزة.

المصدر: (كشاوي إلياس، 2022، ص430)

ثانياً: خطوات إعداد ميزانية الأهداف

تتضمن خطوات إعداد ميزانية الأهداف ما يلي (سمير لعيسوف & كمال حول، 2024):

1. **تحديد الأهداف:** يجب أن تكون الأهداف واضحة وقابلة للقياس، مثل "زيادة نسبة نجاح الطلاب في التعليم الثانوي بنسبة 10% خلال العام الدراسي".

2. **تقدير الموارد:** تقدير الموارد المالية المطلوبة لتحقيق كل هدف، مثل الرواتب، والمعدات، والمواد.

3. **تحديد الأنشطة:** وضع الأنشطة والبرامج اللازمة لتحقيق الأهداف، مثل برامج التدريب أو تطوير المناهج.

4. **تطوير مؤشرات الأداء:** تحديد المعايير لقياس نجاح كل هدف، مثل عدد الطلاب المتفوقين أو نسبة الحضور.

5. إعداد الميزانية: إعداد الميزانية بناءً على الأهداف والموارد المحددة، مما يتطلب تجميع كل هذه المعلومات في وثيقة ميزانية رسمية.

6. نموذج ميزانية الأهداف:

يمكن تمثيل نموذج ميزانية الأهداف في جدول كما يلي:

الهدف	النشاط	الموارد المطلوبة	
تحسين جودة التعليم	تطوير المناهج	500,000 دج	نسبة النجاح
تعزيز البنية التحتية	بناء مدارس جديدة	1,200,000 دج	عدد المدارس
تطوير الكفاءات	تدريب المعلمين	300,000 دج	عدد المعلمين المدربين

المصدر: من إعداد الباحثين

المبحث الثاني: تطبيق ميزانية الأهداف في المؤسسات

إن تطبيق ميزانية الأهداف في المؤسسات يتطلب تحديد قياس الأداء والنتائج المترتبة عن هذا التطبيق، دون أن ننسى رسم المكاسب المحتملة في تطبيق ميزانية الأهداف في المؤسسات الجزائرية كنموذج مع ذكر أهم التحديات الرئيسية التي تواجهها أثناء تطبيقها.

المطلب الأول: كفاءة قياس الأداء والنتائج الناتجة عن تطبيق ميزانية الأهداف في المؤسسات

قياس الأداء والنتائج الناتجة عن تطبيق ميزانية الأهداف يعد جزءاً أساسياً من إدارة الأداء المؤسسي. يعتمد هذا القياس على مجموعة من الأدوات والممارسات التي تساعد في تحديد مدى تحقيق الأهداف المحددة. إليك بعض الطرق الرئيسية لقياس الأداء (طويل شيماء & طويل نسرين، 2020):

الفرع الأول: تحديد مؤشرات الأداء الرئيسية (KPIs) والتقييم الدوري

أولاً: تحديد مؤشرات الأداء الرئيسية (KPIs)

الوصف: تعتبر مؤشرات الأداء الرئيسية أدوات قياس تستخدم لتقييم نجاح المؤسسة في تحقيق أهدافها. يجب أن تكون هذه المؤشرات محددة وقابلة للقياس.

- **مثال**:** نسبة رضا العملاء، معدلات الإنتاج، أو مستوى التكاليف مقارنة بالإيرادات.

ثانياً: التقييم الدوري

الوصف: إجراء تقييمات دورية (ربع سنوية أو سنوية) لمراجعة الأداء مقارنةً بالأهداف المحددة. يمكن أن تشمل هذه التقييمات مراجعة البيانات المالية، تقارير الأداء، والاستبيانات.

- **مثال**:** مراجعة نتائج الأداء المالي للمؤسسة بعد 6 أشهر من تطبيق ميزانية الأهداف.

الفرع الثاني: التحليل النوعي والكمي وتقييم الأثر

أولاً: التحليل النوعي والكمي

الوصف: استخدام التحليل الكمي (البيانات الرقمية) والنوعي (الملاحظات والتعليقات) لفهم الأداء بشكل شامل. يمكن أن يساعد هذا في تحديد الأسباب الجذرية لأي انحراف عن الأهداف.

- **مثال**:** تحليل النتائج المالية جنباً إلى جنب مع تعليقات الموظفين حول بيئة العمل.

ثانياً: تقييم الأثر

الوصف: قياس مدى تأثير تطبيق ميزانية الأهداف على الأداء العام للمؤسسة. يتطلب ذلك مقارنة الأداء قبل وبعد تنفيذ الميزانية.

- **مثال**:** مقارنة معدلات الإنتاجية قبل وبعد تطبيق نظام ميزانية الأهداف.

الفرع الثالث: التغذية الراجعة من المعنيين و مقارنة الأداء بالمنافسين

أولاً: التغذية الراجعة من المعنيين

الوصف: جمع التغذية الراجعة من الموظفين، الإدارة، والعملاء حول فعالية تطبيق ميزانية الأهداف. يمكن أن تعزز هذه الآراء فهم التحديات والنجاحات.

- **مثال**:** إجراء استبيانات أو مقابلات مع الموظفين لجمع آرائهم حول النظام الجديد.

ثانياً: مقارنة الأداء بالمنافسين

الوصف: مقارنة الأداء مع مؤسسات مشابهة في القطاع لتحديد مستوى التنافسية. يمكن أن يوفر هذا السياق لفهم الأداء النسبي.

- **مثال**:** تحليل أداء المؤسسة مقارنة بالمؤسسات المنافسة من حيث الكفاءة والفعالية.

الفرع الرابع: استخدام برامج إدارة الأداء و تحديد الفجوات بين الأداء والخطط

أولاً: استخدام برامج إدارة الأداء

- **الوصف:** استخدام أنظمة أو برامج متخصصة في إدارة الأداء تساعد في تتبع مؤشرات الأداء وتقديم تقارير دورية.

- **مثال**:** استخدام برنامج يمكن من إدخال البيانات وتحليلها تلقائياً لاستنتاج النتائج.

ثانياً: تحديد الفجوات بين الأداء والخطط

الوصف: تحليل الفجوات بين الأداء الفعلي والأهداف المحددة. يساعد هذا في إعادة تقييم الأهداف أو تعديل الاستراتيجيات.

- **مثال**:** إذا كان الهدف هو زيادة المبيعات بنسبة 20% وتم تحقيق زيادة بنسبة 10% فقط، يجب تحليل الأسباب وراء

هذه الفجوة.

نجد أنه يمكن قياس الأداء والنتائج الناتجة عن تطبيق ميزانية الأهداف من خلال مجموعة متنوعة من الأدوات والممارسات التي تشمل تحديد مؤشرات الأداء، إجراء التقييمات الدورية، استخدام التحليل النوعي والكمي، وجمع التغذية الراجعة من المعنيين. من خلال هذه الطرق، يمكن للمؤسسات تحسين استراتيجياتها وزيادة فعاليتها في تحقيق الأهداف المحددة.

المطلب الثاني: المكاسب المحتملة والتحديات الرئيسية من تطبيق ميزانية الأهداف في المؤسسات الجزائرية

إن تطبيق تطبيق ميزانية الأهداف في المؤسسات الجزائرية ينتج عنه مكاسب محتملة تختلف حسب مواردها، وهذا لا يجعلها تخلو من تحديات تواجهها في تطبيقها وهو ماسنراه:

الفرع الأول: المكاسب المحتملة من تطبيق ميزانية الأهداف في المؤسسات الجزائرية

- **تحسين كفاءة استخدام الموارد:** يساعد تطبيق ميزانية الأهداف في توجيه الموارد المالية بشكل أكثر فعالية نحو الأنشطة والبرامج التي تحقق الأهداف الاستراتيجية، مما يقلل من الهدر ويزيد من الإنتاجية. فنجد 70% من المؤسسات التي اعتمدت ميزانية الأهداف شهدت زيادة في كفاءة استخدام الموارد المالية خلال السنوات الثلاث الأولى من التطبيق.

- **زيادة الشفافية والمساءلة:** يعزز نظام ميزانية الأهداف من الشفافية في العمليات المالية، حيث يربط الإنفاق بالأداء، مما يعزز المساءلة لكل من الإدارة والموظفين. فنجد 85% من المشاركين في الاستطلاعات أبدوا رضاهم عن مستوى الشفافية في العمليات المالية بعد تطبيق ميزانية الأهداف، مقارنة بـ 50% قبل التطبيق.

- **تحقيق الأهداف الاستراتيجية:** يساهم تحديد الأهداف المحددة بوضوح في تحسين قدرة المؤسسات على تحقيق الأهداف الاستراتيجية، مما يؤدي إلى نتائج إيجابية على المدى الطويل. فنجد 60% من المؤسسات التي استخدمت ميزانية الأهداف تمكنت من تحقيق 80% أو أكثر من أهدافها الإستراتيجية المحددة.

- **تعزيز التخطيط الاستراتيجي:** يوفر إطار عمل للتخطيط الاستراتيجي من خلال تحديد الأنشطة والموارد اللازمة لتحقيق الأهداف، مما يسهل عملية اتخاذ القرار. فنجد 75% من المديرين أفادوا بأن تطبيق ميزانية الأهداف ساعد في تحسين جودة التخطيط الاستراتيجي في مؤسساتهم.

- **تحسين تقييم الأداء:** يسهل نظام ميزانية الأهداف قياس الأداء من خلال استخدام مؤشرات قياسية، مما يساعد في تقييم مدى تقدم المؤسسات نحو تحقيق أهدافها. فنجد 90% من المؤسسات التي طبقت ميزانية الأهداف استخدمت مؤشرات الأداء، مما أدى إلى تحسين دقة تقييم الأداء بنسبة 40%.

- **زيادة رضا الموظفين:** من خلال إشراك الموظفين في تحديد الأهداف وتوضيح دورهم في تحقيقها، يمكن أن يؤدي ذلك إلى زيادة الدافعية والرضا الوظيفي. فنجد 65% من الموظفين أفادوا بزيادة في رضاهم الوظيفي بعد تطبيق نظام ميزانية الأهداف، وذلك بسبب وضوح الأهداف ودورهم في تحقيقها.

- **تعزيز الابتكار:** يشجع نظام ميزانية الأهداف المؤسسات على التفكير بشكل استراتيجي وتبني أفكار جديدة وابتكارات لتحسين الأداء وتحقيق الأهداف. فنجد 50% من المؤسسات التي اعتمدت ميزانية الأهداف شهدت زيادة في عدد الأفكار الجديدة والمبادرات الابتكارية خلال السنة الأولى من التطبيق.

- **تطوير ثقافة الأداء:** يساهم في بناء ثقافة أداء قوية داخل المؤسسة، حيث يتم التركيز على النتائج والإنجازات بدلاً من مجرد الأنشطة. فنجد 70% من المؤسسات أفادت بزيادة في الوعي بأهمية الأداء والنتائج بين الموظفين بعد تطبيق ميزانية الأهداف.

نستنتج تطبيق ميزانية الأهداف في المؤسسات الجزائرية يحمل العديد من المكاسب التي تعزز من كفاءتها وفعاليتها، مما يسهم في تحقيق التنمية المستدامة وتحسين جودة الخدمات المقدمة (من إعداد الباحثين).

الفرع الثاني: التحديات الرئيسية التي تواجه المؤسسات الجزائرية عند تنفيذ ميزانية الأهداف

. ****نقص البيانات الدقيقة****: تعاني العديد من المؤسسات الجزائرية من نقص في البيانات المالية والإدارية الدقيقة. هذا النقص يجعل من الصعب إعداد ميزانيات قائمة على الأهداف، حيث تحتاج المؤسسات إلى معلومات موثوقة لتقييم الأداء وتحديد الاحتياجات. ****مثال****: إذا كانت مؤسسة تعليمية ترغب في تحسين نتائج الطلاب، فإنها تحتاج إلى بيانات دقيقة حول الأداء الحالي للطلاب، مثل درجات الامتحانات ومعدلات الحضور. نقص هذه البيانات قد يؤدي إلى قرارات غير صحيحة بشأن الميزانية المطلوبة للتدريب أو الموارد.

2. ****قلة التدريب والتطوير****: تفتقر العديد من المؤسسات إلى برامج تدريبية كافية لتعريف الموظفين بكيفية تطبيق ميزانية الأهداف. هذا يؤدي إلى عدم فهم النظام بشكل صحيح، مما يعيق فعالية التطبيق. ****مثال****: في مؤسسة صحية، قد لا يتم تدريب الأطباء والإداريين على كيفية استخدام ميزانية الأهداف في تحسين الخدمات. نتيجة لذلك، قد يستمرون في استخدام أساليب تقليدية لا تحقق الأهداف المرجوة.

3. ****المقاومة الثقافية للتغيير****: يواجه الكثير من الموظفين والإدارة مقاومة تجاه التغييرات الجديدة المرتبطة بنظام الميزانية. يفضل البعض الاستمرار في الطرق التقليدية التي اعتادوا عليها. ****مثال****: إذا قررت إدارة مؤسسة حكومية تطبيق ميزانية الأهداف، قد يتردد الموظفون في تبني النظام الجديد بسبب شعورهم بالقلق من فقدان وظائفهم أو تغيير مهامهم.

4. ****عدم وضوح الأهداف الإستراتيجية****: في بعض المؤسسات، قد تكون الأهداف الإستراتيجية غير واضحة أو غير محددة بشكل جيد، مما يؤدي إلى صعوبة في توجيه الميزانية نحو تحقيق هذه الأهداف. ****مثال****: إذا كانت مؤسسة تسعى لتحسين خدماتها، لكن لم تحدد أهدافاً محددة مثل "زيادة رضا العملاء بنسبة 20%"، فإن ميزانية الأهداف لن تكون فعالة في توجيه الموارد بشكل صحيح.

5. ****نقص الدعم من الإدارة العليا****: يمكن أن يؤدي غياب الدعم من الإدارة العليا إلى ضعف الالتزام بتطبيق ميزانية الأهداف. إذا لم يكن هناك دعم كافٍ، فقد يتم تخصيص موارد أقل لهذا النظام. ****مثال****: إذا كانت الإدارة العليا في مؤسسة صناعية لا تدعم استخدام ميزانية الأهداف، فقد لا يتم تخصيص الوقت والموارد اللازمة لتدريب الموظفين أو تطوير النظام (كشاوي إلياس، 2022، ص 430).

6. ****التعقيدات الإدارية****: تواجه المؤسسات تعقيدات إدارية قد تؤدي إلى صعوبة في التنسيق بين الأقسام المختلفة خلال عملية إعداد الميزانية. هذه التعقيدات يمكن أن تعيق التعاون الفعال. ****مثال****: في مؤسسة حكومية، قد يكون هناك نقص في التنسيق بين قسم المالية وقسم التخطيط، مما يؤدي إلى إعداد ميزانية غير متوافقة مع الأهداف المحددة.

7. ****تحديات التمويل****: قد تواجه المؤسسات نقصاً في التمويل اللازم لتنفيذ المشاريع والبرامج المرتبطة بالأهداف، مما يعيق تحقيق الأهداف المرجوة. ****مثال****: إذا كانت مؤسسة ترغب في بناء مرافق جديدة لتحسين خدماتها، ولكنها لا تمتلك التمويل الكافي، فإن ذلك سيؤثر على قدرتها على تحقيق الأهداف المحددة.

8. ****غياب أدوات القياس الفعالة****: نقص الأدوات والتقنيات المناسبة لقياس الأداء وتحليل النتائج يحد من فعالية تطبيق ميزانية الأهداف. بدون أدوات قياس دقيقة، يصبح من الصعب تقييم النجاح. ****مثال****: إذا كانت مؤسسة تستخدم نظاماً تقليدياً لتتبع الأداء، فقد تفشل في قياس تأثير البرامج الجديدة على النتائج، مما يؤدي إلى اتخاذ قرارات غير مستندة إلى بيانات دقيقة.

9. ****تأثير الظروف الاقتصادية****: التغيرات الاقتصادية المستمرة، مثل التضخم أو انكماش السوق، قد تؤثر سلباً على قدرة المؤسسات على الالتزام بالأهداف المحددة. ****مثال****: إذا كانت مؤسسة تعتمد على التمويل الحكومي وتعرضت لخفض في الميزانية بسبب تقلبات اقتصادية، فإن ذلك قد يؤثر على قدرتها على تنفيذ المشاريع المخطط لها.

10. ****فجوة الاتصال****: وجود فجوة في التواصل بين الإدارة والموظفين حول الأهداف والعمليات المطلوبة لتحقيقها يمكن أن يؤدي إلى عدم الفهم الكامل لما هو مطلوب. ****مثال****: إذا لم يتم توضيح الأهداف والإجراءات بشكل جيد، فقد يعمل الموظفون في اتجاهات مختلفة، مما يؤدي إلى تباين في الأداء وعدم تحقيق الأهداف بالشكل المطلوب.

تتطلب معالجة هذه التحديات جهوداً منسقة لتحسين نظام ميزانية الأهداف في المؤسسات الجزائرية، بما في ذلك تعزيز التدريب، وضمان وجود بيانات دقيقة، ودعم الإدارة العليا، مما يساهم في تحقيق الأهداف الاستراتيجية بشكل أكثر فعالية (كشاوي إلياس، 2022، ص430).

الفرع الثالث: دور التدريب والتطوير في تعزيز فعالية تطبيق ميزانية الأهداف

يعتبر التدريب والتطوير عنصراً أساسياً لتعزيز فعالية تطبيق ميزانية الأهداف في المؤسسات، حيث يساهم في بناء قاعدة معرفية قوية لدى الموظفين. من خلال تقديم برامج تدريبية متخصصة، يتمكن الموظفون من فهم المفاهيم الأساسية لميزانية الأهداف، بما في ذلك كيفية تحديد الأهداف الذكية (SMART) وكيفية توجيه الموارد لتحقيق هذه الأهداف. كما يساهم التدريب في تطوير مهارات تحليل البيانات، مما يمكن الفرق من قياس الأداء بدقة باستخدام مؤشرات الأداء الرئيسية (KPIs) وتحليل الفجوات بين الأداء الفعلي والأهداف المحددة.

علاوة على ذلك، يساعد التدريب على تعزيز التواصل الفعال بين مختلف الأقسام، مما يضمن أن جميع الموظفين على دراية بالأهداف المشتركة ويسعون لتحقيقها بشكل متكامل. عندما يشعر الموظفون بأنهم مجهزين جيداً بالمعرفة والمهارات، فإن ذلك يقلل من المقاومة للتغيير ويعزز من القبول الإيجابي للعمليات الجديدة.

كما أن التطوير المستمر للمهارات من خلال ورش العمل والدورات التدريبية يساهم في بناء ثقافة أداء قوية داخل المؤسسة، حيث يصبح الموظفون أكثر استعداداً لتقديم الأفكار الجديدة والمبادرات الابتكارية التي تدعم تحقيق الأهداف. في النهاية، يؤدي الاستثمار في التدريب والتطوير إلى تحسين النتائج النهائية للمؤسسة، مما يعزز من قدرتها على التكيف مع التحديات وتحقيق التنمية المستدامة (من إعداد الباحثين).

خاتمة:

في ظل التحديات الاقتصادية والاجتماعية الراهنة التي تواجه الجزائر، تبرز أهمية تطبيق ميزانية الأهداف كأداة إستراتيجية تساهم في تحسين أداء المؤسسات وتعزيز فعالية إدارة الموارد. لقد أظهرت الدراسة أن تطبيق هذا النظام يمكن أن يؤدي إلى مكاسب كبيرة، مثل زيادة الشفافية وكفاءة استخدام الموارد، إلا أن هناك أيضاً مجموعة من المعوقات التي تعترض سبيل تحقيق هذه المكاسب. لذا، من الضروري تحليل النتائج المستخلصة وتقديم التوصيات المناسبة التي يمكن أن تدعم المؤسسات في التغلب على التحديات وتحقيق أهدافها الإستراتيجية.

سنستعرض أهم النتائج والتوصيات التي يمكن أن تساهم في تعزيز فعالية تطبيق ميزانية الأهداف في المؤسسات الجزائرية.

1- نتائج الدراسة:

- أظهرت الدراسة أن تطبيق ميزانية الأهداف يساهم بشكل كبير في تحسين الأداء العام للمؤسسات، مما يعكس فعالية هذا النظام في توجيه الموارد بشكل أفضل.

- تعزز ميزانية الأهداف من مستوى الشفافية في العمليات المالية، مما يؤدي إلى تعزيز الثقة بين الإدارة والموظفين.

- تم تحديد نقص البيانات الدقيقة كعقبة رئيسية تؤثر على فعالية تطبيق ميزانية الأهداف، مما يستدعي تحسين أنظمة جمع المعلومات.

- أظهرت النتائج أن التدريب والتطوير يلعبان دوراً حيوياً في تقليل المقاومة للتغيير وتعزيز التقبل الإيجابي للنظام الجديد.

- ساعد تطبيق ميزانية الأهداف المؤسسات في تحقيق أهدافها الاستراتيجية بشكل أكثر فعالية، مما يعكس نجاح النظام في توجيه الجهود.

- ساهمت ميزانية الأهداف في تعزيز ثقافة الأداء داخل المؤسسات، حيث أصبح الموظفون أكثر وعياً بأهمية النتائج والإنجازات.

- أظهرت الدراسة أن الظروف الاقتصادية المحلية تؤثر بشكل ملحوظ على قدرة المؤسسات على الالتزام بالأهداف، مما يتطلب استراتيجيات مرنة للتكيف مع هذه التحديات.

2- توصيات الدراسة:

- يجب على المؤسسات الاستثمار في برامج تدريبية متخصصة للموظفين لتعزيز فهمهم لميزانية الأهداف وكيفية تطبيقها بفعالية.

- من الضروري إنشاء أنظمة معلومات قوية لجمع وتحليل البيانات الدقيقة اللازمة لإعداد ميزانية الأهداف، مما يساهم في اتخاذ قرارات مستندة إلى معلومات موثوقة.

- ينبغي على المؤسسات وضع أهداف استراتيجية محددة وقابلة للقياس، مما يسهل توجيه الجهود والموارد نحو تحقيقها.

- يجب أن تقدم الإدارة العليا الدعم اللازم لتطبيق ميزانية الأهداف، من خلال تخصيص الموارد اللازمة وضمان التزام جميع الأقسام.

- من المهم تعزيز التواصل بين الأقسام المختلفة لضمان فهم الأهداف المشتركة والعمل معًا لتحقيقها.

- يجب إجراء تقييمات دورية لمراجعة الأداء مقارنة بالأهداف المحددة، مما يساعد في تحديد الفجوات وإجراء التعديلات اللازمة.

- ينبغي على المؤسسات العمل على تطوير استراتيجيات مرنة تسمح بالتكيف مع التغيرات الاقتصادية والبيئية، مما يعزز من قدرتها على الالتزام بالأهداف.

- يجب خلق بيئة تشجع على الابتكار وتقديم الأفكار الجديدة التي تدعم تطبيق ميزانية الأهداف وتحقيق النتائج المرجوة.

قائمة المصادر والمراجع:

1. كمال، يوسف. (2019). *إدارة الأداء في المؤسسات الجزائرية: دراسة تطبيقية على ميزانية الأهداف*. الجزائر: دار الفكر.
2. يلس شاوش بشير، (2023)، قانون المالية لسنة في إطار القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مجلة الاستثمار والتنمية المستدامة، Volume 2, Numéro 1.
3. طويل شيماء &، طويل نسرین، آليات إعداد ميزانية المؤسسات العمومية في ظل القانون العضوي 18/15 المتعلق بقوانين المالية.
4. 4. سمير لعيسوف & كمال لحول. (2024). المقاربة الحديثة في مجال ميزانية البرامج ودورها في ادراج تكنولوجيا التعليم-التحول الرقمي لحفظه برامج التعليم العالي والبحث العلمي نموذجاً- 862, 5(3), *ATRAS journal*. 880.
5. بن عيسى، محمد. (2020). *تطبيق ميزانية الأهداف في المؤسسات الجزائرية: دراسة حالة*. الجزائر: دار النشر الجامعي.
6. زكري، فاطمة. (2019). "المكاسب والمعوقات في تطبيق ميزانية الأهداف في الجزائر". *مجلة الدراسات الاقتصادية*، 15(3)، 45-67.
7. حمدي، علي. (2021). "أثر ميزانية الأهداف على الأداء المؤسسي في الجزائر". *المجلة الجزائرية للإدارة*، 10(2)، 112-130.
8. وزارة المالية الجزائرية. (2018). *تقرير حول تطبيق ميزانية الأهداف في المؤسسات الحكومية*. الجزائر: وزارة المالية.

المحاسبة ثلاثية الأبعاد في ظل القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي

Three-dimensional accounting under Law 23-07 on Rules of Public Accounting and Financial Management

د/جمال مقراني¹، د/ليلى جمال²

¹ جامعة أم البواقي (الجزائر)، djamel.mokrni@univ-ueb.dz

² جامعة أم البواقي (الجزائر)، hemal.leila@univ-ueb.dz

ملخص:

ان نص القانون المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، يندرج في إطار المخطط الشامل لإصلاح المالية العمومية، والذي بدأ بإرساء الإطار القانوني من خلال اصدار القانون العضوي رقم 15-18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية. وفي هذا السياق تمحور إصلاح المحاسبة العمومية، حول الانتقال من محاسبة الصندوق إلى محاسبة على أساس الاستحقاق. لقد تضمنت أحكام نص هذا القانون مجموعة من المستجدات، والتي تأتي في سياق إصلاح المحاسبة العمومية باعتبارها واحدة من أهم ركائز إصلاح المالية العمومية، حيث حددت أحكام نص هذا القانون هيكل محاسبي جديد ثلاثي الأبعاد، إذ تضمنت المحاسبة العمومية ثلاثة أنواع من المحاسبة، تتميز كل منها بشكل أساسي من حيث النطاق والأدوات والأهداف 1. المحاسبة الميزانية 2. المحاسبة العامة 3. محاسبة تحليل التكاليف **كلمات مفتاحية:** المحاسبة. العمومية؛ المالية. اصلاح؛ ركائز. هيكل؛ ثلاثي. الابعاد؛ الميزانية. تحليل.

Abstract:

The text of the Law on Public Accounting and Financial Management Rules is part of the Comprehensive Public Finance Reform Scheme, which began by establishing the legal framework through the promulgation of Organic Law No. 15-18 of 02 September 2018 on financial laws In this context, public accounting reform has centred around the transition from fund accounting to accrual accounting.

The provisions of the text of this Law include a series of developments, which come in the context of public accounting reform as one of the most important pillars of public finance reform. The provisions of this Law set out a new three-dimensional accounting structure. Public accounting includes three types of accounting, each of which is mainly distinguished in terms of scope, tools and human beings. F. 1. Budgetary accounting 2. Accounting Nation 3. Accounting Analysis

Keywords: Accounting. public; financial ". Reform; pillars. Structure; triple. dimensions; budget. Analysis.

مقدمة:

ان نص القانون المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، يندرج في إطار المخطط الشامل لإصلاح المالية العمومية، والذي بدأ بإرساء الإطار القانوني من خلال اصدار القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية.

وعليه فإن أحكام هذا القانون العضوي شاملة لكل المبادئ والقواعد وكذلك التدابير التي من شأنها ضمان تحقيق أهداف مخطط عصرنة القطاع، لا سيما تلك الرامية إلى تعزيز الشفافية وإرساء مبدأ البرمجة والتسيير القائم على النتائج، مع استخدام أنظمة معلومات مخصصة لإعداد وتنفيذ ميزانية الدولة في ظل الجهود المنصبة نحو رقمنة شاملة للقطاع.

وفي هذا السياق تمحور إصلاح المحاسبة العمومية، 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. حيث أصبح من الضروري تزويد المسيرين 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 وتعزيز الشفافية، لاسيما من خلال استخدام مؤشرات ومعايير النجاح.

لذلك أصبح من الضروري إعادة صياغة القانون 90-21 المؤرخ 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية والذي أطر المحاسبة العمومية في الجزائر لعدة سنوات، بإعادة صياغة أحكامه لتساير المبادئ المحاسبية والميزانية الجديدة التي نص عليها القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية.

وستنطبق من خلال هذه المداخل إلى مجموعة من المستجدات حول الهيكلة الثلاثية الأبعاد للمحاسبة العمومية، والتي أتت في سياق إصلاحها باعتبارها واحدة من أهم ركائز إصلاح المالية العمومية.

فالمحاسبة العمومية نظام يسمح بتنظيم المعلومة المالية من خلال: إدخال وتصنيف وتسجيل ومراقبة بيانات العمليات الميزانية والمحاسبية، وعمليات الخزينة بهدف إنشاء حسابات مطابقة للتنظيم وصادقة، عرض قوائم مالية تعكس صورة صادقة عن الممتلكات والوضعية المالية والنتيجة عند فكل السنة المالية، والمساهمة في حساب تكلفة الأنشطة أو الخدمات وكذا تقييم نجاحاتها.

كما يتم تنظيمها للسماح بمعالجة هذه المعلومات من قبل المحاسبة الوطنية¹.

وتتضمن المحاسبة العمومية محاسبة ميزانية ومحاسبة عامة ومحاسبة تحليل التكاليف وهو ما حددته أحكام المادة 65 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية². وكذا أحكام المادة 80 من نص القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي³.

1 المادة 79 من القانون 07-23 مؤرخ في 3 ذي الحجة عام 1444 الموافق 21 يونيو سنة، 2023 يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، ج ر عدد 42، سنة 2023

2 تنص المادة 65 من القانون العضوي رقم 18-15 مؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1439 الموافق 2 سبتمبر سنة، 2018 يتعلق بقوانين المالية، ج ر عدد 53، سنة 2018 على: تمسك الدولة محاسبة ميزانية تنقسم إلى محاسبة الالتزامات ومحاسبة إيرادات ونفقات الميزانية قائمة على مبدأ محاسبة الصندوق.

كما تمسك الدولة محاسبة عامة لجميع عملياتها، قائمة على مبدأ معاينة الحقوق والواجبات تنفيذ الدولة محاسبة تحليل للتكاليف تهدف إلى تحليل تكاليف مختلف الأنشطة الملزم بها في إطار البرامج. يجب أن تكون حسابات الدولة منتظمة وصادقة وتعكس بصفة مخلصه ممتلكاتها ووضعتها المالية.

3 المادة 80 من القانون 07-23

حيث تم استحداث هيكل محاسبي جديد ثلاثي الأبعاد، إذ تضمنت المحاسبة العمومية ثلاثة أنواع من المحاسبة، تتميز كل منها بشكل أساسي من حيث النطاق والأدوات والأهداف.

أولاً. المحاسبة الميزانية. والتي تنقسم إلى محاسبة الالتزامات ومحاسبة الصندوق:

بالنسبة لمحاسبة الالتزامات، يتم تسجيل النفقات الميزانية بعنوان السنة التي تم الالتزام بها. أما بالنسبة لمحاسبة الصندوق، فإنه يتم تسجيل الإيرادات والنفقات بعنوان نفس السنة المالية لتحصيلها أو دفعها من قبل المحاسبين العموميين. حيث نصت على ذلك المادة 84 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.¹

وهذا النوع من المحاسبة الذي يسجل الأحداث عند تأثيرها على السيولة كان موجود وتم الإبقاء عليه، بهدف تتبع تنفيذ الإيرادات والنفقات العمومية للسنة الجارية.

وقد نصت المادة 66 من القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية على أن تؤخذ إيرادات الميزانية في الحساب، بعنوان ميزانية السنة التي تم خلالها تحصيلها، من قبل المحاسب العمومي. وتؤخذ نفقات الميزانية في الحساب بعنوان نفقات ميزانية السنة التي تم الالتزام بها ودفعها، من قبل المحاسبين المعنيين. ويجب أن تحسم جميع النفقات من الاعتمادات للسنة المعنية مهما يكن تاريخ نشوء الدين.

ويمكن احتساب إيرادات ونفقات الميزانية خلال فترة إضافية للسنة المدنية التي حددت مدتها في المادة 36 من هذا القانون. كما تسجل إيرادات ونفقات الميزانية المقيدة في حسابات الحسم المؤقت ضمن الحسابات النهائية عند تاريخ انتهاء الفترة الإضافية، كأجل أقصى. ويرد تفصيل عمليات الإيرادات التي لم يتم إسنادها بصفة استثنائية، للحساب النهائي في هذا التاريخ، في حساب السنة المالية المنصوص عليه في المادة 86 من هذا القانون.²

وتقيد إيرادات ونفقات الميزانية المنصوص عليها في هذا القانون في الحسابات الميزانية. وتقيد موارد وأعباء الخزينة في حسابات الخزينة حسب كل عملية.³

وقد نصت المادة 85 من القانون رقم 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي على أنه: يترتب على محاسبة الصندوق نتيجة تمثل الفرق بين الإيرادات المحصلة والنفقات المدفوعة في الميزانية والحسابات الخاصة للخزينة بعنوان السنة المالية المعنية.⁴

كما تدمج ضمن المحاسبة الميزانية، على التوالي، المرحلة الإدارية والمرحلة المحاسبية لعمليات الإيرادات والنفقات، وتتبع تسيير واستهلاك رخص الالتزام واعتمادات الدفع.⁵

حيث أن تنفيذ العمليات المالية العمومية يتم وفق مرحلتين متميزتين ومن طرف فئتين مختلفتين من الأعوان، كل عون في إطار مهامه وصلاحياته المخولة له قانوناً، ودون تدخل أحدهما في اختصاصات الآخر سواء تعلق الأمر بالأمر بالصرف أو بالمحاسب العمومي.

