



الموضوع

دور الإصلاح الموازناتي وفق القانون العضوي 18-15 في تسيير
ركائز الحوكمة في الجزائر
دراسة حالة: الرقابة المالية لولاية بسكرة

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم المالية والمحاسبية

تخصص: محاسبة وتدقيق

الأستاذ المشرف:
عقبي حمزة

إعداد الطالبان:

قريب مسعودة

شراد مسعودة

لجنة المناقشة

الرقم	أعضاء اللجنة	الرتبة	الصّفة	مؤسسة الإنتماء
1	جودي محمد رمزي	أستاذ تعليم عالي	رئيسا	جامعة بسكرة
2	عقبي حمزة	أستاذ محاضر - ب-	مشرفا	جامعة بسكرة
3	كحول صورية	أستاذ محاضر - أ-	ممتحنا	جامعة بسكرة

السنة الجامعية: 2023/ 0222

إهداء

الحمد لله وكفى و الصلاة على الحبيب المصطفى و اهله و من وفى أما بعد : الحمد لله الذي وفقنا لتتميم هذه الخطوة في مسيرتنا الدراسية بمذكرتنا هذه ثمرة الجهد و النجاح بفضلته تعالى مهداة الى من وهبوني الحياة و الأمل و من علموني ان ارتقي سلم الحياة بحكمة و صبر والدي و والدي العزيزين حفظهما الله

لكل العائلة الكريمة التي ساندتني و لا تزال من إخوة و أخوات

و أخيرا إلى كل من ساعدني و كان له دور من قريب أو بعيد في إتمام هذه الدراسة

شكر وتقدير

بعد أن من الله علينا بانجاز هذا العمل ، فإننا نتوجه إليه الله سبحانه وتعالى أولاً وأخيراً بجميع ألوان الحمد والشكر على فضله وكرمه الذي غمرنا به فوفقنا إلى ما نحن فيه راجين منه دوام نعمه وكرمه ، وانطلاقاً من قوله صلى الله عليه وسلم: "من لا يشكر الناس لا يشكر الله" ، فإننا نتقدم بالشكر والتقدير ، الخاص لأساتذتنا الذين رافقونا طيلة المشوار الدراسي ولم يبخلوا في تقديم يد العون.

وندين بالشكر أيضاً إلى كل عمال مؤسسة الرقابة المالية لولاية بسكرة ،الذين ساعدونا من خلال تقديم جميع التسهيلات ومختلف التوضيحات والمعلومات المقدمة من طرفهم لانجاز هذا البحث.

وفي الختام نشكر كل من ساعدنا وساهم في هذا العمل سواء من قريب أو بعيد حتى ولو بكلمة طيبة أو ابتسامة عطرة.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الملخص: تعد الموازنة العامة من أهم الآليات التي تستخدمها الحكومة في تحقيق الأهداف التنموية باعتبارها مرآة عاكسة لأهم التوجهات الاقتصادية والاجتماعية المنتهجة من قبل الدولة والتي تهدف في نهاية المطاف الى حسن تدبير الشأن العام وترشيد النفقات، ونظرا لأهميتها فقد بات من الضروري تطوير وعصرنة الموازنة العامة في الجزائر من خلال الانتقال من الرقابة المستندة على الرقابة على الأداء القائمة على النتائج وتحقيق الأهداف المسطرة في تخصيص وتقسيم الاعتمادات المالية تماشيا مع متطلبات الإفصاح المالي والمحاسبي الموصى به من قبل المنظمات والهيئات الدولية. تجسيدا لهذا الانتقال فقد سعت الجزائر الى تبني سلسلة من الإصلاحات الجذرية من خلال تحيين المنظومة القانونية، المالية والمحاسبية لتسيير المالية العمومية تهدف هذه الدراسة الى توضيح الانتقال من التسيير التقليدي لتسيير الميزانية العامة الى التسيير الحديث القائم على البرامج والأداء والنتائج والذي تجلّى فعلا في صدور عدة قوانين ومراسيم تشريعية على رأسها القانون العضوي رقم 18-15 الصادر في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية الذي عوض القانون العضوي القديم 84-17.

الكلمات المفتاحية: الميزانية العامة للدولة، قانون 18-15، الإصلاح الميزانياتي، الحوكمة، مبادئ الحوكمة.

Abstract: The government budget is deemed one of the most crucial mechanisms used by the government to achieve developmental goals by virtue of the fact that it is a mirror reflecting clearly the most prominent economic and social trends pursued by the state, ultimately aiming at securing the most efficient management of public affairs and rationalizing current expenditure. Due to its undeniable importance, Algeria's government budget must necessarily be developed and modernized through the transition from document control procedures to outcomes-based performance control and the realization of the targets set out in budget allocations and government appropriations in line with financial and accounting disclosure requirements recommended by international organizations and bodies. To this end, Algeria has genuinely sought to embrace a set of radical reforms aimed at updating and modernizing the legal, financial and accounting systems dedicated to public financial management. This study intends to elucidate the transition from the conventional management of government budget to a modern one based on program goals, performance and outcomes and embodied in the issuance of several laws and legislative decrees, foremost among them is the Organic | Law No.18-15 of September 02, 2018, relating to financial regulations, which replaced the old Organic Law No. 84-17 of Algeria's Public Finance Law.

Keywords: Government budget; the Organic Law No.18-15; budgetary reform; governance; Governance principles

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

رقم الصفحة	قائمة المحتويات
I	إهداء
II	شكر وتقدير
III	ملخص الدراسة
IV	فهرس المحتويات
VII	قائمة الجداول
VII	قائمة الأشكال
أد	مقدمة
الفصل الأول: مدخل إلى الاصلاح الموازناتي في الجزائر	
2	تمهيد
3	المبحث الأول: ماهية الميزانية العمومية
3	المطلب الأول: نشأة الميزانية العمومية ومفهومها
4	المطلب الثاني: مبادئ الميزانية العمومية وخصائصها
7	المطلب الثالث: دورة الميزانية العمومية
10	المبحث الثاني: الميزانية العمومية في الجزائر
10	المطلب الأول: مفهوم الميزانية العمومية في التشريع الجزائري
10	المطلب الثاني: مدونة الميزانية العمومية في الجزائر
13	المطلب الثالث: دواعي إصلاح الميزانية
14	المبحث الثالث: مشروع الإصلاح الموازناتي في الجزائر
14	المطلب الأول: نشأة مشروع الإصلاح الموازناتي وتعريفه
16	المطلب الثاني: المحاور الكبرى لمشروع الإصلاح و أهدافه
19	المطلب الثالث: صعوبات تطبيق المشروع و شروط نجاحه
24	خاتمة الفصل
الفصل الثاني: حوكمة الميزانية العامة في الجزائر	
26	تمهيد

27	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للحوكمة
27	المطلب الأول: مفهوم الحوكمة نشأتها،تعريفها،الأطراف الفاعلة فيها وأهدافها
31	المطلب الثاني: مبادئ وركائز حوكمة الميزانية العامة
35	المطلب الثالث: مراحل تطبيق الحوكمة وعوامل نجاحها
37	المبحث الثاني: واقع الحوكمة في الجزائر
37	المطلب الأول: دراسة تطبيق مبدأ الشفافية
40	المطلب الثاني: دراسة تطبيقات المشاركة والمساءلة
43	المطلب الثالث: دراسة تطبيقات المبادئ الأخرى لحوكمة الميزانية العامة
44	المبحث الثالث: تطبيق الحوكمة وفق القانون العضوي 15-18
44	المطلب الأول: مضمون مشروع الميزانية العمومية
45	المطلب الثاني: وثائق الميزانية
47	المطلب الثالث: تطبيقات حوكمة الميزانية العامة وفق القانون العضوي 15-18
48	خاتمة الفصل
الفصل الثالث : دراسة حالة الرقابة المالية لولاية بسكرة	
50	تمهيد
51	المبحث الأول : ماهية الرقابة المالية لولاية بسكرة
51	المطلب الأول : نشأة و تعريف الرقابة المالية لولاية بسكرة
52	المطلب الثاني : الهيكل التنظيمي لمصلحة الرقابة المالية لولاية بسكرة
53	المطلب الثالث : تنظيم مصلحة الرقابة المالية
57	المبحث الثاني : تأثير القانون العضوي 15-18 على سيرورة عمل الرقابة
57	المطلب الأول : ورشات التكوين واسع النطاق
58	المطلب الثاني : التعليمات و المناشير و القوانين التنظيمية الخاصة بالرقابة المالية
60	المطلب الثالث : تحديث نظام الإدارة الداخلي
61	المبحث الثالث : مدى تجسيد القانون العضوي 15-18 لمبادئ الحكامة
62	المطلب الأول : تحديث القانون للوثاق الميزانية
63	المطلب الثاني : تجسيد القانون لمبدأ الأداء
65	المطلب الثالث : تعزيز القانون لمبدأ الرقابة

70	المطلب الرابع : تعزيز القانون لمبدأ الشفافية و المشاركة
72	خاتمة الفصل
75	الخاتمة
78	قائمة المراجع
82	الملاحق

فهرس الجداول

الصفحة	الجدول	رقم الجدول
37	مؤشر الميزانية المفتوحة خلال الفترة 2010-2019	01
38	الوثاق المرفقة بالميزانية العامة للدولة في الجزائر	02
40	درجة مشاركة الجمهور في مراحل الميزانية	03
41	درجة الرقابة المقدره للسلطة التشريعية	04
41	درجة الرقابة المقدره للمجلس الأعلى للمحاسبة	05
56	البرنامج التكويني للموفين	06
61	الوثائق الميزانياتية المحدثه	07

فهرس الأشكال

الصفحة	العبارة	رقم الشكل
21	علاقة البرلمان و الحكومة بالميزانية	01
51	الهيكل التنظيمي لمصلحة الرقابة المالية لولاية بسكرة	02
61	المبادئ الجديدة للميزانية	03
63	آليات تجسيد مبدأ الأداء	04
64	تعزيز القانون لمبدأ الرقابة	05
67	الرقابات المستحدثة	06
69	آليات تعزيز مبدأ الشفافية	07

المقدمة

مقدمة:

أصبحت الموازنة العامة في العصر الحديث ضرورة لا بد منها لكل دولة فهي تعتبر المحور الذي تدور حوله جميع أعمال الدولة ونشاطاتها في جميع المجالات على اختلاف أنواعها.

وهي تلعب بشقيها الإيرادات العامة والنفقات العامة أدوار مهمة في جميع نواحي الحياة الإقتصادية والإجتماعية والسياسية، كما أنها المرآة العاكسة لقوة كل بلد ومدى نجاحه في تطبيق مخططاته وسياسته المعتمدة وصورة لإبراز ما تم تحقيقه من أهداف مسطرة لأي دولة.

وأمام التغيرات الإقتصادية والإجتماعية المرتبطة على الخصوص بأثر عولمة الإقتصاد على الموارد والتكاليف العمومية، وتقلبات أسعار النفط، وسيرا على النهج الدولي نحو إصلاح الميزانية لمواكبة التطورات الدولية عمدت الجزائر لإصلاح نظامها الميزانياتي من خلال تأسيس مشروع تحديث النظام الميزانياتي.

هذا الإصلاح الذي تطلب دخوله حيز التطبيق إعادة النظر في الإطار القانوني الحالي الذي يحكم النظام الميزانياتي والمتمثل في القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية.

وعليه فقد جاء القانون العضوي 15-18 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 ، ليلغي القانون 84-17 الساري المفعول والذي أصبح لا يستجيب للمتطلبات الذي تفرضها التغيرات والتطورات التي عرفتها بلادنا في المجال المالي والاقتصادي حيث ادرج هذا القانون العضوي آليات جديدة لتسيير المالية العمومية و حوكمة الميزانية تتمحور على مبدأ التسيير المتعدد السنوات للميزانية وكذا على تقييم النتائج بدلا من تقييم تسيير الوسائل المعمول به حاليا.

فالحوكمة تعد من خلال الأخذ بمبادئها من أهم أفضل الإصلاحات التي تطرأ على الميزانية، باعتبارها من أنجع الطرق التي تسعى نحو محاربة اغلب أشكال الفساد الاقتصادي والإداري وزيادة درجة الشفافية والمشاركة والمساءلة من جهة، ومن جهة أخرى يؤدي تبني مبادئ الحوكمة إلى رفع إنتاجية النفقات العامة من خلال الاستغلال الأمثل للموارد الاقتصادية التي تتسم بالندرة.

إشكالية الدراسة:

ومن خلال ما سبق نهدف إلى الإلمام والإحاطة أكثر بمختلف الجوانب التي تمس الموضوع انطلاقا من طرح الإشكالية التالية

كيف يساهم إصلاح النظام الميزانياتي وفق القانون العضوي 18-15 في تعزيز ركائز الحوكمة في الجزائر ؟

وقد قسمنا هذه الإشكالية إلى أسئلة فرعية هي كالتالي:

- كيف يساهم الإصلاح الميزانياتي وفق القانون العضوي 18-15 في تعزيز مبدأ الأداء ؟
- كيف يساهم الإصلاح الميزانياتي وفق القانون العضوي 18-15 في تعزيز المساءلة ؟
- كيف يساهم الإصلاح الميزانياتي وفق القانون العضوي 18-15 في تعزيز مبدأ الشفافية و المشاركة ؟
- كيف يساهم الإصلاح الميزانياتي وفق القانون العضوي 18-15 في مرافقة الرقابة المالية لولاية بسكرة ؟

فرضيات الدراسة:

- للإجابة على الإشكالية الرئيسية والتساؤلات الفرعية نضع الفرضيات التالية:
- توجد علاقة بين الإصلاح الميزانياتي وفق القانون العضوي 18-15 و تعزيز مبدأ الأداء.
- توجد علاقة بين الإصلاح الميزانياتي وفق القانون العضوي 18-15 و تعزيز المساءلة.
- توجد علاقة بين الإصلاح الميزانياتي وفق القانون العضوي 18-15 و تعزيز مبدأ الشفافية و المشاركة.
- توجد علاقة بين الإصلاح الميزانياتي وفق القانون العضوي 18-15 و مرافقة الرقابة المالية لولاية بسكرة .

أهمية الدراسة:

تستمد أهمية الدراسة من أهمية الميزانية العامة باعتبارها خطة عمل الدولة وبرنامجها المستقبلي وأداة أساسية لتحقيق أهدافها وفهم العلاقة بينها وبين الحوكمة والقوانين المتعلقة بالميزانية ، حيث يوفر الموضوع عرضا حول العناصر والمكونات التي يحتويها إصلاح الميزانية في الجزائر إضافة إلى أنه يلقي الضوء على أهدافه وأهم الأسباب الداعية له ،وما أضافه الانتقال من القانون الأساسي 84-17 إلى القانون العضوي الجديد 18-15 في تسيير حوكمة الميزانية العامة للدولة والذي من شأنه إحداث النقلة النوعية المطلوبة في أداء تلك المؤسسات من اجل تحقيق التنمية المستدامة والمساهمة في إعداد الميزانية العمومية من خلال توفير عامل الاستقرار المالي والسياسي .

أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى البحث في مدى التزام الميزانية العامة في الجزائر بمبادئ الحوكمة السليمة من خلال القانون العضوي الجديد 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مع التركيز على تشخيص واقع الحوكمة ودورها في إدارة الميزانية العامة للدولة. توصلت الدراسات إلى وجود مؤشرات ايجابية لحوكمة الميزانية العامة من خلال القانون العضوي الجديد رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، الهادف إلى تعزيز مبادئ المساءلة والمساهمة في إدخال نمط جديد في تسيير الميزانيات، يتعلق بمفاهيم الأداء وقياس النتائج وفق مؤشرات الأداء.

دوافع اختيار البحث:

- تم اختيار هذا الموضوع بالنظر لأسباب موضوعية وكذا شخصية ، نذكر أهمها:
- قلة الدراسات في الموضوع نظرا لحدثة عمليات الإصلاحات الموازية في مختلف دول العالم المتطور ، مما أدى بالعديد من الدول العربية بتبني مشروع الإصلاح وعلى رأسها الجزائر من خلال مشروع إصلاح منظومة الميزانية (MSB).
- تركيز معظم المختصين على ضرورة إكمال مشروع منظومة الميزانية العامة في الجزائر كوسيلة أساسية لتسيير الحوكمة بعد تدهور المقدرة المالية للدولة وفشل النظام الميزاني القديم.
- الاهتمام الشخصي بالموضوع كونه مرتبط بتخصصنا الدراسي والميل إلى البحوث التي تغطي الموضوعات المتعلقة بالمالية العامة.
- الرغبة في التعرف على الميزانية الجديدة وزيادة المعارف والقدرات الذاتية.

المنهج المتبع في الدراسة:

بالنظر إلى طبيعة الموضوع محل الدراسة، ومن أجل الإجابة على الإشكالية المطروحة، وإثبات الفرضيات المتبناة، قمنا باستعمال عدة مناهج، حيث اخترنا المنهج الوصفي فيما يتعلق بالمفاهيم العامة التي شكلت مدخلا للدراسة والمتعلقة بالميزانية العامة ومختلف أنواعها وأهميتها، وعرض خصائص النظام الميزاني الحالي. وكذلك في جمع وتقديم المعلومات والمعطيات المتعلقة بموضوع الحوكمة ومبادئها وعلاقتها بالميزانية العامة في ظل القانون العضوي 15-18.

ثم استعنا بالمنهج التاريخي للوقوف عند مختلف التطورات التي مرت بها الميزانية العامة، إضافة إلى التطورات التي شهدتها الإطار التشريعي للنظام الميزاني في الجزائر.

كما اعتمدنا في دراستنا كذلك على المنهج التحليلي لبيان النقائص الواردة على النظام الميزاني الحالي، وتحليل مختلف مكونات مشروع تحديث نظام الميزانية في الجزائر.

وبعد ذلك تم الاعتماد على منهج دراسة الحالة في ما يخص الجانب الميداني وذلك من خلال إسقاط الدراسة النظرية على واقع مصلحة الرقابة المالية لولاية بسكرة.

الدراسات السابقة:

1- دراسة صبيحة برزان فهود بعنوان دور ركائز الحوكمة في كفاءة إعداد الموازنة العامة للدولة-دراسة تطبيقية على عينة من الوحدات الحكومية.

تهدف هذه الدراسة إلى إظهار مدى أهمية وأثر تطبيق ركائز الحوكمة في كفاءة إعداد الموازنة العامة، والتعرف على واقع آليات تطبيق هذه ركائز بناء على تقييم الواقع الحالي لها من خلال التحقق من الفرضية العامة التي مفادها (يؤثر تطبيق ركائز الحوكمة في كفاءة إعداد الموازنة في الوحدات الحكومية) من خلال تطبيق مخطط إجرائي يقوم على قياس مدى تطبيق ركائز حوكمة الموازنة العامة ودراسة آليات تطبيقها في الوحدات الحكومية م ن خلال كفاءة مجلس الإدارة ومعددي الموازنة العامة والإلتزام بالقوانين النافذة.

وتوصلت الدراسة إلى ان تطبيق ركائز الحوكمة ف الوحدات الحكومي يؤدي إلى زيادة كفاءة الأنشطة المناطة بها، وأن الموازنة العامة بصيغتها الحالية لا يمكن إتبارها من الآليات الكفؤة لتطبيق ركائز الحوكمة نظرا للعديد من الأسباب أهمها عدم دقة المعلومات المبنية عليها هذه الموازنات في الوحدات الحكومية لأنها معدة من قبل أشخاص غير متخصصين.

2- عبدوس إيمان بعنوان آليات حوكمة الميزانية العامة وإتجاهات تطبيقها وفق الاصلاح الميزانياتي في الجزائر

تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على تطبيقات حوكمة الميزانية العامة للدولة في مشروع إصلاح النظام الميزانياتي في الجزائر وتحديات تجسيدها على أرض الواقع من خلال عرض وتحليل أهم ما جاء به القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية في مجال الأخذ بآليات الحوكمة عند تخطيط وإعداد وتنفيذ وكذا الرقابة على الميزانية العامة.

وقد توصلت الدراسة إلى أن الإصلاح الميزانياتي في الجزائر الذي دخل حيز التنفيذ ابتداء من سنة 2023، يحقق نقلة نوعية في مجال التسيير العمومي، وذلك لكونه ينص في طياته على الأخذ بآليات حوكمة الميزانية العامة للدولة المعترف بها دولياً، ويكرس اعتماد أسلوب الإدارة بالنتائج، بما يعزز من شفافية ومصداقية المعلومات التي تعرض الوضعية المالية الحقيقية للدولة ويساهم في الرفع من كفاءة وفعالية الأداء في القطاع العام.

تقسيمات الدراسة:

سعيًا للإلمام بهذا الموضوع بكل جوانبه، لجأنا إلى تقسيم البحث إلى ثلاث فصول كما يلي:

الفصل الأول: تحت إسم: "مدخل إلى الإصلاح الموازناطي في الجزائر" والذي يحوي ثلاث مباحث حاولنا من خلالها التوصل إلى ماهية الميزانية والإصلاح الموازناطي، كما تعرضنا إلى دوافع ظهور هاذين المفهومين وتاريخ نشأتهما، وتناولنا أبرز الخصائص والمبادئ التي تقوم عليهم الميزانية العامة للدولة وكذلك دواعي إصلاح الميزانية ومشروع الإصلاح الموازناطي في الجزائر.

الفصل الثاني: الموسوم بـ: "حوكمة الميزانية العامة في الجزائر" والذي قسم إلى ثلاث مباحث، حيث تم التطرق إلى الإطار المفاهيمي للحوكمة المبحث الأول، وواقع الحوكمة في الجزائر في المبحث الثاني، ثم في المبحث الثالث فقد تم التطرق إلى تطبيق الحوكمة وفق القانون 15-18

الفصل الثالث: المعنون: "دراسة حالة الرقابة المالية لولاية بسكرة" حيث ضم ثلاث مباحث اشتملت على ماهية الرقابة المالية لولاية بسكرة و من ثم تأثير القانون العضوي 15-18 على سيرورة عمل الرقابة و لعددها تطرقنا إلى مدى تجسيد القانون العضوي 15-18 لمبادئ الحكامة

الفصل الأول

تمهيد

لقد أصبحت الميزانية العامة للدولة في العصر الحديث وسيلة فعالة لاتخاذ القرارات الحكومية التي تستند على مبدأ الأولويات وتأخذ في حسابها العوامل المختلفة، وبالتالي فإن الميزانية العامة ليست مجرد إجراءات وأساليب إدارية وفنية فقط وإنما هي وسيلة رئيسة من وسائل تنفيذ السياسة العامة للدولة ونظرا للأهمية التي يلعبها النظام الميزاني في تحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية تسعى الدول دائما لتحقيق نظام ميزانية يمكنها من بلوغ أهدافها ، وهذا ما يفسر بروز موجات دولية كبيرة نحو تعديل وتحديث أنظمتها الميزانية من خلال الإصلاحات العديدة التي أقيمت في دول كثيرة.