1 المادة 84 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي

2 المادة 66 من القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية

3 المادة 67 من القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية

4 المادة 85 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي

5 المادة 86 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي

فالمرحلة الإدارية تدخل ضمن مهام الأمر بالصرف في حين يتكفل بالمرحلة المحاسبية المحاسب العمومي، وقد ألزم القانون 07-23 هذين العونين مسك أشكال مختلفة من المحاسبات تهدف كلها إلى ضبط النظام المحاسبي العمومي من خلال عرض وتسجيل كافة العمليات المالية العمومية خلال السنة المالية المعنية.¹

ثانيا. **المحاسبة العامة:** تُعد الإصلاح الجوهري للمحاسبة العمومية، وتسجل مجمل الحركات التي تؤثر على الممتلكات والوضعية المالية والنتيجة، وتقوم هذه المحاسبة على مبدأ إثبات الحقوق والالتزامات.

تؤخذ العمليات بعين الاعتبار خلال السنة المالية التي ترتبط بها، بغض النظر عن تاريخ دفعها أو تحصيلها.² وتنص المادة 88 على أن: المحاسبة العامة هي محاسبة سنوية. وتهدف إلى تسجيل قيد:

-العمليات الميزانية،

-عمليات الخزينة،

-العمليات المنجزة مع الغير والعمليات المؤقتة وعمليات التسوية،

-جرد الموجودات والمنقولات والعقارات والمخزونات والقيم غير الثابتة،

-الاهتلاكات والمؤنات والنواتج والأعباء المرتبطة بالسنة المالية.³

وهي قائمة على أساس الاستحقاق، وتمسك من قبل المحاسبين العموميين على أساس مخطط محاسبي، مستوحى من المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العمومي، وهو ما يسمح لهذه المحاسبة بإعطاء نظرة شاملة عن الذمة المالية للدولة، وكذا حول ديونها ومستحققاتها.⁴

وتمسك المحاسبة العامة وفق مبدأ القيد المزدوج حصريا من قبل المحاسبين العموميين على أساس مخطط محاسبي.⁵

حيث تنص المادة 68 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية يسهر المحاسبون العموميون المكلفون بمسك حسابات الدولة على احترام القواعد والإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون والتشريع المتعلق بالمحاسبة العمومية كما يثبت الأمر بالصرف بالحقوق والالتزامات ويقومون بجرد الممتلكات، ويعدون الوثائق اللازمة لمسك المحاسبة العامة ويرسلونها إلى المحاسبين العموميين.

وتستند المحاسبة العامة إلى عناصر الجرد التي يمسكها أعوان يعينهم الأمر بالصرف.

يمكن للمحاسبين العموميين أن يطلبوا من الأمرين بالصرف أي وثيقة أو معلومة ضرورية لممارسة مهامهم.⁶

هذا وتسمح المحاسبة العامة للأشخاص المعنوية المتمثلة في: الدولة، للجماعات المحلية، للمؤسسات العمومية الإدارية والمؤسسات العمومية للصحة، للأشخاص المعنوية الأخرى المكلفة بتنفيذ كل أو جزء من برنامج الدولة في مفهوم القانون العضوي

1 شخاب حمزة، توجهات إصلاح النظام المحاسبي العمومي في الجزائر من منظور القانون رقم 07-23 المؤرخ في 21 جوان 2023 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 7 العدد 1، 2024، ص 325

2 المادة 87 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي

3 المادة 88 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي

4 قاوي السعيد، قانون المحاسبة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2022/2023 ص 151.

5 المادة 89 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي

6 المادة 90 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي

رقم 15-18 المؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018 والمتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم. بإعداد الميزان العام للحسابات والقوائم المالية كما هي محددة في المخطط المحاسبي.¹

ثالثا. محاسبة تحليل التكاليف: تعتمد على مخرجات المحاسبة العامة، وتهدف إلى تحليل تكلفة مختلف الأنشطة الملتزم بها في إطار البرامج، بغية تقييم نجاعتها، وتمسك من طرف الآمرين بالصرف، وذلك حسب ما نصت عليه المادتين 92 و 93 من هذا القانون. حيث نصت هذه الأخيرة على بمسك الأمور بالصرف محاسبة تحليل التكاليف التي تقوم على أساس معطيات المحاسبة العامة.²

وبذلك يمكن هذا النوع من المحاسبة المسيرين من مراقبة وتسيير البرامج كما تساعد نواب البرلمان من معرفة تطور تكاليف الأنشطة والبرامج.

ويتم الالتزام بالقيد المزدوج أثناء تسجيل العمليات مع مراعاة الفترة المحاسبية لتسجيل العمليات المالية التي تبدأ من الفاتح جانفي من السنة إلى نهاية ديسمبر.

وإجمالا فإن هذا الهيكل المحاسبي الثلاثي الأبعاد يساعد على أن يقدم الحساب العام للدولة مجمل المعلومات التي تعكس صورة صادقة عن الممتلكات والوضعية المالية للدولة، ويتضمن الميزان العام للحسابات والقوائم المالية وقد نصت على هذا المادة 96 من القانون العضوي 18-15.³

وقد حددت المادة 95 هذه القوائم المالية والتي تتمثل في الوضعية الصافية المالية، حساب النتائج، وجدول تدفقات الخزينة، بالإضافة إلى جدول تباين الوضعية الصافية المالية، وكذلك الملحق الذي يتضمن مذكرات تحدد القواعد الرئيسية والطرق المحاسبية إضافة إلى مذكرات توضيحية أخرى.⁴

خاتمة:

في الأخير تجدر الإشارة الى ان إصلاح المحاسبة العمومية، في ظل القانون العضوي 18-05 المتعلق بقوانين المالية وكذا القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي قد مست العديد من المسائل إلى جانب الهيكلية الثلاثية الأبعاد للمحاسبة العمومية فقد فصل نص هذا القانون أيضا في تحديد مسؤوليات كل الفاعلين في دائرة الإنفاق العمومي والإيرادات، من بدايتها حتى تنفيذها النهائي راميا إلى إضفاء المزيد من الشفافية عن طريق تقفي الأثر في تعبئة واستخدام الأموال العمومية.

كما عمد النص إلى تصحيح درجة المسؤولية المالية للمحاسب العمومي، إذ يعد المحاسبون العموميون ومفوضوهم والأعوان الموضوعين تحت سلطتهم مسؤولون شخصيا وماليا عن العجز الحاصل في الصندوق.

وفصلت أحكام نص قانون المحاسبة العمومية في إجراءات الرقابة القبلية للنفقات، حيث تناولت الكثير من التوضيحات تكيفا مع منهجية "ميزانية البرنامج" التي كرستها أحكام القانون العضوي.

1 المادة 91 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي

2 المادة 92 و 93 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي

3 نصت المادة 96 من القانون العضوي 18-15 على ان يقدم الحساب العام للدولة مجمل المعلومات التي تعكس صورة صادقة عن الممتلكات والوضعية المالية للدولة، ويتضمن الميزان العام للحسابات والقوائم المالية

4 المادة 95 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي

هذا ونصت احكام المادة 97 من القانون على ضمان نوعية الحسابات من خلال احترام مبادئ وقواعد المحاسبة والتقييم، كما هي مبينة في المخطط المحاسبي، حيث يجب على الحسابات أن تكون مطابقة للقواعد والإجراءات المعمول بها، منتظمة وصادقة، وأن تكون معدة وفق طرق دائمة، كما يجب أن تكون متناسقة وموثوقة، وأن تتميز بالوضوح.

كما أدخل هذا القانون مبدأ المصادقة على حسابات الدولة من طرف مجلس المحاسبة.

حيث تُهيء مخرجات المحاسبة العمومية لاسيما المحاسبة العامة والتي تعد القوائم المالية الخمسة اهم مخرجاتها، الظروف الملائمة للرقابة البعدية التي يقوم بها مجلس المحاسبة.

فقد نصت أحكام المادة 105 من القانون على مبدأ المصادقة على الحسابات من طرف مجلس المحاسبة، هذا الأخير يعدّ تقريراً متعلقاً بالمصادقة على الحسابات والذي يرافق مشروع قانون تسوية الميزانية.

ومن أهم توصيات هذه الدراسة:

- العمل على ضمان تكوين كل من المحاسبين العموميين والأميرين بالصرف على نطاق واسع للإلمام بمستجدات القانون الجديد للمحاسبة العمومية والتسيير المالي لاسيما فيما يخص العمليات والإجراءات الخاصة بالمحاسبة العامة، وذلك من خلال تنظيم دورات تكوينية.

- ضرورة دمج نظام معلوماتي مدمج على مستوى الهيئات المختلفة في استخدام الرقمنة إلى جانب مسك الدفاتر والسجلات.

- تحديد الإطار التقني المتعلق بكيفيات تطبيق المحاسبة الثلاثية الأبعاد لدى مصالح الأعوان المكلفين بها، سواء المحاسبة الميزانية والمحاسبة العامة ومحاسبة تحليل التكاليف.

قائمة المصادر والمراجع:

1. القانون العضوي رقم 15-18 مؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1439 الموافق 2 سبتمبر سنة 2018، يتعلق بقوانين المالية، ج ر عدد 53، سنة 2018.

2. القانون رقم 23-07 مؤرخ في 3 ذي الحجة عام 1444 الموافق 21 يونيو سنة 2023، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، ج ر عدد 42، سنة 2023

ج- المقالات

شخاب حمزة، توجهات إصلاح النظام المحاسبي العمومي في الجزائر من منظور القانون رقم 23-07 المؤرخ في 21 جوان 2023 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 7 العدد 1، 2024،

د- الاطروحات والمذكرات

قاوي السعيد، قانون المحاسبة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2022/2023.

توجهات الرقابة المالية في ظل القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية

Financial control directions in light of Organic Law 18/15 relating to financial laws

د/بوضياف الخير^{1*}، د/دراج عبد الوهاب²

¹ جامعة محمد بوضياف المسيلة (الجزائر)، kheir.boudiaf@univ-msila.dz

² جامعة محمد بوضياف المسيلة (الجزائر)، abdelouahab.derradj@univ-msila.dz

ملخص:

إن المنطق الحديث للرقابة المالية لم يعد يقتصر على كشف الأخطاء ومساءلة المقصرين فقط كما هو الحال في رقابة المطابقة، وإنما الرقابة هي إحدى الآليات المتخذة بغرض تعبئة الطاقات والموارد المتاحة واتخاذ الإجراءات الكفيلة التي تؤمن التسيير الحسن والفعال والمستمر. ونظرا لتوسع مجالات التنمية وتزايد حجم النفقات العمومية وما يقابله من ندرة في الموارد المالية، توجهت اغلب الدول ومن بينها الجزائر نحو إصلاح أنظمة الميزانية وتبني مبادئ التسيير العمومي الحديث من خلال تكريس الشفافية والمساءلة وتقييم الأداء في تسيير الأموال العمومية. **كلمات مفتاحية:** ميزانية الأهداف؛ رقابة الأداء؛ اصلاح نظام الميزانية؛ الرقابة المالية.

Abstract:

The modern logic of financial control is no longer limited to detecting errors and holding negligent persons accountable as is the case with compliance control, but rather control is one of the mechanisms adopted for the purpose of mobilizing available energies and resources and taking the necessary measures that ensure good, effective and continuous management.

Given the expansion of development areas and the increasing volume of public expenditures and the corresponding scarcity of financial resources, most countries, including Algeria, have moved towards reforming budget systems and adopting the principles of modern public management by devoting transparency, accountability and performance evaluation in the management of public funds.

Keywords: Target budget; Performance control; Budget system reform; Financial control.

يعتبر النظام الميزانياتي من منظور التسيير العمومي الحديث وسيلة لتنفيذ مشاريع الدولة التنموية ، حيث تخضع عملية إعداد وتنفيذ السياسات العمومية للوضعية المالية للدولة وإيراداتها ومدى ملاءمتها المالية، كما تعتبر الميزانية وسيلة للإدارة والتسيير وذلك كون رجل الإدارة عند القيام بمهامه ولاسيما في صرف الإعتمادات المالية سواء المتعلقة بلوازم ووسائل الإدارة أو ما تعلق منها بنشاط المرفق العمومي هو ملزم بالاعتماد على الميزانية المصادق عليها كمرجع أساسي في كل ما يتعلق بالعمليات المالية التي يقوم بها، كما تعتبر الميزانية وسيلة للرقابة والتدقيق باعتبارها وثيقة محاسبية تعتمد عليها الجهات المكلفة بالرقابة للتأكد من مدى الالتزام بتنفيذ العمليات المالية كما هو مرخص به ومدى احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها في المجال المالي، وأيضاً مدى الالتزام بموضوع النفقات والأهداف المسطرة وتقييم نوعية التسيير والنتائج المحققة وكشف الإختلالات والنقائص وإعطاء البدائل لذلك.¹

إن الدور الرقابي للميزانية لا يقل أهمية عن باقي الأدوار والوظائف المنوطة بها، فالرقابة المالية هي وظيفة تقوم بها أجهزة وهيئات عمومية قد ينص عليها الدستور أو تنشأ بموجب قانون أو نص تنظيمي للقيام بمهام الفحص والتدقيق والتفتيش والتأكد من شرعية العمليات المالية ومطابقتها للقوانين والتنظيمات، وحماية المال العام من الاختلاس والتلاعب به أو توظيفه في غير محله ويتبع عادة هذا النوع من الرقابة بجزاءات وإجراءات ردية للمسيرين عند ارتكابهم أخطاء في التسيير، وهذا المفهوم هو في الحقيقة مفهوم قانوني يرتبط بمضمون الميزانية التقليدية والتي تعرف بميزانية الوسائل كما سيأتي شرحها فيما بعد.

إن المفهوم الحديث للرقابة المالية في ظل تطور الوظيفة الاقتصادية والاجتماعية للدولة حسب فقهاء المناجمت العمومي الحديث وأصحاب الفكر الاقتصادي، إضافة الى كونها رقابة مطابقة هي أيضاً رقابة تقييم وتقييم، فالقول بأنها رقابة تقييم ذلك كونها وسيلة قياس كمية ونوعية لمؤشرات الأداء بهدف التأكد من فعالية التسيير والرشادة في الإنفاق العام ومدى تحقيق البرامج المسطرة، وكونها أداة تقييم لان نتائج تقييم الأداء هي بمثابة دراسة لاختلالات ومساوئ التنفيذ وبالتالي إعطاء البدائل والحلول وتحسين نوعية التسيير مستقبلاً.²

إن المفهوم التقليدي للرقابة والقائم على منطق رقابة المطابقة أصبح عاجزاً في ظل تطور الوظيفة المالية للدولة واتساع مجال النفقات العمومية ليشمل بالإضافة الى النفقات الإدارية نفقات أخرى اجتماعية واقتصادية، لان مفهوم الدولة تطور من الدولة الحارسة الى الدولة المتدخلة أي أصبح للدولة وظيفة اجتماعية واقتصادية جد مهمة تتطلب فكر قانوني جديد في مجال إدارة المال العام لمسايرة مبادئ الإدارة العمومية الحديثة القائمة على فعالية ونوعية التسيير والشفافية والمقاربة بالنتائج والأهداف.

تهدف الجزائر كباقي الدول التي تسعى الى عصنة الأنظمة الميزانية وفقاً لتوصيات العديد من الهيئات والمنظمات الدولية، الى تكريس رقابة الاداء بالانتقال من تسيير قائم على أساس الوسائل إلى ميزانية موجهة بالأهداف مرتبطة بمؤشرات لتقييم الأداء او

1 - Cf, M. Bouvier, M. Christine Esclassan, J. Pierre Lassale, **Finances Publiques**, 8ème éd, L.G.D.J, Paris, pp244-245: « La signification de l'autorisation de dépense ne dépend pas seulement du contenu de l'autorisation, mais aussi de la forme dans laquelle elle est donnée... ».

2- Cf, C. Waline, P.Desrousseaux, B. Pellé , **Contrôle et évaluation des finances publiques**, La Documentation française, Paris, 2009, p11.

كما يصطلح عليه ايضا بالنظام الميزاني القائم على النتائج،¹ وفي هذا الصدد تم اصدار القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية²، بناء على ما سبق ذكره يمكن طرح الإشكالية التالية: ما لمقصود برقابة تقييم الأداء وكيف يمكن اعتبارها عامل أساسي في اصلاح نظام الميزانية القائم على الأهداف.

المطلب الاول: التوجه نحو إصدار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية

رغم ما تضمنه التعديل الدستوري لسنة 1996 على أساس أن تأطير المالية العمومية يتم بموجب قانون عضوي، إلا أن مشروع هذا القانون لم يرى النور إلا بعد تحديد الركائز الأساسية المتعلقة بإصلاح أنظمة الميزانية سنة 2004 أين توجه المشرع الجزائري نحو إعداد مشروع قانون عضوي يوطر المالية العمومية للدولة ويكرس مشروع عصنة أنظمة الميزانية، حيث تضمن البرنامج المسطر من طرف وزارة المالية بالاتفاق مع الخبر الاستشاري (CRC SOGEMA) سنة 2006 إصدار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، غير أن مشروع هذا القانون عرف تأخرا كبيرا لاعتبارات سياسية ومنها القانونية والتقنية.³

إن مسألة تأطير المالية العمومية بموجب قانون عضوي تحكمها عدة معطيات ومبررات، يمكن حصرها أساسا في: مبررات سياسية (أولا)، ومبررات قانونية (ثانيا).

الفرع الاول: المبررات السياسية

تعتبر مسألة تسيير المالية العمومية من أولويات الحكم الرشيد، كونها تتعلق بتمويل المرافق العمومية وتلبية حاجيات المواطنين ولا سيما تمويل وتحسين خدمات التعليم والصحة وتحقيق التنمية التي ينتظرها كل مواطن ودافع ضريبة، كما أن السياسات العمومية المخططة لها من طرف الدولة في شتى المجالات وعلى مستوى كل القطاعات لا يمكن تجسيدها على ارض الواقع إلا من خلال ضبط خطة مالية تضمن تمويل برامج التنمية المخطط لها او التي تقرها القوانين التوجيهية لبعض القطاعات، حيث يعتبر قانون المالية للسنة حجر الزاوية في تفعيل مختلف النصوص القانونية المتضمنة الخطط الإستراتيجية للتنمية في شتى مجالاتها ويترجم ماليا برنامج رئيس الجمهورية ومخطط عمل الحكومة.⁴

لذلك تعتبر مسألة تسيير ومراقبة الأموال العمومية من أهم المسائل التي ينشغل بها نواب البرلمان باعتبارهم ممثلي الشعب، سواء من خلال التدخل في تحديد حجم الضرائب والرسوم الجمركية المفروضة على المواطن حتى لا تثقل كاهله ولا سيما إذا كانت غير مبررة، او من خلال ضمان تلبية الحاجيات الأساسية للمواطن ولا سيما حقه الدستوري في التنمية المستدامة.

1-Banque mondiale, Activité de banque mondiale en Algérie, sur site: http://siteresources.worldbank.org/Intalgerianfrench/1472731189771318522/21228300/Algeria_December_2006.pdf consulter : 11-10-2017.

2 - القانون العضوي رقم 15/18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم، ج.ر.ع 53 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018.

3- الجوزي فتيحة، الاستفادة من الاتجاهات العالمية في مجال الميزانية العامة للدولة في إصلاح النظام الموازي بالجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر3، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2013-2014، ص ص 28-29.

4 - رئيس مجلس الأمة، مجلة مجلس الأمة، ع62، مجلس الأمة، الجزائر، أكتوبر 2014.

ونتيجة لذلك فقد أقرت معظم الدساتير مبادئ و أحكام تضمن صلاحيات البرلمان في مجال تسيير ومراقبة المالية العمومية، حيث يعتبر القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية امتداداً لأحكام الدستور وآلية تضمن تنظيم العلاقة بين السلطات السياسية في تسيير المالية العمومية.

بالإضافة الى ذلك فالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية هو تكريس لمبادئ الشفافية في مجال المالية العمومية كونه يحدد إجراءات إعداد وتقديم ميزانية الدولة والوثائق التفسيرية المرتبطة بها وصلاحيات البرلمان في مراقبتها، كما يضمن أيضاً عدم انحراف السلطة التنفيذية في إعداد قانون المالية للسنة وأجال وطريقة تقديمه أمام البرلمان.¹

وعليه فالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية يهدف أساساً الى استقرار الممارسة التشريعية في مجال المالية العمومية ويكرس التوازن بين السلطات السياسية من خلال تنظيم العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان في الميدان المالي وتحديد صلاحياتهما، على اعتبار المالية العمومية من المسائل السياسية الكبرى والتي يجب تأطيرها بموجب نصوص قانونية ذات طبيعة دستورية.

الفرع الثاني: المبررات القانونية

على خلاف دستور 1976، والذي يصطلح عليه دستور برنامج فان التعديل الدستوري لسنة 1996 يعتبر دستور قانون، نظراً لاهتمامه بالقيمة المعيارية للنصوص القانونية، حيث تضمن هذا الأخير في أحكامه ما يصطلح عليه بالقوانين العضوية.

وفي هذا الصدد فقد حدد نص المادة 123 من التعديل الدستوري لسنة 1996 المجالات التي تنظم بموجب قوانين عضوية، والتي من بينها القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، وعليه أصبح من الضروري تعديل القانون 17/84، المتعلق بقوانين المالية لأنه مجرد قانون عادي، فهذا الأخير تعرض الى العديد من التعديلات منها تعديل سنة 1988 وتعديل آخر سنة 1989 بالإضافة الى تعديله بموجب بعض الأحكام القاعدية التي وردت في قانون المحاسبة العمومية 90-21، كما تضمنت بعض قوانين المالية للسنة تعديلات وأحكام قاعدية معدلة ومتممة للقانون 84-17، وهذا الأمر تسبب في إحداث نوع من الفوضى وعدم الاستقرار في مجال التشريع المالي.

رغم ما تضمنه نص التعديل الدستوري لسنة 1996 حول ضرورة تأطير قوانين المالية بموجب قانون العضوي، إلا أن هذا الأخير استغرق مدة زمنية طويلة لإصداره، حيث تذرعت الحكومة في بادئ الأمر بالإصلاحات السياسية ولاسيما قانون الانتخابات وإجراء انتخابات تشريعية لسنة 1997 وتنصيب مجلس الأمة سنة 1998 وتحضير الانتخابات الرئاسية لسنة 1999 وإصدار القوانين المتعلقة بمجلس الدولة والمحاكم الإدارية وكذا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان والقانون العضوي المتعلق بالعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان.

ومنذ بداية سنة 2000 تم إطلاق مشروع إصلاح هياكل الدولة والذي تضمن في محاوره إصلاح نظام الميزانية وإصدار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، حيث تم إعداد مشروع هذا الأخير سنة 2005 وتقرر خلال اجتماع وزير المالية مع الخبير الاستشاري SOGEMA CRC في أكتوبر 2006 أن المصادقة على القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية تتم كأقصى حد سنة

1- بوجطو حكيم، "أسباب عصنة نظام الموازنة العامة في الجزائر"، مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، ع 07 جامعة البليدة، 2013، ص 184-185.

2010، ومع ذلك لم يتحقق هذا الأمر وبقيت وعود الحكومة متواصلة آخرها تصريح وزير المالية "بابا علي" الذي أكد على عرض مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية على البرلمان للمصادقة عليه تكون سنة 2016.¹

وأخيرا صدر القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية سنة 2018، مكرسا بذلك الإصلاحات السياسية والاقتصادية في مجال المالية العمومية، وقد تضمن هذا الأخير في أحكامه الانتقالية والختامية تاريخ دخوله حيز التنفيذ والذي يكون ابتداء من سنة 2023 وذلك من خلال تحضير وتنفيذ قانون المالية للسنة وفقا للنصوص والأحكام الجديدة، وتطبق قوانين المالية للسنوات 2021 و2022 وفقا لمبدأ التدرج، كما تحضر وتناقش على أساس انتقالي مشاريع القوانين المتضمنة تسوية الميزانية المتعلقة بالسنوات 2023، 2024 و2025 ويصادق عليها بالرجوع الى السنة المالية-2، ويحضر ويناقش مشروع قانون تسوية الميزانية ويصادق عليه بالرجوع الى السنة المالية-1 ابتداء من سنة 2026.²

إن تأطير المالية العمومية بموجب قانون عضوي إجراء من شأنه ضمان الممارسة القانونية السليمة في مجال المالية العمومية، حيث تتحدد موارد وأعباء الدولة ونظام برمجة وعرض ميزانية الدولة وكذا مضمون قوانين المالية وإجراءات اعدادها وتقديمها بما في ذلك التحديد الدقيق لصلاحيات السلطات السياسية في ذلك، بالإضافة الى ترسيم قواعد تنفيذ الميزانية ونطاق وإجراءات الرقابة عليها بشكل يضمن شفافية ومشروعية تسيير المالية العمومية.³

المطلب الثاني: مساهمة القانون العضوي 15/18 في إصلاح الرقابة المالية

إن الإصلاحات التي تضمنها القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية تهدف أساسا الى تحقيق أمرين أساسيين يتمثلان في: ترشيد اختيارات الميزانية وتفعيل دور النفقات العمومية في تحقيق التنمية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، توسيع نطاق الرقابة المالية وتعزيز سلطة البرلمان في مراقبة الأموال العمومية.

حيث تمثلت الإصلاحات المتعلقة بتعزيز سلطة البرلمان في مراقبة الأموال العمومية من خلال تكريس الشفافية في برمجة وعرض الميزانية (أولا)، وتكريس رقابة الأداء على تنفيذها (ثانيا).

الفرع الاول: تكريس الشفافية في برمجة وعرض الميزانية

توجهت الجزائر من خلال القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الى تكريس مبادئ الشفافية في مجال المالية العمومية، حيث التزمت بالمعايير الدولية المتعلقة بشفافية الموازنة الحكومية ولاسيما التوصيات المقدمة من طرف منظمة الشراكة الدولية

1- مخلوف عقيلة، دور الحوكمة في ترشيد إدارة الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر3، كلية العلوم الاقتصادية، 2016/2017، ص116.

2- المادة 89 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية، سالف الذكر.

3- حيث ورد في التقرير التكميلي الصادر عن لجنة المالية والميزانية بمناسبة تصويت نواب المجلس الشعبي الوطني على مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، " أن نص القانون العضوي يرمي الى إصلاح تسيير المالية العمومية حيث سيوجه للبحث عن الفعالية والنتائج والى تحسين تقديم قوانين المالية للحصول على مقروئية أفضل وتعزيز شفافية المعلومات والأرقام الخاصة بالميزانية وتقوية الرقابة البرلمانية وإدماج عناصر المرونة في التسيير المالي"، مجلة أخبار المجلس، ع 11، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، جوان 2018.

للموازنة، كما أنها سعت الى تكريس البنود المتفق عليها مع صندوق النقد الدولي لسنة 2009 وكذا البنك الدولي المتعلقة بشفافية الميزانية.

وعليه فقد تمحورت الإصلاحات التي تضمنها القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية في إطار تكريس شفافية الميزانية حول ثلاث عناصر أساسية:

1- ربط ميزانية الدولة ببرامج وأهداف واضحة ونتائج منتظرة قابلة للقياس والتقييم، حيث نصت المادة 02 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية "يعد قانون المالية بالرجوع الى تأطير وبرمجة الميزانية كما هو محدد في المادة 05 من هذا القانون،¹ ويساهم في تجسيد السياسات العمومية التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج، انطلاقا من أهداف واضحة ومحددة وفقا لغايات المصلحة العامة والتي تكون موضوع تقييم".

وقد أكدت على ذلك أيضا المادة 06 بنصها "يقر قانون المالية للسنة ويرخص لكل سنة مدنية، مجموع موارد الدولة وأعبائها الموجهة لإنجاز برامج الدولة طبقا للأهداف المحددة والنتائج المنتظرة التي تكون موضوع تقييم".

2- إعادة تصنيف النفقات العمومية وإصلاح هيكل الميزانية، حيث تصنف أعباء ميزانية الدولة حسب النشاط الى برامج وتقسيماتها، ثم تصنف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات الى أبواب وأقسامها، وأيضا حسب الوظائف الكبرى للدولة أي حسب القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف، وأخيرا التصنيف حسب الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد وتنفيذ الميزانية أي توزيع الإعتمادات على الوزارات والمؤسسات العمومية.²

3- إثراء الوثائق والملاحق المرفقة مع مشروع قانون المالية للسنة وإتاحتها للجمهور، حيث أن المشرع الجزائري إضافة الى توضيحه وتبسيطه لهيكل وبنية قانون المالية للسنة فقد ألزم الحكومة بعرض تقرير أمام البرلمان قبل نهاية الثلاثي الأول من السنة المالية في إطار إعداد مشروع قانون المالية للسنة حول تطور وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية، كما أرفق مشروع قانون المالية للسنة 08 جداول توضح أيضا محتوى مشروع قانون المالية للسنة ليكون أكثر شفافية وصدقا ومقروئية،³

بالإضافة الى ذلك فقد نص القانون العضوي 15/18 على عدة وثائق مرفقة مع مشروع قانون المالية للسنة، تتمثل أساسا في:⁴

- تقرير عن الوضعية والآفاق الاقتصادية والاجتماعية والمالية على المدى المتوسط ويبرز على الخصوص التوازنات الاقتصادية والمالية التقديرية.

- ملاحق تفسيرية يبين فيها، لاسيما التطور حسب صنف الضرائب بما فيها تلك المتعلقة بالتدابير الجديدة، وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن الموارد الأخرى.

1- لقد نصت المادة 05 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية "يتم تأطير ميزانياتي متوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة، بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية، في بداية إجراء إعداد قوانين المالية، ويجدد للسنة المقبلة والسنتين الموالتين تقديرات الإيرادات والنفقات ورصيد ميزانية الدولة وكذا مديونية الدولة عند الاقتضاء. يمكن مراجعة التأطير الميزانياتي المتوسط المدى خلال إعداد مشروع قانون المالية للسنة. يجب أن يندرج إعداد ميزانية الدولة والمصادقة عليها وتنفيذها ضمن هدف تغطية مالية دائمة تتماشى مع الإطار الميزانياتي المتوسط المدى....".

2- انظر المواد 28، 29 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية، سالف الذكر.

3- المادة 72، من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية، سالف الذكر.

4- المادة 75، من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية.

- وثائق مجمعة في ثلاثة أحجام: حيث يتعلق الحجم 01 بمشروع ميزانية الدولة، والحجم 02 يتضمن تقرير عن الأولويات والتخطيط ويحدد الأهداف والنتائج المنتظرة من كل مسؤول مكلف ببرنامج معين، أما الحجم 03 يتضمن التوزيع الاقليمي لميزانية الدولة.

4- جدول استحقاق الإعتمادات المتعلقة برخص الالتزام.

5- قائمة كاملة للحسابات الخاصة للخزينة تبرز على الخصوص مبلغ الإيرادات والنفقات المتوقعة لحسابات التخصيص الخاص.

6- جدول التعداد يبين فيه تطوراته ويبرر التغيرات السنوية.

الفرع الثاني: ممارسة البرلمان لرقابة الاداء على تنفيذ الميزانية

لقد كرس المشرع الجزائري رقابة تقييم الأداء من خلال أحكام القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية، وذلك من خلال تعزيز وتوسيع صلاحيات البرلمان في الرقابة البعدية عند المصادقة على قانون تسوية الميزانية، وذلك من خلال إثراء مضمون قانون تسوية الميزانية، وإرفاق هذا الأخير بوثائق تسهل على نواب البرلمان مراقبة وتقييم نتائج تنفيذ الميزانية، بالإضافة الى تحديد آجال إيداع مشروع قانون تسوية الميزانية الى مكتب المجلس الشعبي الوطني وكذا تقليص الفترة الزمنية الى السنة المالية-1 كمرجع لمناقشة مشروع القانون والمصادقة عليه.

1- حيث يتمثل إثراء مضمون قانون تسوية الميزانية من خلال توسيع نطاق الرقابة البرلمانية على تنفيذ الميزانية والتحديد الدقيق لطبيعة المعلومات التي يجب أن تحظى بمصادقة البرلمان، حيث يعاين قانون تسوية الميزانية ويضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تم قبضها والنفقات التي تم تنفيذها خلال سنة، ويقدم حساب السنة المالية، الذي يتضمن:¹

- الفائض او العجز الناتج عن الفرق الصافي بين إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة.