ولهذا سنحاول في هذا الفصل إلقاء الضوء على ماهية الميزانية العامة للدولة في المبحث الأول حيث سنتطرق إلى نشأة وتعريف الميزانية العامة وأهم خصائصها ومبادئها ودورها وفي المبحث الثاني سنتناول أهم الأساسيات التي توضح الميزانية في التشريع الجزائري وكذلك دواعي إصلاح النظام الموازنتي الجزائري وأما المبحث الثالث سنذكر من خلاله كل ما يتعلق بمشروع الإصلاح الموازنتي في الجزائر من نشأة وتعريف وهيكله المشروع ومحاوره الكبرى أهدافه وصعوبات تطبيقه.

المبحث الأول: ماهية الميزانية العمومية

ان التعرف على الميزانية العامة يقتضي منا الوقف على بداية ظهورها و نشأتها أول مرة و ثم مختلف التعاريف التي قدمت لها و الاطلاع على مختلف الخصائص التي تميزها و المبادئ التي تقوم عليها و كذلك المراحل التي تمر بها أو ما يسمى دورة الميزانية، لذلك سنتطرق في مبحثنا هذا إلى هذه المواضيع من خلال ثلاثة مطالب كالتالي :

المطلب الأول: نشأة وتعريف الميزانية العامة

الفرع الأول: نشأة الميزانية العامة

وبصفة عامة فإن الأصول التاريخية للموازنة العامة ترجع إلى عرف تاريخي تطلب ضرورة الموافقة المسبقة للشعب على كيفية جباية إيرادات الدولة وكيفية إنفاق ما تم تحصيله من إيرادات على أوجه ومجالات وبرامج انفاقية محددة وبمعنى أكثر تحديدا فإن هذا العرف التاريخي تضمن أن لا تفرض ضريبة إلا بقانون يوافق عليه ممثلو الشعب، كما لا تنفق الأموال العامة إلا بعد مناقشتها بواسطة ممثلي الشعب أيضا. (عثمان، 2008، صفحة 567).

وتعود فكرة الموازنة بمفهومها الحديث إلى إنجلترا حيث كان الملك يتكفل بتأمين نفقات المملكة من حاصلات أملاكه الخاصة واعتبرت إيراداتها "سرا من أسرار الدولة"، ونتيجة لتزايد نفقات الدولة توالى الاحتجاجات التي اقتضت وضع حدود لسلطات الحاكم وفي عام 1215 وافقت السلطات الملكية في بريطانيا على ما يسمى بـ "الماغنا كارتا" وهي وثيقة تنص على ضرورة استشارة الشعب في الضرائب قبل فرضها وجبايتها.

وفي عهد الملك "شال الأول" أخذ البرلمان يطالب بفرض سيطرته ويلح على ضرورة موافقته المسبقة على فرض الضرائب، وقد نتج عن ذلك صدور "ميثاق إعلان الحقوق" عام 1628 والذي جاء فيه وجوب الحصول على موافقة البرلمان عند فرض الضرائب ومنذ ذلك الحين أخذت البرلمانات المتعاقبة تزيد من ضغوطها في تحديد سلطات الملك في الإنفاق والجباية.

وفي عام 1688 تم إقرار "وثيقة الحقوق" والتي جرى بها توسيع نطاق إجازة البرلمان حتى تشمل جميع الإيرادات أيا كان مصدرها من حاصلات أملاك التاج أو من الضرائب، وشملت أوجه الإنفاق، فلم يعد الأمر "سرا من أسرار الدولة".

ومع قيام الثورة الفرنسية عام 1789، تم إدخال العديد من التعديلات والتحسينات على فكرة ومضمون الموازنة العامة حيث امتد حق السلطة التشريعية ليشمل ممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية في جباية الضرائب والأموال العامة. كما تضمن دستور 1793 نصوص لا تسمح بفرض أي ضرائب إلا في سبيل المصلحة العامة، ولجميع الأفراد أن يشاركوا في فرض الضرائب، ويراقبوا استعمالها. ومنذ ذلك الوقت بدأت الموازنة العامة في فرنسا تكتسب مفهومها الحالي.

من هنا تعتبر إنجلترا من أوائل الدول التي وضعت الموازنة العامة بمفهومها الحديث، ثم تلتها فرنسا ورسخت مبادئ الدول التي وضعت الموازنة العامة على أسس علمية واضحة، لتنتقل هذه المبادئ من إنجلترا وفرنسا إلى الدول الأخرى. (محمد، 2021, 2022، صفحة 3).

الفرع الثاني: تعريف الميزانية العامة

أولاً: تعريفات بعض الاقتصاديين الميزانية في مفهومها العام "هي جرد للنفقات والإيرادات المقرر تحقيقها خلال فترة محددة من طرف شخص أو مجموعة، وهي تعني بالنسبة للدولة مجموع الحسابات التي ترسم لسنة ميلادية واحدة، جميع الموارد وجميع الأعباء للدولة".

أو هي قائمة تحتوي على جميع الإيرادات والنفقات المتوقعة لسنة مقبلة، وتكون مصادقة عليها طرف السلطة التشريعية

الميزانية هي "عبارة عن تقدير للإيرادات العامة والنفقات العامة في فترة مقبلة". (زغدود، 2005، صفحة 69).

الميزانية تقدير تفصيلي لنفقات الدولة وإيراداتها، خلال سنة مالية مقبلة، تعده أجهزة الحكومة، وتعتمده السلطة التشريعية بإصدار ما يسمى بنظام أو مرسوم الميزانية، الذي يميز لهذه الأجهزة تنفيذ الميزانية بجانبها التحصيلي والإنفاقي. (عصفور، 2008، صفحة 3).

ثانياً: تعريف الميزانية العامة في تشريعات بعض الدول

أ- القانون الفرنسي: عرفها "بأنها وثيقة تنبؤ وإقرار الإيرادات والنفقات السنوية للدولة أو لأنواع الخدمات التي تخضع هي الأخرى لنفس القواعد والتنظيمات القانونية".

ب- القانون الأمريكي: عرفها بأنها صك تقدر فيه نفقات السنة المالية ووارداتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم، واقتراحات الجباية المبسطة فيها".

ج- القانون المصري: عرفها في المادة 1 من القانون (53/1973) بأنها هي البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة.

د- قانون المحاسبة اللبناني: عرفها بأنها صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة عن سنة مقبلة وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق.

وبالتالي يمكن استخلاص التعريف التالي:

الميزانية العامة هي وثيقة تمثل البرنامج المالي للحكومة تتضمن تقدير مفصل للإيرادات والنفقات النهائية للدولة لفترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة، بما يحقق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمجتمع، على أن تعتمد من طرف السلطة التشريعية. " (أندراوس، 2010، صفحة 525).

المطلب الثاني: خصائص ومبادئ الميزانية العامة

الفرع الأول: خصائص الميزانية العامة

أولاً: الميزانية نظرة توقعية مستقبلية

تعتبر الميزانية سجلاً يتضمن توقعات السلطة التنفيذية لما ستنفقه أو ستحصله من مبالغ خلال مدة زمنية محددة تقدر عادة بسنة واحدة وتعكس الميزانية بما تحتوي من نفقات وإيرادات والمبالغ المرصودة لكل منهما، برنامج عمل الحكومة في الفترة المستقبلية على الصعيد السياسي، الإقتصادي والاجتماعي.

ثانياً: الميزانية تتطلب الإقرار أو الترخيص من السلطة المختصة

تختص السلطة التشريعية بإعتماد الميزانية أي بالموافقة على توقعات الحكومة للنفقات والإيرادات عن سنة مقبلة فلا تستطيع الحكومة أن تقوم بتنفيذ الميزانية إلا إذا تم ترخيصها من قبل السلطة التشريعية وفي حدود هذه الرخصة.

ثالثاً: الميزانية تعبر عن أهداف الدولة

يمكن القول بأن الميزانية العامة من الأدوات الأساسية التي تعتمد عليها الدولة في تحقيق أهدافها المتعددة، فهي بمثابة توجيه للسياسة العامة للدولة نحو تحقيق الأهداف الإقتصادية والاجتماعية المرغوبة. (محزري، 2010، صفحة 317).

الفرع الثاني: مبادئ الميزانية العامة

أولاً: مبدأ وحدة الموازنة

ويقصد به أن تدرج جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي وتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة المالية ومطابقتها للأهداف المحددة والاعتمادات الواردة في الميزانية كما وافقت عليها السلطة التشريعية، وهناك استثناءات واردة على مبدأ وحدة الميزانية من بينها:

أ- الميزانيات الملحقة: إذ تحيز المادة 44 من القانون 3-4-17 المتعلق بقوانين المالية اللجوء للميزانيات والملحقة لكن بنفس القواعد المقررة لإقرار الميزانية موافقة البرلمان.

ب- الميزانيات غير العادية (الاستثنائية): المواجهة نفقات مرتبطة بظروف استثنائية والميزانية الاستثنائية غالباً ما تمول بمصادر استثنائية كالقروض.

ج- الميزانية المستقلة: إذ أن الكثير من الدول تضع ميزانيات مستقلة للأشخاص المعنوية المتمتعة بالاستقلال الإداري سواء كانت تجارية أم إدارية أم إقليمية، إذ أن الاستقلال الإداري لتلك الأشخاص لا فائدة منه إذا لم يتوج باستقلال مالي بإعداد ميزانياتها وتحديد نفقاتها دون إشراف من قبل وزير المالية، وان المصادقة على التقديرات المتعلقة بنفقاتها ومدخلها لا يتم من قبل البرلمان بل من قبل الأجهزة المحددة في القانون المنظم لهذه الهيئات، وهذه الهيئات تتحمل العجز في الميزانية دون أن يؤثر ذلك على ميزانية الدولة.

د- حسابات الخزينة: تتمثل وظيفة الخزينة في جمع إيرادات وصرف النفقات المسجلة في قانون المالية والتنسيق بين هاتين العمليتين غير أن التنسيق ليس أمراً سهلاً، ذلك أن الخزينة قد تحصل على مبالغ نقدية لا يمكن اعتبارها إيرادات وتقوم بصرف نفقات تعود إليها لاحقاً كإقراض الموظفين أموال لإنجاز سكنات أو شراء سيارات على أن يتم إرجاعها على دفعات،

أو أن تقوم الدولة بشراء سلعة لتقوم ببيعها بسعر أعلى وهذه العمليات لا يمكن اعتبارها إيرادات ولا نفقات. (زكرياء، 2018,2019، صفحة 5).

ثانيا: مبدأ السنوية

تعتبر فترة السنة هي المدة المثلى لتحديد الإنفاق العام والإيرادات العامة، فإذا أعدت لمدة أطول من ذلك فقد لا تتحقق التوقعات التي بنيت عليها الميزانية لما في الحياة الاقتصادية والسياسية من تقلبات يصعب التكهن بها لمدة أطول من السنة، وإذا قلت المدة عن السنة فسيؤدي ذلك إلى إمكانية إعداد ميزانيات لا تعبر عن حقيقة الوضع الاقتصادي الإجمالي في الدولة، فلو تصورنا مثلا أن النفقات تتركز في فترة الشتاء باعتبارها أكثر فترات السنة نشاطا وأن الإيرادات تتركز في فترة الصيف باعتبارها فترة تحصيل الضرائب هنا لا يمكن موازنة نفقات وإيرادات الدولة، كما أن إعداد الميزانية يتطلب أعمال مرهقة للأجهزة التنفيذية والتشريعية فلا يجب أن تتم في فترات متقاربة.

تختلف بداية السنة المالية من دولة إلى أخرى فمثلا في مصر والولايات المتحدة الأمريكية تبدأ السنة المالية من أول جويلية وتنتهي في آخر جوان من السنة التالية، أما الجزائر فالسنة المالية تبدأ من أول جانفي إلى غاية 31 ديسمبر. إن لمبدأ السنوية استثناءات ذلك أن الميزانية تشكل مخططا لنشاط الدولة لا يمكن أن يكون لها أفقا سنويا لكون نشاط الدولة متعدد السنوات ويظهر هذا من خلال:

أ- الميزانية الشهرية المؤقتة: في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول جانفي من السنة المالية المعتبرة، فانه يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة

ب- رخص البرنامج: رخص البرنامج استثناء آخر لمبدأ السنوية، وتنشأ رخص البرنامج لأن عمليات الاستثمار وانجاز المشاريع الكبرى يستغرق إنجازها عدة سنوات، بينما الميزانية تنتهي خلال سنة وبهذا فلا يتمكن المسير من دفع المبلغ الإجمالي لأن هذا الأخير لا يتقرر إلا عند الانتهاء من الأشغال. (حسين، 2006، صفحة 76)

ثالثا: مبدأ الشمولية أو العمومية

يقضي مبدأ الشمولية بإظهار كافة الإيرادات والنفقات مهما كان حجمها في ميزانية الدولة، حيث تتضمن الميزانية قسمين: أولهما خاص بالإيرادات والثاني بالنفقات دون الربط بحيث يظهر كل قسم مستقلا عن الآخر، وهذه الطريقة توضح نتيجة نشاط الدولة مما ييسر مهمة البرلمان في الرقابة على بنود الميزانية ورقابة داخلية في مرحلة تنفيذ الميزانية.

واستثناءات هذا المبدأ تتمثل أساسا في أسلوبين: الأرصدة المودعة وإجراء إعادة الاعتماد.

أ- الأرصدة المودعة: تتمثل الأرصدة المودعة في الحسابات التي توضع لمواجهة بعض النفقات ذات النفع العام من طرف الأفراد، وهكذا يقدم الأفراد المبالغ التي يتعين توظيفها حسب إرادة المانح بحيث يفتح لها اعتماد إضافي بنفس المبلغ في الفصل الملائم لطبيعة النفقة التي أرادها المانح، غير أن تسيير ومحاسبة هذه الأرصدة معقد كما أن الإعلام بشأنها وتقديم كشف عنها للرقابة البرلمانية لا يتم إلا بمناسبة قانون ضبط الميزانية.

ب- إجراءات إعادة الاعتماد: يسمح هذا البرنامج للإدارة في حالة حيازة منقول لوقت محدد ببيعه وإدراج المبلغ ضمن الاعتماد الذي بموجبه تم الشراء، وهذا تشجيعا للمصالح الإدارية على صيانة عتادها ما دام الثمن يعود إليها دون إدراجه في الميزانية العامة (محمد الصغير بعلي، 2003، صفحة 95).

رابعا: مبدأ عدم التخصيص

يقصد بهذا المبدأ ألا يخصص نوع معيّن من الإيراد لإنفاق حصيلته على نوع معين من النفقات، والسبب وراء اعتماد هذا المبدأ هو أنه إذا قلت حصيللة الإيراد المخصص ينتج عن ذلك قصور في الخدمة المخصص لها هذا الإيراد، وإذا زاد الإيراد سوف يؤدي إلى إسراف في الإنفاق، وقد ورد في قانون المالية أنه لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة، وتستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة دون تمييز.

وتظهر استثناءات مبدأ عدم التخصيص في انه يمكن أن ينص قانون المالية صراحة على تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات. وتكتسي هذه العمليات حسب الأشكال التالية: (المذكورة في استثناءات باقي المبادئ الميزانيات الملحقة الحسابات الخاصة للخزينة الإجراءات الحسابية الخاصة ضمن الميزانية العامة التي تسري على الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات. (84-17، 1984)

خامسا: مبدأ التوازن

نقصد به وجوب تساوي جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة، لأنه إذا زاد إجمالي النفقات عن إجمالي الإيرادات فالميزانية في حالة عجز، أما إذا زاد إجمالي الإيرادات عن إجمالي النفقات فهذا يحدث فائض في الميزانية. (نسمة، 2018/2017، صفحة 8).

المطلب الثالث : دورة الميزانية العامة

تعرف دورة الميزانية العامة بأنها تلك المراحل المتعاقبة والمتداخلة التي تمر بها ميزانية الدولة وهذه المراحل متبعة في جميع الأنظمة المالية للدول ، ويبقى الاختلاف في توزيع المستويات في كل مرحلة

الفرع الأول: مرحلة تحضير وإعداد الميزانية العامة

تعد وزارة المالية الإطار الأساسي لتحضير مشروع قانون المالية الذي يتضمن الميزانية العامة تحت إشراف رئيس الحكومة(الوزير الأول) ويعتمد في إعداد الميزانية العامة على:

توجيهات المخطط السنوي وفق الأهداف المسطرة في مختلف المجالات.

توقعات مختلف القطاعات المبنية على الميزانية السابقة.

تبدأ عملية إعداد الميزانية العامة بمرحلة تقدير النفقات والإيرادات من خلال كل الهيئات العمومية ، فيعتمد في تقدير النفقات على طرق علمية تعتمد أساسا على اعتمادات السنوات السابقة وتضاف إليها تقديرات جديدة مرتبطة بالسنة المالية المعنية والتي تشمل توجيهات الحكومة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، أما تقدير الإيرادات فهو يستند على جملة من المعايير الاقتصادية والاجتماعية والإحصائية وتقديره يكون مباشرة نظرا لدقتها وقربها من الواقع الاقتصادي. ويعد مشروع الميزانية

العامه في صيغته النهائية ويعرض على مجلس الوزراء قبل عرضه على السلطة التشريعية من قبل وزير المالية مرفوقا بالتقرير التفسيري.

الفرع الثاني: مرحلة اعتماد الميزانية

في هذه المرحلة يتم إيداع مشروع قانون المالية لدى السلطة التشريعية بغرض اعتماده ويتم الاعتماد وفق المراحل التالية:

أولاً: مرحلة المناقشة: يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بإحالة مشروع قانون المالية إلى لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني والتي تقوم بدورها بدراسة ومناقشة المشروع مع وزير المالية وتنتهي هذه المناقشة بتقرير تمهيدي يتضمن مجموع الملاحظات والاقتراحات التي تعرض على المجلس الشعبي الوطني للمناقشة.

ثانياً: مرحلة التعديل: يقدم نواب المجلس الشعبي الوطني اقتراحات للتعديل في مشروع قانون المالية مكتوبة أمام اللجنة المختصة ومناقشتها مع الوزير المعني ، ويمكن للحكومة الاعتراض على التعديلات المقدمة لكن ذلك يؤدي إلى انشاقات في الوضع السياسي.

ثالثاً: مرحلة التصويت: يخول حق التصويت والمصادقة على قانون المالية للمجلس الشعبي الوطني في مدة أقصاها "75 يوم" من تاريخ إيداعه وإلا يصدر رئيس الجمهورية المشروع بأمر ، كما يقوم مجلس الأمة فيما بعد ذلك بمناقشة والمصادقة على قانون المالية في غضون 10 أيام.

الفرع الثالث: مرحلة تنفيذ الميزانية العامة

تشمل العمليات المالية المتعلقة بتنفيذ الميزانية العامة عمليات تحصيل الإيرادات والنفقات وكذا عمليات الخزينة:

أولاً: تحصيل الإيرادات: تتم عمليات الإيرادات بواسطة تحصيل الحواصل الجبائية أو شبه الجبائية أو الأتاوى أو الغرامات وكذا جميع الحقوق الأخرى باستعمال كافة الوسائل القانونية المرخص بها صراحة بموجب القوانين والأنظمة من قبل المحاسب العمومي بعد مراعاة مواعيد التحصيل والإجراءات المنصوص عليها قانوناً ولا يمكنه الامتناع عن التحصيل.

ثانياً: تنفيذ عمليات النفقات: إن عمليات تنفيذ النفقات تعني استعمال الإعتمادات المرخصة بحيث لا يجوز صرف أي نفقة بما يتجاوز مبلغ الإعتمادات المفتوحة ضمن الشروط المحددة في القانون.

يمر صرف النفقة العامة بأربعة مراحل أساسية مشار إليها في القانون (90/21) وتمثل في:

أ - الارتباط بالنفقة (الالتزام): هو الفعل الإرادي الصادر عن السلطة الإدارية من أجل استهداف عملية تنجر عنها نشوء دين على عاتق الدولة أي يجعل النفقة العمومية تنشأ قانوناً (تعيين موظف، عقد صفقة مع مقاول،...) وتخضع هذه المرحلة للرقابة القبلية أي تأشيرة المراقب المالي.

ب-التصفية: هو التقدير الفعلي والحقيقي للمبلغ الواجب أدائه بناء على المستندات التي تثبت وجود الدين وحلول أجله، فالدولة لا تدفع المبلغ المطالب به إلا إذا تمت فعلاً الخدمة المقابلة وتعتبر هذه القاعدة بمثابة حماية للدولة ضد سوء تنفيذ التزامات الدائنين.

ج-الأمر بالصرف: يقوم الشخص المختص (الأمر بالصرف) بإعطاء أمراً للمحاسب العمومي من أجل دفع دين وفقاً لنتائج التصفية بموجب وثيقة مكتوبة تسمى سند الدفع.

د - الدفع (الصرف): يقصد بهذا الإجراء الدفع الفعلي للمبلغ المستحق لصاحبه عن طريق المحاسب العمومي بعد التأكد من الإجراءات السابقة في المرحلة الإدارية.

ثالثا: عمليات الخزينة: تتمثل عمليات الخزينة في كافة حركات الأموال نقدا والقيم المعبأة وحسابات الإيداع والحسابات الجارية وحسابات الديون ويمكن أن تنصب هذه العمليات على تسيير قيم الموارد التي تتم حيازتها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به (دردوري لحسن، 2017، صفحة 275).

الفرع الرابع: مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية

إن هدف الرقابة على الميزانية العامة هو حماية الأموال العمومية من كل أشكال الانحراف والغش والتلاعب، هذا ما يفسر تعدد أشكال هذه الرقابة وتنوع طبيعتها واختلاف أهدافها وكثرة الهيئات والمؤسسات المضطلة بها.

أولاً: الرقابة الإدارية: إن الرقابة الإدارية هي تلك التي تقوم بها الحكومة بنفسها من طرف موظفين حكوميين وهم الرؤساء عن العاملين بالحكومة على مرؤوسيههم ومن طرف وزارة المالية على الإدارات الحكومية المختلفة، ذلك بواسطة قسم مالي، خاص بزيادة على هذا فالمحاسب العمومي يقوم برقابة على الأمر بالصرف من خلال الانتقال من المرحلة الإدارية إلى المرحلة المحاسبية بالنسبة إلى عمليات تنفيذ النفقات والإيرادات.

ثانياً: رقابة المفتشية العامة للمالية "IGF inspection générale des finances": أنشأت المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 1 مارس 1980، تخضع هذه الهيئة للسلطة المباشرة لوزير المالية الذي يقوم بتحديد برنامج عمل المفتشية سنويا ابتداء من الشهر الأول من كل سنة آخذا بعين الاعتبار طلبات المراقبة التي يتقدم بها أعضاء الحكومة وتتم المراقبة من طرف المفتشية بعين المكان بناء على المستندات كما أنها قد تكون فجائية أو بعد إشعار مسبق.

ثالثاً: الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة "la cours des comptes": يعتبر مجلس المحاسبة أعلى مؤسسة للرقابة في مجال المالية العمومية وأكثر فعالية وكذلك الأكثر اختصاصا وشمولية وحددت كيفية الرقابة من طرف مجلس المحاسبة بموجب القانون 90-32 المؤرخ في 04/12/1990 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، إذ يعتبر هيئة مستقلة ذات صلاحيات واسعة في ميدان الرقابة اللاحقة لمالية الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية الخاضعة للقانون الإداري والمحاسبة العمومية، وبذلك يختص مجلس المحاسبة في مراقبة مختلف الحسابات التي يقدمها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون ويتحقق من دقتها وصحتها ونزاهتها وتكون هذه المراقبة باتهام أو إبراء كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي إذ يتعين على كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي أن يودع حسابات تسييره للسنة المنصرمة لدى مجلس المحاسبة الذي يتفحصها ويراجعها، ويصدر الأمر 95-20 المؤرخ في 17/07/1995 الذي يحدد حاليا صلاحيات وتنظيم وسير مجلس المحاسبة أصبح يتمتع من جديد باختصاصات قضائية وإدارية واسعة تحوّلته الحكم على حسابات المحاسبين العموميين ومراقبة الانضباط الميزاني والمالي والمعاقبة على المخالفات المتعلقة بذلك من جهة، ومن جهة أخرى مراقبة أداء الهيئات الخاضعة لرقابته أي تقييم تسييرها من حيث الفعالية والكفاية والاقتصاد وتقديم التوصيات الملائمة لحسن هذا التسيير.

رابعاً: الرقابة السياسية إن الغاية من الرقابة السياسية على تنفيذ الميزانية هي التأكد من احترام الإجازة التي أعطها البرلمان للحكومة في جباية الإيرادات وصرف النفقات وتحقق هذه الرقابة عن طريق إلزام الحكومة بتقديم حساب ختامي في نهاية السنة المالية للسلطة التشريعية يبين فيها ما تم جبايته فعلاً من إيرادات وما تم صرفه من نفقات ومدى مطابقتها كل هذا لما ورد في الميزانية

خامساً: قانون ضبط الميزانية

ولقد حدد المشرع القواعد المنظمة لكيفية هذه الرقابة بموجب قانون 84-17 فقد عرفت المادة (05) الخامسة منه قانون ضبط الميزانية بأنه " الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة "، ومهام هذا القانون حددتها المادة 77 من نفس القانون: يقرر قانون ضبط الميزانية حساب نتائج السنة المشتمل على ما يلي: الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة.

النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة بالجزينة. (فاطمة، 2011/2010، صفحة 17)

المبحث الثاني: الجوانب النظرية للميزانية العمومية في الجزائر

عرفت الميزانية العامة في الجزائر العديد من التغيرات في القوانين التي تنظمها ، و بعد تأكدها من ان القانون 84-17 لم يعد يتماشى مع التطورات الحاصلة بسبب نقائصه و قصوره ، أصدرت القانون 18-15 الذي سيحدد المعالم الجديدة للميزانية في الجزائر ، و عليه سنقوم في هذا المبحث بالإلمام بكل الجوانب المتعلقة بالميزانية العامة في الجزائر و دواعي إصلاحها

المطلب الأول: مفهوم الميزانية العمومية في التشريع الجزائري

تعريف الميزانية العامة حسب مرسوم 31 ماي 1862:

"إن الميزانية العامة للدولة هي العملية التي يسمح بواسطتها رسمياً بتقدير الإيرادات والنفقات السنوية للدولة "

تعريف الميزانية العامة حسب مرسوم 19 جوان 1956:

"تقدر ميزانية الدولة كما وترخص بشكل تشريعي أعباء وموارد الدولة وهي تقرر من قبل السلطة التشريعية بقانون المالية الذي يترجم الأهداف الاقتصادية والمالية للحكومة "

تعريف الميزانية العامة حسب الأمر التنظيمي المؤرخ في 2 جانفي 1959 المتعلق بقوانين المالية:

" إن الميزانية مؤلفة من مجموعة الحسابات التي ترسم لسنة مدنية واحدة جميع الموارد وجميع الأعباء الدائمة للدولة"

وبعد استعادت الجزائر استقلالها وفي ظل سيادتها التشريعية عرفت الميزانية كما يلي:

تعريف الميزانية العامة حسب المادة السادسة (6) من القانون 84-17 المؤرخ في 7 يوليو 1984

" تشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها " (84-17، 1984).

تعريف الميزانية العامة حسب المادة الثالثة (3) من القانون 90-21 المؤرخ 15 أوت 1990.

" الميزانية العامة هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والإستثمار ، ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات برأسمال وترخص بما. " (90-21، 1990).

ومن خلال التعريفات السابقة يمكن تعريف الميزانية العامة للدولة في الجزائر كما يلي: وثيقة تشريعية سنوية تقدر الموارد والنفقات النهائية للدولة وترخص تسيير وتجهيز المرافق العمومية ".

المطلب الثاني: مدونة الميزانية العامة في الجزائر

إن مدونة الميزانية تسمح بتقييم وتبويب عمليات نفقات وإيرادات الدولة ومن خلالها يتم التعبير عن اختيارات الميزانية سنويا، وفيما يلي سوف نتعرض لمدونتي نفقات وإيرادات الميزانية العامة في الجزائر.

الفرع الأول: مدونة إيرادات الميزانية

أولاً: تبويب الإيرادات في القانون المتعلق بقوانين المالية

يقسم المشرع الجزائري موارد الميزانية العامة للدولة إلى ما يلي:

1. الإيرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات.

2. مداخيل الأملاك التابعة للدولة.

3. التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة والأتاوى.

4. الأموال المخصصة للمساهمات والهدايا والهبات.

5. التسديد برأس المال للقروض والتسيقات الممنوحة من طرف الدولة من الميزانية العامة وكذا

الفوائد المترتبة عنها.

6. مختلف حواصل الميزانية التي ينص على تحصيلها القانون.

7. مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانونا.

8. الحصة المستحقة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العمومي، المحسوبة والمحصلة وفق الشروط المحددة في التشريع المعمول به (84-17، 1984).

ثانياً: المدونة المعتمدة في الجدول أ الملحق بقانون المالية

إن الإيرادات النهائية المطبقة على الميزانية العامة للدولة، مصنفة في الجدول (أ) الملحق لقانون المالية السنوي فيما بين الموارد العادية والجبائية البترولية.

- الموارد العادية

1-1- الإيرادات الجبائية: -201-001 - حاصل الضرائب المباشرة

201-002- حاصل التسجيل والطابع

201-003- حاصل الرسوم المختلفة على الأعمال

201-004- حاصل الضرائب غير المباشرة

201-005- حاصل الجمارك

1-2- الإيرادات العادية -201-006 حاصل ودخل الأملاك الوطنية

201-007- الحواصل المختلفة للموازنة

201-008- الإيرادات النظامية

1-3- الإيرادات الأخرى:- الإيرادات الأخرى

- الجباية البترولية. (18-15، 2015)

الفرع الثاني: مدونة نفقات الميزانية

تتجسد مدونة نفقات الميزانية من خلال ميزانية نفقات التجهيز وميزانية نفقات التسيير.

أولاً: مدونة نفقات التسيير

تنقسم نفقات التسيير للميزانية العامة في الجزائر إلى أربعة أبواب وعناوين ، تجمع هذه الأبواب في قسمين: الأول يتمثل في ميزانية الأعباء المشتركة التي تحتوي على الباب الأول والثاني وجزء من البابين الثالث والرابع، أما القسم الثاني فهو ميزانية الحكومة الموزعة أو الوزارية المتكونة من الباب الثالث والرابع، أي أن الباب الثالث والباب الرابع يتواجدان في نفقات كل الوزارات).

وتظهر نفقات التسيير في ميزانية الدولة في الجدول (ب) الملحق بقانون المالية لكل سنة، ويحتوي الجدول على:

نفقات موزعة حسب الدوائر الوزارية ، نفقات غير موزعة (أعباء مشتركة). وتندرج تحت هاذين القسمين كما ذكرنا سابقا الأبواب (العناوين) الأربعة وهي: أعباء الدين العمومي، مخصصات السلطات العمومية، النفقات الخاصة بوسائل المصالح، التدخلات العمومية.

ويتفرع كل باب بالتدريج إلى أجزاء (أقسام) ، فصول ، مواد ، فقرات.

وبعد صدور قانون المالية المتضمن ميزانية الدولة تقوم كل وزارة بتقسيم الاعتمادات المخصصة لها وفقا لمختلف المهام وتصدر في مراسيم تنفيذية يطلق عليها " مراسيم توزيع الاعتمادات " .

ويوضح الجدول المرفق في الملحق (02) ميزانية نفقات التسيير في الجدول (ب) الملحق بقانون المالية السنة 2010.

ثانيا: مدونة نفقات التجهيز

إذا كانت نفقات التسيير توزع حسب الوزارات فإن نفقات التجهيز أو الاستثمار توزع حسب القطاعات وفروع النشاط الاقتصادي، مثل الزراعة، الصناعة، الأشغال والبناء، النقل والسياحة. ووفقا للمادة 35 من القانون "84-17 تجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى الميزانية العامة وفقا للمخطط الإنمائي السنوي، لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة في ثلاثة أبواب هي:

1. الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة 2. إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.3. النفقات الأخرى بالرأسمال.
وتبين المواد 36-37-38 من القانون 84-17 كيفية توزيع هذه الاعتمادات بين القطاعات وذلك وفق التنظيم وهي:

قطاع 0: المحروقات.

قطاع 1: الصناعة التحويلية.

قطاع 2: الطاقة والمناجم.

قطاع 3: الفلاحة والري.

قطاع 4: الخدمات.

قطاع 5: قاعدة هيكلية اقتصادية واجتماعية.

قطاع 6: التربية والتكوين.

قطاع 7: قاعدة هيكلية اجتماعية وثقافية.

قطاع 8: المباني ووسائل التجهيز.

قطاع 9: أخرى. (84-17، 1984)

المطلب الثالث: دواعي إصلاح الميزانية

لقد سجل الإطار الميزانياتي الحالي ممثلا في القانون 84-17 وكذا النصوص التطبيقية له العديد من النقائص على مستوى الواقع، خاصة مع التطورات المالية والمحاسبية على المستوى الدولي ولعل أهم النقائص المسجلة على هذا الإطار، نذكر عدم دمج ميزانتي التسيير والتجهيز:

يظهر النظام الحالي نوع من اللاتجانس في التصنيف إذ أن من جهة عناوين نفقات التسيير مهيكلة حسب الدوائر الوزارية، الفصل، المادة والفقرة ، بينما عناوين نفقات الاستثمار مهيكلة حسب القطاع ، القطاع الفرعي ، الفصل والمادة ما قد يؤدي إلى سوء تخصيص نفقات التسيير ونفقات الاستثمار

غياب تسيير ميزانياتي مبني على النتائج:

يرتكز التسيير الحالي للمال العام على تعبئة الوسائل أكثر منه على البحث عن النتائج إذ أن " الاعتمادات تمنح لجل التكفل بالحاجيات المعبر عنها من طرف الأمر بالصرف خلال السنة المعنية وليس بدلالة أهداف الأداء التي يجب تحقيقها أو النتيجة التي يجب بلوغها.

نقص الشفافية في تقديم وثائق الميزانية مع صعوبة الوصول إليها:

فهذه الصعوبات تتم مواجهتها أثناء النقاشات البرلمانية حول مشروع ميزانية الدولة تعود إلى أن الوثائق المقدمة من طرف وزارة المالية غير كافية بالشكل الذي يسمح بتقديم كل المعلومات المطلوبة ،هذا من جهة من جهة اخرى تقديم عرض محتشم للوثائق التي يتم تقديمها للبرلمانيين.

الرقابة القبليّة: إن رقابة مدى مطابقة النفقة الملتزم بها هو من مهام أو مجال اختصاص عونين عموميين على الخصوص، عون يمثل الهيئة المكلفة بالميزانية (المراقب المالي والآخر يمثل الهيئة المكلفة بالحاسبة المحاسب العمومي. هذه الازدواجية في الرقابة تتسبب في لا فاعلية النشاط الاداري ، تأخر في سير المصالح العمومية وتضييع الوقت والجهد والمال للدولة ."

الرقابة البعدية: هذا النوع من الرقابة يرمي الى المعاقبة في حالة الخلل بعد التنفيذ، على خلاف الاول الذي يهتم بتوجيه الأمر التقديري لنوعية تسيير المال العام. هذه الرقابة لا يسمح بتجنيد أكبر عدد من المتدخلين في التسيير المالي.

غياب نظام معلوماتي فعال:

يعود ذلك إلى استعمال عتاد إعلام آلي غير ناجع ومتجاوز كما أن أنظمة وأدوات تسيير المعلومة غير الملائمة، لا تسمح بإعداد تقديرات اقتصادية كلية ذات مصداقية ولا إعداد تصورات حسب كتل النفقات الموافقة لرخص الاعتمادات وبالمتابعة في الآجال الملائمة.

غياب إطار للنفقات على المدى المتوسط CDMT: من شأن غياب إطار استراتيجي يمكن من تسجيل النفقات حسب منطوق أولويتها عدم السماح للحكومة بترتيب نفقاتها حسب متطلبات السياسة العامة وضرورات الوضع الاقتصادي للبلاد. عدم تحميل المسؤولية المسيرين:

إن ضعف مسؤولية المسيرين يعد واحدا من العراقيل القائمة أمام مهام تكملة ومتابعة الأهداف المسطرة لكل سياسة مالية معدة مسبقا ، وعلى خلاف ذلك فإن قوة ومثانة المسؤولية لدى المسيرين يسمح بتحقيق أهداف النجاعة في الأداء الفاعلية والشفافية في مجمل نظام المالية العمومية. (عمر، الصفحات 60-61).

المبحث الثالث: مشروع تحديث نظام الميزانية في الجزائر

لقد مرت الميزانية العامة في الجزائر بمراحل مختلفة تأثرت من خلالها بمختلف الأنظمة المتبعة والتي تمحورت في النظام المالي الإسلامي لفترة طويلة من الزمن، ابتداء بالوجود العثماني فالإستعمار الفرنسي ، ثم الظروف السياسية و الإقتصادية للجزائر المستقلة، ولم تظهر خصائص الميزانية القائمة على الثقافة الجزائرية إلا بعد تبني القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية المتمثل في قانون 84-17 الصادر بتاريخ 17/07/1984 ، لكن رغم ذلك فإن هذا الأخير يعكس في معظمه النظام المالي الفرنسي، وتبعاً للأوضاع المالية تقوم السلطات الجزائرية بإصلاحات هامة في هذا المجال من خلال تحديث نظام الميزانية العامة للدولة سيرا على النهج الدولي نحو إصلاح الميزانية لمواكبة التطورات الدولية والداخلية .

المطلب الأول: نشأة مشروع نظام تحديث الميزانية وتعريفه

الفرع الأول: نشأة المشروع

لقد مرت الميزانية العامة في الجزائر بمراحل مختلفة تأثرت من خلالها بمختلف الأنظمة المتبعة والتي تمحورت في النظام المالي الإسلامي لفترة طويلة من الزمن، ابتداء بالوجود العثماني فالإستعمار الفرنسي ، ثم الظروف السياسية والإقتصادية للجزائر المستقلة، ولم تظهر خصائص الميزانية القائمة على الثقافة الجزائرية إلا بعد تبني القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية المتمثل في

قانون 84-17 الصادر بتاريخ 17/07/1984، لكن رغم ذلك فإن هذا الأخير يعكس في معظمه النظام المالي الفرنسي، وتبعاً للأوضاع المالية تقوم السلطات الجزائرية بإصلاحات هامة في هذا المجال من خلال تحديث نظام الميزانية العامة للدولة سيرا على النهج الدولي نحو إصلاح الميزانية لمواكبة التطورات الدولية والداخلية.

إن نشأة مشروع إصلاح الميزانية يعود إلى سنة 1998 وامتد إلى سنة 2000 باعتبار أن الميزانية أحد أهم الأنظمة التي تقوم عليها الدولة، هذا المشروع كان نتيجة النقاش بين الطرف الجزائري والبنك العالمي في هذه الفترة (1998-2000) فيما يتعلق بالطرق والوسائل التي يجب وضعها حيز التطبيق لتحسين تسيير النفقات العمومية ومواجهة جميع العناصر التي تعرقل تقديم خدمات ذات نوعية وذات جودة للشعب.

ففي بداية 1990 كان الانتقال من الإقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق وبالتالي أقل تبعية لقطاع المحروقات، وعلى هذا فإن الحكومة الجزائرية انتهجت إصلاح القطاع المالي العمومي من أجل تعديل محيط المؤسسات وموارده الضخمة. (بلعربي فاطمة الزهراء، 2016، 2015، الصفحات 54،55).

إلى جانب ذلك فقد عرف القانون العضوي 18-15 محاض عسير استمر أكثر من 12 سنة حيث تم الشروع في إعدادة منذ سنة 2006 أين تم إيداعه على مستوى الأمانة العامة للحكومة حيث درس ضمن مجلس الوزراء، لكن تم سحبه في آخر لحظة قبل إيداعه للمناقشة لدى غرفتي البرلمان، وذلك نتيجة وجود تردد لدى السلطات العمومية في تبني الإصلاح الجديد للمالية العامة الذي تم الشروع فيه منذ سنة 2005. فقد تم البدء في مشروع عصرنه أنظمة الميزانية في سنة 2005 أين أبرمت وزارة المالية (مثلة في المديرية العامة للميزانية) عقدا مع مكتب استشارات كندي CRC SOGEMA من أجل وضع تصور شامل ومتكامل لإصلاح المالية العمومية وذلك في إطار القرض المقدم من طرف البنك العالمي (credit N° 7047-AL) لتنتهي الأشغال بإعداد مجموعة من التقارير مكنت من صياغة أهم محاور هذا المشروع (أمال، 2021).

الفرع الثاني: التعريف بمشروع تحديث (عصرنه) نظام الميزانية

يرتبط مفهوم العصرنه بمفهوم التطوير والتحديث، وفقا للتطلعات التي تعتمدها الدول وتسعى معظم الدول إلى تحقيقها، ويمكن ترجمة هذا المفهوم إلى التجديد والتغيير وبالتالي يمكن اعتبار هذا الأخير (مفهوم العصرنه) كوسيلة للانتقال من مرحلة إلى مرحلة متميزة فالعصرنه بمفهومها الإقتصادي تندرج ضمن الإستراتيجيات العامة للتنمية وفي هذا الإطار:

يرى ووكر: "أن العصرنه هي دراسة شاملة للتغيرات الإقتصادية مع وضع التعديلات والطرق الواجب اعتمادها لمواكبة هذا التغيير".

يقول شارل بيرد: أن إصلاح نظام الميزانية يعكس طابع العصر الذي يتم فيه الإصلاح".

من خلال هذين التعريفين يفهم أن مضمون العصرنه على ارتباط وثيق بمدى تقدم الدول وتأثرها بالثقافة التي تعطي له بعض المميزات باعتبارها عامل فعال للصراع ضد مظاهر التخلف.

ويتمثل محور مشروع تحديث نظام الميزانية (MSB) أساسا في الانتقال من التسيير القائم على وفق الوسائل إلى التسيير القائم على أساس النتائج في تسيير النفقة العمومية ويشمل المحاور التالية:

- إطار الميزانية المتعددة السنوات
- ميزانية البرامج القائمة على أساس النتائج ومؤشرات الأداء
- تحديد تقديم الميزانية ووثائقها
- تحديد دورة الميزانية
- اعتماد قانون عضوي جديد
- تحديد الإطار المحاسبي للميزانية
- اعتماد وتطوير أنظمة المعلومات المعتمد في تحضير الميزانية
- تعزيز الرقابة ومسؤولية المسيرين (بلعربي فاطمة الزهراء، 2016، 2015، صفحة 66).