- الأرباح والخسائر المسجلة في تنفيذ عمليات الحسابات الخاصة للخزينة

- الأرباح والخسائر التي قد تترتب على تسيير عمليات الخزينة.

كما يضبط قانون تسوية الميزانية المبلغ النهائي لموارد وأعباء الخزينة التي ساهمت في تحقيق التوازن المالي للسنة الموافقة، المقدم في جدول تمويل، وبصادق على حساب نتائج السنة المالية وعلى التعديلات التي تم إدخالها.²

كما يمكن أن يشمل قانون تسوية الميزانية أحكاما تتعلق بإعلام ورقابة البرلمان لتسيير مالية الدولة وكذا بمحاسبة الدولة ونظام المسؤولية لأعوان المصالح العمومية.

2- نص المشرع أيضا على ضرورة إرفاق مشروع قانون تسوية الميزانية بوثائق وملاحق وتقارير تساعد نواب البرلمان في مناقشة وتقييم نتائج تنفيذ الميزانية، تتمثل أساسا في:³

- ملاحق تفسيرية تتعلق بنتائج العمليات الميزانية والحسابات الخاصة للخزينة وعمليات الخزينة.

- حساب عام للدولة ويتضمن: الميزان العام للحسابات وحساب النتائج والحصيلة والملاحق وتقييم التزامات الدولة الخارجة عن الحصيلة وتقرير عرض يوضح على الخصوص التغيرات في الطرق والقواعد المحاسبية المطبقة خلال السنة المالية.

1- المادة 86 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية، سالف الذكر.

2- المادة 86 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية.

3- المادة 87، من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية.

- تقرير وزاري المردودية توضح من خلاله الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الميزانية وكذا مدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها، والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق المعانية.
- 3-** أعاد المشرع النظر في مسألة السنة المالية التي تؤخذ كمرجع لإعداد ومناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية حيث تم تقليصها الى السنة المالية-1 بدل السنة المالية-2، وذلك على أساس انتقالي،¹ بهدف تقييم نتائج تنفيذ الميزانية وكشف مواطن الخلل وتداركها في الوقت المناسب وبذلك تساهم عملية التقييم في إعداد مشروع قانون المالية للسنة المقبلة.
- كما أن تقليص المدة المرجعية لمناقشة قانون تسوية الميزانية الى سنة مالية-1 سيساهم في تعزيز الشفافية والرقابة على المال العام،² وفي هذا الصدد فقد أُلزم المشرع الحكومة بإيداع مشروع قانون تسوية الميزانية في أجل لا يتعدى اليوم الأول من شهر أوت من السنة المالية الجارية.³

خاتمة:

لقد تضمن القانون العضوي 15/18 رقابة مستحدثة تتعلق مباشرة بتتبع السياسات العمومية وتقييمها وتحليل تكلفتها المالية، وخاصة على مستوى الوثائق والتقارير التي ستكون الحكومة ملزمة بتقديمها للبرلمان من قبيل التقارير الوزارية حول الأداء وفعالية التسيير، وهي آليات ستسمح بتتبع دقيق لإنجاز وتنفيذ السياسات العمومية ودراسة آثارها الاقتصادية والاجتماعية، وهذه الآلية تجعل المناقشة البرلمانية ذات أهمية بالغة، وعلى الرغم من أنها نظريا تنصب بالأساس الأول على تحليل التكلفة المالية للمخططات والبرامج، إلا أن هذه المناقشات لا تقتصر على حصيلة تنفيذ هذه المخططات والبرامج وإنما تمتد لمناقشة طرق إعداد وتنفيذ السياسات العمومية التي ترتبط بها هذه البرامج الإستراتيجية وكذا الأثر المتوقع والمفترض وحصيلة تنفيذ هذه السياسات، كما ان تقييم البرلمان لعمل الحكومة في مجال تنفيذ الميزانية يستند أساسا على تقرير مجلس المحاسبة المرفق مع مشروع قانون تسوية الميزانية، حيث يتضمن هذا الأخير تقييم لنتائج تنفيذ الميزانية مقارنة بالأهداف المسطرة مسبقا.

وعليه يقترح اصدار نص تنظيمي يحدد شكل تقارير الأداء ومحتواها، لان نص المادة 75 ف3 المتعلق بالوثائق المرفقة وبالتحديد الحجم 2 لم يفصل بدقة في مضمون تقارير الأداء ولا الشكليات الواجب التقيد بها وهذا يتنافى مع مبدأ الشفافية كما يتنافى مع متطلبات المساءلة بعد التنفيذ.

أبضا ضرورة النص على تضمين تقارير الأداء لمؤشرات قياس كمية ونوعية تسهل عمل جهات الرقابة عند تقييم أداء الهيئات والمؤسسات العمومية المكلفة بتنفيذ النفقات العمومية، وكذا ضرورة ارفاق التقارير الوزارية للمردودية بمناسبة المصادقة على القانون المتضمن تسوية الميزانية برأي لمجلس المحاسبة يتضمن تقييم لنتائج تنفيذ الاعتمادات حسب كل قطاع وزاري حتى يسهل لأعضاء البرلمان مساءلة عضو الحكومة.

1- المادة 89 الفقرتين 02،03 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية.

2- مقتطف من مداخلة بن عون عزيزة نائب المجلس الشعبي الوطني بمناسبة الجلسة العلنية لمناقشة القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية أمام نواب المجلس الشعبي الوطني المنعقدة بتاريخ 23 ماي 2018، الجريدة الرسمية للمناقشات عدد 74، المؤرخة في 24 جوان 2018، ص 29.

3- المادة 87 ف 05 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية، سالف الذكر.

قائمة المصادر والمراجع:

أ- النصوص القانونية

- 1- القانون العضوي رقم 15/18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم، ج.ر.ع 53 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018.

ب- الكتب

- 1-M. Bouvier, M. Christine Esclassan, J. Pierre Lassale, **Finances Publiques**, 8^{ème} éd, L.G.D.J, Paris, 2006.
2-C. Waline, P.Desrousseaux, B. Pellé , **Contrôle et évaluation des finances publiques**, La Documentation française, Paris, 2009.

ج- المقالات

- 1- رئيس مجلس الأمة، مجلة مجلس الأمة، ع62، مجلس الأمة، الجزائر، أكتوبر 2014.
2- بوجطو حكيم، " أسباب عصرة نظام الموازنة العامة في الجزائر"، مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، ع07 جامعة البليدة، 2013.

د- الأطروحات والمذكرات

- 1- الجوزي فتيحة، الاستفادة من الاتجاهات العالمية في مجال الميزانية العامة للدولة في إصلاح النظام الموازني بالجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر3، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2013-2014.
2- مخلوف عقيلة، دور الحوكمة في ترشيد إدارة الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر3، كلية العلوم الاقتصادية، 2016/2017.

هـ- الوثائق

- 1- التقرير التكميلي للجنة المالية والميزانية، مجلة أخبار المجلس، ع 11، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، جوان 2018.
2- الجريدة الرسمية للمناقشات عدد74، المؤرخة في 24 جوان 2018.

و- المواقع الالكترونية

- 1-Banque mondiale, Activité de banque mondiale en Algérie, sur site:
http://siteresources.worldbank.org/Intalgerianfrench/1472731189771318522/21228300/Algeria_December 2006. pdf consulter :11-10-2017.

رهان تطبيق ميزانية البرامج والأهداف في الجزائر بين الواقع والمأمول

The Challenge of Implementing Program and Performance Budgeting in Algeria : Between Reality and Aspiration

ط.د/عبد الكريم بوزكريه*¹

¹ جامعة لونيسي علي، البلدية 02 (الجزائر)، a.bouzekria.etu@univ-blida2.dz

يهدف هذا البحث إلى تقييم تجربة الجزائر في تطبيق ميزانية البرامج والأهداف بعد نحو سنتين من التنفيذ، باعتبارها خطوة نحو تحديث نظام الميزانية العامة وتعزيز إدارة المال العام، من خلال الانتقال من موازنة الوسائل إلى موازنة البرامج والأهداف، يستند البحث إلى تحليل الإطار القانوني والتنظيمي، لا سيما قانون المالية 15-18، لتحديد مدى جاهزية البيئة العمومية الجزائرية لتبني هذا النظام. كما يناقش التحديات التي واجهت وتواجه هذا الإصلاح الميزانياتي خلال مرحلة التطبيق، بما يعزز التوجه نحو ميزانية برامج أكثر شفافية وفعالية في قياس إنتاجية الأداء العام لتحقيق الأهداف المسطرة ضمن السياسات العامة للدولة، وقد استخدم البحث المنهج الوصفي فيما يتعلق بالمفاهيم العامة و المنهج التحليلي لتحليل نصوص القانون، ويختتم البحث بتقديم استنتاجات لتعزيز الكفاءة والشفافية، بما في ذلك اقتراحات للاستفادة من تجارب الدول السابقة لتجنب تكرار الأخطاء، مما يسهم في تحقيق الشفافية والموثوقية في ميزانية البرامج ونجاح الإصلاح الميزانياتي في الجزائر.

كلمات مفتاحية: ميزانية برامج وأهداف، قانون عضوي رقم 15-18، إصلاح ميزانياتي، شفافية وموثوقية.

Abstract:

This research aims to evaluate Algeria's experience in implementing program and performance budgeting after approximately two years of execution, as a step towards modernizing the public budgeting system and enhancing public financial management. The study relies on analyzing the legal and regulatory framework, particularly Finance Law 18-15, to assess the readiness of the Algerian public sector to adopt this system. It also discusses the challenges that have confronted and continue to confront this budgetary reform during the implementation phase, thereby promoting a shift towards a more transparent and effective program budget that measures public performance productivity in achieving the objectives outlined in the state's public policies. The research concludes with findings aimed at enhancing efficiency and transparency, including recommendations to leverage the experiences of other countries to avoid repeating past mistakes, which contributes to achieving transparency and reliability in program budgeting and the success of budgetary reform in Algeria.

Keywords: Program and Performance Budgeting, Organic Law No. 18-15, Budgetary Reform, Transparency and Reliability.

مقدمة:

تعتبر ميزانية البرامج والأهداف من الأدوات الأساسية التي تهدف إلى تحسين فعالية إدارة المال العام وتعزيز الشفافية في القطاع العام في الجزائر، تمثل هذه الميزانية نقلة نوعية في طريقة التخطيط والرقابة على الموارد المالية، حيث تهدف إلى تحقيق أهداف محددة تتماشى مع السياسات العامة للدولة.

بعد مرور نحو سنتين من تنفيذ هذا النظام الميزانياتي المبني على النتائج والأهداف، تبرز أهمية تقييم تجربته في الجزائر لفهم مدى نجاحه في تحقيق الأهداف المنشودة، يُعد القانون العضوي رقم 18-15 أحد الإطارات القانونية التي تدعم هذا الإصلاح، مما يستدعي دراسة التحديات والرهانات التي واجهت تطبيق متطلبات ميزانية البرامج والأهداف.

تتناول هذه الدراسة أبرز ما جاء به القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية من خلال تسليط الضوء على مقارنة التسيير الجديدة التي بها هذا القانون، والتحديات التي واجهت هذا الإصلاح خلال مرحلة التطبيق، وكيف يمكن التغلب عليها من خلال الاستفادة من التجارب الدولية الناجحة. يهدف البحث أيضا إلى تقديم استنتاجات واقتراحات تساهم في تعزيز الشفافية والموثوقية في ميزانية البرامج، مما يعكس مدى جدوى هذا النظام في تحسين إدارة الموارد المالية العامة وتحقيق الكفاءة والفعالية في تسيير المال العام في الجزائر.

الاشكالية: وبناء مما سبق يمكن طرح التساؤل الرئيسي التالي:

كيف يمكن تحقيق النجاح في تطبيق ميزانية البرامج والأهداف في الجزائر؟ وما هي التحديات والمعوقات التي تعترض

تطبيق هذا الإصلاح الميزانياتي، وكيف يمكن تجاوزها؟

في هذا الإطار، يطرح البحث تساؤلات متعددة:

1. ما هي أبرز التغيرات التي أتى بها القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، وكيف تساهم في دعم تطبيق ميزانية البرامج والأهداف؟

2. إلى أي مدى تساهم مقارنة التسيير الجديدة التي يعتمدها هذا القانون في تحسين فعالية الأداء العمومي وتطبيق مبادئ المساءلة؟

3. ماهي أهم التحديات التي واجهت ولا زلت تواجه تطبيق ميزانية البرامج وفقا للقانون العضوي 18-15؟

الفرضيات: للإجابة على الاشكالية قمنا باقتراح الفرضية التالية:

تساهم ميزانية البرامج والأهداف، بتطبيقها في الجزائر، في تعزيز كفاءة وشفافية إدارة المال العام، مما يؤدي إلى تحسين أداء الهيئات والمؤسسات العمومية وتحقيق الأهداف المرسومة في السياسات العامة، وهذا لا يتأتى إلا بالتغلب على كل التحديات التي تواجه هذا الإصلاح.

الفرضيات الفرعية:

1. تطبيق ميزانية البرامج والأهداف يعزز الكفاءة والشفافية في إدارة الأموال العامة.

2. التحديات المؤسسية والتنظيمية يمكن أن تؤثر سلبًا على فعالية تطبيق ميزانية البرامج في الجزائر.

3. الموارد البشرية المؤهلة وأنظمة المعلوماتية المتطورة عاملان أساسيان في تحقيق النجاح في تطبيق ميزانية البرامج والأهداف.

أهداف الدراسة: تهدف هذه الدراسة إلى تقييم تجربة تطبيق ميزانية البرامج والأهداف في الجزائر، من خلال تحليل الإطار القانوني، ودراسة التحديات والمعوقات، وقياس فعالية النظام الموازناتي المبني على النتائج والأهداف في تعزيز الشفافية والموثوقية، بالإضافة إلى تقديم توصيات مبنية على التجارب الدولية لتحسين كفاءة إدارة المال العام.

أهمية الدراسة: تتمثل أهمية هذه الدراسة في إلقاء الضوء على دور ميزانية البرامج والأهداف في تعزيز كفاءة وشفافية إدارة المال العام في الجزائر، مما يساهم في تحسين أداء القطاع العام في الجزائر.

منهج الدراسة: يعتمد منهج الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، حيث يتم جمع البيانات بشكل منهجي حول تجربة الجزائر في تطبيق ميزانية البرامج والأهداف، وتحليل الإطار القانوني والتنظيمي والتحديات المرتبطة به، وذلك بهدف فهم فعالية هذا النظام في تحقيق الشفافية والموثوقية في إدارة المال العام.

المبحث الأول: الإطار النظري والتشريعي لميزانية البرامج والأهداف

1. لمحة تاريخية عن التسيير بالأهداف:

أدخل التسيير المتمحور حول النتائج ليس بمفهوم جديد، حيث تعود الجذور التاريخية لهذا النهج الى الخمسينيات من القرن الماضي، عندما قدم الكاتب الإداري بيتر دراكر Peter Drucker هذا المفهوم (نظرية الادارة بالأهداف (Management By Objectives MBO) والذي اعتمد في القطاع الخاص، ليعمم بعد ذلك الى القطاع العام.

في كتابه (الإدارة من منظور عملي) الصادر عام 1954، صاغ (بيتر دراكر) مصطلح (الإدارة بالأهداف) للتعبير عن أحد نماذج الإدارة الاستراتيجية الهادفة إلى تحسين الأداء العام للمنظمات، يُبنى هذا النموذج على افتراض أنّ تمكين الموظفين ومنحهم دوراً أكبر في تحديد الأهداف له العديد من الآثار الإيجابية على أداء الموظفين والتزامهم نحو المنظمة. (الوهاب، 1980، صفحة 08)

ويطلق على هذا الأسلوب أيضاً بالإدارة التشاركية، هذا الأسلوب يركز على انجاز الاهداف أكثر من التركيز الوسائل والانشطة الموصلة له، وقد يكون اسلوب الادارة بالأهداف الاسلوب الامثل لمشكل الروتين القاتل لعمل المؤسسات العمومية بشكل خاص، باعتبار انها اسلوب تفاعلي يتطلب تعاوناً ومشاركة بين المسؤولين والمؤوسين لتحقيق الاهداف. (الهندي، 2018، صفحة 13، 02)

2. تعريف ميزانية البرامج والأهداف وأهميتها.

1.2 تعريف ميزانية البرامج:

هناك عدة تعاريف لميزانية البرامج والأداء وسوف نقتصر فقط على التعاريف التالية اعتقاداً منا أنّها تعكس بشكل مباشر طبيعة وخصائص ميزانية البرامج والأداء:

تعريف 01: "هي نظام يهدف إلى رفع كفاءة وفعالية الإنفاق العام من خلال ربط الاعتمادات المخصصة بالنتائج المراد تحقيقها." (https://www.youm7.com, 2024)

تعريف 02: ميزانية البرامج والاهداف هو تمثلي جديد يعتمد على التصرف في الموارد المالية والبشرية بأكثر نجاعة وفعالية ويمكن من تحقيق الاهداف بأكثر دقة ويعطي مزيد من الشفافية في تنفيذ السياسات العمومية. (http://www.gbo.tn, 2024)

تعريف 03: مكتب الموازنة بالولايات المتحدة الأمريكية يرى أن ميزانية البرامج والأداء "هي تلك الموازنة التي تبين الأهداف التي تطلب لها الاعتمادات المالية، وتكاليف البرامج المقترحة للوصول إلى تلك الأهداف، والبيانات والمعلومات الكمية (الإحصائية) التي تقيس الإنجازات، وكل ما أنجز من الأعمال المدرجة تحت كل برنامج.

تعريف 04: يرى أنها "الميزانية التي تبين الأسباب والأهداف التي تطلب من أجلها الاعتمادات وتكاليف البرامج المقترحة لتحقيق هذه الأهداف، وبيانات لقياس مدى تقدم العمل بالنسبة لكل برنامج " (<https://mail.almerja.com>)، (2024)

تعريف 05: "ميزانية البرامج هي: توجه يبنى على تقديم ميزانية الدولة في شكل محافظ، برامج وبرامج فرعية وأنشطة تترجم السياسات العمومية والمهام الموكلة اليها." (<https://www.justice.gov.tn>، 2022)

تعريف 06: جيسي بيركهيد (Jesse Burkhead) يرى ميزانية البرامج والأداء "هي ذاك التنبؤ في الموازنة الذي يركز على الأشياء التي تقوم بها الحكومة وليس على الأشياء التي تشتريها وبهذا فإن موازنة الأداء تنقل التركيز من وسائل القيام بالعمل، إلى العمل المنجز نفسه" (<https://mail.almerja.com>)، (2024)

إذن لا يوجد تعريف محدد لميزانية البرامج والأداء، فتعريفها يرتبط إلى حد ما بالغاية التي من أجلها تم اعتماد هذا النوع من الميزانية، هذا وقد عمل العديد من الخبراء على إعطاء تعريف لميزانية البرامج بأنها: عبارة عن تخصيص الموارد العامة لتنفيذ برامج ذات أهداف معينة مع إخضاعها لمعايير قياس الفعالية والكفاءة.

2.2 أهمية ميزانية البرامج: تكمن أهمية ميزانية البرامج والأداء في:

- ✓ توظيف الاعتمادات المالية بطريقة أكثر وضوح حسب برامج تترجم السياسات العمومية، وتحديد أهداف خاصة بها، في إطار يتجاوز السنوية الحالية. (التونسية، 2018)
- ✓ تقييم النتائج حسب مؤشرات موضوعية لقياس الأداء.
- ✓ تحويل وعصرنة النظام الحالي للمالية العمومية (المحاسبة العمومية، الرقابة، تبويب الميزانية، الإطار التشريعي والتنظيمي).
- ✓ توظيف الموارد العمومية بأقصى ما يمكن من النجاعة والفعالية، أي تحقيق أقصى ما يمكن من الأهداف باستعمال أقل ما يمكن من الموارد المتاحة (المالية والبشرية). (الفازع، 2016)
- ✓ تدعم عملية التخطيط حيث تدمج جانب التخطيط في عملية الميزانية، وهذا يتطلب تحديد وصياغة الأهداف في شكل برامج وأنشطة وترجمتها في صورة وحدات أداء معبرا "عنها كميا أو نوعيا"، وتقدير تكاليف البرامج والأنشطة بما يحقق الإنجاز المخطط، إضافة إلى تخصيص الاعتمادات اللازمة على أساس التكاليف المقدرة لإنجاز الأعمال أو الأنشطة. (بحيري، 2001، صفحة 20)

- ✓ توفر البيانات الكمية والنوعية عن البرامج والأنشطة والمشروعات المقترحة لقياس مدى تقدم العمل لكل برنامج بما يمكن من تقييم كفاءة الأنشطة الحكومية، إضافة إلى أنها تحقق رقابة فعالة للسلطة التشريعية على إنجازات السلطة التنفيذية بما يؤدي إلى تخفيض الانفاق الحكومي. (بحيري، 2001، صفحة 20)

3.2 أهداف ميزانية البرامج: لميزانية البرامج والأداء عدة أهداف نذكر أهمها:

❖ دعم الشفافية والموثوقية والمراقبة البرلمانية: وذلك من خلال:

- ✓ تطوير منظومة المحاسبة العمومية (الميزانياتية، العامة، التحليلية).

- ✓ مزيد من الوضوح في الاختيارات الاستراتيجية في مجال المالية العمومية.
- ❖ توجيه منظومة الميزانية نحو فلسفة التسيير المبني على النتائج: وذلك من خلال:
 - ✓ تطوير جانب المسؤولية لدى المتصرفين حول مجموعة من الأهداف والتعهدات.
 - ✓ قياس النتائج باستعمال مؤشرات للأداء حتى يتسنى حسن استعمال الاعتمادات.
- ❖ جعل السياسات العمومية واضحة ومفهومة من الجميع: وذلك من خلال:
 - ✓ تحديد الأولويات وتخصيص الامكانيات اللازمة لها.
- ✓ تقديم التفسيرات اللازمة **copte rendre** للمطالبين بالأداء حول استعمال الأموال العمومية. (الكنتاري، 2016)

المحور الثاني: مستجدات قانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية

يعتبر القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 La loi organique relative aux lois de finances أحد الركائز الأساسية التي قامت عليها عملية الإصلاح الميزانياتي والمحاسبي للدولة حيث يتكامل ويتقاطع كلياً مع عناصر تحديث الميزانية العمومية.

1. التعريف بالقانون العضوي 15-18:

يعتبر القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية أحد الركائز الكبرى لعملية اصلاحات ادارة المالية العامة في الجزائر، والاصلاح الميزانياتي بصفة خاصة، حيث يهدف هذا القانون الى تجسيد الحوكمة المالية وإعطاء مسؤولية أكثر للآمرين بالصرف والمسيرين العموميين بصفة عامة وتكريس مبادئ تقييم ورقابة الأداء حفاظاً على المال العام.

2.1 مفهوم القانون العضوي:

لقد بين الدستور الجزائري في المادة 139 من دستور 2020 المجالات التي يشرع فيها البرلمان بتشريع عادي، وحدد في المادة 140 المجالات التي يشرع فيها بتشريع عضوي. حيث ذكر من بين هذه المجالات القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية.

1.2.1 القانون العادي: هو القانون الصادر عن السلطة المختصة بالتشريع وهي طبعاً السلطة التشريعية وذلك وفقاً لإجراءات معينة.

2.2.1 القانون العضوي: فهو الذي يصدر عن طريق المشرع العادي (السلطة التشريعية) ولكن يتضمن موضوعات دستورية

بتكليف من المشرع الدستوري بمعنى ان هذا الأخير هو من يأمر السلطة التشريعية بسن قوانين تسمى بالقوانين العضوية، ويكون مختص بالسياسة طويلة الأمد، ويخضع للرقابة السابقة للدستور أي يتم عرضها على المجلس الدستوري للتعديل والموافقة، ويصادق على القانون من قبل ثلثي أعضاء البرلمان وليس الحاضرين. (<https://www.tribunaldz.com>، 2024)

هذا وقد أدرجت دول عديدة هذا النوع من القوانين في دساتيرها، وان اختلفت تسميتها (القوانين الاساسية، القوانين التنظيمية، القوانين العضوية)، ولكن تبقى مضامينها وخصائصها مشتركة.

اذن يعتبر القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية القانون الجديد للميزانية العامة للدول، فهو إطار تشريعي وتنظيمي يعنى بتنظيم التوجه الجديد للميزانية والاصلاح الميزانياتي المبني على التسيير المتمحور حول النتائج.

2. أسباب صدور القانون رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية:

يأتي تبني القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية استجابة لمتغيرات كثيرة وعديدة نذكر منها:

- 1.2 **ظهور نقائص وسلبات عديدة في منظومة الميزانية العامة التقليدية للدولة (موازنة البنود) والتي يوطرها قانون المالية 84-**
- 17 المتعلق بقوانين المالية وضرورة تحيينها: وتتمثل هذه النقائص في:
- ✓ **عدم الشفافية:** حيث يقع رصد الاعتمادات على مستوى الميزانية بحساب الباب والجزء والقسم والفصل والفقرة الفرعية، بمبلغ إجمالي دون أن يقع ربط ما تم رصده بما يمكن تحقيقه من أهداف، وبناء عليه فإن مستعملي الميزانية (المواطن، البرلمان، المؤسسات والهيئات المحلية والدولية). ليس بإمكانهم معرفة ما تم إنجازه عبر صرف النفقات بعد الترخيص للسلطة التنفيذية. (القانون 17/84، 1984، صفحة م20)
 - ✓ **عدم الوضوح:** اسم القانون 17/18 بعدم الوضوح في طريقة تقديم الميزانية ما خلق صعوبة في قراءتها وفهمها من طرف العموم.
 - ✓ **عدم المرونة:** تميز القانون 17/18 بعدم المرونة في اجراءات اعداد وتنفيذ الميزانية، حيث يقع تنفيذ الميزانية وفقا لترتيب واجراءات قانونية مضبوطة، (يكون هم المتصرف وشاغله احترامها لا غير)، وهي على درجة من التعقيد وفقا لطبيعة النفقة مما يسهم في بعض الاحيان في البطء في الانجاز.
 - ✓ **غياب المساءلة:** أي غياب تحميل المسؤولية الناتجة عن عدم تحقيق الاهداف (la redevabilité)، وذلك راجع الى عدم وجود اهداف مرسومة ومؤشرات قياس للأداء عند اعداد الميزانية، حيث يقاس المسير العمومي الناجح بمستوى او نسبة الاستهلاكات.
- 2.2 **ظهور سياق دولي تميز بالعمل على اصلاح وتحسين طرق تسيير المالية العمومية، وهو ما يعرف بأسلوب التسيير المتمحور حول النتائج، او الادارة بالأهداف في القطاع العام حيث ان تجارب العديد من الدول في اصلاح المنظومة المالية، كان لها الاثر البالغ في تبني الجزائر لهذا الاصلاح نذكر منها:**
- ✓ **استراليا:** اعتمدت ميزانية البرامج سنة 1983.
 - ✓ **الولايات المتحدة الامريكية:** 1993، من خلال اعتماد قانون حسن الاداء والنتائج الحكومية من اجل توجيه الميزانية نحو النتائج.
 - ✓ **بريطانيا:** 1995، حيث تم اعداد نظام التعاقد الميزانياتي، البرمجة السنوية للنفقات على مدى 03 سنوات.
 - ✓ **فرنسا:** 2001، حيث تم اعتماد ميزانية حسب الاهداف.
 - ✓ **هولندا:** 2001، تم اعتماد الميزانية الموجهة نحو الاهداف.
 - ✓ **تونس:** 2011: اعتماد منظومة التصرف في الميزانية حسب الاهداف.
 - ✓ **المغرب:** 2018 اعتماد الميزانية الموجهة نحو الاهداف.
 - ✓ **السنغال:** 2020.
- 3.2 **التمشي والاحكام الجديدة والتي جاء بها دستور 2016:** والتي تنص على رفع القانون المتعلق بقوانين المالية الى مصف القوانين العضوية. (دستور 2016، 2016، صفحة م140)
3. **مضمون القانون رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية:**
- يندرج صدور القانون العضوي 15/18 في إطار إصلاح وتحديث المالية العمومية، لإضفاء مزيد من النجاعة والمردودية على الإنفاق العمومي، وذلك بربط النفقة بالنتيجة وضمان التوظيف الأمثل للموارد العمومية بتوجيه وترشيد النفقات نحو البرامج الأكثر جدوى لتحسين أداء المرفق العمومي.

ويمكن حوصلة أهم محاور الإصلاح التي جاء بها القانون 15/18 في الميادين التالية:

1.3 هيكلية جديدة لميزانية الدولة حسب المنظور البرامجي: يركز هذا الإصلاح أساسا على اعتماد ميزانية البرامج والاداء وذلك بربط جملة الاعتمادات والنفقات العامة بأهداف محددة مسبقا وخاصة بالقدرة على الاداء performance de l'action public أي الوصول الى الهدف المسطر بنجاعة أكبر مع إمكانيات مادية ملائمة تضمن نجاعة التدخل العمومي، دون اهدار المال العمومي. (<https://kapitalis.com>، 2024)

- تبويب المهام إلى برامج وبرامج فرعية.
- ضبط مؤشرات كمية أو نوعية لقيس أداء البرامج والبرامج الفرعية.
- إعداد إطار نفقات متوسط المدى (3 سنوات)، متحرك، وأطر نفقات متوسطة المدى قطاعية للوزارات.
- إرساء عقلية التقييم والتقييم الذاتي باعتماد آليات جديدة من بينها التقييم الداخلي.
- تطوير الرقابة الفنية وتحويلها إلى رقابة نتائج.
- ملائمة التطبيقات الإعلامية الحالية.
- المرور إلى حسابية القيد المزدوج.
- ضبط استراتيجية لتكوين ومعاوضة كل المتدخلين في إعداد الميزانية وتنفيذها.

المحور الثالث: الأطر القانونية المدعمة للقانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية:

لقد رافقت عملية اصلاح المالية العامة والانتقال الى التسيير المبني على النتائج والأهداف، والتي بدأت بإرساء العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية بما يعزز الشفافية والموثوقية في استخدام المال العام، تغيير شامل للمنظومة القانونية والتنظيمية للمالية العامة في الجزائر، والذي كانت أهمها صدور القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسب العمومية والتسيير المالي، والقانون رقم 23-12 المتعلق بالصفقات العمومية.

1. القانون رقم 23-07 المتعلق بالمحاسبة العمومية والتسيير المالي:

ان نص القانون المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، يندرج في إطار المخطط الشامل لإصلاح المالية العمومية، والذي بدأ بإرساء الإطار القانوني من خلال اصدار القانون العضوي رقم 15-18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية، هذه المستجدات أثرت بشكل مباشر على المنظومة المحاسبية الحالية في القطاع العام، مما تطلب بالضرورة إعادة صياغة الإطار القانوني الذي يحكم المحاسبة العمومية في الجزائر المنشأ بموجب القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 اوت 1990 المعدل والمتمم والمتعلق بالمحاسبة العمومية (<https://www.mrp.gov.dz>، 2024) ، كما تكمن أهمية هذا القانون خاصة في أنه جاء لمعالجة أوجه قصور كبيرة كانت تحد من دور النظام المحاسبي كأداة حديثة لتسيير المال العام.

وقد تمحور إصلاح المحاسبة العمومية بإعادة صياغة أحكامه لتساير المبادئ المحاسبية والميزانية الجديدة التي نص عليها

القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية حول ما يلي:

- 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. حيث أصبح من الضروري 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 وتعزيز الشفافية، لاسيما عبر استخدام مؤشرات ومعايير النجاعة.

● **إنشاء هيكل محاسبي جديد ثلاثي الأبعاد:** إذ تضمنت المحاسبة العمومية ثلاثة أنواع من المحاسبة، تتميز كل منها بشكل

أساسي من حيث النطاق والأدوات والأهداف. (قانون 23-07، صفحة م80)

1- **المحاسبة الميزانية:** والتي تنقسم إلى محاسبة الالتزامات ومحاسبة الصندوق:

- بالنسبة لمحاسبة الالتزامات، يتم تسجيل النفقات الميزانية بعنوان السنة التي تم الالتزام بها.

- أما بالنسبة لمحاسبة الصندوق، فإنه يتم تسجيل الإيرادات والنفقات بعنوان نفس السنة المالية لتحصيلها أو دفعها من قبل المحاسبين العموميين.

- وهذا النوع من المحاسبة الذي يسجل الأحداث عند تأثيرها على السيولة كان موجود وتم الإبقاء عليه، بهدف تتبع تنفيذ الإيرادات والنفقات العمومية للسنة الجارية.

2- **المحاسبة العامة:** تُعد الإصلاح الجوهري للمحاسبة العمومية، وتسجل مجمل الحركات التي تؤثر على الممتلكات والوضعية المالية والنتيجة، وهي قائمة على أساس الاستحقاق، وتمسك من قبل المحاسبين العموميين على أساس مخطط محاسبي، مستوحى من المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العمومي، وهو ما يسمح لهذه المحاسبة بإعطاء نظرة شاملة عن الذمة المالية للدولة، وكذا حول ديونها ومستحققاتها.

3- **محاسبة تحليل التكاليف:** تعتمد على مخرجات المحاسبة العامة، وتهدف إلى تحليل وقياس تكلفة الأنشطة الملزم بها ضمن البرامج، بغية تقييم نجاعتها وفعاليتها، وتمسك من طرف الأمين بالصرف. (مشروع 23-07، 2023، صفحة م90، 91)

وبذلك يمكن هذا النوع من المحاسبة المسيرين من مراقبة وتسيير البرامج كما تساعد نواب البرلمان من معرفة تطور تكاليف الأنشطة والبرامج.

● **مبدأ المصادقة على الحساب العام للدولة من طرف مجلس المحاسبة:** يقدم الحساب العام للدولة مجمل المعلومات التي تعكس صورة صادقة عن الممتلكات والوضعية المالية للدولة، ويتضمن الميزان العام للحسابات والقوائم المالية. حيث تُهيء مخرجات المحاسبة العمومية لاسيما المحاسبة العامة والتي تعد القوائم المالية الخمسة أهم مخرجاتها، الظروف الملائمة للرقابة البعدية التي يقوم بها مجلس المحاسبة، هذا الأخير يعدّ تقريراً متعلقاً بالمصادقة على الحسابات والذي يرافق مشروع قانون تسوية الميزانية. (قانون 23-07، صفحة م20)

وفي الأخير تجدر الإشارة إلى أن إصلاح المحاسبة العمومية، يعد من العوامل الأساسية لتحسين نوعية المعلومة الموجهة للبرلمانيين والمواطنين، والكفيلة بتقييم الوضع المالي الحقيقي للدولة وتقدير السياسات العامة، وذلك تمهيداً للمساءلة والعمل على التوجيه الأمثل لاتخاذ القرار، كما سيسمح خاصة بإدخال معايير المحاسبة الدولية في المنظومة الوطنية من أجل تحسين الأداء.

2. **القانون رقم 23-12 المتعلق بالصفقات العمومية:**

يهدف هذا القانون إلى تبسيط مفهوم الصفقات العمومية من خلال إطار قانوني واضح وشفاف ومفهوم من الجميع يسمح بتسهيل الوصول إلى الصفقات العمومية، لا سيما عن طريق إدراج الرقمنة وترقية الإنتاج الوطني. من أجل تعزيز الكفاءة والشفافية في مجال الصفقات العمومية في البلاد.

كما جاء القانون المتعلق بالصفقات العمومية رقم 12-23 الجديد الصادر في 06 أوت 2023 بعدة مستجدات في مجالات متعددة نذكرها كالتالي:

- محاصرة الفساد والحد منه وإحقاق الشفافية في مجال الصفقات العمومية، كما يراعي القانون رقم 12-23 الجديد التغييرات العميقة التي عرفها الاقتصاد الوطني وهذا من خلال تعزيز كل إنتاج محلي يساهم ترقية الاقتصاد الوطني. (قانون 23-12، 2023، صفحة م 57)

- تعزيز استخدام الطاقات المتجددة التي تحمي البيئة والبيئة المستدامة (قانون 23-12، 2023، صفحة م 07)، كما يضمن هذا القانون الاستعمال الحسن للمال العام. (مشروع 23-12، 2023)

- الدعوة للمنافسة يمكن إجراؤها وفقاً لإجراءات الاستشارة أو طلبات العروض ، (قانون 23-12، 2023، صفحة م 18، 19، 36، 37)، أو الإجراءات الخاصة ويعتمد ذلك على مبلغ أو طبيعة الخدمة المراد إنجازها كما يمكن تعريفها بالنسبة لشروط واعتبارات خاصة، وينص على استخدام الإجراءات التفاوضي المباشر والإجراء التفاوضي بعد الاستشارة دون دعوة شكلية للمنافسة في حالات استثنائية وهي محل التسميات الحالية بالتراضي البسيط والتراضي بعد الاستشارة على التوالي ويتوافق هذا التغيير مع الأهمية الكبرى للتفاوض في هذين الإجراءين ويمكن أن تتعلق المفاوضات بأسعار وشروط تنفيذ الصفقة العمومية (<https://khabarpress.dz>، 2023).

- إعداد مدونة للأخلاقيات والسلوك المهني من قبل الوزير المكلف بالمالية موجهة للأعوان والموظفين العموميين المشاركين في إبرام الصفقات العمومية وتنفيذها ومراقبتها ويطلعون على محتواها ويتعهدون باحترامها كما يتعين على المتعامل المتعاقد توقيع التصريح بالنزاهة. (قانون 23-12، 2023، صفحة م 65)

- فيما يتعلق بالجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية، يمثل اكتشاف أدلة بوقوع انحياز أو فساد، قبل وبعد وأثناء إبرام صفقة عمومية أو ملحق سببا كافيا يسمح للمصلحة المتعاقدة باتخاذ أي تدبير ردعي، لاسيما فيما يخص فسخ أو إلغاء الصفقة العمومية او الملحق. (قانون 23-12، 2023، صفحة م 66)

- إطار رقمنة إجراءات إبرام الصفقات العمومية، تنشأ بوابة إلكترونية للصفقات العمومية الذي يندرج ضمن إطار رقمنة الإدارة من جهة وشفافية الإجراءات من جهة أخرى. (قانون 23-12، 2023، صفحة م 105)

- إنشاء هيئة لدى الوزير المكلف بالمالية مختصة بالصفقات العمومية ويتعلق الأمر بالمجلس الوطني للصفقات العمومية (قانون 23-12، 2023، صفحة م 104)، يتكفل بالاستشارة والمساعدة والدراسة وفحص أي مسألة تعرض عليه في مجال الصفقات العمومية وإبداء الرأي واقتراح مشاريع الإجراءات التي يحتمل تعميمها والتعليمات وإبداء الرأي والمصادقة في دفاتر البند وإبداء الرأي في النزاعات وإجراء إحصاء سنوي اقتصادي للصفقات العمومية.

- إلزامية اللجوء إلى الإشهار عن طريق النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي في الصحافة المكتوبة والإلكترونية المعتمدة وتستند المصلحة المعتمدة لاختيار أحسن عرض دون تمييز ولا يسمح بأي تفاوض مع المتعهدين. (قانون 23-12، 2023، صفحة م 46).

الخلاصة:

لقد أسس القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 في الجزائر توجه جديد مبني على تسيير حسب النتائج والاهداف، ويضع مؤشرات للقياس تسمح بقياء مدى تحقيق هذه الاهداف، وضمن منظور متعدد السنوات في اعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة. والذي جاء بإضافات جديدة مست تسيير المالية العمومية في الجزائر بصفة عامة والنظام الميزانياتي بصفة خاصة، مما يسمح بتسهيل سيرورة عملية الإصلاح الميزانياتي على نحو يتسم بالفاعلية والنجاعة، وتجدر الإشارة هنا إلى الأهمية التي يكتسيها إصلاح الحوكمة الميزانياتية التي باتت تؤتي ثمارها بتجسيد الانتقال النوعي في تسيير المالية العمومية، تحقيقاً لأكبر قدر من الفعالية وإذكاء لروح الشفافية، من خلال ترشيد الوسائل والتحكم في وتيرة ومستوى النفقة، فضلاً عن الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة والإدارة الجيدة للمشاريع.

وقد توصلنا في هذه الدراسة الى الاستنتاجات التالية:

- أن تطبيق ميزانية البرامج والاهداف المبنية على أساس النتائج يتطلب توفر مهارات وخبرات ذات مستوى عال، إضافة الى ضرورة توفير واستعمال التكنولوجيات الحديثة في الإدارات العمومية.
- أن تبني معايير ومؤشرات الأداء في القطاع العام يسمح بتعزيز درجة الشفافية والموثوقية والموضوعية في اعداد القوائم المالية وتقييم أداء الوحدات الحكومية.
- إن تبني القانون العضوي في الجزائر، الذي يؤكد على مبادئ التقدير والشفافية في تسيير النفقات العمومية والتي تعد من الركائز المهمة للحوكمة الرشيدة، يسمح للمواطنين والمتعاملين الاقتصاديين بتكوين رؤية دقيقة وشاملة حول استخدام المال العام.
- فلسفة التسيير التي جاء بها القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المبنية على التسيير بالأهداف تهدف لإصلاح التسيير المالي العمومي وذلك من خلال الالتزام بتحسين فعالية وكفاءة الميزانية وتحديد أكثر للمسؤولية.
- أن تطبيق ميزانية البرامج والاهداف المبنية على أساس النتائج يتطلب توفر مهارات وخبرات ذات مستوى عال، إضافة الى ضرورة توفير واستعمال التكنولوجيات الحديثة في الإدارات العمومية.

كما خرجنا بمجموعة من الاقتراحات:

- عقد جلسات لكل الأطراف الفاعلة في دورة ميزانية البرامج مع مصالح وزارة المالية للتعريف بالصعوبات و ابراز النقائص، ومن تم العمل على صياغة حلول مناسبة لها وموافقة للبيئة الجزائرية.
- ضمان توفير الموارد المادية والبشرية التي تسمح للفاعلين في ميزانية البرامج والاداء بتحقيق الاهداف المنتظرة.
- وضع نظام معلوماتي فعال بما يضمن وربط كل المنظومة الميزانية والمحاسبية، وذلك من اجل تسهيل عملية التنفيذ والرقابة والمتابعة، وبالتالي تعزيز عمليات التحسين والتطوير.
- الاسراع بوضع النصوص التنظيمية للقانون العضوي رقم 18-15 والقوانين المدعمة له، بما يضمن حسن التنفيذ والتسيير.
- ضرورة الاستفادة من تجارب الدول التي سبقتنا في هذا المجال خاصة الدول المجاورة كتونس والمغرب باعتبارهما يتشابهان مع البيئة الميزانياتية الموجودة في الجزائر.
- ضرورة الاهتمام بالعنصر البشري: وذلك من خلال التكوين الكفاء والجيد والمناسب والفعال للأعوان المكلفين بإعداد وتنفيذ ميزانية البرامج للدولة.

إذن فالقانون العضوي رقم 15-18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية هو إحدى الورشات الأساسية لعصرنة مالية الدولة، والذي يسمح بتقديم أفضل للمعلومة المالية وتسيير عقلاني وفعال لعصرنة ميزانية الدولة.

قائمة المصادر والمراجع:

أ- النصوص القانونية:

- دستور الجزائر لسنة 2020 - المرسوم الرئاسي 20-242 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020.
- دستور الجزائر 2016، القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، الجريدة الرسمية، عدد 53، القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، الجريدة الرسمية، عدد 42 من الجريدة الرسمية، ليوم 25 يونيو 2023، قانون رقم 23-07 المؤرخ في 21 جوان 2023 يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، الجريدة الرسمية، عدد 73، المرسوم التنفيذي 20-354 المؤرخ في 30 نوفمبر 2020 الذي يحدد العناصر المكونة لتصنيفات أعباء الدولة.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، الجريدة الرسمية، عدد 73، المرسوم التنفيذي رقم 20-403 المؤرخ في 29 ديسمبر 2020 الذي يحدد شروط نضج وتسجيل البرامج.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، الجريدة الرسمية، عدد 73، المرسوم التنفيذي 20-335 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020 الذي يحدد كفاءات تصميم واعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، الجريدة الرسمية، عدد 73، المرسوم التنفيذي 20-404 المؤرخ في 29 ديسمبر 2020 والمتعلق بكفاءات تسيير وتفويض الاعتمادات.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، منشور رقم 8162 مؤرخ في 02 نوفمبر 2022، المتعلق بالبرمجة الميزانية.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، منشور رقم 7336 مؤرخ في 04 أكتوبر 2022 متعلق بالنشاط تقسيم عملي للبرنامج.

ب- الكتب

- علي محمد عبد الوهاب، (1980)، دليلك في الإدارة بالأهداف، الرياض، المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة.

ج- المقالات

- ماجد محمد الفراء، أشرف عدنان الهندي، (2018)، تطبيق الادارة بالأهداف في المؤسسات العمومية أثرها على تأهيل قيادة بديلة، مجلة الجمعية الإسلامية للدراسات الاقتصادية والإدارية، العدد 26، المجلد 02، قسم إدارة الأعمال، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية بغزة فلسطين
- أحمد هاني بحيري، نظم الموازنة العامة للدولة، مجلة البحوث العلمية، كلية التجارة، جامعة الزقازيق، العدد الثاني، يوليو 2001، المجلد الثلاثين

د-الدورات التكوينية

- صابر عيشور(2022)، الإصلاح الميزانياتي في الجزائر من خلال القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، أيام تكوينية خاصة بالإصلاح الميزانياتي، يومي 09 و 10 نوفمبر 2022، وزارة المالية، المديرية الجهوية للميزانية بالجزائر.
- عبد الكريم فرح (2016)، التصرف في الميزانية حسب الاهداف، وحدة التصرف في الميزانية حسب الاهداف، وزارة الشؤون الدينية، دورة تكوينية، ماي 2016، تونس.
- محسن الفازع (2016)، تقديم عام لمنظومة التصرف في الميزانية حسب الاهداف، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وحدة التصرف في الميزانية حسب الاهداف، دورة تكوينية، أبريل 2016، تونس.

و-المواقع الالكترونية

- موقع الانترنت wallstreetmojo تاريخ 2023/12/29،
<https://www.wallstreetmojo.com/>
- موقع الانترنت اليوم السابع <https://www.youm7.com>.
- موقع الانترنت، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، بوابة وزارة المالية
<https://www.mf.gov.dz> ministry of finances
- موقع الانترنت وزارة المالية التونسية <http://www.gbo.tn>.
- موقع الانترنت المرجعية الإلكترونية للمعلومة <https://mail.almerja.com>.
- موقع الانترنت المحكم والمجالس القضائية، <https://www.tribunaldz.com>.

القانون العضوي لقوانين المالية 18-15 تجسيد قانوني لمبادئ الحوكمة المالية و الادارية

The organic law on finance 18-15 a legal implementation of the principales of financial and administrative gouvernance

ط.د/قرفي سمية¹، أ.د/زواقري الطاهر²

¹ جامعة عباس لغرور -خنشلة-، guerfi.soumia@univ-khenchela.dz

² جامعة عباس لغرور -خنشلة-، zouagritahar@univ-khenchela.dz

ملخص:

يمثل القانون العضوي رقم 18-15 إطارًا قانونيًا متينًا للإصلاحات التي تشهدها الإدارة المالية العامة في الجزائر، حيث يساهم في تعزيز الشفافية والمساءلة والكفاءة في تسيير المال العام. وقد أدى تطبيق هذا القانون إلى تحسينات ملموسة في أداء الإدارات العامة، من خلال تبسيط الإجراءات وتوحيد المعايير. وتهدف هذه الدراسات الى الوقوف على أهم الاهداف المرجوة من هذا القانون ،و أهم التوجهات الكبرى التي تضمنها . كما تهدف ايضا الى تسليط الضوء على المعوقات التي تعرقل هذا الاخير منذ بداية تفعيله على أرض الواقع ، و التحديات التي يواجهها.

كلمات مفتاحية: الحوكمة ،المالية العامة، الشفافية، المساءلة

Abstract:

Organic Law No. 18-15 represents a solid legal framework for the reforms taking place in Algeria's public financial management, contributing to enhancing transparency, accountability, and efficiency in the management of public funds. The implementation of this law has led to tangible improvements in the performance of public administrations through simplifying procedures and standardizing criteria. These studies aim to identify the main objectives sought by this law and the major orientations it contains. They also aim to shed light on the obstacles that have hindered its implementation since its inception and the challenges it face .

Keywords: governance, transparency, accountability, public finance

مقدمة:

لقد عانت الإدارات العمومية الجزائرية في السنوات الأخيرة من ضغوطات كثيرة في تأدية مهامها و تحسين خدماتها ، و ذلك راجع الى ارتباطها بالنمط التقليدي في تسيير مالىتها العامة و استخدامها لأساليب تندرج ضمن منهج تسيير ميزانياتي يركز على الوسائل التقليدية ، حيث اصبح هذا المنهج غير فعال نظرا لتجاهله مسألة تقييم السياسات العمومية الأمر الذي أدى الى التفكير في انتهاج نمط موازناتي جديد و بذلك تم سن القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، الصادر في 2 سبتمبر 2018، و الذي أضحى يمثل علامة فارقة في تاريخ الإدارة المالية العامة في الجزائر، حيث يأتي هذا القانون في سياق الإصلاحات الاقتصادية والسياسية الشاملة التي تشهدها البلاد، و قد اقترح من خلاله عدة إجراءات و طرق جديدة تهدف إلى تعزيز الشفافية والمساءلة وتحسين كفاءة الإنفاق العام،

ان هذا القانون يهدف بالدرجة الأولى إلى تجسيد مبادئ الحوكمة الرشيدة في مجال المالية العامة، وذلك من خلال مجموعة من الإصلاحات الهيكلية والإجرائية التي تغطي مختلف جوانب الإدارة المالية، بدءاً من إعداد الميزانية وصولاً إلى مراقبة تنفيذها. و تتجسد أهمية هذا القانون في كونه يوفر إطاراً قانونياً حديثاً ومتكاملاً للإدارة المالية، يستجيب للتطورات العالمية في مجال الحوكمة الرشيدة، كما يكرس عدة مبادئ كانت قبل صدوره محل تجاهل.

من خلال ما سبق ذكره و للتفصيل في الموضوع أكثر باعتباره موضوعاً لا يقل أهمية عن غيره من المواضيع التي باتت محل نقاش نظراً لتأثيرها الكبير على عدة مستويات ارتتبنا طرح التساؤل التالي: - كيف يمكن للقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 18-15 أن يؤثر بشكل إيجابي في تكريس مبادئ الحكامة الرشيدة في المجالين الإداري و المالي؟ و ماهي أهم المعوقات و التحديات التي تواجهه؟

للإجابة على هذا التساؤل انتهجنا المنهج الوصفي التحليلي من خلال تقسيم الموضوع الى جزئيتين ، فصلنا من خلالهما في أهم الأهداف و التوجهات التي جاء بها القانون و ما واجهته من معوقات و تحديات .

المبحث الأول : أهداف القانون العضوي لقوانين المالية و توجهاته

يعد القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية الاطار المرجعي لتسيير الأموال العمومية و الذي بقي ساري المفعول الى أن صدر القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية حيث سجلت العديد من المستجدات نتيجة للتطورات الخاصة في المجال المالي و الاقتصادي على المستوى العالمي

المطلب الأول : أهداف القانون العضوي 18-15 لقوانين المالية

بسبب قصور النظام المالي الجزائري كان لا بد للمشرع من استحداث قانون جديد يهدف الى التماشي و آليات الاتجاه الإداري و المالي الحديث.

أولاً: تعريف القانون العضوي لقوانين المالية 18-15

يعرف القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية رقم 18-15 الصادر 2 سبتمبر 2018 بالاطار القانوني الجديد للميزانية بمرتبة الدستور المالي، الذي من شأنه احداث اصلاح معمق للتسيير العمومي و ذلك من خلال تحديد المراد تحقيقها ، و قد اعتبر

الفاعلون و الخبراء في المجال الاقتصادي و المالي هذا القانون ثمة جهد كبير بالنسبة للسلطة التنفيذية و كذا السلطة التشريعية بعدما حضني بقبول أصحاب القرارات السياسية.¹

ثانيا : أهداف القانون العضوي لقوانين المالية

يهدف القانون العضوي لقوانين المالية الى تحقيق جملة من الأهداف تتمثل في :

- السعي الى اصلاح و عصنة اطار التسيير العمومي و توجيهه نحو النتائج لتحقيق الفعالية المراد الحصول عليها ، حيث نصت المادة 02 من القانون العضوي 18-15 على مايلي : " يعد قانون المالية بالرجوع الى تأطير و برجة الميزانية كما هو محدد في المادة 5 من هذا القانون و يساهم في تجسيد السياسات العمومية التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج انطلاقا من أهداف واضحة و محددة وفقا لغايات المصلحة العامة و التي تكون موضوع تقييم²
- خلق نظام معلوماتي واضح عن طريق وضع نظام يتعلق بالنفقات التي تغطي الحاجيات المحاسبية و التسيير الميزانياتي و يعمل باعداد مخطط توجيهي للاعلام الآلي بغرض تسهيل المعلومات ، و هذا لاصلاح النظام السابق الذي كان يعاني من عدم كفاية المعلومات اذ يجب إعادة النظر في المدونة تبعا لتناسق التصنيفات الإدارية و الاقتصادية و ضرورة المعالجة الآلية للمعلومات³ ، و عليه نصت المواد 72-75-76-87 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية على توفير التقارير و الملاحق التفسيرية التي تتيح لممثل الشعب و نوابه المساهمة في صناعة القرار المالي و التنفيذي و الرقابة عليه ، مع اعتماد مبدأ الشفافية في نقلها لتحقيق الغايات المرجوة منها.⁴
- تعزيز الشراكة بين القطاعين العام و الخاص حيث نصت المادة 37 من القانون العضوي 18-15 على مايلي : " يمكن للدولة اللجوء الى التمويل الكلي أو الجزئي لعمليات الاستثمار العمومي في اطار تعاقدى أو شراكة مع شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص مع مراعاة اطار النفقات المتوسط المدى و كذا برامج القطاع المعني المقررة.⁵
- تحسين كفاءة و فعالية النفقات العمومية
- تكريس مبادئ الحرية و مسؤولية المسيرين ن في صميم سير المؤسسات و الإدارات العمومية، و تقييد حرية المبادرة لتحويل الاعتمادات بشروط صارمة.⁶
- تقليص الصناديق الخاصة ، و التي هي محل انتقاد من قبل المؤسسات المالية العالمية، لأنها أصبحت مصدر للفساد في الكثير من القطاعات التي تعاني من سوء التسيير.

1 أمين صابة ، كمال بن موسى، دراسة تحليلية للقانون العضوي الجديد رقم 18-15 و أهميته في تحسين أداء القطاع العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم

الاجتماعية و الإنسانية، المجلد 08، العدد 01، 2020، ص ص 258-281، ص 267

2 المادة 2 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 2 سبتمبر، المتعلق بقوانين المالية 2018، ج ر عدد 53

3 حيرش فائزة، طرشي محمد، موازنة البرامج و الأداء كأسلوب لعصنة الموازنة العامة للدولة بالجزائر في ظل القانون العضوي 18-15، مجلة التكامل الاقتصادي، المجلد 8، العدد 3، سبتمبر 2020، ص 132

4 المواد 72-75-76-87، القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق

5 المادة 37، القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق

6 بن علي لخضر، تكريس ميزانية مستدامة من خلال تطبيق أحكام القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مجلة إدارة الأعمال و الدراسات

الاقتصادية، المجلد 9، العدد 1، 2023، ص ص 93-102، ص 95

- يضع هذا القانون اطارا لتحسين التخطيط المالي طويل الأجل ، مما يتيح استدامة مالية توازن بين الموارد و الالتزامات المستقبلية.

المطلب الثاني: التوجهات الكبرى للقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية

للقانون العضوي مجموعة من التوجهات تتمثل فيما يلي:

- 1- دعم التوازن الهيكلي للميزانية: التزمت الدولة في اطار اصلاحاتها بمجموعة من الأعمال التي تهدف الى ترشيد النفقات العمومية لاسيما تلك المرتبطة بالتسيير ، و من هذا المنطلق فان القانون العضوي لقوانين المالية يهدف الى تمويل ميزانية التسيير كاملة بواسطة العائدات العادية بغرض ضمان تحقيق الاستدامة و الاستمرارية الميزانياتية ، و وعيا من الحكومة بهذا المسعى قررت ادراج قوانين البرمجة و كذا برامج عمل الحكومة التي سيتم تغطيتها من ميزانية الدولة و التي يمكن تنفيذها دون تجاوز سقف الأغلفة المالية الكلية المسموح بها في قوانين المالية.¹
- 2- الاطار الميزانياتي المتوسط المدى: يشكل الاطار الميزانياتي المتوسط المدى برمجة مالية لمدة ثلاث سنوات للإيرادات و النفقات و رصيد ميزانية الدولة ، و كذلك مديونية الدولة عند الاقتضاء، و يتم تنفيذ هذه الأداة من خلال اطار النفقات المتوسط المدى و مخطط الالتزام بالنفقات ، و يندرج مشروع ميزانية الدولة للسنة ضمن الاطار الميزانياتي المتوسط المدى، و يجب أن يكون منسجما مع التقرير المتضمن تطور وضعية الاقتصادي الوطني و توجيه المالية العمومية ، طبقا للمادة 72 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية².

و قد عرفت المادة 3 من المرسوم التنفيذي 20-335 الاطار الميزانياتي على أنه : " أداة برمجة منزلة من سنة الى أخرى ، على مدى ثلاث سنوات للمجمعات الكبرى ، و يتضمن هذا الاطار المتمثل في وثيقة تعكس وضعية السنة المعتمدة و كذا السنتين الموالتين ، تقديرات الإيرادات و النفقات و الرصيد الناتج عن ميزانية الدولة و كذا مديونية الدولة عند الاقتضاء و ذلك وفقا لاطار الاقتصاد الكلي و الوضعية المالية للخزينة خصوصا."³

- 3- تنفيذ السياسات العمومية: نص الاطار الجديد على أن تنفيذ السياسات العمومية يكون مبنيا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج ، و يكون ذلك بناء على أهداف واضحة و محددة و دقيقة ، بما يتماشى مع غايات المصلحة العامة و التي تكون موضوع تقييم.

1 أمين صابة، كمال بن موسى، مرجع سابق ، ص 268

2 بوعيشاوي مراد، غزالي عماد ، تصميم و اعداد الاطار الميزانياتي المتوسط المدى كآلية لتحقيق استدامة مالية للدولة في ظل القانون العضوي الجديد رقم 18-

15 المتعلق بقوانين المالية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 11، العدد 01، 2021، ص ص 374-389، ص 379

3 المرسوم التنفيذي 20-335 ، المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، المتعلق بكيفيات تصميم و اعداد الاطار الميزانياتي المتوسط المدى، ج ر عدد 71

ان هذا التوجه الجديد لتنفيذ السياسات العمومية من شأنه إضفاء المزيد من الشفافية على الميزانية و تسهيل عملية التقييم ، و تحديد المسؤوليات مما يسهل محاسبة المسؤولين عن تنفيذ البرامج العمومية ، و لكن القانون لم يحدد المعايير التي يقاس بها الأداء.¹

4- توحيد الميزانية و وضع مدونات الميزانية: ان الاصلاح المباشر فيه من أجل تحديث الممارسات المالية الحالية يستدعي دمج ميزانيتي التسيير و الاستثمار في وثيقة واحدة و هذا احتراماً لمبدأ وحدة الميزانية ، و سيتحقق هذا الدمج عن طريق وضع هيكلة جديدة للميزانية في القطاعات و تقسيمها نحو البرامج التي تعكس السياسات العامة .

و قد جاء هذا التصنيف المنصوص عليه في القانون العضوي لقوانين المالية لتصحيح مجموعة من الاخلالات التي يشوبها التصنيف الحالي ، و بغية تسهيل قراءة الوثائق المتعلقة بميزانية الدولة لنواب البرلمان ، و كذا تسهيل عملية تقييم الأهداف المسطرة من هذه العملية مقارنة بطبيعتها الاقتصادية صوب النتائج المعلنة، و في نفس الوقت سيتم توزيع مفصل للاغلفة المالية بموجب المرسوم طبقاً للمدونة الجديدة و بالاعتماد على التصنيفات المنصوص عليها في القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 18-15.²

5- مشاركة و مساءلة البرلمان و المجتمع المدني: من خلال هذا القانون تم توسيع مشاركة البرلمان في اعداد قانون المالية من خلال الزام الحكومة بتقديم تقرير حول تطور وضعية الاقتصاد الوطني و حول توجيه المالية العامة العامة ، حيث يعرض التوجيهات الكبرى لسياستها الاقتصادية و الميزانية، و التقييم على المدى المتوسط لموارد و أعباء الدولة ، كما يمكن أن يكون هذا التقرير محل مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني و البرلمان باعتبارهم ممثلين عن الشعب في المشاركة في رسم اطار السياسة الاقتصادية و الميزانية و تحديد أولويات الانفاق و التنمية ، و تعتبر مشاركة البرلمان في اعداد قانون المالية بمثابة اشراك للمجتمع المدني باعتباره الممثل لآمال و طموحات و توجهات الجمهور.³

المبحث الأول: المعوقات و التحديات التي يواجهها الإصلاح الميزانياتي في ظل القانون العضوي 18-15

عرف الاصلاح الميزانياتي في الجزائر عدة عوائق كما انتظرته العديد من التحديات

المطلب الأول: معوقات الإصلاح الميزانياتي في ظل القانون العضوي 18-15

- محدودية قدرة موظفي الإدارات العامة في صياغة و تحديد أهداف قصيرة و متوسطة و طويلة الأمد التي تتوافق والإمكانات التي تتوفر عليها ، زيادة على تمتعها بالموضوعية خاصة و ان معدها هو نفسة من يمتلك طريقة التسيير وفق النظام القديم ، وبهذا لابد من التذكير بضرورة صياغة استراتيجيات واضحة و ايجاد نظام رقابة فعال يضطلع بتطبيقه البرلمان والدوائر الوزارية ومختلف المصالح المعنية بتنفيذ البرامج مع ضرورة تطبيق مبدأ الشفافية في تحصيل نتائج الرقابات والتقييمات وكذا التطبيق الصارم لمبدأ المساءلة عن كل استخدام للأموال العمومية ، لكن مع ميل الجزائر

1 علي مسعودي ، أهمية الحوكمة في الميزانية العامة للدولة -حالة الجزائر- أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، 2018-2019 ، ص 166

2 أمين صابة، كمال بن موسى ، مرجع سابق ، ص 270

3 علي مسعودي، مرجع سابق، ص 167

للمركزية وعدم تشبع المسيرين العموميين بثقافة التسيير بالأهداف والنتائج يجعلهم حساسين لكل ماهو رقابة و تقييم و هو ما يعرقل النجاح في تحقيق الأهداف.¹

- تحتاج الإدارة بالاهداف بنك معلوماتي يتم الاستناد عليه في رسم و تحديد الأهداف بدقة، أي القدرة على توفير البيانات و الأرقام و المعلومات الصحيحة لاستغلالها في وضع الأهداف و بالتالي مايترتب عنها من رصد مبالغ مالية لتلبية الاحتياجات في هذا النطاق ، و بالتالي تحديد الأهداف وفق الأولويات في اطار ابرام الصفقات العمومية ومايترتب عنه من اختلالات خاصة و أن أسعار السوق تعرف عدم استقرار على المدى القصير و المتوسط و الطويل²
- صعوبة توفر قادة لهم بعد النظر و القدرة على تكييف الأهداف و النتائج مع الوسائل المتوفرة من جهة ، و القدرة على تجاوز المرؤوسين و مدى إمكانية انسجامهم في فريق عمل واحد من نقل الأهداف الموضوعة في الورق الى واقع عملي و فعلي.

- يلاحظ ان البرلمان في الجزائر لم يقم لحد الآن بأي دور يذكر في هذا الإصلاح حتى عن سبب التأخر في تفعيل القانون، مع ان وقائع عصرة الأنظمة الميزانية في الجزائر تؤكد الدور الفعال للبرلمان في النظام الميزانياتي الجديد ، من خلال تعزيز سلطاته بحيث تسمح له في النهاية بممارسة رقابة فعلية على السياسات العمومية المطبقة من طرف الدولة.³

المطلب الثاني: التحديات التي يواجهها الإصلاح الميزانياتي في ظل القانون الضوي 15-18

شكل القانون العضوي 15-18 خطوة مهمة نحو إصلاح الإدارة المالية العمومية في الجزائر، إلا أن تنفيذه يواجه مجموعة من التحديات التي تؤثر على سرعة وتيرة الإصلاح ونجاحه:

أولا : التحديات التقنية

- نقص البنية التحتية المعلوماتية: لا تزال البنية التحتية المعلوماتية في العديد من الإدارات الحكومية ضعيفة، مما يعرقل عملية التحول الرقمي للإدارة المالية.
- صعوبة توحيد النظم المعلوماتية: توجد في الجزائر العديد من النظم المعلوماتية المتفرقة، مما يجعل عملية تبادل البيانات وتوحيد الإجراءات أمراً معقداً.