المطلب الثاني: محاور مشروع الإصلاح الميزانياتي في الجزائر وأهدافه

الفرع الأول: محاور مشروع الإصلاح الميزانياتي

أطلقت الجزائر مشروع إصلاح نظامها الميزانياتي يتضمن عصرة كيفية إعداد وتنفيذ الميزانية العامة بالتوازي مع إصلاح منظومتها المحاسبية العمومية، ويرتكز هذا المشروع الذي أطلق سنة 2006 على إصلاح تركيبتين أساسيتين لنظام الميزانية العامة أولهما إصلاح الميزانية والثاني محور الإعلام الآلي ونظام المعلومات نتطرق إليهما فيما يلي:

أولا: إصلاح الميزانية Budgetisation

يتضمن هذا المحور من الإصلاح عصرة للقواعد والممارسات الخاصة بإعداد وعرض تنفيذ الميزانية العامة وتم الاعتماد في هذا الصدد على مكتب استشارات كندي CRC-SOGEMA الذي تولى مهمة وضع الإطار التصوري لإصلاح المالية العامة في الجزائر مع الأخذ بعين الاعتبار التوصيات التي قدمها البنك العالمي في إطار الاتفاقية AL-7074 المؤرخة في 18/04/2001 المتعلقة بتمويل برنامج الإصلاح الميزانياتي وتضمن هذا الجانب من الإصلاح النقاط التالية:

أ- اعتماد ميزانية البرامج المبنية على النتائج:

تعتبر مقارنة الإدارة بالنتائج من الأساليب الحديثة التي يتم اعتمادها في وضع الميزانيات للدول والتي تحظى بقبول دولي، حيث يتم تقدير الاعتمادات على أساس أهداف محددة والتي كرسها القانون العضوي في المادة 6 والمادة 9 للوصول إلى النتائج المسطرة، ونجد أن الإصلاحات الميزانياتية في الجزائر قد أخذت بهذه المقاربة من خلال الإقرار بضرورة وضع ميزانية برامج مبنية على النتائج بدل اعتماد الأسلوب التقليدي للميزانية على الوسائل، ويرتكز هذا التسيير الحديث على:

التسيير عن طريق تحديد البرامج.

استعمال مؤشرات لقياس الأداء وتقييم النتائج المحققة ومقارنتها مع المسطرة.

إن نظام الميزانية المبني على النتائج يهدف بالدرجة الأولى إلى توجيه تسيير النفقات العمومية حسب النتائج المراد تحصيلها، بمعنى آخر الهدف الأسمى هو الانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج كما أن هذا النظام جاء من أجل جعل الميزانية أكثر وضوحا وتجييدا للسياسة الإصلاحية التي تسعى الدولة إلى تحقيقها وضمان نجاحها

ب - وضع ميزانية متكاملة وفق الإطار متعدد السنوات:

يعتبر هذا الإطار أداة لتسيير الموارد العامة على المدى المتوسط، حيث تحدد ميزانية الدولة السنوية حسب هذا التوجه تقديرات الإيرادات والنفقات ورصيد الميزانية، وكذا مديونية الدولة عند الاقتضاء للسنة المقبلة والسنتين المواليين، ومنه فالإطار المتعدد السنوات يحافظ على الطابع السنوي للميزانية المتضمنة التقديرات حسب كل قطاع وبرنامج، بالإضافة على تقديرات السنتين المواليين.

ج - تحسين عرض ونشر الميزانية:

بغرض فتح الباب لنقاش أكثر انفتاحا وأكثر إعلاما حول الخيارات الاقتصادية والاجتماعية يتم من خلال تطبيق الإصلاح إعداد مستندات جديدة ووضع نظام معلومات فعال يساهم في عملية إعداد وثائق الميزانية ومختلف التقارير المرفقة بها بكل دقة وشفافية، وتوضح المادة 75 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية أن الميزانية العامة للدولة يجب أن ترفق بثلاثة أجزاء تفصيلية تتمثل في:

الميزانية التي تعطي عرض مبسط لميزانية كل وزارة حسب كل برنامج.

تقرير عن الأولويات والتخطيط الذي يكلف بتحضيره كل وزير أو المسؤول المكلف بتسيير محفظة البرامج.

ميزانية مقسمة حسب التوزيع الإقليمي لكل برنامج والمتمحورة على النتائج.

د - وضع تصنيفات جديدة للنفقات العمومية:

بهدف تحسين عرض ونشر الميزانية وضمان التناسق بين حسابات مدونة الميزانية وحسابات مدونة المحاسبة، تم وضع

تصنيفات جديدة للنفقات تتضمن:

تصنيف حسب النشاط فحسب المادة 28 من القانون العضوي 15/18 يتم هذا التصنيف حسب البرنامج والبرامج

الفرعية والأنشطة

تصنيف حسب الطبيعية الاقتصادية للنفقة والتي تحددها المادة 29 من القانون العضوي 15/18 كما يلي:

تصنيف حسب نفقات المستخدمين

نفقات الاستثمار نفقات تسيير المصالح

نفقات التحويل

نفقات أعباء الدين العام نفقات العمليات المالية

النفقات غير المتوقعة.

تصنيف إداري حسب توزيعات الاعتمادات المالية على الوزارات والمؤسسات العمومية.

تصنيف وظيفي حسب القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف المحددة في الميزانية.

ه - تحديث مسار التنفيذ والرقابة على عمليات الميزانية

تضمن مشروع عصنة النظام الميزانياتي إعادة هيكلة الإجراءات الإدارية المرتبطة بمسار تنفيذ عمليات الميزانية، وهو القسم الذي أوكل إلى مكتب الاستشارات الفرنسي GIP-ADTETEF بمراعاة إعداداته بما يتلاءم وميزانية البرامج المرتكزة على النتائج بهدف الوصول إلى وضع إطار ينظم مسار تنفيذ عمليات الميزانية والرقابة عليها بصورة مبسطة.

ورغم صدور القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية نجد أن هذا الجزء من الإصلاحات لا يزال قيد التصميم، حيث أن المادة 82 من هذا القانون نصت على أن شروط تسجيل البرامج وكيفيات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية تحدد عن طريق التنظيم، ذلك أنه يجب أن يرتبط بإصلاح نظام المحاسبة العمومية الذي لم يصدر بعد إطاره التنظيمي بالإضافة على عدم وضع الإطار التصوري لإصلاح نظام الرقابة.

و - تعزيز وظيفة الإرشاد الاقتصادي لوزارة المالية

وذلك من خلال رفع قدرات تقييم ومراقبة تكاليف الاستثمارات والسياسات والبرامج التي على أساسها تحدد اعتمادات مختلف الوزارات.

ثانيا: إصلاح النظام المعلوماتي والإعلام الآلي

يهدف هذا الجزء من الإصلاحات على تطوير نظام التسيير المعلوماتي الميزانياتي بما يسمح لكافة الأعوان المرتبطين بمسار الميزانية بتبادل المعطيات والحصول بصفة آنية على جداول الميزانية والنفقات على كل المستويات المركزية الجهوية والولائية، وهو ما يساهم في متابعة تنفيذ الميزانية خلال كل مراحلها وتسريع وتسهيل وتيرة معالجة عمليات النفقات.

كما يتضمن هذا المحور وضع نظام مدمج لعملية التسيير الميزانياتي ، SIGB ، والذي يشمل برامج إدارة الميزانية والخزينة، بما في ذلك:

- التسيير والرقابة الجيد لمخصصات الميزانية

- التأكد من صحة تنفيذ العمليات المالية والتوقعات الالكترونية

- إدارة وسائل الدفع الآلية واليدوية

- تسهيل عملية اعتماد محاسبة الاستحقاق

- مراقبة مستويات الإنفاق والنتائج ومقارنتها مع ما هو مخطط. (عبدوس، 2021، الصفحات 355,357)

الفرع الثاني: أهداف المشروع

إن سعي الحكومة الجزائرية إلى إحداث تغييرات شاملة في النظام الميزاني الحالي، والانتقال من مفهوم ميزانية الوسائل إلى ميزانية الأداء والبرامج إنما هو من أجل تحقيق جملة من الأهداف، تتمثل فيما يلي:

أ- خلق ثقافة قائمة على النتائج من خلال توجيه الميزانية نحو تحقيق الأهداف التي تسعى إليها السياسة المالية للدولة،

ب- إضفاء المزيد من الشفافية على الميزانية العامة للدولة من خلال إحداث تحسين نوعي في كيفية تقديمها ونشرها، مما يجعل منها انعكاسا للسياسة المالية، ويسمح بتوضيح ومعرفة السياسة الاقتصادية والاجتماعية المتبعة،

ت- تحسين أداء الخدمة العمومية، عن طريق تحديد الأهداف وتقييم النتائج،

ث- تحسين نوعية التنبؤات في ميدان السياسة المالية بصفة عامة والنفقات العامة بصفة خاصة، عن طريق وضع ميزانية متعددة السنوات قائمة على إطار إنفاقي للمدى المتوسط،

ج- تسهيل اختيار الاستراتيجيات الوطنية، من خلال توفير معلومات وتحليل ذات نوعية عالية

ح- تقوية متابعة تنفيذ الميزانية وفعالية تطبيق السياسة المالية والاقتصادية من خلال استعمال نظام المعلومات،

خ- إن تبسيط الإجراءات وإضفاء الشفافية على الميزانية يسهل عملية المراقبة القبلية والبعدي للنفقات

د- إن عملية تقييم التسيير القائمة على النتائج تدفع المسؤولين والمسيرين إلى تحمل مسؤولياتهم،

ذ- إن إضفاء الشفافية على تسيير الموارد المالية يسمح بتقييم نوعية الحكم الراشد

ر- إن تحديد البرامج وفق الأولويات والاستراتيجيات يسمح بالاستعمال العقلاني للموارد المالية وبطريقة أكثر فعالية، ويجعل من الميزانية أداة في خدمة المواطنين وترد على انشغالهم،

ز - إن عصرنة الميزانية العامة على هذا النحو يسمح للسلطة التشريعية بممارسة صلاحياتها على النحو الذي يمكنها من مناقشة الاختيارات والأولويات الإستراتيجية للدولة، ومراقبة مدى التزام الحكومة بتنفيذ برامجها، وتحقيق الأهداف المنتظرة منها، ومن ثم يكون دور البرلمان أكثر فعالية من حيث الترخيص للاعتمادات، ومن حيث مراقبة تنفيذها.

س- إن إعطاء حرية أكبر للمسيرين تسمح بتسخير كامل كفاءاتهم وقدراتهم على النحو الذي يسمح بتحقيق الأهداف التي تم التفاوض عليها،

ش- إن جعل الميزانية العامة مرآة عاكسة للإستراتيجية العامة للدولة يسمح للبرلمان بالتصويت على البرامج وعلى الأهداف، بدلا من التصويت على الاعتمادات فقط. (سلامي، 2012 ، الصفحات 161-162)

المطلب الثالث : صعوبات تطبيق المشروع و شروط نجاحه

الفرع الأول: صعوبات التطبيق

إن تطبيق الإصلاحات قد يواجه كما من العراقيل والصعوبات والإصلاح الميزانياتي كواحد من أهم الإصلاحات الإقتصادية يواجه مجموعة من العراقيل منها ما يلي:

- نقص التنسيق بين مجموع المكونات الناجمة عن إنشاء نظام ميزانياتي ذو تعددية سنوية، فبدون تنسيق تكون الأعمال الخاصة بكل مكون غير متوافقة، ولا يبدو عليها أي إتحاد أي غير موحدة، إلا أنه وبأمر من CRC SOGEMA* تم إنشاء بناء أو تركيب لتسيير المشروع في سبتمبر 2006 على مستوى وزارة المالية لضمان تطبيق سيرورة الإصلاح ؛

- ضعف القيادة والتسيير في بعض الوزارات فيما يخص تطبيق الإصلاح، فتعيين وتكوين فرق المشروع تعتبر عوامل مفتاحية في الإقحام الفعال للوزارات الإنفاقية الأخرى؛

- قلة مشاركة إطارات المديرية العامة للميزانية في الدورات التكوينية المثبتة في إطار التجربة؛

- اتصال غير كافي فيما يخص تقدم الإصلاح الميزانياتي والنتائج المنتظرة على كل مستويات الإدارة العمومية ؛

- مقدمة لفلسفة تسييرية تتمحور حول النتائج تمثل مصدر حيرة عند المسيرين لعدة أسباب(مظاهر تسليم الحسابات وتقييم النتائج)؛

- مقدمة إصلاح موازناتي هامة والتي يجب أن لا تشوش العمليات الجارية، كذلك الموظفون مجبرون على العمل أكثر خلال فترة معينة ، للوصول إلى النتائج المنتظرة ،وهذا ما لا يعد مقبولا من طرف الجميع.

- تأثير ضعيف لإستراتيجية التكوين الموجهة إلى العمال، وضرورة وجود إستراتيجية تكوين مرضية لاستقبال احتياجات التكوين لأجل قصير وما يخص عدد هام من المسيرين حوالي (3800)؛

ومن هنا يبدو أنه من الضروري على الوزارات وضع أو إيجاد إستراتيجية تطبيق تدمج كل الإشكاليات الملتزمة خلال التجربة والتي تأخذ بعين الإعتبار أيضا القدرات والصفات التي يجب إعادة بعثها لدى الموظفين؛

- عدم وجود نظام محاسبي متطور ومتناسب لتطبيق الاتجاهات الحديثة للميزانية؛

- عدم التناسق والملائمة في بعض التنظيمات الإدارية الحكومية؛

- ندرة الخبراء والكفاءات اللازمة من الموظفين لتطبيق التحديث؛

- غياب الوعي الكافي بين مختلف الإدارات الحكومية بأهمية الميزانية؛

- بقاء أو قصور تطور الوسائل العلمية والتكنولوجية في الأجهزة الحكومية لتسهيل استخدام أنظمة الميزانية الحديثة. (مسعي، 2020 ، صفحة 77).

الفرع الثاني: شروط نجاح الإصلاح الميزانياتي في الجزائر

أولاً: إصلاح الإدارة العمومية

يعتبر إصلاح الإدارة العمومية لتحقيق إصلاح النظام الميزانياتي، وذلك من أجل تكييف الإدارة مع الإجراءات والأساليب الجديدة التي يحملها النظام الجديد ، لأنه لا يمكن الحديث عن نجاح أو فشل النظام الجديد في ظل إدارة غير قادرة أو متفهمة أو متمكنة من عناصر هذا النظام ، وفي هذا السياق نتطرق لثلاث محاور لإصلاح الإدارة العمومية:

أ - إصلاح الإدارة العمومية المكلفة بالميزانية العامة:

تعتبر وزارة المالية المسؤول الأول والرئيسي عن مختلف مراحل وإجراءات الميزانية العامة لذلك يعتبر تكييف وتحديث وظائف ومهام وزارة المالية مع العناصر الجديدة التي يحملها الإصلاح الميزانياتي محورا أساسيا في إصلاح الإدارة العمومية.

وبالنسبة للجزائر ظل المرسوم التنفيذي رقم 55-295 الصادر في 15 فيفري 1995 المنظم والمحدد لتنظيم هيكل وزارة المالية ووظائفها ومهامها قائما إلى أن ألغي بالمرسوم التنفيذي رقم 364-07 الصادر في 28 نوفمبر 2007 ليتم بذلك تحديث وتعديل وظائف ومهام وزارة المالية وفق المتطلبات الجديدة.

ب - إصلاح الإدارة العمومية:

يشمل إصلاح الإدارة العمومية في هذا المجال توسيع مهامها وصلاحياتها بما يمكنها من التكييف مع العناصر الجديدة للإصلاح الميزانياتي ، وبمس هذا الإصلاح مختلف الهيئات والإدارات العمومية.

ج - تخصيص خلايا إدارية لمتابعة أعمال الإصلاح:

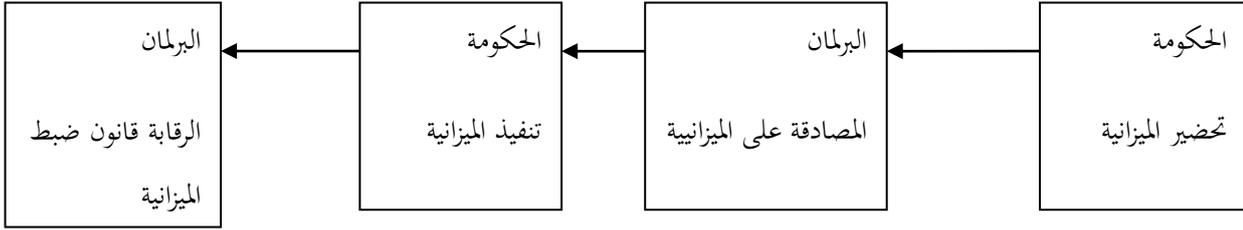
تم في هذا الإطار خلق لجان مختصة في عملية متابعة الإصلاح الميزانياتي على مستوى وزارة المالية وعلى مستوى الوزارات الأخرى والهيئات العمومية توكل لها مهمة متابعة تحقيق العناصر المكونة للإصلاح على مستوى إدارتها (وزارة أو هيئة عمومية).

ثانياً: تحسين العلاقة بين البرلمان والحكومة

تمثل الحكومة محور السلطة التنفيذية بينما يمثل البرلمان محور السلطة التشريعية ، لذلك يعتبر توطيد وتحسين العلاقة ما بين هذين المحورين شرطا أساسيا لنجاح إصلاح النظام الميزانياتي.

فالميزانية تمر خلال مختلف مراحلها بعملية مد وجزر بين الحكومة والبرلمان والتي نوضحها في الشكل التالي:

الشكل رقم 1: علاقة البرلمان والحكومة بالميزانية



لهذا لا بد أن تكون العلاقة ما بين الحكومة والبرلمان واضحة المعالم ومحددة المهام والوظائف فالحكومة تسعى للاستجابة لاحتياجات الشعب بينما يسعى البرلمان لبيان مدى هذه الاستجابة.

ثالثا: تكوين العمال والمسيرين

يمثل العنصر البشري عاملا أساسيا في نجاح الإصلاح، فلا يمكننا تصور تحقيق ونجاح الإصلاح، إذا كان العنصر المسير لهذا الإصلاح غير مؤهل لهذا فان عملية تكوين العمال والمسيرين في مجال الإصلاح الميزانياتي تمكنهم من التكيف مع العناصر الجديدة وتضمن الإستعمال الأمثل لها من طرف هؤلاء المسيرين.

رابعا: التطبيق التدريجي لمحاور الإصلاح

يعتبر التمشي التدريجي في تطبيق محاور النظام الميزانياتي الجديد عاملا مهما لنجاح هذا النظام لدى يوصى بأن يتم تحقيق مختلف محاور الإصلاح على محاور تدريجية متتابعة لتتمكن كل الإدارة والمسيرين من التأقلم وحسن تطبيق هذه المحاور بما يخدم إستراتيجية الإصلاح وليس العكس، ولهذا اعتمدت الجزائر رزمانة طويلة المدى لإرساء مختلف عناصر الإصلاح الميزانياتي بشكل تدريجي.

خامسا: توفير وسائل الإعلام الآلي والاتصال في مجال الإصلاح الميزانياتي

تمثل وسائل الإعلام الآلي والاتصال محركا قويا لدفع وإرساء الإصلاح الميزانياتي سواء لدى مختلف أجهزة الدولة أو المواطن العادي، فتوفر المعلومة حول عناصر الإصلاح يسهل عملية إدراك وتفهم هذه العناصر وبالتالي سهولة تطبيقها.

سادسا: استعمال التكنولوجيا والوسائل الحديثة

تمكن التكنولوجيا من إجراء العمليات المتعلقة بالإصلاح في الوقت المحدد لها وبسهولة وبأقل تكاليف، كما تتضمن كفاءة عالية فيها، لأن توفر الأجهزة الإدارية على الأدوات والوسائل التكنولوجية المتطورة يسهل نقل المعلومة وتنسيق المعلومات والإجراءات بينها.

وفي هذا السياق تحاول الجزائر اعتماد نظام معلومات (SIGBUD) لتسيير النفقة العمومية بأكثر كفاءة ممكنة.

سابعاً: الإستفادة من التجارب الدولية السابقة

تتطلب عملية الإصلاح قبل تنفيذها الإطلاع على التجارب الدولية السابقة في هذا المجال مع مراعاة خصوصيات النظام الميزانياتي ، فهو ما يمكن من الإستفادة من هذه التجارب بما يخدم مصلحة تطبيق الإصلاح. (فاطمة، 2011/2010، الصفحات 151-153).

خاتمة الفصل

من خلال ما تعرضنا له في هذا الفصل يتضح لنا جليا أن مشروع تحديث النظام الميزاني في الجزائر يعتبر خطوة مهمة في سبيل تحقيق الرشادة والكفاءة في تسيير المال العام، لأن هذا الإصلاح يؤدي إلى الانتقال من التسيير القائم وفق الوسائل إلى التسيير القائم وفق النتائج ذلك من خلال تخصيص النفقات العامة في برامج ومهام واضحة وذات أهداف معينة وقياس مدى تحقق هذه الأهداف باستعمال مؤشرات الأداء، هذا ما يمكن من المتابعة الجيدة والدائمة للأهداف، كما يركز الإصلاح على التخطيط المتوسط المدى كإطار للميزانية من أجل ربطها بأهداف الاقتصاد الكلي. وقد تبنت الجزائر هذا الإصلاح من خلال إرساء عناصر أساسية تمثلت في: الإطار المتعدد السنوات للميزانية، التسيير القائم وفق النتائج عرض جديد للميزانية ووثائقها وإضفاء تعديلات على دورة الميزانية، إضافة إلى تكييف أطر تساهم في تحقيق الإصلاح تمثلت في: الإطار القانوني، الإطار المحاسبي نظام المعلومات وتعزيز المسؤوليات.

كما تجدر الإشارة الواضحة بأن نجاح هذا الإصلاح لا يمكن الحكم عليه حاليا كونه لا زال مشروعا قيد التنفيذ، إلا أنه لا بد من توفر بعض الشروط الضرورية التي تساهم بشكل كبير في إنجاحه، ومن بينها الاستفادة من التجارب السابقة وعصرنة الإدارة العمومية وتوفير الوسائل الحديثة في مجال الإعلام والاتصال، إضافة إلى تأهيل العامل البشري في هذا المجال.

الفصل الثاني

تمهيد

في ظل سعي الدول إلى تطوير الأنظمة التسييرية لتتماشى مع التطورات الحاصلة في جميع الميادين بما فيها الإقتصادية خاصة في ظل الإنهيارات المالية والأزمات العالمية، وكنتيجة مباشرة لضعف آليات تطبيق وتحقيق الشفافية والمسؤولية وغياب الفاعلية والكفاءة تم إدخال أساليب ومفاهيم جديدة تطور من خلالها طريقة إدارة القطاعات العامة والخاصة في الدولة، والتي لعل من أهمها الحوكمة التي أحدثت مفهوما ثورة كبيرة في الميدان الأكاديمي والتطبيقي نظرا للتغيرات المستمرة في نظرياته وتطبيقاته خاصة لإرتباطه وشموله لشتى المجالات من إقتصادية، سياسية، إجتماعية وإدارية، فهي حصيلة لتفاعل الحكومة مع القطاع الخاص والمجتمع العام وهو ما لايمكن تحقيقه في الأنظمة المالية الكلاسيكية.

وهذا ما دفع بالجزائر إلى الإستجابة والخضوع لمتطلبات العصر وتبني الحوكمة في نظامها عبر تقديمها لبرنامج إصلاحات لأنظمتها المالية العامة التي من ضمنها إصلاح النظام الميزانياتي الذي باشرت أولى خطواته بإصدار القانون 15/18 في 2 سبتمبر 2018 والذي دخل حيز التنفيذ عام 2023.

وبناء على هذا يمكن تقسيم الفصل الثاني إلى:

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للحكومة

المبحث الثاني: واقع الحوكمة في الجزائر

المبحث الثالث: الحوكمة وفق القانون 15/18

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للحكومة

لقد فتح مصطلح الحكومة مجالاً فكرياً جديداً سمح بمناقشة دور الحكومة في تفاصيله مع القضايا العامة فهو يعبر على ذلك التغيير الذي طرأ على دور الدولة و كيف أنها فاعل رئيسي هام في التنمية في ظل الحكومة، فمصطلح الحكومة العامة هو مفهوم تنظيمي وجد لتوجيه الميزانية العامة كرد فعل على التفاعل الرسمي و الغير رسمي بين الحكومة و القطاع الخاص و المجتمع المدني في رسم السياسات العامة و تطويرها .

المطلب الأول: مفهوم الحكومة (نشأتها، تعريفها، الأطراف الفاعلة فيها، أهداف)

الفرع الأول: نشأة الحكومة وتطورها التاريخي

إن مفهوم الحكومة بشكل عام تشير إلى الطريقة التي يدار بها كيان إجتماعي ما، مهما كانت طبيعة هذا الكيان سواء كان دولة، أو ولاية، أو، أو شركة، أو مؤسسة، أو جمعية، وبالتالي فمصطلح الحكومة ينطبق على مختلف مستويات القطاع سواء الوطنية، أو الإقليمية، أو المحلية، وكذلك على القطاع الخاص والجمعيات الأهلية، ويمكن تقسيم مستويات الحكومة إلى:

*المستوى العام للحكومة: وهو متعلق بكيفية إدارة الشأن العام للمجتمع.

*المستوى الخاص للحكومة: ويتعلق بكيفية إدارة الشركات.

*مستوى المجتمع المدني: والمتعلق بكيفية تصرف أفراد المجتمع في القطاعين العام والخاص. (توق، 2014، صفحة 46)

مع اضطراب البيئة الاقتصادية العالمية التي إلتقى فيها معدلات تضخم مرتفعة مع الركود وإرتفاع معدلات البطالة تأكد دون ريب فشل أساليب الحكم حول العالم (العيسوي، 2007) وكذلك تأكدت الحاجة إلى أسلوب حكم جديد بعدما تبين أن مفهوم الحكومة غير كاف للتعبير عن الأسلوب الصحيح للحكم، حيث إرتأى مشاركة الأطراف المجتمعية الأخرى والمتمثلة في الأحزاب والجمعيات ومنظمات المجتمع المدني ونقابات القطاع الخاص... إلخ في عملية إتخاذ القرار، فبرزت الحكومة كخلاصة للتفاعل الطبيعي لجملة من التطورات الاقتصادية والسياسية والإجتماعية والثقافية والإيديولوجية التي شكلت اللبنة الأولى لهذا المصطلح.

نشأ مفهوم الحكومة بعد ظهور نظرية الوكالة وما تضمنته من تعارض مصالح الإدارة وأصحاب المصالح بصفة عامة، في عام 1932 أول من تناول موضوع فصل الملكية عن الإدارة وقد كانت شركة Berie and Means عبر دراسة نشرتها في الولايات المتحدة اعتبرت هي البذرة التي ألقى الضوء على نوع المشاكل التي يمكن أن تحصل عندما يتم الفصل بين ملكية الشركة عن إدارتها والرقابة عليها، وهذا ما أدى إلى زيادة الإهتمام بإيجاد قوانين وقواعد تنظم العلاقات بين الأطراف في المؤسسات وبالإهتمام بمفهوم الحكومة، وفي عام 1976 قام كل من Meckling و Jeanson، وإبراز أهميتها في الحد والتقليل من المشاكل التي تنشأ من فصل الملكية عن الإدارة، وتوصلت نتائجهم إلى أن التطبيق السليم للقوانين واللوائح التي

تضمن الشفافية ومراعاة حقوق المستفيدين تسهم في الحد من فساد الأداء الإداري وتضارب المصالح وقدما تعريف لنظرية الوكالة (:نحن نعرف نظرية الوكالة كعلاقة بموجبها يلجأ الشخص الرئيسي صاحب راسالمال لخدمات شخص آخر العامل لكي يقوم بدله ببعض المهام، هذه المهمة (العلاقة) تستوجب نيابته في السلطة). (وهي، 2015، صفحة 3).

نموذج الحوكمة وعلاقته بالسياسة، والذي يعتبر أن الحوكمة John Carver وفي عام 1990 قدم منظومة متكاملة مكونة من مجموعة مبادئ ومفاهيم مترابطة، واعتبره كثير من الباحثين في ذلك الوقت النظرية الوحيدة المثلى على المستوى العالمي، ثم بعد ذلك ظهرت الحركة الثانية، وتأسلت مفاهيم الليبرالية الجديدة اعتمادا على تحفيز المنظمات وتحريكها من الداخل وإستبدال بعض الخدمات الحكومية بخليط من الموردين والمشتريين من أجل تحقيق أعلى هامش من خلال زيادة الكفاءة وتحويل الحكومات إلى مؤسسات. واستمر التطور وصولا إلى الحركة الثالثة التي سعت إلى إرساء الديمقراطية على الصعيد الدولي، وظهرت ثورة المعلومات وازداد معها التركيز على وفرة المعلومات ودقتها وشمولها، وتزايد الإهتمام بهذا المفهوم وانتقل إلى مرحلة جديدة وهي مرحلة البحث عن العلاقة بين السياسة والنظم المنافسة.

سنة 1998 أصدر البنك الدولي تقريرا تحت عنوان:- إفريقيا جنوب الصحراء: من الأزمة إلى النمو المستدام- تم طرح مصطلح الحوكمة للمرة الأولى خلال الحديث عن إعادة هيكلة الديون وسبل تحقيق التنمية المستدامة ورفع معدلات النمو الإقتصادي وزيادة الناتج المحلي الإجمالي ومحاربة كل صور الفساد في دول إفريقيا جنوب الصحراء ، حيث أوعز البنك الدولي وقتها أزمة النمو والديون إلى أسلوب الحكم من خلال الربط بين كفاءة الإدارة الحكومية ومعدلات التنمية الإقتصادية، مما جعل مفهوم الحوكمة مرتبط بالأداء السياسي للحكومة أكثر من غيره، ثم شاع إستخدام الحوكمة بشكل أوسع باعتبارها منهجية الوصول لأعلى درجات الرفاهية خاصة في الدول النامية نتيجة لعجز القطاع الحكومي عن تحقيق التنمية الشاملة لوحده دون أطراف مجتمعية أخرى للعمل كشركاء لإدارة شؤون الدولة.

على إثر أزمة القروض عالية المخاطر مقابل رهون العقارية في الولايات المتحدة الأمريكية، وإرتفاع أسعار الفائدة المتغيرة على القروض العقارية الرديئة التي بدأت منتصف عام 2007 وما نجم عنها من إضطرابات مالية حتى وصلت لآخر نتائجه في عام 2008، وهذا ما أدى إلى ضرورة إعادة النظر في القواعد الأساسية التي يتركز عليها الحكم الرشيد في العالم بأسره، بحيث لا يمكن ضمان تحقيق العدالة الإجتماعية وإستدامة الإستقرار المجتمعي إلا من خلال أخلاقة العمل الإقتصادي، والتي يأتي من ضمن أولياتها وضع حد فاصل بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة والتي تعد أمرا أساسيا للحد من إستثناء الفساد الذي هو بالأصل ناجم عن شخصنة الشأن العام، وهو ما يؤكد وجود علاقة عكسية ما بين مستوى فعالية الحكم ودرجة خطورة الفساد، وفي ضمن هذا السياق أشارت كل الجهود المبذولة من أجل التنمية إلى أهمية الحكم الراشد باعتباره هدف وفي نفس الوقت وسيلة لتحقيق التنمية ومحاربة الفساد وبعد الفساد ظاهرة شديدة الإنتشار على المستوى العام بجذور متأصلة يصعب مجاهاها أو التخلص منها، ويقدم صندوق النقد الدولي ملخص لمفهوم الفساد كالتالي: "علاقة الأيدي الطويلة الممتدة التي تهدف إلى

الحصول على الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد أو مجموعة ذات علاقة بين أفراد ذات مصالح مشتركة" ، هذا أدى إلى إرتفاع نمو الدين العام وفشل برامج الإصلاح الإقتصادي. (مسعودي ع.، 2018، صفحة 5 و6).

الفرع الثاني: تعريف الحوكمة والأطراف الفاعلة فيها

أولاً: تعريف الحوكمة

أ- تعريف البنك العالمي: "هي الكيفية التي بواسطتها يتم ممارسة السلطة في إدارة الموارد الإقتصادية والإجتماعية لبلد ما من أجل تحقيق التنمية". (عبدوس، 2021، صفحة 347).

- نلاحظ أن هذا التعريف قد ركز على الجوانب الإقتصادية والإدارية، أي أنه يهتم أكثر بالقطاع العمومي وسبل تطويره والحد من الفساد فيه ولهذا قام بوضع قواعد الشفافية والمساءلة ، وأيضاً وضع مجموعة من المعايير لضمان نجاح تطبيق الحوكمة، وهي: الإطار القانوني، الشفافية، القدرة على التنبؤ، الكفاءة، والمساءلة، وهذا بهدف تحقيق الإدارة الرشيدة لمنظومة التنمية الإقتصادية والإجتماعية.

ب- تعريف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية: "هي العملية التي يتم من خلالها اتخاذ القرارات وتنفيذها وإدارة الشؤون والموارد العامة".

- نلاحظ أن هذا المفهوم يعني بصفة عامة ممارسة السلطة أو السيطرة، مع غياب إهتمام المنظمة بالديمقراطية وحقوق الأفراد، وهذا لأن المصطلحات الخاصة بمفاهيم الديمقراطية والحرية أصبحت مسلمات في الدول الأعضاء خاصة، وحسب رأيها فإن دور الحوكمة يبرز في الإستجابة للتغيرات الجذرية لمجتمعات وإقتصاديات الدول الأعضاء.

ج- تعريف مؤسسة التمويل الدولية: "هي النظام الذي يتم من خلاله إدارة الشركات والتحكم في أعمالها بما يساهم في العمل بكفاءة، تخفيف المخاطر والحماية من سوء التسيير".

- نرى أن تصور مؤسسة التمويل للحوكمة ينحصر فقط في القطاع الخاص وكيفية إدارة الأمور فيه بإتبار أن هته المؤسسة يركز عملها على هذا النوع من القطاعات خاصة في الدول النامية التي تحتاج لدفع عجلة التنمية بما عبر خلق فرص الإستثمار.

د- تعريف الحوكمة لدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: "هي ممارسة السلطة الإقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة وتسيير شؤون الدولة على كافة المستويات".

- ونرى أن هذا التعريف قد منح لكل مستوى في الدولة حق وواجب، حيث أنه يتضمن الآليات والعمليات والمؤسسات التي يتمكن المواطنون من خلالها التعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم وأداء واجباتهم والتفاوض حول إختلافاتهم. (مسعودي ع.، 2018، صفحة 8 و9).

- ما يمكن ملاحظته مما سبق أنه لا يوجد إتفاق تام أو تناسق في تحديد مفهوم للحكومة، فكل مؤسسة أو منظمة تنظر له بمنظور مختلف عن الأخرى وهو ما يسبب الإختلاف في التعاريف وتحديد المبادئ والمعايير الخاصة بها، ويمكن أن يعود سبب إختلاف التعاريف إلى إرتباطها بالعديد من المجالات مع وجود تداخل في الأمور التنظيمية والإقتصادية والمالية والإجتماعية لمستويات تطبيق الحكومة.

- يمكننا القول أن الحكومة بشكل عام هي: *إدارة الشؤون والموارد بصورة رشيدة خالية من الممارسات التعسفية والفساد بما يضمن تحقيق الفعالية والكفاءة والشفافية في التسيير.

* الحوكمة في القطاع العام:

تعريف 1: هي الآليات التي من خلالها تحاول وحدات القطاع العام تحقيق التنمية المحلية المستدامة عن طريق إشراك ومشاركة مختلف الأطراف الفاعلة في عملية إتخاذ القرار وكذا ترشيد إدارة الشؤون العامة وتنمية الموارد.

تعريف 2: هي مجموعة من القواعد والقوانين والتشريعات والتنظيمات التي يسعى من خلالها القطاع العام لتحقيق الكفاءة والفعالية والشفافية في الأداء بما يلبي إحتياجات المجتمع ويضمن حسن إستغلال الموارد المتاحة. (بوسليماني وضريني، 2019، صفحة 11).

ثانيا: الأطراف الفاعلة في الحوكمة

- الحوكمة عبارة عن نظام يحتاج لتفعيله إلى ثلاث قطاعات، هي:

* 1. الدولة: والمقصود بها السلطات الثلاث: السلطة التنفيذية، التشريعية، والقضائية.

* 2. المجتمع المدني: بالمفهوم الواسع، والذي يضم الأحزاب السياسية، المنظمات الغير حكومية، الإتحادات المهنية، النقابات ووسائل الإعلام.

* 3. قطاع الأعمال: ويظم كافة منظمات الأعمال التي تهدف للربح مهما كانت ملكية رأس مالها.

- وتشير الحوكمة للتعبير عن العلاقة الديناميكية المعقدة بين الدولة والحكومة والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني. وتمثل الدولة الطرف الأساسي في هذه العلاقة، كلما كانت هذه العلاقة إيجابية يسود الإنسجام بين الدولة والمجتمع وينتج عنها تنمية شاملة، أما إذا تم تمهيش المجتمع المدني أو التضييق على القطاع الخاص فيكون هناك إضطراب في الأوضاع العامة مما ينعكس سلبا على التنمية. (محمد طلعت، 2007، صفحة 35).

الفرع الثالث: أهداف حوكمة الميزانية العامة

أكثر من أي وقت، تزايد الاعتراف بأن حوكمة القطاع العام بشقها المتعلق بحوكمة المالية العامة أمر حاسم في الوصول إلى ما تنص عليه الحوكمة من شفافية، مشاركة ومساءلة، ومنه تحقيق أهداف السياسات العامة خاصة منها الإنمائية.

وبما أن الميزانية هي عقد بين المواطنين والدولة يحدد كيفية زيادة الموارد وتخصيصها لتقديم الخدمات العامة، فقد سعت المنظمات والهيئات الدولية في صورة لجنة حوكمة القطاع العام ومنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية وعلى نطاق أوسع مختصو الميزانيات الدولية على وضع مجموعة ممارسات ومبادئ تقدم توجيهات واضحة لتطوير وتنفيذ وتحسين أنظمة الميزانية لمواجهة التحديات المستقبلية بهدف توفير أداة مرجعية مفيدة لصانعي القرار في الدول والجهات الفاعلة واستخدامها بحكمة لتحسين حياة المواطن ومن ثم تحقيق حوكمة الميزانية العامة، والتي تعرف على أنها: "مجموعة العمليات والقوانين والهيكل ووحدات القطاع العام التي يعتمد عليها نظام الميزانية العامة لتلبية الأهداف المسطرة في الميزانية بطريقة فعالة ومستدامة". (مسعودي، وآخرون، 2016، صفحة 9).

ولتحديد أهداف حوكمة الميزانية العامة يستلزم علينا تحديد أهداف حوكمة القطاع العام الذي وبصورة متداخلة هو نفسه أهداف حوكمة الميزانية العامة، حيث تعتبر الدائرة الحكومية ذات حوكمة جيدة إذا إمتلكت الأطر التشريعية والتنظيمية والإجرائية (التشريعات، الهياكل التنظيمية، العمليات، الأنظمة...) التي تمكنها من:

الأداء الجيد: إدارة البرامج وتقديم الخدمات بكفاءة وفعالية.

المطابقة: إتخاذ القرارات والإجراءات الإدارية وفقا للتشريعات النافذة بحيث تلي توقعات الأطراف ذات العلاقة من شفافية ونزاهة ومساءلة. وكذا تعزيز ثقة المواطنين بالدولة ومؤسساتها من خلال تحقيق الأهداف التالية:

-زيادة نسبة رضا المواطن عن الخدمات التي يقدمها القطاع العام.

-تحقيق مبدأ المساءلة للدوائر الحكومية وموظفيها والإلتزام بالقوانين والأنظمة.

-تحقيق مبدأ العدالة والشفافية في إستخدام السلطة وإدارة المال العام وموارد الدولة، والحد من إستغلال السلطة.

-تحقيق التكافؤ بين المواطنين.

-رفع مستوى قدرات الدوائر الحكومية من خلال تعزيز وتطوير الأداء المؤسسي عن طريق المتابعة والتقييم بشكل مستمر.

-إنشاء أنظمة فعالة لإدارة مخاطر العمل المؤسسي وتخفيف آثار المخاطر والأزمات المالية. (بوسليمان وضريفي، 2019، صفحة 17 و18).

المطلب الثاني: مبادئ وركائز حوكمة الميزانية العامة

الفرع الأول: مبادئ حوكمة الميزانية العامة:

يتضح أن مفهوم الحوكمة يدور حول وضع الضوابط التي تضمن حسن الإدارة والتسيير بما يحافظ على مصالح الأطراف ذات الصلة وتفعيل دورهم، ويمكن تحقيق ذلك من خلال الإستناد إلى جملة من المبادئ والمؤشرات التي بدورها تختلف باختلاف زاوية النظر للحوكمة والتعريف المقدم لها، إلا أنه رغم هذا الإختلاف تم الإتفاق على 3 مبادئ رئيسية، هي:

أولاً: المشاركة الفعالة: تهدف المشاركة إلى تجاوز الفجوة القائمة بين القيادة والجمهور، وإبداع أشكال هرمية لممارسة السلطة لا تقوم على مبدأ الإنابة والمشاركة الشكلية، بل على مشاركة الجماعة في صنع القرار وتنفيذه. وتقوم على أسس محددة منها:

- وجود دولة قانون ومؤسسات راسخة ومجتمع مدني ناضج.

- قبول فكرة المشاركة والاقتناع التام بأنها حق وليست منحة من الدولة.

- سيادة علاقة المشاركة في كافة المستويات بداية من صنع السياسات إلى تصميم البرامج وإتخاذ القرارات إلى تهيئة البيئة والتنفيذ.

ثانياً: الشفافية: يشير مفهوم الشفافية إلى حرية الوصول إلى المعلومات، وحرية الإفصاح عنها، وتتحقق عندما تترسخ حرية التعبير. لذا فإنها تحتاج إلى تشريعات تيسر حرية تداول المعلومات، وقضية حرية تداول المعلومات وحرية الوصول إليها تمثل بالفعل ركنا أساسيا للحوكمة.

ومن أهم المؤشرات التي تساعد في إعمال مبدأ الشفافية ما يلي:

- وجود تقارير دولية منتظمة عن أنشطة كل مؤسسات الدولة، ومصادر إعلام دقيقة وقاعدة بيانات.

- نشر ميزانية الحكومة والمؤسسات، ووضوح أسس إتخاذ القرار لدى صانعيه.

- سهولة الحصول على الإحصائيات عن مختلف الأنشطة في الحكومة والمؤسسات والشركات.

وجود آليات متعددة للتعبير عن الرأي بحرية.

ثالثاً: المساءلة: يشير مفهوم المساءلة إلى وجود طرق وأساليب مقننة تمكن من مساءلة كل شخص مسؤول ومراقبة أعماله في إدارة الشؤون العامة، مع إمكانية إقالته أو محاكمته إذا تجاوز أو أخل بالقوانين وثقة الناس، وتتحقق المساءلة بوجود أحكام قانونية وقضاء مستقل وعادل ومحاييد، وعلى هذا فمبدأ المساءلة يقوم على مبدأ آخر هو تفعيل دور القوانين فيمن يتعدى على حقوق الغير أو يرتكب مخالفات من أعلى هرم السلطة إلى قاعدته.

ولا تقتصر المساءلة على جانب العقاب فقط، بل أيضا على جانب التحفيز، وتنقسم ل:

أ- المساءلة الوظيفية: تنصب على طبيعة إستخدام الموارد المادية والبشرية المتاحة.

ب-المساءلة الإستراتيجية: تنصب على الآثار بعيدة المدى للقرار، وقدرته على تحسين جودة الحياة.

ومن أهم المؤشرات التي تحكم مبدأ المساءلة:

-تناسب حجم مسؤولية الفرد مع السلطة الممنوحة له، فبقدر الإلتزام تكون المحاسبة.

-وجود آليات لمعاقبة الأفراد وتطبيق آليات المساءلة على جميع العاملين.

-تناسب الجزاءات مع حجم المخالفة حسب المعايير القانونية الموضوعة للثواب والعقاب. (عبدالمعز الجمل، 2014، صفحة 18)

وإستنادا لهذه المبادئ الثلاث: المشاركة،المساءلة،والشفافية، قامت المؤسسات الدولية وعلى رأسها منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية بوضع 10 مبادئ خاصة بحوكمة الميزانية العامة، هي:

1- إدارة الميزانيات ضمن حدود سياسة مالية واضحة وموثوقة ويمكن التنبؤ بها:

وذلك من خلال الإلتزام بسياسة مالية سليمة ومستدامة، وتحديد إمكانية تحسين مصداقية هذا الإلتزام عن طريق إتباع قواعد وإرشادات واضحة وقابلة للتحقيق للتسهيل على المواطنين فهم وتتبع السياسة المالية للدولة، وكذا من خلال تكيف هذه السياسات مع موارد كل سنة مالية ومن ثم وضع ميزانية متعددة مبنية على النتائج.