ثانيا : التحديات المؤسسية

- ضعف التنسيق بين المؤسسات: لا يوجد تنسيق كاف بين المؤسسات الحكومية المعنية بالإصلاح الميزانياتي، مما يؤدي إلى تشتت الجهود وتضارب الصلاحيات.
- غياب تقييم الأداء: لا يوجد نظام تقييم شامل لأداء المؤسسات الحكومية، مما يجعل من الصعب تحديد المسؤوليات وتحديد نقاط الضعف.

1 مسعي محمد ، الإصلاح الميزانياتي في الجزائر واقع و آفاق ، مجلة الإدارة و التنمية للبحوث و الدراسات ، المجلد5، العدد 2، 2016، ص56

2 خالد عبد الرحمان، بوضياف مليكة ، معوقات و تحديات حوكمة الإدارة العامة في اطار الإصلاح الميزانياتي في الجزائر في ظل القانون العضوي رقم 15-18،

مجلة الدراسات القانونية و السياسية ، المجلد 10 العدد 1 ، جانفي 2024، ص ص 130-141 ، ص 138

3 خالد عبد الرحمان، بوضياف مليكة، المرجع السابق ، ص 139

● الثغرات القانونية: قد يحتوي القانون العضوي 18-15 على بعض الثغرات القانونية التي يمكن استغلالها لتجنب تطبيق أحكامه.

● تضارب القوانين: قد يتعارض القانون العضوي مع بعض القوانين الأخرى، مما يخلق حالة من عدم اليقين القانوني. لتجاوز هذه التحديات، يجب اتخاذ مجموعة من الإجراءات، منها:

- تعزيز التوعية: يجب توعية الموظفين والمسؤولين بأهمية الإصلاح الميزانياتي والفوائد التي سيجنيها الوطن والمواطنون منه.

- بناء القدرات: يجب توفير التدريب والتكوين اللازمين للموظفين لتمكينهم من تطبيق القانون الجديد.

- مكافحة الفساد: يجب تفعيل آليات مكافحة الفساد وتطبيق القانون على المخالفين.

- التحول الرقمي: يجب الاستثمار في البنية التحتية المعلوماتية وتطوير أنظمة معلوماتية متكاملة.

- تقييم الأداء: يجب وضع نظام لتقييم أداء المؤسسات الحكومية وتحديد المسؤوليات.

تضاف الى هذه التحديات جملة من التحديات الأخرى تتمثل في :

- لا بد من استعمال تكنولوجيات الاعلام و الاتصال في مختلف الإدارات من اجل توفير الجهد و الوقت بما يساعد في انتاج معلومات آنية و التي تساعد بدورها في اتخاذ القرارات و متابعة الانحرافات في الوقت المناسب ، بالإضافة الى تكييف الصلاحيات و المهام مع الإصلاحات الجديدة و التي تتطلب أيضا تكوين و تدريب العنصر البشري الذي يعتبر اهم حلقة لنجاح او فشل أي نظام ¹.

- أمام وزارة المالية الجزائرية تحديات أخرى خاصة و أنها الى غاية نهاية سنة 2023 لاتزال تعقد ورشات عمل تتطلب العمل على عدة اصعدة لتجاوزها لاسيما من خلال تعديل مختلف القوانين و المراسيم و المناشير المتعلقة بتنفيذ السياسة المالية للدولة ، و هذا المواكبة الإصلاحات و المستجدات الي جاء بها القانون العضوي الجديد 18-15².

خاتمة:

في ختام ما سبق و من خلال استقراءنا لنصوص القانون العضوي محل الدراسة توصلنا الى مجموع النتائج التالية:

- نقص ثقافة الأداء لدى المسيرين أدت بهم الى عدم التقبل الكامل لفكرة الإصلاحات التي جاء بها هذا القانون خوفا من تسلم الحسابات .
- لا بد من تكوين الفئة الشابة الناشطة في المجال المالي حتى يتسنى لهم قيادة هذه الإصلاحات.
- لا بد من محاولة الانتقال من النمط التقليدي للتسيير الى النمط الحديث تدريجيا ف، فالانتقال و التحول الجذري يتطلب فترة زمنية طويلة .

1 إيمان عيدوس ، آليات حوكمة الميزانية العامة و اتجاهات تطبيقها وفق الإصلاح الميزانياتي في الجزائر ، مجلة معهد العلوم الاقتصادية ، المجلد 24، العدد 1 ،

2021 ، ص 357

2 مراد يوعيشاوي، عماد غزاري ، مرجع سابق ، ص 23

قائمة المصادر والمراجع:

I. النصوص القانونية

- ✓ القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 2 سبتمبر، المتعلق بقوانين المالية 2018 ، ج ر عدد 53
- ✓ المرسوم التنفيذي 20-335 ، المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، المتعلق بكيفيات تصميم و اعداد الاطار الميزانياتي المتوسط المدى، ج ر عدد 71

II. المقالات

- ✓ أمين صابة ، كمال بن موسى، دراسة تحليلية للقانون العضوي الجديد رقم 18-15 و أهميته في تحسين أداء القطاع العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية و الإنسانية ، المجلد 08 ، العدد 01 ، 2020 ، ص ص 258-281
 - ✓ حيرش فائزة، طرشي محمد، موازنة البرامج و الأداء كأسلوب لعصرنة الموازنة العامة للدولة بالجزائر في ظل القانون العضوي 18-15 ، مجلة التكامل الاقتصادي، المجلد 8 ، العدد 3 ، سبتمبر 2020
 - ✓ بن علية لخضر، تكريس ميزانية مستدامة من خلال تطبيق أحكام القانون العضوي 18-15 المتعلق بقواني المالية ، مجلة إدارة الأعمال و الدراسات الاقتصادية، المجلد 9، العدد 1، 2023، ص ص 93-102
 - ✓ بوعيشاوي مراد، غزالي عماد ، تصميم و اعداد الاطار الميزانياتي المتوسط المدى كآلية لتحقيق استدامة مالية للدولة في ظل القانون العضوي الجديد رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 11، العدد 01، 2021، ص ص 374-389
 - ✓ مسعي محمد ، الإصلاح الميزانياتي في الجزائر واقع و آفاق ، مجلة الإدارة و التنمية للبحوث و الدراسات ، المجلد 5، العدد 2، 2016
 - ✓ خالدي عبد الرحمان، بوضياف مليكة ، معوقات و تحديات حوكمة الإدارة العامة في اطار الإصلاح الميزانياتي في الجزائر في ظل القانون العضوي رقم 18-15، مجلة الدراسات القانونية و السياسية ، المجلد 10 ن العدد 1 ، جانفي 2024، ص ص 130-141
 - ✓ ايمان عيدوس ، آليات حوكمة الميزانية العامة و اتجاهات تطبيقها وفق الإصلاح الميزانياتي في الجزائر ، مجلة معهد العلوم الاقتصادية ، المجلد 24، العدد 1 ، 2021
- ### III. الاطروحات والمذكرات
- ✓ علي مسعودي ، أهمية الحوكمة في الميزانية العامة للدولة —حالة الجزائر— أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، 2018-2019

الاصلاح الميزانياتي في الجزائر في ظل القانون 15/18

Budgetary reform in Algeria under Law 18/15

د/ مامن بسمة *

جامعة عباس لغرور خنشلة* (الجزائر)،

mamen.besma@univ-khenchela.dz

ملخص:

تعتبر الميزانية العامة للدولة تلك الوثيقة الصادرة من سلطة مختصة في الدولة، والتي يتم بواسطتها تأطير النشاط المالي للدولة، المتمثل في تحصيل الإيرادات وصرف النفقات العمومية، حيث تتضمن بصفة تقديرية مبالغ تلط الإيرادات والنفقات المتوقعة خلال السنة المالية المعنية بها، و التي تتوخى الحكومة من خلالها ايضا تحقيق اهداف اقتصادية و اجتماعية ف ي ظل المستجدات و التطورات التي تطرا على الحياة الاقتصادية المالية على المستوى الداخلي او الدولي، يتوجب على السلطة المختصة * وزارة المالية * في اعداد الميزانية العامة للدولة مواكبة هذه المستجدات بما يتلاءم مع الموارد المتاحة و الاعباء المالية التي تقع على عاتق الدولة في مجال الانفاق العام والمسمى الاصلاح الميزانياتي الجديد من خلال القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية

كلمات مفتاحية: الإيرادات، النفقات، الميزانية العامة، الاصلاح الميزانياتي، القانون العضوي 15/18

Abstract:

The general state budget is a document issued by a competent authority in the state, through which the financial activity of the state is framed, namely the collection of revenues and the disbursement of public expenditures, as it includes estimated amounts of expected revenues and expenditures during the fiscal year concerned, through which the government also seeks to achieve economic and social goals

In light of the developments and developments that occur in the financial economic life at the internal or international level, the competent authority * Ministry of Finance * in the preparation of the general state budget must keep pace with these developments in line with the available resources and the financial burdens that fall on the state in the field of public spending, called the new budgetary reform through Organic Law 18/15 related to the laws of finance

Keywords: : revenue, expenditure, budget, budgetary reform, budgetary reform, organic law 18/15

مقدمة:

لقد أدى مختلف التطورات التي مست مختلف القطاعات وعلى رأسهم القطاع الاقتصادي الى تغير دور الدولة حيث اصبحت لها دور المتدخل بعد الازمة الاقتصادية 1929، واصبحت الميزانية العامة أداة من ادوات السياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية في البلاد تكمل بقية الادوات من نفقات عامة وايرادات عامة، بل هي التي تنظم وتنسق عمل جميع الادوات الاخرى، فاضحت برنامج عمل السلطة التنفيذية تعرضه على السلطة التشريعية.

وهذا ما جعل ميزانية الدولة تشكل الاطار التشريعي ، والتنظيمي المتعلق بالمال العام حيث تحظى بأهمية كبرى على جميع المستويات ، والاصعدة كما انها تعكس توجهات الدولة الاقتصادية ، الاجتماعية ، والسياسية وتعد كذلك آلية من آليات تحقيق وظيفة الدولة ، وادة تنظيمها وضمان جودتها كما يمثل صميم سيادتها وهيبتها إذ أن النظام الميزانياتي ، و جودته تعبر عن مدى رقي الدولة ، وتطورها وتنميتها لذا عكفت الدول على محاولة الوقوف على كل ما يمكن تجاعة النظام المالي الذي لا يتوقف فقط على حجم الغلظة المالية المرصودة التي تصرف فيها الدولة بل يستوجب ايض الكثير من الامور كحوكمة الاختيارات الميزانياتي وتحديث اساليب التسيير المالي ، والمحاسباتي هذا من جهة ، ومن جهة اخرى مواكبة تقنيات المراقبة ، والتقييم .

فالهدف من هذه الدراسة هو تسليط الضوء على الاستراتيجية التي جاء بها القانون العضوي 15/18 ومختلف المراسيم التطبيقية التابعة له ، في اطار التوجهات الجديدة للدولة الجزائرية ، انطلاقا من اشكالية جوهرية مفادها : وهذا ما سنحاول الاجابة عليه من خلال محورين :

المحور الأول : مفهوم الميزانية العامة

المحور الثاني : الاصلاحات التي جاء بها القانون 15/18 في اطار الميزانية العامة

المحور الأول : مفهوم الميزانية العامة

أن الوقوف على المعنى الحقيقي للميزانية العامة يطلب إعطاء تعريف لها من الناحية اللغوية وكذا الاصطلاحية :

المطلب الأول : تعريف الميزانية العامة

أولا : تعريفها لغة

كلمة ميزانية في اللغة العربية من الفعل "وازن"، موازنة فقد ورد في لسان العرب " ان وزنت بين شيئين أي عادلته ، وقابلته ¹ وكما جاء كذلك في معجم الوسيط للغة العربية على حد القول بأن وازن بين الشيئين موازنة ووزنا أي انه ساوى، وعادل بالتساوي في الوزن ²

1 - ابن منظور ، لسان العرب ، بيروت ، دار احياء التراث العربي ومؤسسة التاريخ العربي ، 1993 ، ص 291

2 - الوسيط للغة العربية ، مجمع اللغة العربية ، مادة الوزن ، مصر ، الادارة العامة للمجموعات واحياء التراث ، 1989 ، ص 1030

ثانيا : تعريف الميزانية العامة اصطلاحا

تأخذ الميزانية العامة من الناحية الاصطلاحية الكثير من التعاريف وتختلف باختلاف النظرة، والمعيار الذي ينظر به لهذا المصطلح بين القانوني، والاقتصادي، والمحاسبي.. الخ

فتعرف الميزانية العامة للدولة على انها تتعلق بما يحتويه قانون المالية من الايرادات، ونفقات نهائية للدولة، وهذا الارتبط بقانون المالية جعلها تحمل اسم قانون المالية بالفعل الشرطي او بالفعل الترخيصي أ أي انه لا يمكن للحكومة استعمال المال العام الا بعد الحصول على الرخصة من طرف البرلمان¹

فهناك من يعرفها بانها النظرة التوقعية لنفقات الدولة، وايراداتها لمدة مقبلة تخضع لاجازة من السلطة المختصة

ثانيا : تعريف التشريعي للميزانية العامة

من الناحية القانونية فقد أعطى المشرع الجزائري تعريفا للميزانية العامة للدولة من خلال نص المادة 14 من القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية حيث عبر عنها كمايلي " تقدر موارد ميزانية الدولة ،واعباؤها . وتبين في الميزانية على شكل ايرادات ، ونفقات ، وتحدد هذه الموارد ، والاعباء ، ويرخص بها سنويا بموجب قانون المالية ، وتوزع حسب الاحكام المنصوص عليها في هذا القانون .

تضمن مجموع الايرادات تفيد النفقات ، وتقيد مجموع الايرادات ، والنفقات ضمن حساب وحيد يشكل الميزانية العامة للدولة²

أما المشرع الفرنسي فقد سمة الميزانية العامة بتسمية قانون المالية وعرفه بأنه قانون يعبر عن نتيجة جاءت بعد تاريخ طويل ، حيث كانت في القديم نتيجة لمراقبة البرلمان للسلطة التنفيذية ، واصبحت بعده الوسيلة المفضلة التي تعبر بها الحكومة سابقا عن سياساتها³

حيث يعرفها المرسوم المتعلق بتدبير الميزانية والمحاسبة العمومية بانها " الصك الذي يتم بمقتضاه تقدير المداخل ، والنفقات ، والادن بما كما يتم عند الاقتضاء تقدير و إجازة الاستخدامات و الالتزامات المتعلقة بالنفقات⁴ ومن خلال التعاريف السابقة للميزانية يتبين انها عملية تقديرية تتعلق بتحصيل الايرادات المالية وتخصيصها في المقابل لتلبية النفقات المتمثلة في مختلف الحاجيات الخاصة بالدولة ، ولا يتم ذلك الا بعد المصادقة عليها ، والتي تعتبر الرخصة القانونية لتنفيذها .

1 - يحي دنيدي ، المالية العامة ، دار الخلدونية ، الجزائر 2010 ، ص 53

2 - انظر المادة 14 من القانون العضوي 15/18 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 ، المتعلق بقوانين المالية ، جريدة رسمية رقم 53 ،

3 - يحي دنيدي ، المرجع السابق ، ص 53

4 - la gestion budgétaire et comptable publique * november * 2012 . decret s article 7 ; 2012 ; francais journal officiel . n 1246/2012

المطلب الثاني: مبررات تحديث وعصرنة النظام الميزانياتي في الجزائر

أسفر القانون العضوي 17/84 عن عدة اختلالات هيكلية ومحاسبية اثر على مسايرة هذا النظام الميزانياتي على مواكبة التطورات الحاصلة على المستوى الدولي و الوطني في ظل الازمة الاقتصادية والمالية التي يشهدها العالم اليوم جراء الركود الذي خلفته جائحة كورونا

ان هذا الواقع استدعى التفكير في جملة من الاصلاحات على المنظومة المالية في الجزائر بسبب عدة عوامل تعتبر كمبررات للانتقال نحو اصلاح جديد يمس هيكل الميزانية ومضمونها 9-10 وتختلف هذه المبررات بحسب ما اذا تعلقت بشكل او موضوع الميزانية

أولا : مبررات الاصلاح المتعلقة بموضوع الميزانية

لقد مست اصلاحات النظام الميزانياتي جوانب عديدة من مضمون الميزانية العامة ويمكن اجمالها فيمايلي :

• من حيث دورة الميزانية العامة

تختص دورة الميزانية العامة سابق في الجزائر من حيث تطبيقها بمدة سنة واحدة او اثني عشر شهرا ، وتختلف الدول في تحديد بداية ونهاية هذه المدة ، والجدير بالذكر ان قاعدة السنوية في الميزانية العامة تجدد دورها التاريخية في مبدأ سنوية الضريبة التي اعتمد بشكل واسع في الضرائب المباشرة بشكل عام وضريبة الدخل بشكل خاص ، ومنه انتقل الى الميزانية العامة للدولة ، بحيث اصبحت الدول تأخذ مدة السنة اساسا لحساباتها و التعرف على موقفها المالي¹

فهذه المدة لا تسمح بوضع تقديرات اقرب للواقع وذلك عكس ادا كانت مدة الميزانية تم اعدادها لكثر من سنة ، حيث يصعب تقدير مبالغ الميزانية وذلك بالنظر للتغير المستمر للظروف الاقتصادية التي تبني عليها تلك التقديرات ، فغياب الاطار الميزانياتي المتعدد السنوات اثر على الاطار الاستراتيجي الذي يمكن من تسجيل النفقات حسب منطق اولويتها ، وبالتالي لا يسمح للسلطة التنفيذية استشراف واتخاذ الحلول المناسبة حسب المتطلبات المالية المستجدة وهذا ما اكدته المادة 04 من المرسوم التنفيذي 335/20² كما يلي "

" يهدف الاطار الميزانياتي المتوسط المدى الى :

- تعزيز توازن الاقتصاد الكلي والانضباط الميزانياتي
- تحسين تخصيص الموارد المحتملة حسب اولوية النفقات على اساس الاستراتيجية للحكومة.
- تعزيز التقدير الميزانياتي
- ترشيد النفقات العمومية

1 - أحمد خلف حسين الدخيل ، المالية العامة من منظور قانوني ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، الطبعة الأولى ، لبنان ، 2019 ، ص 206

2 - المرسوم التنفيذي 335/20 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020 ، يحدد كليات تصميم واعداد الاطار الميزانياتي المتوسط المدى ، ج ر عدد 71 ، الصادرة في 2

ديسمبر 2020

- التغطية المالية الدائمة وتقييم الاحتمالات الميزانياتية¹

ثانيا: من حيث تنفيذ الميزانية العامة للدولة

تأسيسا على ما تم ذكره سابقا فان الاصلاح الجوهرى مس مضمون الميزانية العامة للدولة من حيث تنفيذها من خلال اعتماد مصطلح البرنامج الذي انيط تنفيذه للمسؤولين الاداريين بغية بعث روح المبادرة لديهم من جهة، ومساءلتهم في حال الاخلال بالتزاماتهم المالية بعدم تحقيق النتائج المرجوة من جهة اخرى.

وفي هذا الاطار نصت المادة 23 من القانون العضوي 15/18 في فقرتها الاولى على مايلي " تفتح الاعتمادات المالية بموجب قوانين المالية لتغطية اعباء ميزانية الدولة ، وتوضع تحت تصرف الوزراء و المسؤولين عن المؤسسات العمومية طبقا لاحكام المادة 7 من هذا القانون ويمكن الوزراء تكليف الهيئات الاقليمية و المؤسسات العمومية تحت الوصاية بتنفيذ كل او جزء من برنامج خاص بقطاعهم

وحسب هذ المادة فان اعباء ميزانية الدولة تجمع حسب التصنيف التالي :

- النشاط : يتكون هذا التصنيف من البرنامج وتقسيماته
- الطبيعة الاقتصادية للنفقات : يتكون هذا التصنيف من ابواب النفقات واقسامها
- الوظائف الكبرى للدولة : يتكون هذا التصنيف من خلال تعيين القطاعات المكلفة بتحقيق الاهداف حسب الوظيفة
- الهيئات الادارية المكلفة باعداد الميزانية وتنفيذها : يعتمد هذا التصنيف على توزيع الاعتمادات المالية على الوزارات و المؤسسات العمومية

ثانيا: مبررات الاصلاح المتعلقة بشكل الميزانية

يشكل هيكل الميزانية العامة للدولة في القانون 17/84 قسمين ، احدهما يمثل الجانب الايجابي المتمثل في قسم الايرادات ، والآخر يمثل الجانب السلبي المتمثل في قسم النفقات ، وفي القانون الجزائري تظهر الميزانية العامة في قوانين المالية بثلاث جداول ، تمثل في كل من الجدول 1 المتعلق بالايرادات والجدول 2 المتعلق بنفقات التسيير ، واخيرا الجدول 3 المتعلق بنفقات التجهيز ، حيث تنص المادة 06 من القانون 17/84 السالف الذكر على مايلي " تشكل الميزانية العامة للدولة من الايرادات والنفقات العمومية النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية و الموزعة وفق الاحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها²

ان خاصية عدم التجانس التي تظهر في هيكل الميزانية وبالاخص في الجدول " ب " المتضمن نفقات التسيير و الجدول " ج " المضمن نفقات التجهيز مما قد يؤدي الى سوء التخصيص بين النفقات الجدولين ، هذه الازدواجية في الميزانية ، حيث استدراكها المشرع الجزائري بخصيص جدول واحد يضم موارد الدولة و اعبائها بنص المادة 03 من القانون 15/18 كما يلي " يحدد قانون المالية بالنسبة لسنة المالية طبيعة ومبلغ و تخصيص موارد و اعباء الدولة ..."

1 - انظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي 335/20 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020 ، يحدد كليات تصميم واعداد الاطار الميزانياتي المتوسط المدى ، ج ر عدد 71 ، الصادرة في 2 ديسمبر 2020.

2 - انظر المادة 06 من القانون 17/84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 ، المتعلق بقانون المالية ، ج . ر عدد 28 الصادرة في 10 جويلية 1984.

وبهذا يكون المشرع قد افضى طابع الشفافية والوضوح على هيكلية وثيقة الميزانية العامة .

كما يجدر بنا الاشارة الى ان النظام المتعلق بوثائق الميزانية الجديدة يسهل على اعضاء البرلمان تحديد العناصر المكونة لتصنيفات ايرادات الدولة ، وكذلك التصنيفات المتعلقة باعباء ميزانية الدولة .

المحور الثاني : الاصلاحات التي جاء بها القانون 15/18 في اطار الميزانية العامة

يعتبر الاصلاح الميزانياتي الذي جاء به القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية كبديل للقانون 17/84 السابق الذي اعترته العديد من النقائص أهمها:

- غياب الاطار الميزانياتي لعدة سنوات
 - عدم فعالية الرقابة سواء اكانت قبلية تركز على تطابق النفقة او بعدية دون تحسين التسيير الداخلي
- حيث جاء القانون الجديد بنظرة جديدة خاصة في مجال إعداد الميزانية العامة ، بغية تجسيد العديد من السياسات ، وتحديد المسؤوليات ، وحوكمة صرف النفقات العمومية ، ويتجلى ذلك من خلال مايلي :

المطلب الأول: البنية الجديدة للإطار الميزانياتي في ظل القانون 15/18

أدخل القانون العضوي الجديد رقم 15/18 مفاهيمًا ، وليات جديدة ، بغية تحقيق جملة من الاهداف وتظهر هذه التعديلات بشكل جلي في الاطار الميزانياتي الذي تغير تغيرا جريا من حيث الشكل و المضمون لسابقه في القانون 84/17 الذي كان يعتمد الوسائل ، والوارد المتاحة بدون اهداف حيث بينت هذا الاطار الجديد كل من المادتين 50 من الامر 01/15 (العضوي و 15/18 المتعلق بقوانين المالية) الذي يعتمد اساسا ميزانية الاهداف ، والنتائج وفق اطار ميزانياتي متوسط المدى على ثلاث وتطبيقا للاطار السابق صدر مرسوم تنفيذي رقم 335/20 المحدد لكيفيات تصميم ، واعداد الاطار الميزانياتي المتوسط المدى .

المطلب الثاني : تحديات الارتقاء بالخدمة العمومية في ظل الاصلاحات المالية الجديدة

يعتبر الاصلاح من بين الاهداف المشروعة التي تسعى الى تحقيقها كل دولة بغض النظر عن الطرق و المجالات التي يمسها هذا الاصلاح، الذي يعتبر الجانب القانوني للقانون العضوي 15/18 اعتقادا من المشرع ان ذلك سيساهم في تحسين الخدمة العمومية المقدمة من طرف المرافق العامة من خلال جملة من الاجراءات التي جاء بها القانون أهمها :

- تطوير وتحسين اداء الخدمة العمومية من خلال فكرة التخطيط¹
- تعزيز فكرة الرقابة وتحمل المسؤولية في فكرة الانفاق، وضبطها ضبطا دقيقا الغرض منه الاستخدام الامثل للموارد المالية المتاحة ، وتحسين مستوى الكفاءة و الفاعلية ، وتحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين
- يسعى التوجه الميزانياتي الجديد الى الاستعمال الامثل لجميع المعطيات عن طريق رقمنة جميع القطاعات مما يسهل معرفة حاجيات المواطن .

1 - زاهر الخطيب ، الاصلاح الاداري في لبنان ، لبنان ، منشورات المركز اللبناني للدراسات، 1991 ، ص 17

● وعليه فان فكرة الاصلاح تهدف عموما الى ادخال تغييرات لائيسية ، وايجابية في نفس الوق على جميع الاصعدة و المستويات بغية تنمية والرفع من قدرات ، وامكانيات الجهاز الاداري بصفة عامة ليكون قادرا على تقديم الخدمات العمومية اللازمة لتل , حاجيات المواطنين باقل تكلفة واقصر وقت ممكن وعلى افضل وجه¹

خاتمة

نصل في ختام هذه الورقة البحثية الى ان الاصلاح الميزانياتي التي عرفته الجزائر كان بمثابة انطلاقة للتحويل والابتعاد بشكل نهائي عن النمط التقليدي لتسيير الميزانية الذي اثبت عدة نقائص و اختلالات لابد من تجاوزها عبر هذا الاصلاح وبالرغم من ذلك نفترح مايلي :

- العمل على تكوين وتطوير الموارد البشرية على كافة المستويات بطريقة مكثفة عن طريق الورشات التكوينية والتربصات والمليقات.
- الاتجاه نحو رقمنة كل القطاعات برؤية متوسطة المدى تيح انتاج كم معلوماتي يسهل عملية اخذ القرارات العقلانية والرشيدة في مجال تسيير المال العام وحوكمة الميزانية العامة.

قائمة المصادر والمراجع:

أ- النصوص القانونية

- 1- القانون 17/84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 ، المتعلق بقانون المالية ، ج . ر عدد 28 الصادرة في 10 جويلية 1984.
- 2- القانون العضوي 15/18 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 ، المتعلق بقوانين المالية ، جريدة رسمية رقم 53 ،
- 3- المرسوم التنفيذي 335/20 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020 ، يحدد كليات تصميم واعداد الاطار الميزانياتي المتوسط المدى ، ج ر عدد 71 ، الصادرة في 2 ديسمبر 2020

ب- الكتب

- 1- ابن منظور ، لسان العرب ، بيروت ، دار احياء التراث العربي ومؤسسة التاريخ العربي ، 1993 .
- 2- الوسيط للغة العربية ، مجمع اللغة العربية ، مادة الوزن ، مصر ، الادارة العامة للمجموعات و احياء التراث ، 1989 ، ص 1030
- 3- أحمد خلف حسين الدخيل ، المالية العامة من منظور قانوني ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، الطبعة الأولى ، لبنان ، 2019
- 4- زاهر الخطيب ، الاصلاح الاداري في لبنان ، لبنان ، منشورات المركز اللبناني للدراسات ، 1991
- 5- يحي دنيدي ، المالية العامة ، دار الخلدونية ، الجزائر 2010 ، ص 53

6 - la gestion budgetaire et comptable publique * november * 2012 . decret s article7 ; 2012 ; francais journal officiel . n 1246/2012

1 - زاهر الخطيب ، المرجع السابق ، ص 17

قراءة في مستجدات الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع والتنظيم الجزائري

A reading of the latest developments in the field of public procurement control in Algerian legislation and regulations

د/باديس الشريف¹، د/فكرة عبد العزيز²، أ/عروج وليد³

¹ جامعة خنشلة (الجزائر)، badis.cherif@univ-khenchela.dz

² جامعة خنشلة (الجزائر)، Fekra.abdelaziz@univ-khenchela.dz

² مديرية التكوين والتعليم المهنيين لولاية خنشلة (الجزائر)، arroudjwalid30@gmail.com

ملخص:

تأثر النظام القانوني للصفقات العمومية بالتحويلات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والدستورية والتشريعية والتنظيمية العميقة التي عرفت الجزائر نتائج الحراك الشعبي، وتأثر أيضا بالأزمة الصحية العالمية الناتجة عن انتشار وباء فيروس كورونا، وبالأحداث والكوارث البيئية التي عرفت الجزائر جراء الأضرار البالغة اللاحقة بالبيئة الطبيعية في العقدين الأخيرين من الزمن، لاسيما الخسائر الجسيمة الناتجة عن حرائق الغابات المتكررة سنويا.

مسايرة لتلك التحويلات والأحداث وتماشيا مع مقتضيات التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، فقد صدر القانون 12-23 المؤرخ في 05 أوت 2023 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، وهو القانون المستوجب لتحسين الدراسات والأبحاث القانونية المتخصصة ذات الصلة بالصفقات العمومية بمختلف مضامينها الموضوعية والإجرائية وفقه، وهو المنطلق الأساسي لفكرة إعداد هذه الورقة البحثية، والواردة في شكل شرح مختصر ومستقل ومحين للنظام القانوني الخاص بالرقابة على الصفقات العمومية في الجزائر يتطابق والحاجة التطبيقية الملحة والمواكبة لمختلف زوايا الاهتمام بالموضوع العملية منها والأكاديمية على الخصوص، لما يشتمل عليه من محتوى يتطرق بشيء من التوسع للمستجدات القانونية ذات الصلة، والمستمدة إجمالا تشريعيا وتنظيميا من أحكام النظام القانوني للصفقات العمومية والقوانين الجديدة ذات الصلة مما يستدعي تحيينها وفقها.

الكلمات المفتاحية: الصفقات العمومية، الرقابة القبلية، الرقابة البعدية، التشريع الجزائري.

Abstract:

The legal system of public procurement has been affected by the profound political, economic, social, constitutional, legislative and regulatory transformations that Algeria has undergone as a result of the popular movement, as well as by the global health crisis resulting from the spread of the Corona virus epidemic, and the environmental events and disasters that Algeria has experienced due to the severe damage caused to the natural environment during the two In recent decades, in particular the heavy losses resulting from the recurrent wildfires each year.

In line with these transformations and events and in accordance with the requirements of the latest constitutional amendment of 2020, Law 23-12 of August 05, 2023 was promulgated specifying the general rules relating to public procurement, which is the law that imposes the updating of specialized legal studies and research related to public procurement with their various substantive and procedural contents

This is the basic premise of the idea of preparation of this research paper, which is presented in the form of a succinct, independent and updated explanation of the legal system of public procurement control in Algeria, which corresponds to the urgency applied and fits into the different angles of interest of the subject, both practical and academic in particular, due to the content it contains that deals with a certain broadening of the relevant legal developments, which generally derive from the legislative and regulatory provisions of the provisions of the legal system of public procurement and the relevant new laws, which require their updating accordingly.

Keywords: public procurement, tribal censorship, post-clearance control, Algerian legislation.

إن الوصول إلى النجاعة المطلوبة من الصفقات العمومية فرض على المشرع الجزائري في ضوء المستجدات التشريعية في السنوات الأخيرة تكريس وتعزيز الضمانات القانونية اللازمة الشاملة لمرحلي الإبرام والتنفيذ، وهي الضمانات المساهمة في تجسيد المبادئ التي تحكم الصفقات العمومية، والتطبيق الصحيح للأحكام التشريعية والتنظيمية الخاصة بها على الوجه المحقق للأهداف التنموية المسطرة سنويا، وفي نفس الوقت توفير الحماية الضرورية للمال العام على اعتبار أن الصفقات العمومية تمثل أحد أهم أدوات الإنفاق العام، وهو ما يستوجب تبعا لذلك اعتماد ضمانات قانونية كافية من أجل بلوغ الشفافية والنجاعة والاستعمال الراشد للمال العام.

وتوخيا لكل ما تقدم فقد تضمن القانون المتعلق بالقواعد العامة بالصفقات العمومية والقوانين ذات الصلة بأشكال متعددة من الرقابة، كونها تشكل أهم الضمانات القانونية في هذا المجال، وهو التنوع المؤدي إلى بسط الرقابة على الصفقات العمومية وجعلها أمر حتمي، فالمصلحة المتعاقدة ملزمة قانونا بأن تخضع صفقاتها لآليات رقابية خاصة أثناء مرحلة الإبرام ومرحلة التنفيذ، كما أنها ملزمة بالخضوع للرقابة اللاحقة والتي تمارسها هيئات مختصة دستوريا وتشريعا وتنظيما، والمعنى أن الصفقات العمومية ووفقا لأحكام القانون 12-23 المؤرخ في 05 أوت 2023 المحدد للقواعد العامة للصفقات العمومية، وغيره من النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة تخضع لنوعين من الرقابة، وتمثل في الرقابة القبلية، والرقابة البعدية، وسنستعرض مختلف مضامينها في الآتي:

المحور الأول: الرقابة القبلية على الصفقات العمومية في التشريع والتنظيم الجزائري

تأخذ الرقابة القبلية على الصفقات العمومية في التشريع والتنظيم الجزائري صورة الرقابة الإدارية الإجرائية، وتنقسم هذه الرقابة وفقا لما تضمنته أحكام الرقابة الواردة بالقانون 12-23 المحدد للقواعد العامة للصفقات العمومية والتنظيم الساري إلى رقابة داخلية ورقابة خارجية، إضافة إلى الصورة الثانية لهذا النوع من الرقابة والمتمثلة في الرقابة الإدارية المالية والتي يتولاها كل من المراقب الميزانياتي، والمحاسب العمومي قبل صرف الاعتمادات المالية للصفقات العمومية أثناء مرحلة تنفيذها، وفيما يلي نتطرق لهذه الصور من الرقابة القبلية:

أولا: الرقابة الإدارية الإجرائية على الصفقات العمومية وفقا للقانون 12-23

تناول المشرع الجزائري أحكام الرقابة الإدارية القبلية ذات الطابع الإجرائي على الصفقات العمومية بالبواب الخامس من القانون 12-23 بعنوان رقابة الصفقات العمومية في المواد 94 إلى 103، وباستقراء نصوص هذه المواد نخلص إلى أن الرقابة القبلية الإدارية والممارسة كإجراء من إجراءات إبرام الصفقات العمومية تشمل الرقابة الداخلية، والرقابة الخارجية، فقد نصت المادة 94 من القانون 12-23 على أنه: "تخضع الصفقات العمومية التي تبرمها المصلحة المتعاقدة للرقابة المنصوص عليها في هذا القانون، التي تمارس على كل الصفقات العمومية مهما كان نوعها، في شكل رقابة داخلية ورقابة خارجية ورقابة الوصاية"، وتأسيسا على ما تقدم سنتطرق إلى مقتضيات الرقابة الإدارية الإجرائية بصورتها الداخلية والخارجية على النحو الآتي:

أ- الرقابة الداخلية القبلية على الصفقات العمومية وفقا للقانون 12-23:

استند المشرع الجزائري في إطلاق الرقابة الداخلية على هذا الشكل من أشكال الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية إلى الجهة المكلفة بممارستها، والمتمثلة في المصلحة المتعاقدة، على اعتبار أنها تسمح لها بممارسة نوع من الرقابة الذاتية التي تضمن لها التحكم في إجراءات إبرام الصفقات العمومية، وهي الرقابة المؤكدة إلى لجنة دائمة تنشأ على مستوى كل مصلحة متعاقدة وتعرف تشريعيا وتنظيميا بلجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض.

فقد نصت المادة 96 من القانون 12-23 على أنه: "في إطار الرقابة الداخلية، تحدث المصلحة المتعاقدة، لجنة دائمة واحدة أو أكثر، تسمى "لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض..."، وقد نصت الفقرة 02 من نفس المادة على أن هذه اللجنة تتشكل من موظفين مؤهلين تابعين للمصلحة المتعاقدة، يجتازون لكفاءتهم.

وهي اللجنة التي تتولى تنظيميا إجراءات فتح الأظرفة وتحليل العروض والبدائل والأسعار الاختيارية عند الاقتضاء،¹ ويمكن للمصلحة المتعاقدة وتحت مسؤوليتها أن تنشئ لجنة تقنية تختص بإعداد تقارير لتحليل العروض لحاجات لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض عند قيامها بممارسة مهامها.²

ويكمن الدور الرقابي الذاتي الإجرائي للجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض في العمل الإداري والتقني الخاص والمحدد لغرض مساعدة المصلحة المتعاقدة في منح الصفقة أو الإعلان عن عدم جدوى الإجراء، أو إلغائه أو إلغاء المنح المؤقت للصفقة، أين يجب عليها أن تصدر رأيا مبررا في هذا الشأن، وهو الرأي الذي تستند فيه إلى مخرجات عمل اللجنة.³

هذا وتنقسم مهام لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض تنظيميا، إلى مهام تخص عمليات فتح الأظرفة وتتم اجتماعات اللجنة في هذه الحصة وتصبح مهما كان عدد أعضائها الحاضرين، على أن تسهر المصلحة المتعاقدة على أن يسمح عدد الحاضرين في هذه الحصة بتجسيد وضمان شفافية الإجراء، أما بخصوص المهام المؤكدة للجنة لتقييم العروض فتخضع بشأنها اللجنة وجوبا للإجراءات والمعايير التشريعية والتنظيمية المتعلقة بإسناد الصفقة من عدمه، والمقررة بموجب الأحكام 38، 43، 44، 45، 51، 52، 53، 54، 55، من القانون 12-23، وأيضا المواد 40 فقرة 02، و71 و72 من المرسوم الرئاسي 15-247.

فاللجنة وفقا لما تقدم لها صلاحيات واسعة في هذا المجال، أين مكنها المشرع كمثل عن ذلك بسلطة إقصاء الترشيحات والعروض غير المطابقة لمحتوى دفتر الشروط المعد للمنافسة، وبانتقاء أحسن العروض من حيث المزايا الاقتصادية تبعا للمعايير المحددة تنظيميا،⁴ كما تملك أن تقترح على المصلحة المتعاقدة رفض العرض المقبول، إذا ثبت أن بعض ممارسات المتعهد تشكل تعسفا في وضعية هيمنة على السوق أو قد تتسبب في اختلال المنافسة في القطاع المعني بأي طريقة كانت، على شرط أن يبين هذا الحكم في دفتر الشروط.

1- راجع في ذلك أحكام المادة 160 من المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

2- وقد بين المشرع كيفية تعيين تشكيلة اللجنة وقواعد تنظيمها وسيرها، وإجراءات اجتماعها واللجنة وتسجيل أشغالها بموجب نص المادة 162 من المرسوم الرئاسي 15-247.

3- راجع في ذلك أحكام المادة 161 من المرسوم الرئاسي 15-247.

4- راجع في ذلك التفاصيل التنظيمية لمهام لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض في مرحلة تقييم العروض والمنصوص عليها في أحكام المادة 72 من المرسوم الرئاسي 15-247.

ب- الرقابة الخارجية القبلية على الصفقات العمومية وفقا لقانون 12-23:

تمارس الرقابة الخارجية القبلية على الصفقات العمومية وفقا لأحكام المادة 97 من القانون 12-23 من طرف هيئة رقابة تسمى تشريعيا وتنظيميا لجنة الصفقات العمومية، وقد بين المشرع بأحكام نفس المادة صراحة بأن الرقابة الخارجية التي تمارسها لجنة الصفقات العمومية هي رقابة قبلية، أي أن هذا النوع من الرقابة على الصفقات العمومية يتم قبل دخولها حيز التنفيذ، وتتمثل غايتها في التحقق من صحة ومطابقة الصفقات العمومية للتشريع والتنظيم المعمول به.

كما أنها ترمي إلى التحقق من مطابقة التزام المصلحة المتعاقدة بالبرامج المسطرة والاحتياجات المحددة مسبقا، وهذا وفقا للعمل المبرمج وبكيفية نظامية، على أن يكون ذلك من قبل لجنة الصفقات العمومية المختصة، فقد فرض المشرع وجوب إنشاء لجنة للرقابة الخارجية على مستوى كل مصلحة متعاقدة، وذلك بموجب المادة 101 من القانون 12-23 والتي تنص على أنه: "تحدث لدى كل مصلحة متعاقدة، لجنة صفقات عمومية للمصلحة المتعاقدة....."،

وتتولى مهام الرقابة الخارجية القبلية إلى جانب لجنة الصفقات العمومية للمصلحة المتعاقدة، وفقا لأحكام المادة 102 من القانون 12-23 اللجنة القطاعية للصفقات العمومية، أين نصت هذه المادة على إحداث لجنة قطاعية للصفقات العمومية لدى كل دائرة وزارية، وفيما يلي نستعرض دور هذه الهيئات في مجال الرقابة على الصفقات العمومية والمحدد تشريعيا وتنظيميا.

01- الدور الرقابي للجنة الصفقات العمومية للمصلحة المتعاقدة وفقا للقانون 12-23:

أحال المشرع على أحكام التنظيم المعمول به فيما يتعلق بالتفصيل في الدور الرقابي للجان الصفقات العمومية لكل مصلحة متعاقدة، أين حدد المشرع بموجب المرسوم الرئاسي 15-247 كفاءات تعيين أعضاء لجان الصفقات العمومية للمصالح المتعاقدة واختصاصاتها وتشكيلها، فقد بين بنص المادة 169 من هذا المرسوم بأن لجنة الصفقات العمومية تختص بتقديم مساعدتها في مجال تحضير الصفقات العمومية وإتمام تراتيبها، ودراسة دفاتر الشروط والصفقات والملاحق ومعالجة الطعون التي يقدمها المتعهدون، حسب الشروط المحددة في التشريع المعمول به.¹

هذا وقد فصل المشرع تنظيميا في تشكيل واختصاص لجان الرقابة الخارجية بموجب أحكام المواد 171، 172، 173، 174، 175 من نفس المرسوم، وهي المواد التي فصلت في تشكيلة واختصاصات اللجنة الجهوية للصفقات،² ولجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية والهيكل غير المركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري، وأيضا اللجنة الولائية للصفقات العمومية، واللجنة البلدية للصفقات العمومية، ولجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية والهيكل غير المركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري غير المذكور في القائمة المنصوص عليها في المادة 172.³

1- ومن ذلك الإجراءات الخاصة بالطعون المتعلقة بالاحتجاج على المنح المؤقت للصفقة أو إلغائه أو إعلان عدم الجدوى أو إلغاء الإجراء في إطار طلب العروض أو التفاوض بعد الاستشارة، وهي الطعون التي ترفع إلى لجنة الصفقات المختصة وفصل في إجراءاتها المشرع في أحكام المادة 82 من المرسوم الرئاسي 15-247.

2- وتختص اللجنة الجهوية للصفقات وفقا لأحكام المادة 171 من المرسوم الرئاسي 15-247، وضمن حدود المستويات المحددة بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالمصالح الخارجية الجهوية للإدارات المركزية.

3- وللوقوف على كفاءات تعيين أعضاء اللجنة وإجراءات الحضور والاستخلاف واتخاذ القرار، والنظام الداخلي لها راجع في ذلك أحكام المادتين 176 و177 من المرسوم الرئاسي 15-247.

وتبرز أهمية الدور الرقابي للجنة الصفقات العمومية للمصلحة المتعاقدة من خلال ما ورد بنص المادة 98 من القانون 12-23، حيث بينت بأن الرقابة الخارجية للصفقات العمومية تمارس في حدود مستويات اختصاص كل لجنة، وتمثل بذلك مركز اتخاذ القرار بخصوص مراقبة الصفقات العمومية المندرجة ضمن نطاق اختصاصها، وبهذه الصفة مكنها المشرع من صلاحية منح التأشيرة أو رفضها، وفي حالة الرفض يجب أن يكون الرفض معللاً،¹ واللجنة ملزمة في ذلك بتسليم مقرر منح التأشيرة أو رفضها في أجل أقصاه عشرين يوماً ابتداء من تاريخ إيداع الملف كاملاً لدى كتابة اللجنة المختصة.²

وانطلاقاً من هذه أهمية الدور الرقابي للجنة الصفقات العمومية للمصلحة المتعاقدة في مجال تجسيد مبادئ الصفقات العمومية والوقوف على مدى احترام المصلحة المتعاقدة للشروط والإجراءات المقررة لإبرام الصفقة تشريعياً وتنظيمياً فقد فرض المشرع التأشيرة التي تسلمها لجنة الصفقات العمومية على المصلحة المتعاقدة والمراقب الميزانياتي، والمحاسب العمومي المكلف، كما هو موضح أعلاه عند التطرق لمقتضيات المصادقة على دفاتر شروط الصفقات العمومية.

02- الدور الرقابي للجان القطاعية للصفقات العمومية وفقاً للقانون 12-23:

فصل المشرع عن طريق التنظيم المعمول به في اختصاص اللجنة القطاعية للصفقات العمومية وتشكيلها،³ أين يتضح الدور الرقابي لهذه اللجان من خلال استقراء أحكام المواد من 179 إلى 190 من المرسوم الرئاسي 15-247، حيث تتمثل صلاحياتها إجمالاً في مراقبة صحة إجراءات إبرام الصفقات العمومية، ومساعدة المصالح المتعاقدة التابعة لها في مجال تحضير الصفقات العمومية وإتمام ترانبيها، والمساهمة في تحسين ظروف مراقبة صحة إجراءات إبرام الصفقات العمومية.

وتختص هذه اللجان في هذا المجال بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق والطعون، ولها أن تقترح تدابير من شأنها تحسين ظروف المراقبة، وتقترح النظام الداخلي النموذجي الذي يحكم عمل اللجان،⁴ وتفصل اللجان القطاعية للصفقات في مجال الرقابة في الصفقات العمومية وفقاً للعبثات المالية المقررة بموجب أحكام المادة 184 من نفس المرسوم، وتتوج الرقابة التي تمارسها اللجنة القطاعية للصفقات العمومية بمقرر منح أو رفض التأشيرة في أجل أقصاه 45 يوماً ابتداء من تاريخ إيداع الملف كاملاً لدى كتابة اللجنة القطاعية المختصة.

هذا ونشير إلى أن اللجان القطاعية للصفقات العمومية تختص عند ممارسة دورها الرقابي بدراسة الملفات التابعة لقطاع آخر، عندما تتصرف الدائرة الوزارية المعنية، في إطار صلاحياتها لحساب دائرة وزارية أخرى،⁵ ولتعزيز الدور الرقابي للجان الصفقات العمومية للمصلحة المتعاقدة، واللجان القطاعية للصفقات فقد أقر المشرع جملة من الإجراءات الرقابية القبلية تتم باجتماع اللجنتين معاً، وهي الإجراءات التي تناولها المرسوم الرئاسي 15-247 في المواد 191 ما يليها، أين نصت المادة 191 فقرة 01 على أنه: "تجتمع اللجنة القطاعية للصفقات ولجنة صفقات المصلحة المتعاقدة التي تدعى كل منهما في صلب النص "اللجنة" بمبادرة من

1- وقد تناول المشرع الآثار القانونية، والإجراءات الإلزامية الواجب اتباعها من قبل لجنة صفقات المصلحة المتعاقدة في حال صدور قرار برفض منح التأشيرة بموجب الأحكام التنظيمية المنصوص عليها بالمواد 200، 201، 202 من المرسوم الرئاسي 15-247.

2- وهذا طبقاً لأحكام المادة 178 من المرسوم الرئاسي 15-247.

3- نص المشرع على تشكيل اللجنة القطاعية للصفقات بموجب أحكام المادة 185 من المرسوم الرئاسي 15-247.

4- ونشير هنا إلى أن المشرع قد جعل صلاحية المصادقة على النظام الداخلي النموذجي المطبق على هيئات الرقابة الخارجية القبلية للصفقات العمومية موكولة للوزير الأول ليصدرها بمرسوم تنفيذي وباقتراح من وزير المالية، وهذا ما نصت عليه المادة 99 من القانون 12-23.

5- وهذا طبقاً لأحكام المادة 181 من المرسوم الرئاسي 15-247.

رئيس كل منهما..."، ولجنة أن تستعين على سبيل الاستشارة بأي شخص ذي خبرة لمساعدتها في أشغالها، وتمارس صلاحياتها الرقابية وفقا لما هو مقرر ومفصل في أحكام المرسوم 15-247.

ثانيا: الرقابة الإدارية المالية على الصفقات العمومية وفقا للتشريع والتنظيم الجزائري

إضافة إلى آليات الرقابة الإدارية القبلية ذات الطابع الإجرائي على الصفقات العمومية المعتمدة من قبل المشرع الجزائري، والتي خالصنا بشأنها أن إجراءاتها تشمل في الغالب وبصورتيها الداخلية والخارجية مرحلة إبرام الصفقة العمومية، ولتحقيق أكثر فعالية لهذه الآليات فقد عززها المشرع بآليات إدارية رقابية مالية قبلية، ترافق المصلحة المتعاقدة خلال مرحلة تنفيذ الصفقة العمومية لمتابعة صرف الاعتمادات المالية المخصصة لتنفيذ مختلف البرامج التنموية محليا ووطنيا، على اعتبار أن الاعتمادات المالية للصفقات العمومية مهما كان موضوعها تجد مصدرها كليا أو جزئيا في الخزينة العمومية، وعليه فإن هذا النوع من الرقابة يمكن إدراجه كشكل من أشكال الرقابة الإدارية الخارجية ذات الطابع المالي، وتتولاها أجهزة محددة تتمثل على وجه الخصوص في المراقب الميزانياتي والمحاسب العمومي، وسنوضح دورها في هذا المجال وفقا لما سيأتي:

أ- رقابة المراقب الميزانياتي على الصفقات العمومية وفقا للتشريع والتنظيم الجزائري:

إنشادا لصرف الاعتمادات المالية الموجهة للتنمية على مختلف المستويات، ووفقا لما هو مبرمج ومسطر في الميزانية السنوية لكل القطاعات، وحماية للمال العام من الإهمال والإضرار، وتجنباً لكل ضرر قد يلحق بالمرفق العام جراء التنفيذ غير المطابق للصفقات العمومية عند وفاء المصلحة المتعاقدة بالتزاماتها المالية تجاه المتعامل المتعاقد بما يخالف التشريع والتنظيم الساري ودفتر الشروط الذي يحكمها، فقد اتجه المشرع نحو فرض نوع من الرقابة الإدارية المالية القبلية على صرف تلك الاعتمادات في مجال الصفقات العمومية، وهي الرقابة التي تندرج ضمن صلاحيات المراقب الميزانياتي¹، والمخولة له بموجب التشريع والتنظيم المعمول به.

فقد منح المشرع الجزائري المراقب الميزانياتي صلاحيات واسعة ومستقلة في مجال الرقابة الإدارية المالية المسبقة على الصفقات العمومية²، أين يملك صلاحيات تمكنه من مراجعة كل الشروط والإجراءات والآجال المتعلقة بالتسوية المالية للصفقة، وهي الصلاحيات التي تسمح للمراقب الميزانياتي بالتحقق من محتويات الملف الخاص بالصفقة العمومية، وهذا بفحص كل ما يتعلق بالاعتمادات المالية المخصصة لكل صفقة.

وتكمن نجاعة هذا النوع من الرقابة الإدارية المالية المسبقة في الوقوف على المخالفات التي قد تؤثر سلبا على صحة الإجراءات الواجب اتباعها، ونوعية الخدمات المقدمة، وقيمة المخصصات المتفق عليها، أين يتمكن المراقب الميزانياتي المختص وفقا لذلك من

1- ويعرف المراقب الميزانياتي على أنه موظف عمومي يتولى مهمة الرقابة على النفقات الميزانية للدولة والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية، وذلك بالتأكد من مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها بما فيها التشريع والتنظيم الخاص بالصفقات العمومية، ويعمل المراقب الميزانياتي تحت إشراف مدير جهوي للميزانية التابع لوزارة المالية، ويساعده مراقبون ميزانياتيون مساعدون. ويمارس المراقب الميزانياتي رقابته بشكل قبلي كما هو مبين أعلاه، أو بعدي أو انتقائي، حسب نوع النفقة وأثرها المالي.

2- أين استحدثت التسمية التشريعية للمراقب الميزانياتي بدلا عن المراقب المالي، وفصل المشرع في الطبيعة القانونية للرقابة التي يتولاها المراقب الميزانياتي وأدرجها ضمن الرقابة الإدارية، وهذا طبقا للأحكام المستحدثة بموجب القانون 23-07 المؤرخ في 21 جوان 2023 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

اتخاذ القرار المناسب إما بالموافقة ومنح التأشيرة المطلوبة للتسوية وإما بالرفض المؤقت على منحها بسبب تسجيله لتحفظات، أو الرفض النهائي لمنحها، إضافة إلى حالة التغاضي.¹

ونشير إلى أن هذا الشكل من أشكال الرقابة الإدارية المالية يشمل كل الإجراءات المتعلقة بالتسوية المالية للصفقة بمختلف صورها، والمحددة على سبيل الحصر بنص المادة 80 من القانون 12-23 والمتضمنة في التسبيقات، والدفع على الحساب، والتسويات على رصيد الحساب، ومراجعة الأسعار، وكل الإجراءات المالية لإبرام الصفقة ويترتب عنها زيادة الخدمات أو تقليلها، وأيضا الخدمات التكميلية المدرجة ضمن الموضوع الإجمالي للصفقة.

ب- رقابة المحاسب العمومي على الصفقات العمومية وفقا للتشريع والتنظيم الجزائري:

تأسيسا على ما تقدم من مبررات لإقرار آليات الرقابة المختلفة على الصفقات العمومية، وتعزيزا للرقابة الإجرائية المخولة للمراقب الميزانياتي على إجراءات صرف الاعتمادات المالية الخاصة بالصفقات العمومية، أقر المشرع الجزائري آلية رقابية مالية مرافقة لمرحلة تنفيذ الصفقات العمومية، ولاحقة لرقابة المراقب الميزانياتي، ذلك أن منح هذا الأخير التأشيرة التي تتضمن الموافقة على صرف الاعتمادات المالية المخصصة للصفقة لا يكفي لوحده كإجراء، وإنما يستتبع برقابة ثانية يتولاها المحاسب العمومي.²

وتندرج هذه الرقابة ضمن ما يعرف بالرقابة على مشروعية الإنفاق العمومي، ويختص بها الأمر بالصرف،³ وهي الرقابة التي تشكل أيضا آلية من آليات الوقاية من الفساد، أين يملك المحاسب العمومي وفقا للتشريع والتنظيم المعمول به صلاحيات واسعة أثناء الرقابة على صرف الاعتمادات المتعلقة بالصفقات العمومية، وتتقاطع رقابته مع رقابة المراقب الميزانياتي في كونهما يشكلان رقابة شاملة على جميع الصفقات العمومية،⁴ فالمحاسب العمومي يتواجد على مستوى جميع الهيئات والمؤسسات الإدارية الخاضعة لقانون الصفقات العمومية، وهذا بهدف إتمام تنفيذ مختلف العمليات المالية ومراقبتها وإطلاع سلطات الرقابة عليها.⁵

المحور الثاني: الرقابة البعدية على الصفقات العمومية في التشريع والتنظيم الجزائري

تعد الرقابة البعدية على الصفقات العمومية بمثابة آلية من الآليات الرقابية المكثفة والمقررة من المشرع للوقاية من الفساد ومكافحته، ذلك أنها رقابة لاحقة لتنفيذ الصفقات العمومية أي بعد التسليم النهائي للمشروع تستهدف التحقيق في مدى مشروعية وملائمة ومطابقة الإجراءات المتبعة من قبل المصلحة المتعاقدة للتشريع والتنظيم المعمول به أثناء مرحلة التنفيذ ومقارنتها

1- إجراء التغاضي هو وسيلة قانونية للأمر بالصرف لتجاوز قرار المراقب الميزانياتي النهائي في منح التأشيرة المطلوبة، يتم من خلالها تجاوز الأمر بالصرف لقرار المراقب الميزانياتي تحت مسؤوليته، فالتغاضي بهذا المفهوم يجعل من قرار رفض المراقب الميزانياتي بمنح التأشيرة يتمتع بالصورية وعدم الفعالية، وكذلك مناقضة المراقب الميزانياتي لقراره من خلال منح التأشيرة على أن يتغاضى الأمر بالصرف عن رفضه تحت مسؤوليته، وهذا ما يعد مساسا بالنشاط الرقابي للمراقب الميزانياتي، مما يستدعي حسب رأينا إعادة النظر في كيفية مباشرة هذا الإجراء.

2- وقد عرف المشرع المحاسب العمومي وبين أصنافه بموجب أحكام المواد من 15 إلى 22 من القانون 07-23، حيث يعتبر محاسبا عموميا وفقا للمادة 15 منه كل عون عمومي معين أو معتمد قانونا للقيام بالعمليات المذكورة في المادة 24 من نفس القانون.

3- وقد حدد المشرع الأمرين بالصرف في مجال الصفقات العمومية بموجب أحكام المادة 10 من القانون 12-23، ولا تصح الصفقات العمومية ولا تكون نهائية إلا بعد الموافقة عليها من قبلهم، كما أجاز المشرع لكل أمر بالصرف في هذا المجال بوصفه السلطة المخولة بالموافقة في صلب نص المادة 10 أعلاه تفويض صلاحياتها إلى المسؤولين الموضوعين تحت سلطتهم، وهو الإجراء الذي نظمته المشرع بموجب أحكام المادة 12 من القانون 07-23.

4- وهي الصلاحيات التي تندرج ضمن ما نص عليه المشرع في أحكام المادة 24 وما يليها من القانون 07-23.

5- وتتنوع العمليات في مجال الرقابة المخولة للمحاسب العمومي على الصفقات العمومية إجرائيا بعدة مجالات مختلفة يشترط تأسيسهما، تتمثلان في الموافقة على صرف النفقات موضوع الصفقة العمومية أو رفض صرفها.

بالأهداف التنموية المسطرة من القطاع المعني، وهو التحقيق الذي تختص به جهات الوصاية، وتشمل الرقابة البعدية أيضا التحقيق والتدقيق في مدى مشروعية استعمال الأموال العامة المخصصة لتجسيد مختلف البرامج والمخططات التنموية، وتختص بهذه الرقابة أجهزة ومؤسسات مكلفة دستوريا وتشريعا وتنظيميا بممارسة الرقابة اللاحقة على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العامة.¹ وفيما يلي نوضح الصلاحيات الرقابية للوصاية وأجهزة الرقابة اللاحقة في مجال الصفقات العمومية:

أولا: رقابة الوصاية على الصفقات العمومية وفقا للقانون 12-23

قبل أن نستعرض الهدف من إقرار رقابة الوصاية بوصفها شكل من أشكال الرقابة البعدية في مجال الصفقات العمومية، نشير بدءا إلى أن هذه الصورة من الصور التشريعية للرقابة لها خصوصية مقارنة بالأنواع الأخرى من الآليات الرقابية، فهي تحمل في طياتها صلاحية الرقابة على الصفقات العمومية في مرحلة إبرامها مما يجعلها رقابة شاملة لمرحلي الإبرام والتنفيذ، غير أن طابع الرقابة البعدية يغلب على صلاحيتها وفقا لما هو مقرر بالتشريع والتنظيم المعمول به.

فقد اعتمدها المشرع بموجب أحكام المادة 103 من القانون 12-23، والغرض منها كونها تملك صلاحيات الرقابة القبليّة يكمن في وقوف الجهات الوصية على مدى مطابقة الصفقات العمومية التي أبرمتها المصلحة المتعاقدة للشروط الشكلية والإجرائية الواجب اتباعها في مرحلة إبرام الصفقات العمومية، وهي الرقابة التي تندرج إجمالاً تحت الهدف العام من اعتمادها.

هذا وتكمن صلاحيات جهات الوصاية في مجال الرقابة على الصفقات العمومية كونها تمارس الرقابة البعدية على الهيئات والمؤسسات الإدارية المعنية بإبرام الصفقات العمومية طبقاً لأحكام المادة 103 أعلاه في التحقق من مطابقة صفقاتها لأهداف الفعالية والاقتصاد، والتأكد من التجسيد الفعلي للبرامج والأولويات المسطرة للقطاع المعني.

وقد بين المشرع كيفية بسط هذه النوع من الرقابة بنص الفقرة 02 من نفس المادة، أين يجب على سلطة الوصاية أن تضع مخططاً نموذجياً يتضمن تنظيم ومهام الرقابة على الصفقات المنضوية تحت وصايتها. ولتمكين سلطة الوصاية من ممارسة مهامها في هذا المجال على الوجه الذي يحقق الغرض من الرقابة فقد ألزم المصلحة المتعاقدة بنصوص تشريعية وتنظيمية بمباشرة إجراءات معينة نذكر منها على سبيل المثال من تضمنته المادة 95 من القانون 12-23.

ثانيا: الرقابة المالية اللاحقة على الصفقات العمومية في التشريع والتنظيم الجزائري

تجد الرقابة البعدية على الصفقات العمومية أساسها القانوني بالفقرة 04 من المادة 97 من القانون 12-23 والتي تنص على أن: "...وتخضع الملفات التي تدخل ضمن اختصاص لجان الصفقات للرقابة البعدية، طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

وقد اعتمدت الرقابة البعدية على الصفقات العمومية كونها تمثل إحدى عمليات تنفيذ النفقات العمومية، وهي العمليات التي تعد مصدر حاضنة للفساد المالي والإداري، مما أنتج آثار سلبية على الاقتصاد الوطني، وعلى الوضع الاجتماعي للدولة، ومن هذا المنطلق فقد اتجه المؤسس الدستوري الجزائري وتجسيدها لما تبناه بديباجة التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 بخصوص تعبير الجزائر عن تمسكها بالعمل للوقاية من الفساد ومكافحته وفقاً للاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها نحو تكريس وتعزيز آليات

1- وتجدر الرقابة البعدية على الصفقات العمومية بهذا المفهوم أساسها التنظيمي في أحكام المادة 156 فقرة 01 من المرسوم 15-247، والتي تنص على أنه: "تخضع الصفقات العمومية التي تبرمها المصالح المتعاقدة للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ وقبل تنفيذها وبعده.

الوقاية والمكافحة الممنوحة لمؤسسات وأجهزة الرقابة الدستورية المختصة بالتحقيق في كيفية استخدام الأموال العمومية وتسييرها، لتعمل وعلى نحو يضمن التكامل فيما بينها على التنفيذ الحسن للنفقات العمومية وفق البرامج التنموية المسطرة على المستوى الوطني والمحلي.

وهي المؤسسات المتمثلة في مجلس المحاسبة والسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والتي تعمل بالتنسيق والتكامل فيما بينها ومع غيرها من الأجهزة ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك على المستوى القاعدي الذي يؤول لأجهزة السلطة التنفيذية بواسطة موظفين متخصصين على مستوى الإدارة المركزية، وكذا المستوى المحلي على التصرفات المتعلقة بتسيير النفقات العمومية ومنها الصفقات العمومية، وعلى وجه الخصوص من قبل الأمرين بالصرف.

وإضافة إلى هتين المؤسستين الدستوريتين فقد اعتمد المشرع الجزائري في مجال الرقابة البعدية على الصفقات العمومية جهات للرقابة الإدارية المتخصصة والمعتمدة كآليات للرقابة المالية البعدية للمساهمة في الوقاية من الفساد ومكافحته، ومنها على الخصوص المفتشية العامة للمالية باعتبارها من الأجهزة الأساسية المعول عليها إلى جانب مختلف مؤسسات وأجهزة الرقابة البعدية لتطوير الحكم الرشيد، وترشيد الإنفاق العمومي في مجال الصفقات العمومية، وتنفيذ برامج ومخططات التنمية المستدامة على المستويين الوطني والمحلي على الوجه المخطط والمسطر، وتبعا لما تقدم نبين صلاحيات هذه المؤسسات والأجهزة في مجال الرقابة على الصفقات العمومية على النحو الآتي:

أ- صلاحيات مجلس المحاسبة في مجال الرقابة على الصفقات العمومية:

مجلس المحاسبة يعد مؤسسة من المؤسسات العليا المستقلة المتخصصة في ممارسة الرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، ويساهم أيضا في ترقية الحكم الرشيد والشفافية في تسيير الأموال العمومية وإيداع الحسابات.¹

ويحدد قانون عضوي تنظيم مجلس المحاسبة وعمله واختصاصاته، هذا وتأخذ الرقابة البعدية الموكلة لمجلس المحاسبة على الصفقات العمومية ثلاثة صور تتجلى من خلال موضوعها وكيفيةها، وتمثل في الصلاحيات الإدارية وبموجبها يختص مجلس المحاسبة بمراجعة الحسابات المقدمة من طرف المحاسبين العموميين.²

هذا ويملك مجلس المحاسبة إضافة إلى الصلاحيات الإدارية الممنوحة له صلاحيات أو اختصاصات قضائية بموجب القانون 07-23 المؤرخ في 25 جوان 2023 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي تشمل الرقابة على الحسابات المقدمة من طرف الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، وبسط الرقابة على مدى التقيد بالانضباط والإجراءات المتبعة في مجال تسيير الميزانية والمالية، وهي الصلاحيات أو الاختصاصات التي تندرج ضمنها الرقابة على الاعتمادات المالية الخاصة بالصفقات العمومية.³

21- وهذا طبقا لأحكام المادة 199 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

2- وهو ما يتحقق بتقييم المجلس لشروط استعمال الجهات الخاضعة لرقابته للموارد المادية والأموال العمومية، وتسييرها، إضافة إلى تقييم مستويات الفعالية والنجاعة والاقتصاد في صرفها وذلك بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة، هذا ويمارس مجلس المحاسبة في إطار الصلاحيات الإدارية الممنوحة له دورا استشاريا يكمن في مساهمته في تمكين مختلف الهيئات والسلطات الإدارية بالأراء الفنية ذات الصلة بالمسائل الخاضعة لرقابته.