-إحداث توافق بين الميزانية والأولويات الإستراتيجية متوسطة المدى بشكل وثيق:

ينص على أن يتم وضع الميزانية بما يتجاوزالدورة التقليدية إلى منظور متوسط المدى بالإعتماد على تنظيم وهيكله مخصصات الميزانية بحيث تعكس الأهداف الوطنية بشكل صحيح وتراعي إطار الإتفاق متوسط الأجل.

3- تطوير إطار الميزانية الإستثمارية لتلبية إحتياجات التنمية الوطنية بطريقة فعالة ومتناسكة:

يسمح إدراج خطط الإستثمار في عملية الميزانية بطريقة تمكن من التمييز بينها وبين الإنفاق الجاري باستعمالها في بناء تحليل للفجوات في القدرات الإقتصادية للدول ومعرفة إحتياجات تطوير البنية التحتية والأولويات القطاعية الإجتماعية.

كما يمكن إجراء تقييم للتكاليف والفوائد المرتبطة بالإستثمارات المتمثلة في البرامج التي تطلقها الدولة، ومدى ملائمة الموارد المالية وكيفية إستخدامها.ومن ثم تحديد مستويات أولية للمشاريع الإستثمارية.

4-ضمان الإنفتاح وتحقيق الشفافية وإمكانية الوصول إلى وثائق ومعلومات الميزانية:

يشدد هذا المبدأ على أهمية نشر تقارير الميزانية ذات الصلة بدورة الميزانية بشكل يسهل على المواطنين ومنظمات المجتمع المدني وأصحاب المصالح الوصول إليها، هذا من جهة، ومن جهة ثانية ولكون الوثائق المرتبطة بالميزانية غالبا ما تكون طويلة ومعقدة

فهناك حاجة ملحة للعمل على عرض وشرح الآثار المترتبة على تدابير الميزانية ولا سيما من خلال ما يسمى بميزانية المواطنين التي تعتبر كدليل مبسط يشرح الميزانية العامة للدولة.

5- ضمان وجود مناقشة شاملة وتشاركية وواقعية حول خيارات الميزانية: وذلك من خلال منح البرلمان ولجانه الفرصة للمشاركة في كل مرحلة من مراحل الميزانية سواء شكل مسبق أو لاحق، وتسهيل مناقشة بنود الميزانية.

6- تقديم تقارير عن المالية العامة بطريقة شاملة ودقيقة وموثوقة: بموجب هذا المبدأ يجب أن تتضمن وثائق الميزانية جميع النفقات والإيرادات الحكومية في وثيقة واحدة بما يحقق الإبلاغ الكامل والدقيق عن نفقات وإيرادات الدولة دون إغفال أي رقم - إلا المتعلقة بالأمن القومي كما ينص على مسك الحسابات التي توضح تأثير الأصول والخصوم المالية من خلال اعتماد أساس الإستهقاق أو توفير تقارير إضافية في حالة اعتماد الأساس النقدي.

7- تخطيط وإدارة ومراقبة وتنفيذ الميزانية:

ينص هذا المبدأ على ضرورة ممارسة رقابة آنية على مدار العام لكيفية صرف الإعتمادات وذلك من خلال التحديد الواضح للأدوار والصلاحيات والتفويضات ومنه تحديد المسؤوليات. ومن ثم إعداد تقارير عن تنفيذ الميزانية، حيث تلعب الرقابة دورا أساسيا لضمان شفافية إدارة الميزانية وكيفية تسيير الموارد المالية وتقييم جيد للأداء.

8- التأكد من كون تطبيق الأداء والتقييم وتعظيم الموارد من أهم الإجراءات المأخوذة بعين الاعتبار في الميزانية العامة:

يتم ذلك من خلال:

- مساعدة السلطة التشريعية (البرلمان) والمواطنين على ما يتم إنفاقه والخدمات العامة المقدمة فعلا، ومستويات الجودة والكفاءة التي تميز تقديم هذه الخدمات.

- العرض المنتظم لمعلومات الأداء لتسليط الضوء على تخصيصات الموارد المشار إليها في تقارير الميزانية.

- استخدام معلومات الأداء في تقيي النتائج مقابل الأهداف المحددة.

- ضمان توفير معلومات عالية الجودة، متسقة، كاملة، وقابلة للمقارنة لتسهيل إجراء مراجعة قائمة على الأدلة.

9- تحديد وتقييم وإدارة مخاطر الإستدامة والمخاطر المالية الأخرى بحكمة:

ويتم ذلك من خلال تطبيق آليات تعزز من مرونة المخططات في الميزانية وتخفف الأثر المحتمل للمخاطر المالية وبالتالي تعزيز التنمية المستقرة للمالية العامة، مع شرح هذه الآليات والإبلاغ عنها في إطار الميزانية السنوية وضرورة نشر تقرير عن الإستدامة بما يمكن من عرضها ومناقشتها نقاشا عاما وسياسيا في إطار الميزانية.

10- تعزيز جودة التوقعات التي تبنى عليها الميزانية ومختلف برامجها:

إن تنفيذ الميزانية من خلال تحقيق رقابة صارمة على الجودة تعتمد بشكل دقيق على التدقيق المستقل، ويتم تحقيق هذه النقطة من خلال الإستثمار في مهارات الموظفين وقدراتهم مع منحهم الصلاحيات اللازمة ودعم الجهاز الأعلى للرقابة في دوره في معالجة جوانب المساءلة مع السلطة بما في ذلك إصدار تقارير التدقيق الخاصة به وذات الصلة بدورة الميزانية في الوقت المناسب، وكذا التحقق من فاعلية تكلفة البرامج ومصداقية التنبؤات التي بنيت عليها الميزانية. (عبدوس، 2021، صفحة 351 و352).

الفرع الثاني: ركائز الحوكمة في القطاع العام

تتطلب الحوكمة في القطاع العام توافر مجموعة من الركائز الأساسية، فطبقاً للبرنامج الإنمائي للولايات المتحدة فإن الحوكمة تقوم على مايلي:

أولاً: المشاركة الفاعلة: وذلك من قبل المواطنين في إدارة شؤون مجتمعهم، مع توفر القوانين التي تضمن حرية تشكيل الأحزاب والجمعيات وكفالة حرية التعبير والإنتخاب. الحريات العامة بشكل إجمالي.

ثانياً: الشفافية: توفير المعلومات الصحيحة بدقة في مواقفها وتسهيل الإطلاع عليها.

ثالثاً: حكم القانون: بمعنى مرجعية القانون وسيادته على الجميع.

رابعاً: الفاعلية: تعني الإستخدام الأمثل للموارد، والقدرة على تنفيذ المشاريع على أساس العقلانية إستجابة للحاجات الإجتماعية.

خامساً: حسن الإستجابة: أي قدرة المؤسسات على خدمة المجتمع بالإستجابة السريعة لمطالبه وإحتياجاته المتزايدة والمتجددة.

سادساً: التوفيق: القدرة على التوسط والتحكم بين المصالح المتضاربة.

سابعاً: وجود نظام متكامل من المساءلة السياسية والإدارية للمسؤولين ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص.

ثامناً: الرقابة الإستراتيجية المنطلقة من المعطيات الثقافية والإجتماعية الهادفة إلى تحسين أوضاع الناس وتنمية المجتمع. (الحمش، 2004، صفحة 54).

المطلب الثالث: مراحل تطبيق الحوكمة وعوامل نجاحها

الفرع الأول: مراحل تطبيق الحوكمة

تعتبر الحوكمة في العديد من البلدان الحل المثالي لمواجهة الفساد الإداري، ومهدت الطريق لتعزيز دور الرقابة في القطاع العام وضمنت حقوق المساواة والمسائلة والاستقلالية أيضا، لكن لا يمكن تطبيق في الواقع مرة واحدة نظرا للمعوقات التي تواجهها، والتي نذكر منها:

- الرشوة والفساد: وتتحقق عندما يلجأ الموظف الحكومي إلى استخدام منصبه لاستغلال الموقف العام بهدف جني أرباح وفوائد خاصة، وفي حال إستمرار هذا سوف تضع أداة القياس ويتغلغل الفساد في القطاعات العامة، وكذلك يكون دليل على عدم فعالية مبدأ الرقابة.

-الإفتقار للشفافية: من ناحية تقديم المعلومات الصحيحة الدقيقة وتوفيرها بسهولة للمهتمين بها

-إختفاء الرقابة الإدارية: عدم تفعيل مبدأ الرقابة، للجانب المادي أو لإلتزام الموظفين بمسؤولياتهم. (بوسليمان وضريفي، 2019)

وبالتالي فإن مراحل تطبيقها يمكن أن تكون كالتالي:

أولاً: رفع مستوى الوعي

ويكون عبر نشر وتوضيح مفهوم الحوكمة وفوائدها لجميع الأطراف الفاعلة، وكذا تكريس الجهود لرفع مستوى الحوكمة في شتى القطاعات والقطاع العام خاصة عبر تثقيفهم حول كيفية تقييم ممارسات الحوكمة عند إتخاذ القرارات وتنفيذها وكيف تؤثر على الوضع العام.

ثانياً: وضع القوانين القومية

ما إن يبرز الوعي في الوسط العام والخاص حتى يصبح بالإمكان بدء عملية تحديد مبادئ السلوك المحلية التي تشكل قضية في ما يتعلق بالإمتثال، وغالبا ما يبدأ وضع القوانين القومية بالإعتماد على مبادئ منظمة التعاون والتنمية الإقتصادية لحوكمة المؤسسات كقاعدة يتم الإنطلاق منها، ومنها تستطيع الدول تطوير مجموعات مبادئها وقوانينها الخاصة التي تعالج الواقع المحلي، من خلال الجمع بين المنظمات الحكومية والخاصة والمجتمع المدني.

ثالثاً: مراقبة التطبيق

عندما يتم رسميا تبني قانون قومي للحوكمة، يجب توضيح مدى التقييد به، وتخصيص وقت وجهد ووسائل مادية وبشرية لمراقبة وتحديد مستوى الامثال والتطبيق الفعلي لهذه القوانين من قبل الأطراف المعنية.

رابعاً: التدريب على المسؤوليات الجديدة

بعد تحديد إطار للحوكمة وتوضيح طريقة سيرورتها، تقع مسؤوليات جديدة على المسؤولين حول كيفية أداء دورهم بطريقة فعالة خالية من الشوائب تجنباً للمساءلة والعقاب لهم. (بروش و دهيمي، 2012، صفحة 17).

الفرع الثاني: عوامل نجاح الحوكمة

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

أولاً: الإلتزام 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 النفقات أو الإيرادات، وكذا السماح بمشاركة جميع أطراف المجتمع في رسم السياسة المالية للدولة وتنفيذها، يساهم في التقليل من الفساد وهدر المال العام.

ثانياً: التخصيص الأمثل للموارد: يقصد به عملية توزيع الموارد المادية والبشرية بين الحاجات المختلفة بغرض تحقيق مستوى أعلى من الرفاهية لأفراد المجتمع.

ثالثاً: تحديد الأهداف بدقة: أي تحديد الأهداف طويلة ومتوسطة المدى للبرامج الحكومية بشكل دقيق وواضح، مع ضمان وجود تناسق، وعدم تعارض الأهداف.

رابعاً: كفاءة الجهاز الإداري: ويعنى به كفاءة أجهزة الدولة وحسن إدارتها، بإعتبار 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 إيراداتها.

خامساً: الرقابة على برامج الإنفاق العمومي: لتحقيق ذلك يجب توفر نظام محاسبة ونظام مراقبة فعال، يتم من خلاله التعرف على مستوى الإنفاق وكذا معدل تنفيذ كل عملية لتحقيق الأهداف المسطرة. (غزالي و بوعيشاوي، 2020، صفحة 18 و19).

المبحث الثاني: واقع الحوكمة في الجزائر

نظرا لكون النظام الميزانياتي الذي كان مطبق في الجزائر قبل سنة 2023 والمرتكز على القانون العضوي 17/84 يعتبر نظام تقليدي بإمتياز لا يستجيب لمتطلبات التسيير الحديث للمال العام، فتطبيقات حوكمة الميزانية العامة في الجزائر تعتبر محدودة محدودية النظام السائد.

ووفقا لتقرير مسح الميزانية المفتوحة (هو أداة بحث علمية مستقلة ومقارنة تستخدم المعايير المعترف بها عالميا لتقييم وصول الجمهور إلى معلومات الميزانية العامة، فرص مشاركة العامة في عملية الميزانية ودور مؤسسات الرقابة في تكريس المساءلة) الذي تنظمه شراكة الميزانيات العالمية والذي يدرس مدى تطبيق المبادئ العامة للحكومة المتمثلة في الشفافية والمشاركة والمساءلة في الأنظمة الميزانياتية للبلدان المشاركة في مسح الميزانية المفتوحة.

سنقوم بتحليل تطبيق هذه المبادئ الثلاثة الأساسية بالإضافة إلى تطبيقات المبادئ الأخرى لحوكمة الميزانية العامة في الجزائر.

المطلب الأول: دراسة تطبيق مبدأ الشفافية

يقيس مبدأ الشفافية مدى وصول الجمهور إلى المعلومات حول كيفية قيام الحكومات بإدارة الموارد العامة عن طريق تقييم مدى توفر المعلومات على الأنترنت، وتوفرها في الوقت المحدد ومدى توفر ثمان وثائق رئيسية مرفقة بالميزانية العامة.

وتعتبر الوثائق التي توفرها وزارة المالية في الجزائر غير كافية ولا تسمح بتوفير المعلومات الضرورية ما يحيد من إمكانية فهم ومناقشة مضمونها، هذا بالإضافة إلى عدم إنتاج وثائق ملحققة بالميزانية حسب ما نص عليه ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة (يتضمن مجموعة من المعايير التي ترصد مستوى جودة تقارير المالية العامة وبياناتها، والتي وضعت لتناسب شتى مستويات القدرات القطرية، وتغطي مخاطر المالية العامة التي استرشدت بها السياسات المالية وممارسات الإدارة)، وفيما يلي بعض النتائج والمؤشرات التي قدمها تقرير الميزانية المفتوحة التي تقيس المعلومات التي توفرها الجزائر في ميزانيتها العامة. (عبدوس، 2021، صفحة 358)

الجدول رقم 1 : مؤشر الميزانية المفتوحة خلال الفترة 2010-2019

السنة	2010	2012	2015	2017	2019
مؤشر الشفافية في الجزائر	01	13	19	03	02

أوضح تطور مؤشر الميزانية المفتوحة خلال الفترة 2010 إلى 2019 أن الشفافية في الميزانية العامة في الجزائر في انخفاض مستمر، فبعد أن سجلت 19 درجة من 100 في 2015 تراجعت إلى 3 من 100 في 2017 وإلى 2 من 100 في 2019، وهو ما يبين أن درجة الشفافية في مخرجات النظام الميزانياتي تكاد تكون منعدمة بسبب عدم توفير المعلومات اللازمة عن الميزانية وهذا راجع أساسا إلى أن النظام الميزانياتي المطبق حاليا في الجزائر أصبح يعرف تدهورا من سنة إلى أخرى ولم يعد يتناسب مع متطلبات تسيير المال العام بفعالية تمكن من إنتاج معلومات ذات مصداقية بكل شفافية. (مسعودي ع، 2018، صفحة 138).

ويتدعم ما سبق بالجدول التالي :

جدول رقم 2 : الذي يوضح الوثائق المرفقة بالميزانية العامة للدولة في الجزائر.

السنة	2010	2012	2015	2017	2019
البيان التمهيدي للميزانية	-	-	-	-	/
مشروع الميزانية العامة	-	o	o	-	-
الميزانية العامة الرسمية	o	o	o	o	o
ميزانية المواطنين	/	/	/	/	/
تقارير دورية	/	-	o	/	-
تقارير المراجعة نصف سنوية	-	-	/	-	-
تقرير نهاية السنة	-	-	/	-	/
تقرير المراجعة	-	-	/	-	-

— وثيقة منشورة في وقت متأخر أو غير منشورة (للاستخدام الداخلي فقط)

/ وثيقة غير معدة وغير متاحة

o وثيقة متاحة للجمهور

من خلال معطيات الجدول السابق يتضح أنه وفيما عدا الميزانية العامة الرسمية للدولة المنشورة بشكل دائم في قوانين المالية والمتاحة للجمهور، يبقى توفير الوثائق الأخرى ونشرها ضعيف جدا، حيث أن كل من البيان التمهيدي للميزانية وتقارير نهاية الدورة وتقارير المراجعة بالإضافة إلى المراجعة نصف السنوية غير متاحة، فيما تم إتاحة التقرير الدوري خلال سنة 2015 فقط دون غيرها، أما ميزانية المواطنين فحسب ما عرضه التقرير محل الدراسة المعد في سنة 2019 الجزائر لم تتح هذا النوع من الميزانيات المبسطة الموجهة للجمهور، إلا أنه و إنطلاقا من الموقع الرسمي للمديرية العامة للميزانية التابعة لوزارة المالية والذي وضع حيز الخدمة في أواخر 2020 نجد أن الجزائر قد نشرت ميزانية المواطنين ابتداء من سنة 2016 وإلى غاية 2021 وهو ما يعتبر خطوة إيجابية في سبيل تدعيم شفافية الميزانية.

عدم إتاحة البيان التمهيدي للميزانية وبالتالي لا توجد فرص لإجراء مراجعة كافية، حيث يسمى مذكرة منهجية وهي عبارة عن الإطار الذي يتم من خلاله اقتراح مشروع الميزانية.

عدم الانتظام في إصدار مشروع الميزانية للجمهور، أي لا يوجد نقاش عام حوله، وبالتالي لا يمكن للمجتمع المدني المساهمة في رسم السياسات وترتيب الأولويات.

- الإلزام بنشر قانون المالية (الميزانية) في كل المساحات

عدم نشر كل من: موازنة المواطنين والتقارير نصف السنوية وتقارير الدورية، تقارير الدورية، تقرير نهاية السنة، وتقري المراجعة يجعل من الصعب تتبع مسار النفقات والإيرادات وحجم الديون، ومدى الالتزام بالسياسات المرسومة والأداء المطلوب.

مما سبق يمكن القول إن مستوى المعلومات التي يوفرها النظام الميزانياتي في الجزائر ضعيف جدا لإقتصاره في الغالب على الميزانية الرسمية للدولة المنشورة والمتاحة ضمن قوانين المالية السنوية أو التكميلية، وهو ما يعني أن الحكومة تزود الجمهور بمعلومات قليلة جدا عن كيفية إدارة الموارد المالية للدولة، ضف إلى ذلك عدم إتاحة أو إتاحة متأخرة للتقارير سواء الدورية أو النصف السنوية أو حتى تقارير المراجعة مما يجعل من الصعب متابعة عملية تنفيذ ميزانية الدولة وتحقيق الرقابة الفعالة عليها وهو ما يتطلب ضرورة تدارك هذا النقص الفادح في المعلومات بما يتيح تحسين شفافية الميزانية العامة والمعلومات المبلغ عنها.

المطلب الثاني: دراسة تطبيقات المشاركة والمساءلة:

الفرع الأول: دراسة تطبيق 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. وحسب تقرير مسح الميزانية المفتوحة فدرجة مشاركة العامة في مختلف مراحل دورة الميزانية منعدمة منظمة شراكة الميزانية الدولية، حيث أن الميزانية العامة للدولة في الجزائر يتم إعداد مشروعها من طرف السلطة التنفيذية بدون تقديم فرص للمشاركة سواء بفتح المجال أمام الأخذ بإقتراحات الجمهور أو بتوفير الوسائل الضرورية لإيصال هذه الإقتراحات إلى الجهات المعنية، وهو نفس الشيء الذي ينطبق في مرحلة المصادقة التي تقوم بها السلطة التشريعية وأيضا في مرحلة التنفيذ، أما في مرحلة الرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة فهي أساسا تقدم في وقت متأخر بعد إقفال الميزانية (3 سنوات المدة اللازمة لإعداد تقرير الرقابة) (مسعودي ع، 2018، صفحة 146).

بالإضافة لعدم نشر نتائج تنفيذ الميزانية وعرضها للجمهور مباشرة بعد إقفالها وهو ما لا 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 الإقتراحات وتقييم الميزانية العامة للدولة. (عبدوس، 2021، صفحة 360)

ويمكن توضيح درجة مشاركة الجمهور في مراحل الميزانية في الجدول التالي:

جدول رقم 3: درجة مشاركة الجمهور في مراحل الميزانية

سنة المسح	2010	2012	2015	2017	2019
الدرجة المقدرة للمشاركة	13	14	00	00	00

من خلال الجدول يتضح أن المشاركة غير متاحة، فقد أثبتت نتائج المسح أنه لم يتم تقديم أي فرصة للجمهور للمشاركة في عمليات الميزانية في مسح سنة 2015 وما بعده، وتجدر الإشارة إلى أن متوسط الدرجة العالمية مقدر ب: 12 درجة. ودلت كذلك على أنها قليلة في المسوحات السابقة بتسجيل نتائج لم تتجاوز 14 درجة، والملاحظ كذلك أن المؤسسات المعنية بالميزانية لا تقدم أي فرصة للمشاركة بالرغم من أن الدستور يجيز تنظيم الجلسات العامة في البرلمان كما لا يوجد نص قانوني واضح وقوي يدعم ويثمن مشاركة الجمهور.

وقد يكون ضعف المشاركة في المجتمع المدني نفسه حيث يكون هناك عدم إهتمام ودراية بهذه القضايا حيث يعتبرها من أسرار الدولة ولا يجوز الحديث عنها، وهذا قد يرجع إلى أن التأطير للمجتمع من طرف الأحزاب والجمعيات ضعيفة للغاية ونشاطها في القاعدة يكون في المحطات الانتخابية فقط من أجل الظفر بمقاعد في الهيئات المنتخبة، دون أن يكون هناك نشاط دائم من أجل تأطير المجتمع وتوعيته بأهمية مشاركته في رسم السياسات وتحديد أوليات الإنفاق، والرقابة على تنفيذ الميزانية، هذا الدور هو الوحيد الذي من شأنه تحسين الوضع الإقتصادي و الإجتماعي للمواطنين.