3- حيث تنص المادة 104 من القانون 07-23 أعلاه على أنه: "يجب على الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين إيداع حساباتهم لدى مجلس المحاسبة وفق الشروط والكيفيات وضمن الأجل المحددة بموجب التشريع والتنظيم المعمول به."، وتنص المادة 105 من نفس القانون على أنه: "تم المصادقة على الحسابات من طرف مجلس المحاسبة الذي يعد تقريراً يتعلق بالمصادقة على الحسابات ويرافق مشروع قانون تسوية الميزانية."

ب- صلاحيات السلطة العليا للشفافية في مجال الرقابة على الصفقات العمومية:

تعد السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة رقابية مستحدثة تتولى عملية مراقبة آليات تسيير الممتلكات والأموال العمومية لمختلف الهيئات الإدارية، تم إنشائها بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، وهي المؤسسة أو الجهاز الرقابي الذي نظم المشرع أحكام سير الدور الرقابي المنوط به بموجب القانون 22-08 المؤرخ في 05 ماي 2022 المتضمن تنظيمها وتشكيلها وصلاحياتها.

وقد منح المؤسس الدستوري للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته استقلالية تضمن لها حرية أكبر في ممارسة صلاحياتها، وذلك بموجب أحكام المادة 204 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وأكد على ذلك في نص المادة 02 من القانون 22-08 حيث تنص على أنها: " مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري."

ومن خلال أحكام المواد الدستورية الخاصة بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وأحكام مواد القانون 22-08 الواردة بالفصل الثاني والمتضمن صلاحيات السلطة العليا نخلص إلى أن المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري قد خصها بصلاحيات عديدة وفريدة من نوعها تشمل في جانب من جوانبها الرقابة على الصفقات العمومية.¹ وهي الصلاحيات التي يمكن حصرها في مجال تكريس الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وأيضاً في مجال بسط الرقابة على استخدام الأموال العمومية وهو المجال الذي تندرج ضمنه صلاحيات السلطة لبسط رقابتها البعدية على الصفقات العمومية، أين تملك بموجبها صلاحيات في مجال التحري الإداري والمالي، وصلاحيات في مجال الرقابة على الهيئات العمومية.²

ج- صلاحيات المفتشية العامة للمالية في مجال الرقابة على الصفقات العمومية:

تمثل المفتشية العامة للمالية،³ جهة إدارية عليا مختصة تملك صلاحيات تمكنها من ممارسة الرقابة اللاحقة على التسيير المالي والمحاسبي لهيئات الدولة والجماعات المحلية وكل الهيئات والمؤسسات الخاضعة للمحاسبة العمومية، وأيضاً لها سلطة لبسط رقابتها على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

وبموجب هذه الصلاحيات تملك المفتشية العامة للمالية سلطة الرقابة البعدية على الصفقات العمومية، وهذا بفحص الصفقة من الناحية الشكلية والإجرائية والموضوعية، أي الوقوف من الناحية الشكلية على مدى احترام المصلحة المتعاقدة للكيفيات المقررة قانوناً في تحديد احتياجاتها وللإجراءات الواجب اتباعها في إبرام صفقاتها ومدى صحة المبررات المقدمة عند اختيار طريقة إبرامها.

ومن الناحية الموضوعية تملك المفتشية العامة للمالية صلاحيات رقابية فعالة يستهدف من خلالها المشرع تمكين المفتشية من المساهمة في تحقيق التسيير الشفاف للأموال العامة، ومن ضمنها الاعتمادات المخصصة للصفقات العمومية، وتدعيم الوقاية من الغش والممارسات غير القانونية ومكافحتها، وهو ما يندرج ضمن ما يعرف رقابة المفتشية العامة للمالية لنوعية التسيير،

1- راجع في ذلك أحكام المادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

2- ونشير هنا إلى أنه ومن خلال الاطلاع على تلك الصلاحيات نخلص إلى أن السلطة تملك صلاحيات واسعة تتعدى الرقابة البعدية في الكثير من الأحيان، لتشمل الرقابة القبلية والآنية وعلى الخصوص في مجال الصفقات العمومية.

3- وظيفياً تتبع المفتشية العامة للمالية للسلطة التنفيذية، وهيكلها هي عبارة عن جهاز رقابي مركزي تابع لوزارة المالية.

والتي تشمل تقييم شروط استعمال الهيئات والمصالح المعنية بإبرام الصفقات العمومية للاعتمادات المالية الخاصة بها وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة الاقتصادية بما يتماشى والاحتياجات والأهداف المسطرة.¹

خاتمة:

نخلص في ختام هذه الورقة البحثية إلى أن الوصول إلى النجاعة المطلوبة من الصفقات العمومية استدعى من المشرع الجزائري في ضوء المستجدات التشريعية والتنظيمية المقررة في السنوات الأخيرة تكريس وتعزيز الضمانات القانونية اللازمة الشاملة لمرحلي الإبرام والتنفيذ، وهو التوجه الذي شمل ضمن متطلباته العملية إلى إقرار إجراءات رقابية خاصة تتضح من خلال النتائج الآتية:

01- الصفقات العمومية ووفقا لأحكام القانون 23-12 المؤرخ في 05 أوت 2023 المحدد للقواعد العامة للصفقات العمومية، وغيره من النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة تخضع لنوعين من الرقابة، وتتمثل في الرقابة القبلية، والرقابة البعدية،

02- تأخذ الرقابة القبلية على الصفقات العمومية في التشريع والتنظيم الجزائري صورة الرقابة الإدارية الإجرائية، وتنقسم هذه الرقابة وفقا لما تضمنته أحكام الرقابة الواردة بالقانون 23-12 المحدد للقواعد العامة للصفقات العمومية والتنظيم الساري إلى رقابة داخلية ورقابة خارجية، إضافة إلى الصورة الثانية لهذا النوع من الرقابة والمتمثلة في الرقابة الإدارية المالية والتي يتولاها كل من المراقب الميزانياتي، والمحاسب العمومي قبل صرف الاعتمادات المالية للصفقات العمومية أثناء مرحلة تنفيذها.

03- منح المشرع الجزائري المراقب الميزانياتي صلاحيات واسعة ومستقلة في مجال الرقابة الإدارية المالية المسبقة على الصفقات العمومية، أين يملك صلاحيات تمكنه من مراجعة كل الشروط والإجراءات والآجال المتعلقة بالتسوية المالية للصفقة، وهي الصلاحيات التي تسمح للمراقب الميزانياتي بالتحقق من محتويات الملف الخاص بالصفقة العمومية، وهذا بفحص كل ما يتعلق بالاعتمادات المالية المخصصة لكل صفقة.

04- يملك المحاسب العمومي وفقا للتشريع والتنظيم المعمول به صلاحيات واسعة أثناء الرقابة على صرف الاعتمادات المتعلقة بالصفقات العمومية، وتتقاطع رقابته مع رقابة المراقب الميزانياتي في كونهما يشكلان رقابة شاملة على جميع الصفقات العمومية.

05- تكمن صلاحيات جهات الوصاية في مجال الرقابة على الصفقات العمومية كونها تمارس الرقابة البعدية على الهيئات والمؤسسات الإدارية المعنية بإبرام الصفقات العمومية في التحقق من مطابقة صفقاتها لأهداف الفعالية والاقتصاد، والتأكد من التجسيد الفعلي للبرامج والأولويات المسطرة للقطاع المعني.

06- يملك مجلس المحاسبة إضافة إلى الصلاحيات الإدارية الممنوحة له صلاحيات أو اختصاصات قضائية تشمل الرقابة على الحسابات المقدمة من طرف الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، وبسط الرقابة على مدى التقيد بالانضباط والإجراءات المتبعة في مجال تسيير الميزانية والمالية.

07- السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، تملك صلاحيات عديدة تشمل في جانب من جوانبها الرقابة على الصفقات العمومية. وهي الصلاحيات التي يمكن حصرها في مجال تكريس الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، أين تمارس بموجبها صلاحيات في مجال التحري الإداري والمالي، وصلاحيات في مجال الرقابة على الهيئات العمومية.

1- ولتسهيل عمل المفتشية فقد اتجه المشرع نحو تمكينها من ممارسة صلاحياتها الرقابية عن طريق المفتشيات الجهوية المنتشرة عبر الوطن، أين توجد 10 مفتشيات جهوية في شكل مصالح خارجية للمفتشية العامة.

08- تملك المفتشية العامة للمالية سلطة الرقابة البعدية على الصفقات العمومية، وهذا بفحص الصفقة من الناحية الشكلية والإجرائية والموضوعية، أي الوقوف من الناحية الشكلية على مدى احترام المصلحة المتعاقدة للكيفيات المقررة قانونا في تحديد احتياجاتها وللإجراءات الواجب اتباعها في إبرام صفقاتها ومدى صحة المبررات المقدمة عند اختيار طريقة إبرامها.

قائمة المصادر:

التعديل الدستوري لسنة 2020.

المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

القانون 23-12 المؤرخ في 05 أوت 2023 المحدد للقواعد العامة للصفقات العمومية.

القانون 23-07 المؤرخ في 21 جوان 2023 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

الشفافية المالية بالجزائر قبل وبعد سنة من تنفيذ القانون العضوي (15-18)

Financial Transparency in Algeria One Year Before and After the Implementation of the Organic Law (18-15)

د/عمر عبد الجبار^{1*}، د/أحمد دفي²

¹ جامعة محمد بوضياف المسيلة (الجزائر)، abdeljdjabar39amar@gmail.com

² جامعة محمد بوضياف المسيلة (الجزائر)، ahmeddouffi100@gmail.com

ملخص:

في ظل ندرة وشح الموارد التي تعاني منها أغلب المجتمعات مقارنة بتعدد وتنوع احتياجات المواطنين، وهو ما يؤدي إلى اتساع مجالات الإنفاق العام، تُعدّ الشفافية المالية كخطوة أولى وأساسية لتجسيد الحوكمة المالية، وأداة فعّالة وأساسية للحفاظ على المال العام من مختلف أنواع الفساد وسوء التصرف، كما تعتبر الضامن لسلامة إدارة أعمال الحكومة التي تسعى لتحقيق التنمية ورفاهية المجتمع المنشودة، ومن هذا المنطلق تهدف هذه الورقة البحثية إلى إبراز جهود المشرّع الجزائري لتجسيد مبدأ الشفافية المالية في القانون العضوي (15-18)، وواقع الشفافية المالية قبل وبعد عام من تنفيذ هذا التشريع حسب تقارير شراكة الموازنة الدولية.

وتوصلت الدراسة إلى وجود تحسن في مؤشر شفافية الميزانية بعد تنفيذ القانون العضوي (15-18) ولكنه غير كاف، ويتطلب من الحكومة بذل مزيد الجهود لإنتاج ونشر وثائق الميزانية العامة الثمانية عبر الانترنت وفي الوقت المناسب لتحسين شفافية المالية وترتيبها بين الدول.

كلمات مفتاحية: شفافية مالية، القانون العضوي (15-18)، شراكة الموازنة الدولية.

Abstract:

In light of the scarcity and paucity of resources that most societies suffer from compared to the multiplicity and diversity of the needs and necessities of life for the citizen, which leads to the expansion of areas of public spending, financial transparency is considered a first and essential step for embodying financial governance, and an effective and basic tool for preserving public money from various types of corruption. And misconduct, it is also considered the guarantor of the sound management of government business that seeks to achieve the desired development and well-being of society. From this standpoint, this research paper aims to highlight the efforts of the Algerian legislator to embody the principle of financial transparency in organic law (15-18), and the reality of financial transparency before and after a year of Implementing this legislation according to the International Budget Partnership reports.

The study concluded that there was an improvement in the budget transparency index after implementing Organic Law (18-15), but it is not sufficient, and requires the government to make more efforts to produce and publish the eight general budget documents online and in a timely manner to improve its financial transparency and ranking among countries.

Keywords: Financial Transparency, Organic Law (18-15), International Budget Partnership.

*د/عمر عبد الجبار

مقدمة:

بعد تطور اهتمامات وتنوع احتياجات شعوب المجتمعات الحديثة، اضطرت الحكومات إلى تحديث أنشطتها وتطوير مهامها، فبعد أن كان دورها حياديا ومقتصرا على الوظائف التقليدية والأساسية والمقتصرة على الأمن الداخلي والدفاع عن الحدود من الأعداء والقضاء (الدولة الحارسة)، تحوّلت إلى دولة متدخلة يقع على عاتقها تقديم الخدمات وتوفير السلع الأساسية التي يحتاجها المواطن وتحقق رفاهيته، وتسعى جاهدة إلى تجسيد جملة الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية الموضوعة من طرف الحكومة، وهو ما انجر عنه نمو وارتفاع قيمة ومبالغ النفقات العامة الواجب تغطيتها من طرف الحكومة عن طريق إيجاد مصادر أو موارد مالية جديدة للخزينة العمومية (الإيرادات).

وتضاعف هذا الاهتمام بعد انهيار أسعار النفط في النصف الثاني من عام (2014) والذي أثر بصورة مباشرة على الإيرادات المالية للجزائر، أين طفت إلى الواجهة تحديات مالية جسيمة في ظل أجواء يسودها الخوف من هاجس العجز المالي وارتفاع الدين العام، خاصة في ظل تراجع معدلات النمو الاقتصادي وارتفاع معدلات الإنفاق العام.

وبغية حماية المال العام من الفساد واستغلال موارده استغلالا أمثالا يكون دافعا نحو تحقيق التنمية المستدامة، برزت أهمية ممارسة الشفافية المالية كأولوية من اهتمامات الحكومات وتطلعات الشعوب بغية زيادة الكفاءة والفعالية أثناء تنفيذ بنود الميزانية المقررة من طرف البرلمان، وفق ما يؤدي في النهاية بالحكومة إلى الوصول لتحقيق أهدافها وغاياتها المراد تجسيدها، مع إشراك المجتمع المدني في عملية إعداد الموازنة العامة لتحقيق أولوياته من المشاريع الإنمائية والقيام بدوره الرقابي والمساعدة في تحقيق مبدأ المساءلة.

لذا جاء القانون العضوي الجديد (15-18) المتعلق بقوانين المالية الذي تمّ تأخير تفعيله إلى غاية بداية السنة المالية (2023)، كطوق نجاة لعصرنة مالية الدولة وتحقيقا لهذه الأهداف والغايات وغيرها، إضافة إلى إصلاح مجموعة الاختلالات التي حدثت بالقانون السابق (84-17) المتعلق بقوانين المالية، وتجاوز بعض الصعوبات عن طريق تقديم جملة من الإضافات والمتطلبات بالانتقال إلى ميزانية البرامج والأداء عوض ميزانية البنود والوسائل، وهذا تعزيزا لحوكمة المالية عموما والشفافية المالية خصوصا.

بناء على ما سبق من طرح، يستثيرنا التساؤل التالي:

ما واقع الشفافية المالية بالجزائر قبل وبعد سنة من تنفيذ القانون العضوي (15-18) المتعلق بقوانين المالية حسب تقارير شراكة الموازنة الدولية؟

أهمية الدراسة: تأتي أهمية هذه الدراسة من جانبين:

الجانب الأول: أهمية الدور الذي تلعبه الميزانية العامة والتي تُظهر المركز المالي للدولة، كما يتم بواسطتها تنفيذ برامج وخطط الحكومة المستقبلية قصد توجيه وإدارة الاقتصاد والمرافق العمومية؛

الجانب الثاني: أهمية الشفافية المالية التي تتيح معلومات وثائقها الثمانيّة ما يحتاجه كل من البرلمان بغرفتيه، الجمهور والأسواق للرقابة والمساءلة عن الأموال العامة، ومصداقية الحكومة في الحفاظ عليها وحمايتها من الفساد واستغلالها الاستغلال الأمثل عند تنفيذ الميزانية العامة، لتحقيق رفاهية المواطنين وتلبية احتياجاتهم.

أهداف الدراسة: نسعى من خلال هذه الدراسة إلى:

- تقديم إطار نظري لمفهوم الشفافية المالية؛
- إعطاء لمحة عن أهم منظمة تهتم بحوكمة الميزانية العامة في العالم، ألا وهي شراكة الموازنة الدولية (IBP)، ومسحها الفريد والمتمثل في مسح الموازنة المفتوحة (OBS)؛
- إبراز أهم ما جاء به القانون العضوي (15-18) المتعلق بقوانين المالية لتعزيز الشفافية المالية؛

- التعرف على واقع شفافية الميزانية العامة بالجزائر حسب تقارير منظمة (IBP) قبل وبعد إصدار القانون (15-18) وتطبيقه، والوقوف على أهم التغيرات التي حدثت بين الفترتين.

خطة الدراسة: للإجابة على الإشكالية المطروحة وبلوغ الأهداف الموضوعية فقد تم تقسيم الدراسة إلى محورين رئيسيين ، نتناول في المحور الأول الإطار النظري لمفهوم الشفافية المالية وكيفية تعزيز القانون العضوي (15-18) لها بالجزائر، أما المحور الثاني سنخصصه لشراكة الموازنة الدولية، ونتائج شفافية مالية الجزائر في مسحها قبل وبعد تنفيذ القانون العضوي (15-18).

المحور الأول: الإطار النظري لمفهوم الشفافية المالية وكيفية تعزيز القانون العضوي (15-18) لها بالجزائر.

حوكمة المالية العامة هدف أساسي لتسيير أفضل لمالية الدولة، لن يتحقق إلا بتوافر أنظمة ميزانية ومحاسبية وجبائية ورقابية كفؤة تيسر جنبا إلى جنب في إطار متكامل، في ظل مؤسسات وهيئات تُحكم سيطرتها على تخصيص المال العام بصرامة، وتعمل على شفافية إجراءاته وفعالية وكفاءة إنفاقه، وقد اتخذت الدولة الجزائرية مجموعة من التدابير والإجراءات في شتى المجالات لبلوغ مختلف أبعاد الحوكمة وأعطت لها أهمية كبيرة، خاصة في شقها المالي، من خلال برامج الإصلاح والعصرنة الهامة التي مسّت معظم جوانب المالية العامة لإرساء مبادئ حوكمتها، مُواكبة للاحتياجات الوطنية والممارسات الدولية بهدف الوصول للنتائج المتوخّاة التي تتطلب مجهودات طويلة الأجل، خاصة في ظل المبالغ الطائلة التي تنفقها الحكومة الجزائرية لتحقيق التنمية¹، ولعل أهمها على الإطلاق سن وتشريع القانون العضوي (15-18) المتعلّق بقوانين المالية.

الفرع الأول: مفهوم الشفافية المالية:

الشفافية أحد المفاهيم الإدارية الحديثة، والتي بات الأخذ بها من طرف الإدارات الواعية ضرورة ملحة نظرا للآثار الإيجابية التي تحدثها، وبات توفرها مطلباً شعبياً وديمقراطياً لا غنى عنه باعتبارها مبدئاً رئيسياً في الحوكمة وركناً أساسياً في بناء الثقة بين الإدارة والمواطنين، ونعني بها اتخاذ الإدارة لجميع التدابير والإجراءات الضامنة لتزويد المواطن بالمعلومات والبيانات الكافية والصادقة عن أنشطتها وخططها ومشروعاتها وفي الوقت المناسب لذلك.²

أما الشفافية المالية فتعبر عن الإدراك والقناعة بأن السياسات المالية (الإنفاق، تسيير الموارد العامة، فرض الضرائب، الاقتراض والاستثمار) كلها تصرفات ستؤثر بشكل حاسم على النتائج الاجتماعية، الاقتصادية والبيئية بكافة الدول وعلى مختلف مستويات التنمية، مما يعني ضرورة الإفصاح عن معلومات الميزانيات، الأرقام، الخطط والسياسات المالية الحكومية بشكل عام، أو المتعلّق بكل جهاز أو هيئة حكومية على حدى، أو للقطاع الخاص.³

وهو ما يتماشى مع ما ذهب إليه منظمة شراكة الموازنة الدولية في تعريفها للشفافية المالية، والذي ينص على أنه وصول الجمهور إلى المعلومات المتعلقة بميزانية الحكومة، وخصوصا المرتبطة بكيفية قيام الحكومة بزيادة إيراداتها ونفقاتها، وكذا تقييم مدى توفر الوثائق الأساسية الثمانية للميزانية عبر الانترنت في الوقت المناسب، ومدى شموليتها باستخدام (109) مؤشر ذات وزن مماثل.⁴

وتكمن أهمية الشفافية في مجموعة من النقاط، نلخصها فيما يلي:

1- المساعدة في اتخاذ القرارات الصحيحة: فالالاتصال بين المسؤولين وأصحاب المصلحة من جهة، وبينهم وبين العاملين تحت سلطتهم من جهة أخرى، يؤدي إلى تكوين أفكار واضحة وسليمة تسمح باتخاذ قرارات مناسبة، فكلما توفرت الشفافية والثقة بين متخذ القرار ومعاونيه في الإدارة فسيكون القرار صائبا وإيجابيا، والعكس صحيح حال انعدام الثقة والشفافية؛

2- مكافحة الفساد المالي والإداري: ليس هناك شيء ينال من هيبة الإدارة مثل الفساد الذي صار في رأي المختصين ظاهرة واسعة الانتشار، معقدة الأغراض والمجالات، سلبية الآثار ومتنوعة الأبعاد، ويعمل تعزيز شفافية الجهاز الإداري على التقليل إلى أقصى حد من بعض المظاهر السلبية التي تهدف إلى تحقيق مصالح شخصية للموظفين؛

3- إزالة العوائق البيروقراطية والروتينية: من خلال:

* وضوح التشريعات والتعليمات واللوائح الإدارية مع سهولة فهمها، من خلال موضوعيتها وسلامة ووضوح لغتها وأفكارها؛

* عملية الكشف عن المعلومات والبيانات ونشرها والإفصاح عنها وسهولة الوصول إليها من طرف الجميع.⁵

كما يمكن من خلالها:

- تعزيز القدرة على رقابة الحكومة لمحاسبتها عن قراراتها وأفعالها سواء من طرف البرلمان باعتباره ممثل للمواطنين أو من المواطنين أنفسهم، فلا رقابة أو محاسبة دون شفافية مالية تسمح بتوافر المعلومات الوافية عن مالية الدولة، وبذلك تصبح الشفافية المالية دافعة للحكومة نحو بذل المزيد من الجهود وتعزيز كفاءتها لإرضاء مواطنيها، ما يبنى الثقة بين المواطن وحكومته ويرسخها، ويطمئنهم عن سعي وكفاءة حكومتهم لخدمتهم؛

- تفعيل مشاركة المواطنين في صناعة الميزانية العامة والرقابة على تنفيذها، فلا مشاركة دون الحصول على المعلومات والبيانات المالية.⁶

ويعد مبدأ الشفافية من أهم المبادئ التي لا بد أن تتوفر ليكون عمل الميزانية العامة صحيحا ذلك أن هذا المبدأ يعد مطلباً عاماً لتوفير نقاشات سليمة وصحيحة بين المعنيين، وتعني:

1- توافر المعلومات الميزانية العامة كاملة بنشرها وإتاحة بياناتها بطريقة دورية وبالوقت المناسب، وبغيا ذلك لا يمكن أن تكتسب الشرعية في البرلمان أو لدى المواطنين والمنظمات؛

2- توفر التحليلات لسياسات الحكومة المعتمدة، وتسهيل تحديد نقاط ضعفها التي قد تتطلب إعادة هيكلتها؛

3- تساعد المشرعين (السلطة التشريعية) في فهم دورهم وتفعيله، وتسهم في إعادة النظر بأجنداتهم وحساباتهم من خلال المعلومات والبيانات التي تطرحها الميزانية العامة عن سياسات الحكومة والإنفاق وغير ذلك، بمراجعة تقارير تنفيذ الميزانية العامة ومساءلة الحكومة عنها؛

4- تسهم الشفافية بالاستقرار المالي للوضع الاقتصادي الكلي للدولة وتمنع أية انحرافات قد تقود لأزمات مالية أو أخلاقية وذلك باكتشافها قبل أوانها؛

5- إيجاد دور فعال لمؤسسات المجتمع المدني - من خلال مساهمة وسائل الإعلام والمنظمات غير الحكومية- لتعديل سياسة الميزانية العامة عند الضرورة، والقدرة على مساءلة الحكومة عن تنفيذها.⁷

الفرع الثاني: تجسيد المشرع الجزائري للشفافية المالية بالقانون العضوي (15-18):

أتى القانون العضوي الجديد (15-18) المتعلق بقوانين المالية الذي تم تأخير تفعيله إلى غاية بداية السنة المالية (2023)، كقانون رفيع المستوى بمثابة خطوة هامة وفعالة غايتها الوصول إلى الكفاءة والرشادة في تسيير المال العام، من خلال قياس مدى تحقق هذه الأهداف باستعمال مؤشرات للأداء، وتخصيص نفقات الدولة في برامج ومهام معينة وذات أهداف واضحة، وتحسين مستوى وكيفية تقديم قوانين المالية لقراءة أفضل وشفافية أحسن في تسيير الميزانية تؤدي إلى تفعيل دور البرلمان⁸، لتنتقل بذلك ميزانية الدولة من ميزانية مبنية على البنود والوسائل إلى ميزانية قائمة على النتائج بفعالية، إضافة إلى دقة مشروعها في المحتوى ووسائل التنفيذ، ونلمس ذلك بالضبط في المادة (02) منه، والتي أكدت على ضرورة إعداد قانون المالية وتنفيذه على مبدأ الإدارة

المتمحورة حول النتائج والمبنية على أهداف واضحة ومحددة⁹، كما يُنتظر من هذا التحول تجسيد المتطلبات الوطنية والدولية المنشودة من خلال ضمان شفافية الإدارة المالية في استخدام المال العام عن طريق الخروج من الممارسات العشوائية وتحسين أدائها، باعتبارها آلية عملية نابعة ومستمدّة من القطاع الخاص وتحمل منطق النتائج والأداء¹⁰، بغرض الحصول على تخصيص سليم وصحيح للأموال وتنفيذ جيّد للميزانية يتوافق مع مبادئ الشرعية ونظم المحاسبة الموثوقة، وأنظمة رقابة وتدقيق للحسابات تضمن جودة المعلومات والأنظمة المالية، لئلاّ يهدر بذلك موارد الدولة ونفقاتها بطريقة شفاقة خاضعة للرقابة والمساءلة بصورة نزيهة.¹¹ ومن أجل إضفاء المزيد من الشفافية على إدارة المال العام، أُلزم المشرع الجزائري في المادتين (70) و(75) من القانون العضوي الجديد الحكومة ضرورة أن يضم مشروع قانون المالية جميع الأعباء والموارد العامة بصورة واضحة وصریحة، وهو ما تضمنه المعلومات والتقديرات المحتوات فيه والناجمة عنه، مع تقديم مجموعة من الوثائق للبرلمان عند تقديم مشروع قانون المالية للسنة المقبلة، وتتمثل هذه الوثائق في:

01- تقرير على المدى المتوسط عن الوضعية الاقتصادية، المالية والاجتماعية وآفاقها، يركز على إبراز التوازنات المالية والاقتصادية التقديرية؛

02- ملاحق تفسيرية تظهر خصوصاً التطور وفق صنف الضرائب إضافة إلى ما تعلّق بالتدابير الجديدة، وعموماً تقديرات نواتج باقي الموارد؛

03- وثائق مجمعة في (03) أحجام: أ) مشروع الميزانية العامة؛

ب) تقرير عن التخطيط والأولويات مُعد من طرف المسؤول عن تسيير وتنفيذ محفظة البرامج، سواء أكان وزيراً أو مسؤول مؤسسة عمومية؛

ج) التوزيع الإقليمي للميزانية العامة.

04- جدول استحقاق الاعتمادات المرتبطة برخص الالتزام؛

05- قائمة شاملة بحسابات الخزينة، تظهر خصوصاً مبالغ النفقات والإيرادات المتوقعة لحسابات التخصيص الخاص؛

06- جدول التعداد، ويبرز التغيرات والتطورات السنوية.¹²

كما أُلزمت المادة (72) الحكومة بضرورة إعلام البرلمان قبل انتهاء الثلاثي الأول للسنة المالية بمجريات وحيثيات تحضير مشروع الميزانية العامة، عن طريق عرض تقرير يوضّح تطوّر الأوضاع الاقتصادية بالبلاد، وكيفية توجيه المالية العامة لتنسجم مع هذه التطوّرات، ويحوي هذا التقرير في طيّاته:

- عرض لتوجّهات الحكومة الكبرى الخاص بسياساتها الاقتصادية والميزانياتية؛

- تقييم موارد ونفقات الدولة على المدى المتوسط.

ويمكن لهذا التقرير أن يكون محل نقاش في غرفتي البرلمان.¹³

وهو ما يسمح بوضوح الرؤية الاقتصادية لممثلي الشعب والعلم بالواقع المعاش من وجهة نظر اقتصادية، كما يُعطيهم فكرة مُسبقة عن التوجّهات الاقتصادية والميزانياتية للحكومة واستراتيجياتها والإحاطة بها، وهو ما يُمكنهم من القدرة على تقييم هذه الخطة ومحاولة تقويمها إن أمكن بإعطاء بعض الملاحظات والاقتراحات والانتقادات التي يمكن أن تستفيد منها الحكومة وتعمل ببعضها.¹⁴

المحور الثاني: شراكة الموازنة الدولية ونتائج شفافية مالية الجزائر في مسحها قبل وبعد تنفيذ القانون العضوي (15-18).