الفرع الثاني: دراسة تطبيق المساءلة

يدرس تقرير الميزانية المفتوحة الدور الذي تلعبه الهيآت التشريعية وأجهزة الرقابة العليا في الميزانية ومدى توفير الرقابة، وهي التي ترتبط ارتباطا وثيقا 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 الهيآت العليا (مجلس المحاسبة) وهي رقابة ضعيفة حسب ما جاء في تقييم تقرير الميزانية المفتوحة حيث أنها حصلت على 35 من 100 درجة.

أولا: رقابة السلطة التشريعية

جدول رقم 4 : درجة الرقابة المقدرة للسلطة التشريعية

السنة	2010	2012	2015	2017	2019
الدرجة المقدرة للرقابة	38	21	32	37.5	36

يمكن توفر السلطة التشريعية رقابة ضعيفة على الميزانية خلال كل مراحلها حيث لم تتعدى درجة 100/38 ، إذ لا تمتلك الصلاحيات الكاملة لاعتماد أي تغييرات تطراً على الميزانية أثناء سير السنة المالية،

كما أن السلطة التشريعية لم تنشئ جهاز أبحاث متخصص في الميزانية يعزز من قدراتها في الدراسة والتحليل، كما أن القانون لا يشترط حصول السلطة التنفيذية على موافقة مسبقة من طرف السلطة التشريعية قبل تنفيذ الميزانية التكميلية كما لا تتم استشارتها قبل تحويل الاعتمادات في الميزانية المقررة أو إنفاق أي إيرادات غير متوقعة لم يتم تحديدها في الميزانية المقررة، والسلطة التشريعية بدورها لا تقدم للجمهور فرصة للمشاركة عن طريق عقد نقاشات في جلسات عامة علنية، ويعتبر فحص السلطة التشريعية لقانون الحساب الختامي أو قانون ضبط الميزانية غير وافي.

كذلك مما يحد من الرقابة الفعالة للسلطة التشريعية هو عدم مناقشة سياسة الميزانية قبل وضع مقترح الميزانية من طرف السلطة التنفيذية، وكذلك عدم نشر السلطة التشريعية لتقارير تحليلها ودراستها لمشروع الميزانية، وعدم إعدادها لتقارير دورية خلال تنفيذ الميزانية، وعدم نشرها للجمهور عبر الانترنت.

وفي الحقيقية وحسب دستور 2016 فإن عرض مشروع قانون المالية على البرلمان هو شكلي فقط لأن البرلمان لديه خيار وحيد وهو الموافقة على المشروع، حيث ينص الدستور أنه في حالة عدم الموافقة يتم إصدار قانون المالية بأمر من رئيس الجمهورية. (مسعودي ع.، 2018، صفحة 145 و146)

ثانيا: رقابة المجلس الأعلى للمحاسبة (المهينة العليا)

جدول رقم 5 : درجة الرقابة المقدرة للمجلس الأعلى للمحاسبة

السنة	2010	2012	2015	2017	2019
الدرجة المقدرة للرقابة	34	34	34	11	18

من خلال الجدول نلاحظ أن الدرجة التي تحصل عليها الجهاز الأعلى للرقابة خلال مدة المسح لم تتجاوز 34 التي بقت ثابتة

لثلاث سنوات ثم إنخفضت، وهي نسبة تدل على رقابة ذات فائدة محدودة أو منعدمة تماما. (عبدوس، 2021، صفحة 361)

-على الرغم من امتلاكه سلطة تقديرية كبيرة لإجراء عمليات المراجعة حسب ما يراه مناسبا ولكن هناك جملة من النقائص التي تقوض دوره في الرقابة لعل أهمها:

يمكن إقالة رئيس الجهاز دون موافقة السلطات التشريعية أو القضائية الأمر الذي من شأنه تقويض استقلاله -

-لا يقوم بالتدقيق في حسابات المصروفات النهائية للدوائر المالية في حينها ولا يملك الجهاز قنوات اتصال مناسبة مع الجمهور، كما لا يستخدم المعايير المتعارف عليها في أداء مهامه.

-وتعاني الهيئة العليا للرقابة من نفس المشكلة التي تعاني منها السلطة التشريعية وهي غلبة السلطة التنفيذية وفرض توجهها على جميع السلطات، نتيجة لعدم استقلالية السلطات.

-عدم الأخذ بالنصائح والتوجيهات التي يسديها الجهاز الأعلى للرقابة المتعلقة بعمليات الميزانية، وتكرار نفس الأخطاء لسنوات متعددة يقلل من جدية معدي التقارير. (غزالي وبوعيشاوي، 2020، صفحة 20).

المطلب الثالث: دراسة تطبيقات المبادئ الأخرى لحوكمة الميزانية العامة

يمكن تلخيص أهم تطبيقات مبادئ حوكمة الميزانية العامة حسب النظام الميزانياتي المطبق حاليا في الجزائر فيما يلي:

- تعتبر إدارة الميزانية ضمن حدود سياسية مالية واضحة وموثوقة يمكن التنبؤ بها غير ممكنة في ظل النظام الميزانياتي المعتمد حاليا في الجزائر، ذلك أن السياسة المالية المتبعة مرتبطة ارتباطا وثيقا بسعر البرميل من النفط في الأسواق المالية الذي يخضع لقانون العرض والطلب ويتأثر بالأزمات الإقتصادية والمالية العالمية هذا بالإضافة إلى غياب ثقافة رسم السياسات المالية على المدى المتوسط وهو ما يؤثر على كيفية إدارة موارد الدولة وكيفية تخصيص الإعتمادات.

إن إحداث توافق بين الميزانية والأولويات الإستراتيجية متوسطة المدى يتطلب وضع ميزانيات تتجاوز إطار الدورة التقليدي، وهو ما لا يمكن تحقيقه ي أسلوب الميزانية حسب البنود المعتمدة في الجزائر والذي لا يخدم أغراض التخطيط لا على المدى المتوسط ولا على المدى الطويل، حيث لا تزال الميزانية العامة للدولة في الجزائر تبنى حسب تقديرات صرف الإعتمادات خلال السنة المالية والمقدمة من طرف مختلف القطاعات الحكومية دون الأخذ بعين الإعتبار البرامج أو الخطط الواجب تحقيقها.

- تطوير إطار الميزانية الإستثمارية في الجزائر غير متاح في ظل عدم وجود تخطيط مسبق للإستثمارات الواجب إطلاقها وميزانياتها التقديرية، حتى في حال وجودها (كما هو الحال بالنسبة لمخططات التنمية الخماسية) فهي تفتقر للدراسات التقنية والمالية الدقيقة كون اغلب المشاريع التي تم إطلاقها كلفت أغلفة مالية أضعاف ما تم التخطيط له في مقابل طول المدة اللازمة للإنجاز

- محدودية تقارير المالية العامة التي يوفرها النظام الميزانياتي في الجزائر والتي تتأثر بنقص المعلومات المتضمنة والمرققة في الميزانية العامة للدولة بالإضافة إلى غياب تقارير ومؤشرات الأداء والتقارير نصف السنوية مما يمنع تحقيق الإبلاغ الكامل والدقيق عن تفاصيل العمليات المالية للدولة.

- ضعف الرقابة الآتية المطبقة على تنفيذ الميزانية العامة حيث تقتصر على الرقابة المطبقة من طرف المحاسب العمومي والأمر بالصرف والمراقب المالي في حدود الصلاحيات المخولة لهم في إطار مناصبهم، ما يجعل هذه الرقابة روتينية تطبق على كافة العمليات دون الأخذ بعين الاعتبار الأهمية النسبية للمبالغ المدفوعة، هذا دون أن تغفل ثقل الإجراءات المرتبطة بهذه الرقابة وعدم مرونتها وتداخل صلاحيات الأعوان المكلفين بتنفيذ العمليات.

- عدم وجود تحديد وتخطيط دقيق للمخاطر المالية التي تؤثر على المالية العامة ما يمنع إمكانية التنبؤ بآثار هذه المخاطر على الإقتصاد الوطني واحتياطات الدولة خاصة في ظل اعتماد رؤية ميزانية سنوية.

- عدم دقة التقديرات التي تبنى عليها الميزانية حيث يتم الاعتماد في ذلك على ميزانية السنة السابقة دون الأخذ بعين الاعتبار الظروف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية المحيطة ما يؤدي إلى مغالاة في تقدير الإعتمادات اللازمة ويجعل الجزائر في غالب الأحيان تتجه إلى إعداد ميزانية تكميلية في نصف الدورة تتدارك من خلالها التغيرات الحاصلة. (عبدوس، 2021، صفحة 362).

المبحث الثالث: تطبيق الحوكمة وفق القانون العضوي 15/18

المطلب الأول: مضمون مشروع الميزانية العمومية

عند إعداد السلطة التنفيذية للميزانية العمومية، يتعين عليها مراعاة عدة إجراءات ومنها على وجه الخصوص تحديد مضمون المشروع والوثائق الواجب إرفاقها به حتى يتسنى للبرلمانيين دراسته واستيعابه. حدد القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية، مضمون قانون المالية الذي يحتوي على مشروع الميزانية العمومية، الذي يجب أن يتضمن أربعة أجزاء، وهي على النحو التالي:

1. يحتوي الجزء الأول: على الأحكام المتعلقة بالترخيص السنوي لتحصيل الموارد العامة وتخصيصها، وكذا مبلغ الموارد المتوقعة من طرف الدولة التي من شأنها أن تسمح بتغطية العمليات الميزانية والمالية للدولة.

2. يتضمن الجزء الثاني على ما يلي:

- بالنسبة للميزانية العمومية، حسب كل وزارة ومؤسسة عمومية، مبلغ رخص الالتزام، واعتمادات الدفع
- مبلغ اعتمادات الدفع، وعند الاقتضاء رخص الالتزام لكل حساب من حسابات التخصيص الخاص
- سقف الكشوف المطبق على الحسابات التجارية.

3. يشمل الجزء الثالث على الرخص والأحكام التالية:

- رخصة منح ضمانات الدولة وتحديد نظامها

- رخصة التكفل بديون الغير وتحديد نظامها
- الأحكام المتعلقة بوعاء ونسبة وكيفيات تحصيل الاخضاعات مهما كانت طبيعتها، ويجب ألا تؤثر هذه الأحكام على التوازن الميزانياتي المعرف في المادة 03 من هذا القانون.
- كل حكم يتعلق بالمحاسبة العامة وتنفيذ ورقابة الإيرادات والنفقات العامة.
- 4. يتضمن الجزء الرابع الجداول التالية:
 - الجدول "أ" ويتعلق بالإيرادات مقسمة إلى إيراد بإيراد
 - الجدول "ب" ويتعلق بالاعتمادات المفتوحة للسنة والموزعة حسب كل وزارة أو مؤسسة عمومية وحسب البرامج وحسب التخصيص، ويبين رخص الالتزام واعتمادات الدفع المفتوحة
 - الجدول "ج" ويبين قائمة الحسابات الخاصة للخزينة ومحتواها حسب كل صنف.
 - الجدول "د" ويبين التوازنات الميزانية والمالية والاقتصادية.
 - الجدول "هـ" ويبين قائمة الضرائب والاضعاعات الأخرى وحواصلها المخصصة للدولة والجماعات الإقليمية، وكذلك المخصصة بطريقة غير مباشرة لهذه الأخيرة عن طريق الهيئات المشار إليها في المادة 13 من القانون العضوي رقم 18-15
 - الجدول "و" ويتعلق بالرسوم شبه الجبائية.
 - الجدول "ز" ويتعلق بالاحتطاعات الإجبارية غير الجبائية الموجهة لتمويل هيئات الضمان الاجتماعي
 - الجدول "ح" ويبين تقديرات النفقات الجبائية (عليان، 2021، الصفحات 68-70)

المطلب الثاني: وثائق الميزانية

توضح المادة (74) محتوى قانون المالية السنوي والذي يجب أن يحتوي على الاحجام (V1, V2, V3) المذكورة. وتنص المادة (71) على ضرورة احتواء الميزانية على الملحقات A,B,C,D,E,F,G

01 - الحجم "01" (V1):

يعطي نظرة شاملة لميزانية حسب الوزارات وحسب البرامج ويسمح بإعطاء معلومات هامة (جداول وصفحات) تسمح بالتحليل والترجمة الملائمة والسريعة للميزانيات السنوية. يحتوي المجلد على قسمين: القسم الأول: تحت عنوان "خطة نفقات الحكومة والذي ينقسم بدوره إلى فرعين الأول يقدم نفقات الميزانية حسب الدفع والثاني يصف حالة تقدم الأشغال للمشاريع الكبرى للدولة. وتمثل هذه المشاريع في:

- المشاريع الكبرى الجديدة
- المشاريع الكبرى الجارية
- المشاريع الجديدة الممولة بحسابات التخصيص الخاص "CAS"

المشاريع الجارية الممولة بـ "CAS"

القسم الثاني: تحت عنوان "الميزانية الرئيسية للنفقات حسب الحافظات" يقدم تفصيلا عن المبالغ الإجمالية للميزانية الرئيسية المقدمة في الجزء الأول حسب الحافظات. يحتوي هذا القسم على أقسام فرعية بعدد الحافظات في الحكومة.

02 - الحجم "02" (V2): تقارير حول الأولويات والتخطيط: يعتبر تقرير الأولويات والتخطيط ملحقا بمشروع قانون المالية يقدم هو الآخر أمام البرلمان على سبيل الدلالة فقط دون التصويت عليه فهو يقوي قدرتهم التشريعية لأنه يساعد على توضيح اختياراتهم في التصويت على الاعتمادات.

تقدم هذه التقارير السنوية حسب الوزارات معلومات مفصلة عن الأولويات، البرامج والمبادرات. الأهداف والنتائج المنتظرة، الاحتياجات للموارد الميزانية المفصلة وهذا لفترة متعددة السنوات (3 سنوات). يحتوي هذا المجلد على أربعة أقسام نلخصها كما يلي:

- القسم الأول: يمثل رسالة الوزير التي تقدم إفصاحا واضحا عن مهمة الوزارة وأهدافها ويؤكد من طرف الأمين العام للوزارة الذي يضمن احترام توصيات برنامج الحكومة ووزارة المالية.

- القسم الثاني: يرفق بحافظة الوزارة. يقدم معلومات مالية وغير مالية عن الحافظة.

- القسم الثالث تحت عنوان "تخطيط معنوي مفصل بالبرامج" يقدم هذا القسم معلومات مالية وغير مالية حول الميزانية وكل البرامج الوزارية. يحتوي على أقسام فرعية حسب عدد البرامج في الوزارة

- القسم الرابع: تحت عنوان "معلومات أخرى" يحمل معلومات مفصلة تتعلق خاصة بالمعلومات المقدمة في هذا المجلد.

03 - الحجم "03" (V3) ميزانية النفقات للمصالح غير المركزية للولايات:

يعطي هذا المجلد نظرة حول التوزيع الجغرافي لنفقات الميزانية للدولة حسب المصالح غير المركزية. ويعتبر هذا المجلد وسيلة مهمة توضع بين أيدي البرلمان لكنه غير معني بتصويته وهو يحتوي على ثلاث أقسام:

- القسم الأول: يقدم التوزيع الإقليمي للميزانية توزيع النفقات الإجمالية حسب الولايات.

- القسم الثاني: يقدم التوزيع الإقليمي للحافظات: توزيع نفقات الحافظات حسب الولايات.

- القسم الثالث: يقدم ميزانية النفقات حسب الولايات: توزيع نفقات الولايات حسب الحافظة والبرنامج

4- ملحقات الميزانية: تم إجراء تعديلات على ملحقات الميزانية ذلك بإضافة ملحقات جديدة. وفيما يلي سنحاول

تلخيص أهم التغيرات المحدثة على ملحقات الميزانية.

إدخال ملحق جديد (B) لتمويل الأعباء النهائية للميزانية العامة للدولة. هذا الملحق (B) يجمع بين الملحقين (B) و(C)

في النظام الحالي. وهو يقدم الاعتمادات المصوت عليها حسب الوزارات البيئات والبرامج.

الملحقات (A) و(C) و(F) تمثل في مجملها إيرادات الدولة.

إضافة ملحقين جديدين D وH. التوازن الميزاني D والإعانات والهيئات H (خليفة، 2022، صفحة 46)

المطلب الثالث : تطبيقات حوكمة الميزانية العامة وفق القانون 15/18

النظام الميزانياتي الذي تم دخوله حيز التطبيق باعتماد القانون العضوي الجديد 15 / 18 في سنة 2023 قام بإدخال العديد من التغييرات المرتبطة بكيفية وضع وتنفيذ الميزانية العامة للدولة وذلك من خلال الأخذ بأهم ماجاءت به مبادئ حوكمة الميزانية العامة التي تدعم الممارسات الميزانياتية المقبولة دوليا لتحقيق أفضل تسيير لموارد الدولة.

وسنحاول من خلال ما يلي دراسة أهم ما تضمنه القانون 15/18 في مجال تكريس تطبيق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر - يكرس القانون العضوي الجديد تحقيق الشفافية في الميزانية العامة للدولة بالجزائر من خلال النص على ضرورة إرفاق الميزانية العامة بالوثائق والتقارير التي من شأنها تقديم معلومات ضرورية ومفيدة، مع الأخذ بعين الاعتبار أن الجزائر وحتى قبل دخول الإصلاحات حيز التطبيق تقوم بإنتاج سبع (07) وثائق من أصل الثمانية (08) الموصى بها من طرف منظمة الميزانيات الدولية، حيث تبقى النقطة السلبية الأكبر ليس عدم إنتاج هذه الوثائق وإنما كونها لا تتاح للعامة غالبا أو لا تنشر في الوقت المحدد، وهو ما يجب تداركه عند تطبيق القانون العضوي الجديد من خلال تحديد الجدول الزمني اللازم لنشر الوثائق المنصوص عليها قانونا، بالإضافة إلى ضرورة تدارك إغفال التقارير الدورية التي لا يتم إعدادها غالبا، بحيث يجب اعتمادها في الإصلاحات بهدف الوصول إلى تحقيق شفافية أكبر في المعلومات المتاحة، مع الإعتماد على وسائل التكنولوجيا الحديثة لتحقيق سهولة أكبر في إيصال المعلومات إلى مختلف الأطراف بأقل تكاليف وفي الوقت المناسب ذلك أن المعلومة التي لا تنشر في وقتها تصبح غير مفيدة.

- ينص القانون العضوي 15/18 في مادته 72 على ضرورة "أن تعرض الحكومة قبل نهاية الثلاثي الأول من السنة المالية في إطار إعداد قانون المالية تقريرا حول تطور وضعية الإقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية يحتوي على: عرض التوجيهات الكبرى للسياسة الإقتصادية والميزانياتية وتقييم على المدى المتوسط لموارد وأعباء الدولة" وهو ما يدعم مبدأ حوكمة الميزانية العامة الذي يحث على أن تتم إدارة الميزانية ضمن حدود سياسة مالية واضحة وموثوقة ومستدامة مبنية على المدى المتوسط.

- إعتدال ميزانية البرامج المتمحورة حول النتائج كأسلوب جديد في وضع ميزانية الدولة بدل الأسلوب التقليدي المبني على الوسائل وفق إطار ميزانياتي متوسط المدى، وهو ما يُخدم أغراض التخطيط لرسم البرامج والسياسات المناسبة ويعطي مصداقية أكبر للتقديرات التي تبني عليها الميزانية والتي تأخذ بعين الاعتبار الظروف الإقتصادية والإجتماعية المحيطة. (صابة وبن موسى، 2020، صفحة 261).

خاتمة الفصل

من خلال ما تم عرضه يمكننا القول أن الهدف من حوكمة الموازنة العامة هو تعزيز ثقة المجتمع المدني في حكم الدولة وتحقيق إدارة رشيدة فعالة في تسيير المال العام وكذا الحد من إنتشار الفساد في القطاع العام، وهذا من خلال تفعيل قيم الشفافية والمساءلة والمشاركة وإرساء سلطة القانون، وهو ما يؤدي إلى ضبط مسار التنمية من خلال دفع عجلة الإقتصاد وتحقيق العدالة الإجتماعية.

وهو ما تسعى إليه الجزائر من خلال برنامج الإصلاحات المالية الذي باشرت أولى بوادره بتطبيق القانون العضوي 15/18 والذي يؤدي إلى الإنتقال من التسيير القائم وفق الوسائل إلى التسيير القائم وفق النتائج، وذلك من خلال تخصيص النفقات العامة في برامج ومهام واضحة وذات أهداف معينة وقياس مدى تحقق هذه الأهداف بإستعمال مؤشرات الأداء.

الفصل الثالث

تمهيد

لقد شكل استحداث القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 18-15 خطوة مهمة في مسار البحث من تحسين اداء المالية العامة و محاولة استدراك النقائص التي عرفها الإطار المسير في ل القانون 84-17 الذي لم يعد قادرا على مجارات التطورات العالمية الحاصلة في مجال المالية، و في ظل محاولة إيجاد أنجع السبل الكفيلة بتحقيق تسيير عمومي يحاكي المجرىات العالمية في سبيل ترشيد النفاق العمومي فان المشرع الجزائري من خلال القانون العضوي 18-15 اصدر 5 مبادئ ميزانية جديدة كالاتي : الشفافية ،المسؤولية ،الاستقرار، التوازن و الأداء، و سعى بكل الطرق من خلال القانون على تطبيق مبادئ الحوكمة

المبحث الأول: ماهية الرقابة المالية لولاية بسكرة

سنتطرق في هذا المبحث الأول إلى نشأة وتعريف مصلحة الرقابة المالية وكذا نتطرق إلى الهيكل التنظيمي ومختلف مكاتب والفروع المصلحة ومهام كل هذه المكاتب وكذا مسؤولية المراقب المالي في عملية الرقابة على النفقات وترشيدها.