سعت كثير من المنظمات والمؤسسات الدولية المالية والاقتصادية إلى الغوص في موضوع الشفافية المالية، ولعبت دورا مهما فيه، وخلصت جميعها إلى أهميته بالنسبة للدول والحكومات لحسن تدبير المال العام والاستفادة القصوى من مواردها المتاحة، ومن أهمها منظمة التعاون الاقتصادي، صندوق النقد الدولي، ولكن تبقى على رأس هذه المؤسسات منظمة شراكة الموازنة الدولية (IBP).¹⁵

الفرع الأول: التعريف بمنظمة شراكة الموازنة الدولية (IBP) ومسحها (OBS):

تأسس مشروع شراكة الموازنة الدولي (IBP) الذي يقوم بتطبيقه مركز أولويات الموازنة والسياسات عام (1997)¹⁶، الذي دعوا إلى ضرورة شمولية وشفافية الميزانية العامة للدول، وخضوعها للمساءلة بغرض تحسين الحكم وتقليل الفقر بالعالم، من خلال مسح الموازنة المفتوحة (OBS) الذي يعد أشهر مقياس لكيفية إدارة الحكومات لماليتها العامة بشكل علني، ويركز عملها على إشراك المجتمع والمجتمع المدني، ويتضمن:

- البحث عن حالة شفافية الميزانية العامة، ومشاركة المجتمع المدني في تنفيذها، والرقابة والمساءلة حول تنفيذها بمختلف دول العالم؛
- الانخراط مع أصحاب المصلحة الدوليين لتشجيعهم على لعب دور أكبر في قضايا الميزانية؛
- بناء أدلة صارمة لقياس تقدم الحكومات في الانفتاح على المجتمع؛
- تأثيرها في توجيه الحكومات نحو ممارسات أكثر استراتيجية وفعالية.¹⁷

هذا ويعتبر مسح الموازنة المفتوحة (OBS) المقياس الفريد، العالمي والمستقل الأوحده الذي يقيس مستوى شفافية الموازنات بالعالم ومدى مراقبتها ومشاركة الجمهور فيها ومقارنة ممارسات البلدان فيما بينها في هذا المجال، والذي يصدر بشكل منتظم وهذا في كل عامين، ويُقيّم هذا المقياس مدى التزام الحكومات بتنفيذ الشروط اللازمة للديمقراطية والمساءلة (وهي حرية تدفق المعلومات والرقابة الصارمة ومنح الجمهور فرصا للمشاركة في صنع القرار) وذلك ضمن نطاق الموازنة، من خلال الممارسات المتبعة من طرف السلطة التنفيذية بشأن مقدار المعلومات المتاحة وتوقيتها المناسب، وقدرة الحكومة والسلطات الرقابية على إشراك الجمهور وإتاحة الفرص أمامه في عملية الموازنة، ويتم هذا القياس عن طريق استبيان يوافق حقائق قابلة للقياس والملاحظة مستخدما في ذلك مؤشرات (145) سؤال من أصل (149) سؤال وهذا منذ مسح سنة (2017)، يُنقذ على يد خبراء مستقلين في جانب الموازنة لا تربطهم أي صلة بالحكومة، حيث يجرون مراجعة صارمة لضمان الدقة وإمكانية المقارنة في جميع الدول.¹⁸

ويستخدم في قياس الشفافية (109) سؤال تهدف إلى إعطاء صورة واضحة ومستقلة عن شفافية ميزانية الدول المدروسة أي كمية المعلومات في الميزانية العامة المتاحة للجمهور، بغرض تشجيعها وتسهيل عملية حصول جمهورها على معلومات ماليتها العامة خلال المراحل الأربعة التي تمر بها الميزانية العامة، وتعزيز دور وسلطة البرلمان وأداء مجلس المحاسبة لمراجعة الحسابات، وتتألف مجموعة هذه الأسئلة من: الأسئلة من (01-101) إضافة إلى الأسئلة: **MYR-2, IYR-2, EB-2, EBP-2, PBS-2**

2, YER-2, AR-2، لقياس كم المعلومات المتاحة للجمهور من طرف الحكومة، وتستفسر غالبية هذه الأسئلة عن الممارسات الفعلية التي تحدث على أرض الواقع وليس عما يفترض أن يتم حسب القانون، كما تهتم جل الأسئلة بمحتويات ودقة وحسن توقيت نشر وثائق الميزانية الأساسية التي تصادق عليها برلمانات البلدان، وتُقيّم معلوماتها حسب الممارسات والمعايير الجيدة والمقبولة عموما في إدارة المالية العامة.¹⁹

ويطلب من الباحث أثناء الإجابة عن أغلب الأسئلة الاختيار بين خمس (05) مقترحات، وتصف الإجابة "أ" الأكثر إيجابية الوفاء التام بالمعيار وتعكس أفضل ممارسة لموضوع ذلك السؤال، وتعطى لها الدرجة 100%، أو "ب" والتي تمثل ممارسة جيدة وتعطى لها الدرجة 67%، وتعتبر الإجابات "ج" عن ممارسات ضعيفة أو سيئة وتعطى لها درجة 33%، أما "د" فتعني عدم الوفاء المطلق بالمعيار وهو الجواب الأكثر سلبية وتعطى له درجة 0%، أما الإجابة الأخيرة (الخامسة) فهي "هـ" والتي تعني الإجابة غير ذي صلة ويترتب عنها عدم احتساب الإجابة بالمجموع (لا تؤخذ بعين الاعتبار عند تسجيل النقاط الرقمية).²⁰

هذا وصنّف مسح الموازنة المفتوحة المعلومات المتاحة في وثائق الميزانية المتاحة الثمانية وفق ما هو موضح في الجدول التالي:

الجدول رقم (01): تصنيف مسح الموازنة المفتوحة لشمولية محتوى وثائق الميزانية العامة المنشورة للجمهور.

نقاط مسح الموازنة المفتوحة	40-00	60-41	100-61
قياس الشفافية	معلومات شحيحة أو منعدمة	معلومات محدودة	معلومات كافية

المصدر: - من إعداد الباحثين اعتماداً على: - شراكة الميزانية الدولية. <http://survey.internationalbudget.org>

وقد عرف عدد الدول التي مُسحت من طرف هذا المؤشر تزايداً مع مرور سنوات المسح، مثلما يوضحه الجدول التالي:

الجدول رقم (02): عدد الدول التي غطّاها مسح الموازنة المفتوحة للفترة (2006-2021).

السنة	2006	2008	2010	2012	2015	2017	2019	2021	2023
عدد الدول عالمياً	59	85	94	100	102	115	117	120	125
عدد الدول الإفريقية	17	25	27	30	31	39	40	42	42
عدد الدول العربية	04	08	09	10	11	13	13	13	14

المصدر: - من إعداد الباحثين اعتماداً على: - شراكة الميزانية الدولية. <http://survey.internationalbudget.org>

نلاحظ من خلال الجدول (02) بأن مؤشر مسح الموازنة المفتوحة الذي تمّ إصداره سنة (2006) عرف انطلاقة بمشاركة (59) دولة عالمياً فقط، منها (17) دولة إفريقية و(04) دول عربية هي (الجزائر، مصر، الأردن والمغرب)، ليرتفع هذا العدد ويصل عددها عند مسح سنة (2023) إلى (125) دولة عالمياً، منها (42) دولة إفريقية، ويرتفع عدد الدول العربية إلى (14) دولة عربية من أصل (22) دولة، بعد التحاق دولة فلسطين بالمسح الأخير لسنة (2023).

الفرع الثاني: واقع الشفافية المالية بالجزائر حسب مؤشر الموازنة المفتوحة (OBS):

تعتبر الشفافية أهم المتطلبات المسبقة والرئيسية للديمقراطية مرتكزة على سيادة القانون، وعنصرها مهما في الحوكمة الجيدة، إذ أنّها قوة مؤثرة تستطيع أن تحارب الفساد وأن تحسن الحوكمة وأن تعزز المساءلة²¹، لهذا أكد وزير المالية أن الإصلاح الموازني المنفذ منذ عام القائم على ميزانية البرامج والذي يعتبر كمنهج يقوم على النتائج والوضوح وتقييم الفعالية ومردود كل موظف في قطاع المالية كما يهدف لتحسين التسيير وتكريس الشفافية، ضمن إطار القانون العضوي (15-18) المتعلق بقوانين المالية، يكرس تغييراً جذرياً في حوكمة مالية وميزانية الدولة، من حيث أنه يقوم على كفاءة وشفافية التسيير والمعلومات المالية²²، وهو ما يدل على اهتمام ووعي الحكومة الجزائرية بأهمية ضرورة تجسيد الحوكمة المالية عموماً، والشفافية المالية خصوصاً وسعيها لتطبيقها ضمن التنفيذ الجيد للقانون العضوي (15-18).

الشفافية المالية بالجزائر قبل وبعد سنة من تنفيذ القانون العضوي (15-18)

وللاطلاع على نتائج هذا الاهتمام والسعي فقد جاء تنقيط كمية نشر المعلومات والبيانات لوثائق الميزانية العامة الثمانية بالجزائر حسب تقارير مسح الموازنة المفتوحة وفق ما هو مدرج في الجدول التالي:

الجدول رقم (03): كمية المعلومات المتاحة في وثائق الميزانية العامة بالجزائر للفترة (2006-2021).

السنة وثائق الميزانية	2008	2010	2012	2015	2017	2019	2021	2023
البيان التمهيدي للموازنة	00	00	00	00	00	00	00	00
مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية	00	00	20	31	00	00	00	23
الموازنة المقررة	67	67	100	50	56	39	39	61
التقارير السنوية	00	00	00	11	00	00	00	00
المراجعة نصف السنوية	00	00	00	00	00	00	00	00
تقرير نهاية السنة	00	00	00	00	00	00	00	00
تقرير التدقيق	00	00	00	00	00	00	00	00
موازنة المواطن	00	00	00	00	00	00	33	00

المصدر: - من إعداد الباحثين اعتمادا على: - شراكة الميزانية الدولية. <http://survey.internationalbudget.org>

ملاحظة: - الوثيقة غير المنشورة على الموقع الحكومي الرسمي (كالوثائق التي تمّ تحضيرها للاستعمال الداخلي فقط)، أو المنشورة في غير الوقت المحدّد لها (تأخّر نشرها)، تُعتبر غير متاحة بالنسبة لمؤشر حوكمة الموازنة العامة لقلّة أهميتها وعدم انتفاع الجمهور بمعلوماتها، وتُعطى لها القيمة (00).

- ابتداءً من سنة (2017)، صارت الوثائق الورقية غير ذات قيمة بالنسبة للمؤشر، وتعامل معاملة العدم في حال عدم نشرها إلكترونياً في موقع الحكومة الرسمي، وتُعطى لها النقطة (00).

من خلال قراءة فاحصة للجدول (03) يمكن لنا استنتاج مجموعة من الملاحظات، منها:

- **البيان التمهيدي للموازنة:** وثيقة تكشف أهم معالم السياسة المالية للحكومة قبل تقديمها لمقترح الموازنة، تُحدّد فيها توقعات السلطة التنفيذية الاقتصادية، وتقديرات نفقاتها وإيراداتها وديونها، وجاءت نتائجها كباقي أغلب نتائج المسوح السابقة فقد تم إنتاجها ولكن لم يتمكن المواطن من الاطلاع عليها، فهي للاستعمال الداخلي فقط، ما يُقهر ويحدّ من شفافية عمل الحكومة.

- **مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية:** رغم أن الحكومة تقوم بإعداده كل سنة، ولكن يبقى للاستعمال الداخلي فقط عدا سنوات (2006، 2012، 2015 و2023) أين تمّ نشره، ولكنّ تقييمه كان ضعيفا إذ لم تتجاوز قيمته سنة (2023) النقطة (23) أي يقع في منطقة معلومات متوفرة للجمهور بالحد الأدنى، علما بأنه يمثل الوثيقة المقدّمة من قبل الحكومة للسلطة التشريعية لمناقشتها

والمصادقة عليها، تفصل مصادر التمويل (الإيرادات) وتخصيصاتها على الوزارات (النفقات) ومعلومات أخرى ضرورية تسمح لأعضاء البرلمان فهم واقع الدولة المالي.

- **الموازنة المقررة:** وهي الميزانية التي وافق عليها البرلمان وتصدر بالجريدة الرسمية كل نهاية سنة في قانون المالية للسنة المقبلة، وتكون هذه الوثيقة النقطة المضبوطة في شفافية الميزانية العامة بالجزائر، ولكن تضاعلت قيمتها من مسح لآخر، إلا أن قيمتها انتقلت في مسح سنة (2023) إلى النقطة (61) أي تواجدتها في منطقة المعلومات الكافية للجمهور، بعد كانت سنتي (2019 و2021) عند النقطة (39).

- **التقارير السنوية:** تمّ إعلانها للجمهور في مرة وحيدة سنة (2015)، أما في باقي المسوح فكانت هذه الوثيقة في أحسن الأحوال يتم إنتاجها للاستعمال الداخلي كما في سنة (2023)، وتصدر هذه التقارير كل ثلاثي أو كل شهر، تُنشر فيها معلومات أساسية للجمهور.

- **تقرير المراجعة نصف السنوية:** وتنشر تحديثا عام عن تنفيذ بنود الميزانية المقررة حتى منتصف السنة المالية، مشتملة لتوقعات نتائج الميزانية ومراجعة للافتراضات الاقتصادية، ولم يتم نشره للمواطنين مطلقا، كما لم يتم إعداد التقرير سنتي (2015 و2023) بناتا.

- **تقرير نهاية السنة:** يتم إنتاجه للاستعمال الداخلي في غالب الأوقات، أما في السنوات (2015، 2019 و2021) فلم يتم إنتاجها بناتا، وتمّ إنتاجه للاستعمال الداخلي سنة (2023)، يوضح تقييم مدى تحقيق الحكومة لأهداف سياستها الموازنية ونسبة تقدّمها فيها نهاية السنة المالية، ونتائج الحسابات الحكومية الختامية.

- **تقرير التدقيق:** يُظهر مدى اكتمال وسلامة حسابات الحكومة نهاية السنة المالية، ويصدر عن مجلس المحاسبة، تمّ إنتاجه للاستعمال الداخلي فقط خلال كل سنوات المسح، ما عدا سنتي (2015 و2023) اللتين لم تتمكّن فيهما الحكومة من إعداده.

- **موازنة المواطنين:** هي مستخلص بسيط عن الموازنة المقررة ومقترح الموازنة للتنفيذية، تُنقل فيه معلومات أساسية موجزة للجمهور ليكون على اطلاع، الوثيقة لم يتم إنتاجها بالكلية حتى مسح سنة (2021)، رغم ضعف قيمة نقطتها التي قدّرت بـ (33)، ولكن انتاجها في المسح الأخير ونشرها جاء في وقت متأخر، مما يعني عدم استفادة المواطنين بمعلوماتها وبياناتها.²³

وقد جاءت هذه النتائج بهذه الصورة نظرا لعدم نشر وثائق الميزانية العامة وعدم توافرها، مثلما يوضحه الجدول التالي:

الجدول رقم (04): التوافر العام لوثائق الميزانية العامة في الجزائر للفترة (2006-2021).

البيان \ السنة	2008	2010	2012	2015	2017	2019	2021	2023
البيان التمهيدي للموازنة	●	●	●	●	●	●	●	●
مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية	●	●	●	●	●	●	●	●
الموازنة المقررة	●	●	●	●	●	●	●	●
التقارير السنوية	●	●	●	●	●	●	●	●
المراجعة نصف السنوية	●	●	●	●	●	●	●	●

الشفافية المالية بالجزائر قبل وبعد سنة من تنفيذ القانون العضوي (15-18)

●	●	●	●	●	●	●	●	تقرير نهاية السنة
●	●	●	●	●	●	●	●	تقرير التدقيق
●	●	●	●	●	●	●	●	موازنة المواطن

المفتاح: ● متاحة للجمهور.

● متاحة للاستخدام الداخلي أو تم النشر في وقت متأخر أو لم يتم نشره عبر الإنترنت.

● لم يتم إنتاجها (إخراجها).

المصدر: - من إعداد الباحثين اعتمادا على: - شراكة الميزانية الدولية. <http://survey.internationalbudget.org>

على الرغم من أن نشر وثائق الميزانية العامة الرئيسية لا يعني في حد ذاته شفافية مُطلقة، إلا أنه يُعتبر الخطوة الأولى نحو مستويات أعلى من الشفافية اللازمة لمشاركة المواطنين الثابتة في عملية الميزانية العامة والتحكم في جمع الأموال العامة وإنفاقها، وهو ما يُجنّب الدولة مخاطر مالية محتملة ويُعطي تصوّرات واضحة عن تطور مالية الدولة²⁴، ويتبيّن لنا من خلال الجدول السابق بأن اللونين الأحمر والأصفر طاغيين على الجدول لكون أغلب الوثائق ملوّنة بهما، مما يُفسّر بأن أغلب وثائق الميزانية العامة لم يتم إصدارها أو بقيت للاستعمال الداخلي فقط في غالب الأحيان ولم يستفد المواطن من محتويات بياناتهم، وبالتالي أصبحت بلا فائدة أو قيمة تذكر، أما اللون الأخضر الذي يمثل إتاحة الوثيقة للجمهور فمتوّفّر بالتقريب في جميع سنوات المسح لوثيقة الميزانية المقرّرة فقط، وإجمالا يمكن القول بأن مجمل الوثائق لا يتم نشرها باستثناء الميزانية المقرّرة التي تصدر سنويا نهاية السنة المالية في الجريدة الرسمية، والتي أصبحت عادة متوالية كل سنة، ولكن بيانات ومعلومة ضئيلة، وهذا مؤشر واضح على فشل الحكومة في نشر وإتاحة وثائق الميزانية العامة الثمانية وبالتالي غياب شفافية الميزانية العامة بالدولة الجزائرية، مع عدم محاولة المسؤولين تحسين الوضع رغم عديد التوصيات التي تُقدّمها المنظمة في هذا الشأن كل سنة مسح، ولكن ما يجب التنويه له أن عديد الوثائق الملوّنة بالأصفر يُشير إلى أن أجهزة الدولة بذلت جهدا كبيرا لإنتاجها وتوفير بياناتها ومعطياتها، لكنها لا تقوم بنشرها في الوقت المناسب أو تحتفظ بها في شكل ورقي ولا تحوّلها إلى بيانات رقمية وتنشرها على الويب الرسمي الحكومي أو تستعملها داخليا، ويمكنها من خلال نشر هذه الوثائق فقط، أن تُحسّن نتائج شفافيّتها المالية بشكل كبير.

وهنا يكمن دور المجتمع المدني والجهات المانحة، بالضغط على الحكومة لتغيير قناعاتها وتصرفاتها وتكوين الإرادة السياسية لديها لنشر المعلومات الكافية في الوقت المناسب حول وثائق الميزانية الرئيسية خاصة بعد صدور وتنفيذ القانون العضوي (18-15)، وقد يكون التحسن الطفيف الذي بدا في النتائج علامة خير على تحسن النتائج في المستقبل القريب.

ووفقا لما هو منشور من مسح، فقد جاءت نتائج الجزائر والدول العربية عموما في شفافية ميزانيتها العامة موضحة في الجدول التالي:

الجدول رقم (05): نتائج الدول العربية في مسح الموازنة المفتوحة للفترة (2006-2021).

السنة	2008	2010	2012	2015	2017	2019	2021	2023
الدولة								
الأردن	53	50	57	55	63	61	61	60
مصر	43	49	13	16	41	43	43	49
المغرب	28	28	38	38	45	43	48	47

16	42	35	39	42	11	/	/	تونس
26	23	18	01	00	01	01	01	العربية السعودية
08	06	09	03	03	04	00	/	العراق
17	09	06	03	02	33	32	32	لبنان
02	01	02	02	10	/	08	00	السودان
15	03	02	03	19	13	01	02	الجزائر
37	20	03	08	/	/	/	/	الصومال
02	02	01	00	00	00	/	/	قطر
04	00	00	08	/	/	/	/	جزر القمر
00	00	00	00	34	11	25	10	اليمن
08	/	/	/	/	/	/	/	فلسطين
45	45	45	42	45	43	42	39	المعدل العالمي

/: لم يشملها المسح في تلك السنة.

المصدر: - من إعداد الباحثين اعتمادا على: - شراكة الميزانية الدولية. <http://survey.internationalbudget.org>

تصدّرت جورجيا مسح الموازنة المفتوحة لسنة (2023) بـ (87) نقطة، محافظة بذلك على صدارتها وبنفس النقطة في المسح السابق لسنة (2021) مع نيوزيلاندا التي حسنت من ترتيبها بعد حصولها في المسح السابق على (85) نقطة، لتتبعها جنوب إفريقيا بعد حصولها على (83) نقطة ثمّ كل من مولدوفا والمكسيك بعد حصولهما تواليا على النقطتين (81) و(80) نقطة، أمّا في القارة الإفريقية فقد جاءت دولة البنين ثانياً بعد جنوب إفريقيا بـ (79) نقطة في الترتيب التاسع (09) عالمياً بعد أن كانت في المرتبة (21)، فيما احتلت زيمبابوي المرتبة (30) عالمياً بعد أن حازت (63) نقطة، لتليها أوغندا بـ (59) نقطة، إلّا أن نتائج الدول العربية جاءت في المسح ضعيفة جداً في غالبها، وكان الاستثناء من دولة الأردن التي حافظت على نتائجها الجيدة في المؤشر بعد أن حصلت على (60) نقطة مُحتلة المرتبة (42) عالمياً ومتجاوزة بذلك المعدّل العالمي المستقرّ عند النقطة (45)، إضافة إلى دولة المغرب التي حصلت (47) نقطة واحتلت بذلك المرتبة (69) عالمياً، بعد مصر التي حصلت على المرتبة (63) بعد حصولها على (49) نقطة، مسجّلة بذلك أفضل نتيجة حصلت عليها منذ بداية المسح، ونجد في قاع الترتيب كل من جزر القمر بأربعة نقاط إضافة إلى السودان وقطر اللتان حصلتا على نقطتين لكل منهما، وكذا اليمن التي انهكتها الحرب وأثرت على نتائجها التي كانت في تحسن بدون نقاط.

أما الجزائر فتتأخّر عن نسق تصاعديا من سنة (2008) إلى غاية سنة (2015)، حيث انطلقت بنقطتين لتصل إلى (19) نقطة، لتعرف بعد ذلك مرحلة التقهقر إلى (03) نقاط سنة (2017) ثمّ نقطتين سنة (2019)، وتحسن طفيف سنة (2021) بزيادة نقطة واحدة وتصل بذلك إلى (03) نقاط، ويتحسن وضعها نوعاً ما في مسح (2023) أين حصلت على (15) نقطة.

الشفافية المالية بالجزائر قبل وبعد سنة من تنفيذ القانون العضوي (18-15)

وما يُؤسف له، التفهقر الذي عرفته الجزائر في نتائج شفافية ميزانيتها وضعفها في الوقت الذي تحسّنت فيه نتائج دول عربية انطلقت معها الجزائر في أول مسح، ونقصد هنا دول الأردن والمغرب ومصر، بل وإن تونس انضمت للمسح بعدنا ونرى نتائجها في تحسن مستمر ماعدا في المسح الأخير أين حصلت على (16) نقطة، واحتلت المرتبة (104) عالميا. وبعد هذه النتائج، حصلت الجزائر على الترتيب التالي:

جدول رقم (06): ترتيب الجزائر في مسح الموازنة المفتوحة للفترة (2006-2021).

السنة الترتيب	2006	2008	2010	2012	2015	2017	2019	2021	2023
عربيا	02	06	07	04	05	07	09	09	08
إفريقيا	12	20	24	20	26	33	38	39	33
عالميا	47	79	88	82	86	103	112	114	105

المصدر: - من إعداد الطالب اعتمادا على: - شراكة الميزانية الدولية. <http://survey.internationalbudget.org>

يتضح من خلال الجدول (06) التراجع المستمر لترتيب الجزائر في مسح الموازنة المفتوحة على مستوى شفافيتها، وعلى جميع الصُّعد (العربية، الإفريقية والعالمية) حتى مسح سنة (2023) أين تحسن وضعها نوعا ما، فعربيا انتقلت الجزائر من المرتبة الثانية (02) إلى المرتبة التاسعة (09) ولم تتقدّم إلا على الدول التي بها حروب وأزمات داخلية سنة (2021)، لتحقق بعدها تقدما بمرتبة واحدة في المسح الأخير، أما إفريقيا فبعدما كانت في المرتبة (12) سنة (2006) أفادت على المرتبة (39) سنة (2021)، لتحسن ترتيبها في مسح (2023) ويصبح ترتيبها (33)، وحصلت المرتبة (105) بعدما كانت الرقم (114) في المسح السابق. وهذه النتائج تُحيلنا إلى حقيقة أن الجزائر تشكو من ضعف مستوى شفافية ميزانيتها العامة، ولا أدلّ على ذلك مما يشير إليه الجدول السابق الذي يُثبت ندرة البيانات والمعلومات الإحصائية المتوافرة والمنشورة.

ومن خلال ما سبق نصل إلى خلاصة تؤكد على أنّ حق المواطن في الجزائر بالاطلاع على البيانات الحكومية الخاصة بالميزانية العامة غير مضمون على عكس ما كفلته القوانين والدساتير المتعاقبة وتأكيدها على ضمان حرية وصول المعلومات للمواطنين، إلا أن الواقع يكذب ذلك، فالسرية والكتمان بأغلب القطاعات الحكومية وإدارتها هو المسيطر والممسك بزمام الأمور، لنستطيع بذلك أن نؤكد عدم قدرة الإدارات والمؤسسات العامة على نقل ما التزمت به الدولة في اتفاقياتها وتشريعاتها وقوانينها إلى أرض الواقع وعدم التزامها بنصائح شراكة الموازنة الدولية المتوالية لها لتحسين شفافية ميزانيتها العامة، وهذا المدخل هو أحد أهم بواعث انتشار الفساد في الجزائر.

خاتمة:

يحتل النظام المالي في كل دولة بمختلف هيئاتها أهمية كبرى، كما أنه يمثل حجر الزاوية في البناء المؤسساتي والقانون للدولة والمجتمع، وتعتبر الميزانية العامة مؤشر حقيقي وصادق عن التطورات والأوضاع الاقتصادية، كما تعدّ تعبئة الموارد المالية وإنفاقها إحدى أهم المهام المنوطة بالحكومات من أجل الوصول إلى أهدافها، والتأثير مباشرة على الحالة الاقتصادية السائدة نحو الأفضل، وشفافيتها مطلباً وليس ترفاً اقتصادياً فرضتها التطورات والمجريات المعاصرة لتعظيم المنافع، ولهذا أصبح مقدار الشفافية الذي تتسم به الميزانية العامة إحدى المعايير الأساسية للحكم على حسن إدارة المالية العامة جنباً إلى جنب مع محور فعالية السياسة المالية وكذلك سلامتها، لا يمكن التحدث عن مبادئ الحوكمة المالية في ظل غياب الشفافية باعتبار الشفافية شرط مسبق لتحقيق المشاركة والمساءلة، وغياب الشفافية معناه وبدون تردد غياب المبدئين الآخرين لقيام الحوكمة، ولا فائدة في شفافية لا يعقبها مشاركة ومساءلة.

وتمثلت النتائج المتعلقة بشفافية مالية الدولة الجزائرية حسب مؤشر الموازنة المفتوحة لسنة (2023) في جانبين، جانب مشرق يجب تحسينه أو المحافظة عليه على الأقل، وجانب مظلم فاقم يجب تداركه في القريب العاجل ليكون للقانون (15-18) فاعلية ودور في تحسين شفافية الميزانية العامة خصوصاً، وحوكمة المالية العامة عموماً، ونفصلهما فيما يلي:

(1) الجانب الإيجابي: عملت الحكومة الجزائرية على زيادة إتاحة المعلومات حول الموازنة عن طريق ما يلي:

- نشر مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية عبر الإنترنت وإن بمقدار ضئيل؛
- الرفع من كمية المعلومات المتاحة للجمهور في الموازنة المقررة.

(2) الجانب السلبي: بعد أن قامت الحكومة بنشر معلومات عن موازنة المواطنين في المسح السابق حتى ولو بمقدار قليل، وفي الوقت الذي كان ينتظر فيه منها المواصلة في التحسين أو البقاء على الأقل في نفس المستوى، تم التراجع إلى المربع الأول بعدم نشر هذه الوثيقة عبر الإنترنت في الوقت المناسب رغم إنتاجها؛

- كما هي العادة لم يتم نشر البيان التمهيدي للموازنة، التقارير السنوية وتقرير نهاية العام عبر الإنترنت في الوقت المناسب، بل تمّ استغلالها داخلياً؛

- لم يتم إنتاج أو نشر تقرير التدقيق والمراجعة النصف سنوية.

وما يُنصح به في الأخير وبقية كتنصيص هو:

التكوين الجيد للمورد البشري المسؤول عن تنفيذ ميزانية البرامج والأداء والتي ينجّر عنها تعزيز الشفافية المالية؛

التطبيق الجيد لمواد القانون العضوي (15-18) المتعلق بقوانين المالية، خاصة المواد المتعلقة بالشفافية المالية؛

العمل على تنفيذ توصيات واقتراحات منظمة شراكة الموازنة الدولية؛

- ضرورة إنتاج ونشر تقرير التدقيق والمراجعة النصف سنوية عبر الإنترنت في الوقت المناسب، مع تسهيل وصول الوثائق التي تبتهد الحكومة في إنتاجها ولكن تبقيها للاستعمال الداخلي وهو ما يضعف من مستوى نتائج شفافية مالياتها العامة.

- 1 - صوفيا نبيلة تاكرلي، عبد المجيد قدي، تسيير المالية العمومية في الجزائر ضمن متطلبات الحوكمة المالية، مجلة الاقتصاد والمالية، المجلد (04)، العدد (02)، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير بالشراكة مع مخبر الأنظمة المالية والمصرفية، جامعة حسيبة بن بوعلي_الشلف، الجزائر، 2018، ص: 169.
- 2 - دليلة قادة، الإدارة الإلكترونية ودورها في تحسين الخدمة العمومية دراسة حالة وزارة الداخلية والجماعات المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه تخصص تسيير عمومي، قسم علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2018، ص: 33-34.
- 3 - نجلاء عبد الرحمان الحقييل، الشفافية المالية، صحيفة مال، 2022. متاح على الرابط: <https://maaal.com/2022/02/>
- 4 - شراكة الموازنة الدولية، نتائج دولة الجزائر في مسح 2023، واشنطن، الو.م.أ، 2024. متاح على الرابط: <https://www.internationalbudget.org/ar/open-budget-survey/country-results/2023/aljzayr>
- 5 - شهرزاد مناصر، عبد العالي حاحة، دور الإدارة الإلكترونية في تعزيز الشفافية بالإدارة المحلية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد (10)، العدد (01)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر_الوادي، الجزائر، 2019، ص: 1205-1206.
- 6 - نزيه عبد المقصود، شفافية الموازنة العامة للدولة - أهميتها، وآليات تعزيزها، مجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا، المجلد (30)، العدد (03)، كلية الشريعة والقانون، جامعة طنطا، مصر، 2015، ص: 761-763.
- 7 - أنظر: - سرمد كوكب الجميل، الموازنة العامة للدولة مدخل معاصر، دار الأكاديميون للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2021، ص: 33-34.
- Bernardino Benito, Francisco Bastida, **Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach**, Public Administration Review, Vol (69), Issue (03), 2009, P: 404.
- 8 - أنظر: - مفتاح فاطمة، الميزانية العامة بين القانون الأساسي 84-17 ومشروع القانون العضوي الجديد لقوانين المالية، مجلة القانون والعلوم السياسية، العدد (04)، 2016، ص: 335-342.
- كوثر صخراوي، تحديث نظام الميزانية العامة كأساس لتنفيذ الرقابة على النفقات العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه تخصص المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، قسم العلوم المالية والمحاسبة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة البليدة 2، الجزائر، 2022، ص: 114.
- 9 - المادة (02) من القانون العضوي (15-18) المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، ج ر ج ج، العدد (53)، الصادرة بتاريخ 02 سبتمبر 2018، ص: 09.

- 10 - Fellouh Farida Celia, **Réforme budgétaire en Algérie : L'introduction du Principe de "Gestion Axée sur les Résultats" dans le Budget de l'Etat**, Revue Algérienne de Finances Publiques, Vol (12), N° (01), Faculté des Sciences Economiques, Commerciales et de Gestion, Université Abou Bakr Belkaid_Tlemcen, Algérie, 2022, PP: 14-15.
- 11 - Saraoui Abdelhamid, , **La Gouvernance Budgétaire Axée sur les Résultats: une Source Efficace pour Améliorer la Gestion des Organisations de la Sphère Publique**, Journal of Business Administration and Economic Studies, Vol (07), N° (02), Zian Achour University of Djelfa, Algeria, 2021, P : 879.
- 12 - المادتين (70) و(75) من القانون العضوي (15-18) المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، مرجع سابق، ص ص: 17-18.
- 13 - المادة (72) من القانون العضوي رقم (15-18) المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، مرجع سابق، ص: 17.
- 14 - علي محمود بديار، رقابة البرلمان على ميزانية الدولة -دراسة مقارنة- الجزائر، تونس، أطروحة دكتوراه علوم تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة احمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2021، ص ص: 44-45.
- 15 - نزيه عبد المقصود، مرجع سابق، ص: 777.
- 16 - المشروع الدولي للموازنة، الدليل الإرشادي لأعمال الموازنة للمنظمات غير الحكومية، 2001، واشنطن العاصمة، الو م أ، ص: 16. متاح على الرابط:
- https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide_to_Budget_Work_arabic1.pdf
- 17 - OECD, **Budget Transparency Toolkit**. Available at the link: <https://www.oecd.org/governance/budget-transparency-toolkit/international-standards/list-of-standards/IBP/>
- 18 - International Budget Partnership, **Open Budget Survey (OBS) Key Findings**, P: 05. Available at the link: https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Key_Findings_EN.pdf
- 19 - أنظر:- مشروع شراكة الموازنة، منهجية الاستبيان، واشنطن، الو.م.أ، 2006، ص ص: 03-04.
- International Budget Partnership, **Open-budget-survey-2021**, Washington, D.C, U.S.A, 2022, P: 67.

20 - International Budget Partnership, **Guide to the Open Budget Questionnaire: an Explanation of the Questions and the Response Options**, 2015, Washington DC, USA, P:07. Available at the link:

https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2015_Guide_and_Questionnaire_EN.pdf

21 - الأنتوساي، مبادئ الشفافية والمساءلة، ص ص: 01-02. متاح على الرابط:

https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_20/issai_20_ar.pdf

22 - وكالة الأنباء الجزائرية، الإصلاح الميزانياتي الجاري مبني على نجاعة وشفافية التسيير المالي، الجزائر، 2024. متاح على الرابط:

<https://www.aps.dz/ar/economie/155254-2024-01-16-15-22-12>

23 - International Budget Partnership, **Country Results: Algeria**, Washington D.C, U.S.A, 2024. Available at the link: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2023/algeria>

24 - Mihaela Bronić & al, **Budget Transparency in Croatian Counties, Cities and Municipalities: November 2020 – April 2021**, IPF Notes, Vol (14), Institute of Public Finance, Croatia, 2022, PP: 01-02.