المطلب الأول: نشأة وتعريف الرقابة المالية لولاية بسكرة

الفرع الأول: نشأة الرقابة المالية لولاية بسكرة

وانطلاقا من سنة 1968 تم إخضاع المراقبين الماليين إلى وزير المالية من حيث التعيين والإشراف عن طريق وضع القانون الأساسي الخاص بهم ، وفي سنة 1969 أصبحت مهام مصلحة الرقابة المالية في الجزائر تحت إشراف المديرية العامة للميزانية التابعة لوزارة المالية والتخطيط ثم تلاها في 1973/7/5 صدور أمر ألغى كل التشريعات الفرنسية المعمول بها وفي نفس السنة تم صدور التقسيم الإداري الجديد للولايات والدوائر في الجزائر

ثم فرض القانون رقم 799-2009 المؤرخ في 31-12-1979- الرقابة المالية السابقة على ميزانية الولاية بنفس كيفية ميزانية الدولة ، وهذا ما أعتبر بشهادة ميلاد الرقابة المالية المحلية في الجزائر واستمر الأمر إلى غاية 1992 صدر المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم بالمرسوم رقم 09-374 الذي ينظم مصلحة الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها وهو ما دفع المديرية العامة للميزانية إلى تقسيم مصالحها الخارجية إلى (7) مديريات جهوية للميزانية وهي (الجزائر) وهران الشلف سطيف عنابة ورقلة بشار) وكذا إنشاء مصالح الرقابة المالية في كل الولايات تحت إشراف مراقب مالي بوجود مراقب مالي مساعد مع ذكر عند المكاتب المقررة بالمصلحة وذلك بناء على القرار الوزاري الصادر بتاريخ 25-08-1992.

ومنذ ذلك الوقت أصبحت مصلحة الرقابة المالية لولاية بسكرة المصلحة المسؤولة على الرقابة المالية السابقة للنفقات الملتزم بها لمختلف المؤسسات العمومية في الولاية، حيث تلتزم بتقديم تقارير مالية ورقابية للمديرية الجهوية للميزانية بورقلة ، والتي تعد الهيئة الوصية عليها والتي بدورها تحول هذه التقارير إلى المديرية العامة للميزانية.

الفرع الثاني: تعريف الرقابة المالية لولاية بسكرة

يمكن تعريف الرقابة المالية لولاية بسكرة على أنها هيئة إدارية ومالية وظيفتها الأساسية هي الرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها ،تعمل تحت وصاية المديرية الجهوية للميزانية بورقلة جسدت فعليا خلال 1992.

تضم المصلحة 62 موظفا من بينهم 7 مناصب عليا و50 مرسمين و05 متعاقدين.

عنوانها منطقة التجهيزات مقابل عيادة النخيل بسكرة.

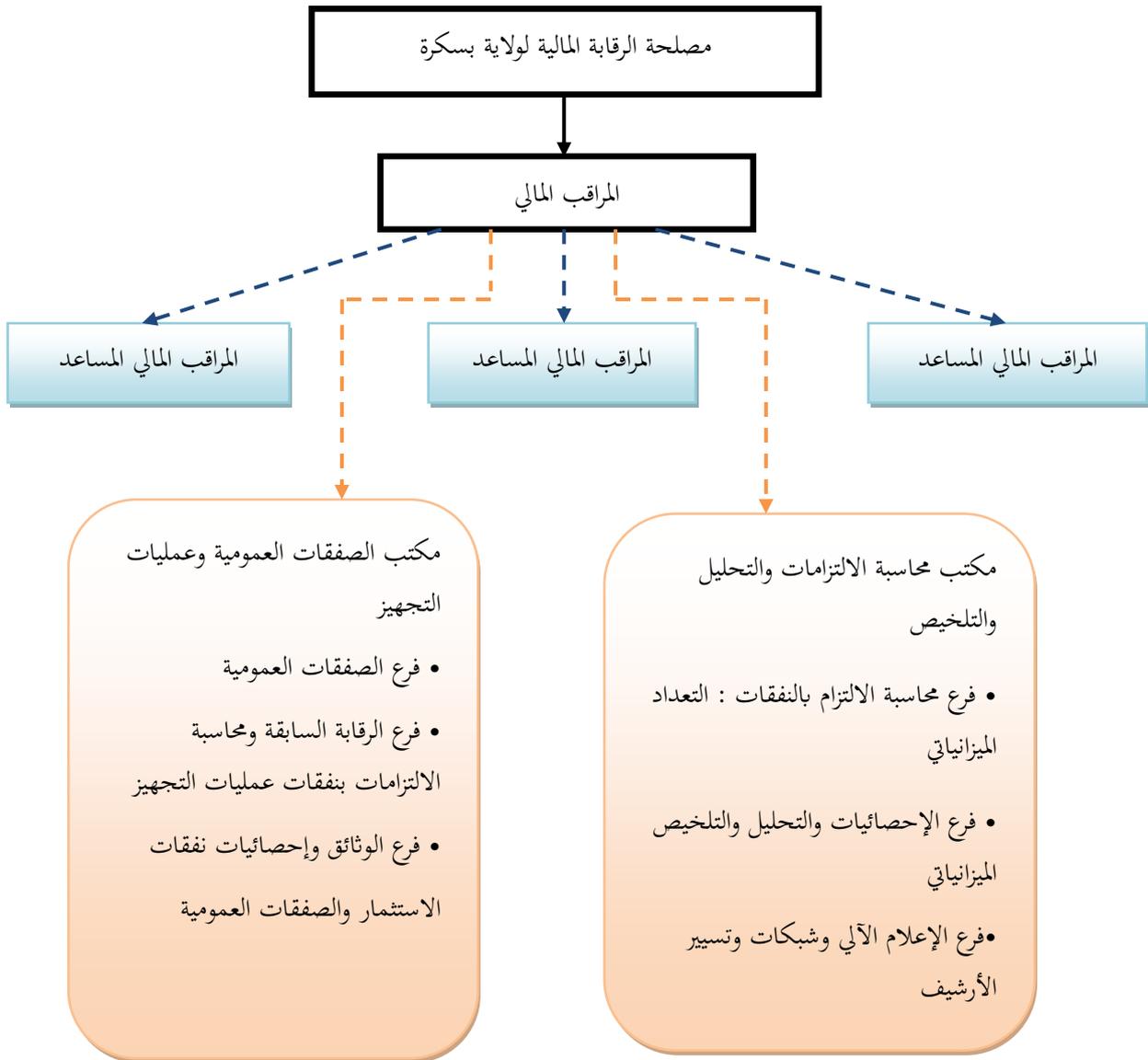
بريدها الإلكتروني: CF BISKRA@HOTMAIL.COM

تعتبر مصلحة الرقابة المالية من الأجهزة الرقابية التي تعطي تقارير المتعلقة بالتصرف في الأموال، ومن البديهي بأن تتم عملية المراجعة والرقابة في هذه المصلحة على النفقات ولكونها تعني هنا الموافقة مقدما على تقدير الإيرادات وتوزيعها على بنود

المصروفات ، كما تعمل على منع وقوع الأخطاء والمخالفات المالية في أكثر الأحيان، حيث تقوم بتحقيق الدقة في تطبيق وتنفيذ القوانين واللوائح والتعليمات المالية، وكذلك للمصلحة آثار سريعة على الرقابة قبل وقوع الحدث المالي، ويعتبر هذا من أهم مميزات الرقابة الناجحة وتسهم على تخفيف المسؤولية الملقاة على عاتق رجال الإدارة القائمون بالتنفيذ وذلك لتحققهم من مشروعية وسلامة التصرف قبل البدء فيه كالأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

المطلب الثاني : الهيكل التنظيمي لمصلحة الرقابة المالية لولاية بسكرة

الشكل 02: الهيكل التنظيمي لمصلحة الرقابة المالية لولاية بسكرة



المطلب الثالث : تنظيم مصلحة الرقابة المالية

بعد أن وضعنا الهيكل التنظيمي لمصلحة الرقابة المالية نأتي إلى تقديم وتعريف كل فرع من المصلحة وكذلك مهام كل واحد منها.

الفرع الأول: المراقب المالي

هو موظف تابع لوزارة المالية ويتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري يمضيه الوزير المكلف بالميزانية ، ويكون مقره الوظيفي كأصل عام بالهيئة الإدارية المعين بها سواء كان على مستوى الوزارة أو الولاية ويشرف على إدارة مصلحة الرقابة المالية بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري يمضيه وزير المالية ، ورقابة المراقب المالي هي رقابة شرعية وليست رقابة ملائمة إذ أنها تقوم على مراقبة شرعية النفقة. المراقب المالي مسؤول عن تسيير مصلحة الرقابة المالية.

المراقب المالي المساعد مسؤول في حدود الاختصاصات التي يفوضها إليه المراقب المالي عن الأعمال التي يقوم بها وعن التأشيرات التي يسلمها.

تمثل المهمة الرئيسية للمراقب المالي في مراقبة مشروعية عمليات تنفيذ النفقات العمومية، ومطابقتها للأنظمة والقوانين المعمول بها، إضافة إلى الإشراف على متابعة الوضعية المالية للمؤسسات المكلفة بمراقبتها. وتطبيقا للمادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 414-922 المؤرخ في 14-11-1992 والمتعلق بإجراءات الرقابة السابقة على النفقات المتترم بها، ويتحقق المراقب المالي من 3:

- صفة الأمر بالصرف.
- مشروعية النفقة العمومية ومطابقتها بالقوانين والأنظمة المعمول بها.
- توفر الإعتمادات أو المناصب المالية.
- التخصيص القانوني للنفقة.

يتم تعيين المراقب المالي بقرار من الوزير المكلف بالمالية وذلك من بين:

1. رؤساء المفتشين محللين للميزانية الذين يثبتون 05 سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
 2. المتصرفين المستشارين الذين يثبتون 05 سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية. 3 مفتشين محللين مركزيين للميزانية الذين يثبتون 05 من الخدمة الفعلية بالإدارة بالميزانية. 4. المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون 05 سنوات من الخدمة بهذه الصفة بالإدارة بالميزانية. 5. المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون 08 سنوات من الأقدمية بالإدارة بالميزانية.
- زيادة على الشروط المذكورة ، يخصص التعيين في منصب مراقب مالي للموظفين الحائزين على الأقل شهادة ليسانس في التعليم العالي أو شهادة معادلة لها.

الفرع الثاني: المراقب المالي مساعد

هو موظف تابع لوزارة المالية ويتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري بمضيه الوزير المكلف بالميزانية يعمل تحت سلطة المراقب المالي في مراقبة تنفيذ الميزانية العامة الملتزم بها للهيئة الإدارية التي يشرف على مراقبة نفقاتها العامة ، باستثناء بعض المهام وفقا لكيفيات تحدد بموجب قرار ، وذلك في ما يخص الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية، ويكلف المراقب المالي المساعد، بما يلي:

- مساعدة المراقب المالي في ممارسة مهامه، في حدود ما يسمح له القانون.
- إعداد تقرير للمراقب المالي عن نشاطه وظروف ممارسة صلاحيات المسندة إليه.
- إنابة المراقب المالي في حالة غيابه أو حصول مانع له حسب الشروط والكيفيات التي تحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية كما يمارس المراقب المالي المساعد بالإضافة إلى المهام المكلف بها قانونا، مهاما يحددها له المراقب المالي بموجب مقرر بعد مصادقة المدير العام للميزانية عندما يتعلق الأمر بمصالح الرقابة المالية لدى الولاية أو البلدية غير أنه لا يمكن للمراقب المالي المساعد القيام ب: الرفض النهائي، الإشعار التقرير المفصل.
- كما يتم تعيين المراقبين الماليين المساعدين بقرار من الوزير المكلف بالمالية وذلك من بين:
- رؤساء المفتشين محللين للميزانية من الموظفين العاملين بالميزانية.
- المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون 03 سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
- المتصرفين الذين يثبتون 08 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.
- من المفتشين محللين الرئيسيين للميزانية الذين يثبتون 05 سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية
- من المفتشين محللين للميزانية الذين يثبتون 08 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.

الفرع الثالث: تنظيم مكاتب المصلحة

تقرر تقسيم مصلحة الرقابة المالية إلى مكاتب يعملان تحت سلطة المراقب المالي الذي يساعده ثلاثة 03 مراقبين ماليين مساعدين.

وهذه المكاتب هي على الشكل التالي:

- مكتب محاسبة الالتزامات والتلخيص والتحليل
- مكتب الصفقات العمومية وعمليات التجهيز

حيث يتم تعيين رؤساء مكاتب بقرار من الوزير المكلف بالميزانية، بناء على الاقتراح من المراقب المالي من بين

• الموظفون المرسمون الذين ينتمون على الأقل إلى رتبة مفتش محلل مركزي للميزانية أو رتبة معادلة لها ، الذين يثبتون 03 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

• الموظفون المرسمون الذين ينتمون إلى رتبة مفتش محلل رئيسي للميزانية أو مفتش محلل للميزانية أو رتبة معادلة لهما ، الذين يثبتون 03 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

كما تعين رؤساء الفروع بقرار من الوزير المكلف بالميزانية، بناء على الاقتراح من المراقب المالي من بين:

• الموظفون المرسمون الذين ينتمون على الأقل إلى رتبة مراقب للميزانية أو رتبة معادلة الذين يثبتون 08 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة

أولاً: مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل والتخليص

ويكلف على الخصوص بما يأتي:

مسك محاسبة الالتزامات بالنفقات باستثناء عمليات التجهيز العمومي.

مسك محاسبة التعداد الميزانياتي.

تشكيل رصيد وثائقي متعلق بالمالية العمومية والوظيفة العمومية.

إعداد الوضعيات الإحصائية الدورية المتعلقة بالالتزامات بالنفقات والتعداد الميزانياتي.

إعداد التقرير والوضعيات المنصوص عليها، لا سيما في المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 92 414 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413 الموافق لـ 14 نوفمبر سنة 1992، المعدل والمتمم. تشكيل قواعد بيانات إحصائية.

تحليل وتخليص الوضعيات الإحصائية التي تقدمها المصلحة.

جمع التقارير التي تعدها المكاتب الأخرى للمصلحة.

المساهمة في تنفيذ المخطط التوجيهي للإعلام الآلي للمديرية العامة للميزانية، على مستوى المصلحة

حفظ وتسيير أرشيف المصلحة

ثانياً: فروع مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل والتخليص

ينظم مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل والتخليص في ثلاثة فروع، على النحو الآتي:

فرع محاسبة الالتزامات بالنفقات والتعداد الميزانياتي

فرع الإحصائيات والتحليل والتخليص الميزانياتي

- فرع الإعلام والشبكات وتسيير الأرشيف.

ثالثا: مكتب الصفقات العمومية وعمليات التجهيز

يكلف على الخصوص بما يأتي:

- دراسة مشاريع دفاتر شروط المناقصات أو التراضي التي يكون فيها المراقب المالي أو ممثله مقرا و/أو عضوا في لجنة الصفقات

دراسة مشاريع الصفقات العمومية والملاحق التي يكون فيها المراقب المالي أو ممثله مقرا و/أو عضوا في لجنة الصفقات

إعداد التقارير التقديمية والتحليلية المتعلقة بمشاريع العقود التي تمت دراستها

التكفل برخص البرامج والتعديلات التي طرأت عليها.

الرقابة السابقة لمشاريع الالتزام بالنفقات التي يتكفل بها المكتب

مسك محاسبة الالتزامات بالنفقات التي يتكفل بها المكتب

إعداد مذكرات الرفض.

مسك سجلات تدوين التأشير والرفض.

دراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات العمومية والملاحق التي لا تدخل ضمن اختصاص لجان الصفقات

تحضير الإشعارات المبينة للنقائص الملاحظة في الصفقات العمومية والملاحق المؤشر عليها من طرف لجان الصفقات العمومية

المؤهلة.

متابعة الملفات التي تكون موضوع رفض التأشير و/أو التفاوضي.

إعداد التقارير المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 922-414 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413 الموافق لـ 14

نوفمبر سنة 1992 المعدل والمتمم.

إعداد تحاليل دورية متعلقة بالصفقات العمومية.

تشكيل رصيد وثائقي متعلق بالصفقات العمومية.

وضع تحت تصرف مكتب محتسبة الالتزامات والتحليل والتخليص عناصر المعلومات المطلوبة. متابعة الملفات التي تكون

موضوع رفض و/أو التفاوضي.

إعداد الوضعيات الإحصائية الدورية المتعلقة بالالتزامات بالنفقات التي يتكفل بها المكتب

رابعا: فروع مكتب الصفقات العمومية وعمليات التجهيز

ينظم مكتب الصفقات العمومية وعمليات التجهيز في ثلاثة فروع على النحو الآتي:

فرع الصفقات العمومية

فرع الرقابة السابقة ومحاسبة الالتزامات بنفقات عمليات التجهيز

فرع الوثائق واحصائيات نفقات الاستثمار والصفقات العمومية

المبحث الثاني: تأثير القانون العضوي على سيرورة عمل الرقابة الميزانية لولاية بسكرة

باعتبار الرقابة الميزانية أداة رقابية قبلية على صرف الإعتمادات فإنه بالضرورة لها دور مهم في تحقيق مساعي القانون العضوي 15-18 في توظيف الموارد العمومية بنجاعة وفعالية وذلك عبر التأكد من مشروعية وحسن استخدام الإعتمادات الملتزم بها وكذلك التثبت من أن القرارات والإجراءات الإدارية ف الجهات التابعة لها تتم وفق التشريعات المعمول بها وكذلك مكافحة الفساد المالي والإداري، وبمكذا أهمية فإن المشرع الجزائري أحاطها بجملة من الإجراءات العملية والتطبيقية التي تجعل من عملها بالفعالية المطلوبة، وهو ما سنذكر أهم مستجداته في هذا المبحث.

المطلب الأول: ورشات التكوين واسع النطاق

تضمنت إستراتيجية الإصلاح الموازني في الجزائر برامج تكوين واسعة النطاق لإطارات وموظفي قطاع المالية من أجل تدريبهم على الإجراءات والتقنيات التي جاء بها القانون العضوي 15-18 وكذا من أجل ضمان فهم صحيح لنصوصه القانونية، يمكن تلخيص أهداف هاته البرامج في أهم برنامجين كالتالي:

الجدول رقم 6: يوضح البرنامج التكويني للموظفين

الهدف	المحتوى	النطاق	التاريخ والمكان	البرنامج التكويني
-تكوين إطارات المالية لضمان فهم الأحكام الجديدة والسير الحسن للإصلاح من أجل تسجيل النتائج المنتظرة	-شرح تفصيلي للقانون 15-18 أسبابه والنتائج المرجوة -الإختلافات الموجودة بين القانون 17-74 والقانون 15-18 -نظرة شاملة حول عملية الإصلاح الموازني	-موظفي المناصب العليا للرقابات الميزانية	-شهرى ماي وجوان لسنة 2022 -الجزائر العاصمة	ورشات تكوينية واسعة النطاق

أيام تكوينية خاصة بالإصلاح الميزانياتي	- شهري سبتمبر وأكتوبر لسنة 2022	- عمال وموظفي قطاع المالية	- عرض توضيحي للإجراءات الميزانية والمحاسبية التي جاء بها القانون 15-18	التدريب على تطبيق القانون الأساسي المتعلق بقوانين المالية -نفقات موازنة الدولة-
	- حسب التوزيع الجغرافي لولائي والبلدي للهيئات المالية	للهيئات الغير ممركة	- تدريبات تقنية تتضمن: *التخطيط الميزانياتي متوسط المدى *وثائق البرمجة *المراقبة والتدقيق *تنفيذ الميزانية	

المطلب الثاني: التعليمات والمناشير والقوانين التنظيمية الخاصة بالرقابة المالية

تضمن أحكام قانون المحاسبة العمومية والمراقب المالي والجماعات المحلية الحماية من الوقوع في المديونية مع تجسيد أحسن للبرامج التنموية وفقا للأهداف المسطرة، وهذا بفضل الرقابة القبلية على النفقات العمومية التي يقوم بها المراقب المالي الذي يقر بقانونية النفقة العمومية من عدمها. وقد جاء القانون 15-18 في إطار التجسيد الفعلي لميزانية الأهداف بإصلاحات تبرز دور المراقب المالي الذي تحول إلى مراقب ميزانياتي في السهر على عدم تجاوز الإعتمادات المرخص بها، وكذا الرقابة الميزانياتية التي تميل إلى التأكد من الطابع الدائم للتغطية المالية للبرمجة الميزانياتية (أي قدرة الميزانية على مواجهة النفقات الإلزامية والحتمية للسنة المالية المعتبرة، وكذا آثارها المترتبة على السنوات المالية القادمة) وتعزيز الدور الإستشاري للمراقب الميزانياتي حيث يمكن القول أن القانون 15-18 إستهدف الرقابة الميزانياتية ب5 نصوص قانونية صريحة تؤطر سير العمل وتجسد التوجه نحو ميزانية النتائج، يمكن تلخيصها فيما يلي:

الفرع الأول: التعليمات 9658 المؤرخة في 15 ديسمبر 2022

توضح كيفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة بالخرينة، ونلخص مضمونها فيما يلي:

أولا: أشكال الرقابة

تمارس رقابة قبلية على ميزانية الدولة بالنسبة لسنتي 2023 و 2024 بهدف:

*التأكد من الطابع المالي الدائم للبرمجة الميزانية

*المساهمة في التحكم في تنفيذ قوانين المالية

*السهر على إحترام البرمجة الميزانية وتوافق مشاريع الإلتزام بالنقطة مع هذه البرمجة

*إعلام الوزير المكلف بالميزانية حول الأخطار الميزانية

ثانيا: الرقابة الميزانية للبرمجة الميزانية

أ-على وثيقة البرمجة الأولية للإعتمادات ومناصب الشغل ومستخرجها: تخضع وثيقة البرمجة الأولية للإعتمادات بعنوان البرامج والمرفقة ببرمجة تتعلق خصيصا بمناصب الشغل المالية عندما تخصص لهذا البرنامج إعتمادات بعنوان "نفقات المستخدمين" إلى التأشير المسبقة للمراقب الميزانياتي بعد أن يتأكد من التغطية المالية الدائمة للبرنامج.

(ملحق رقم 1 : يوضح وثيقة البرمجة الأولية للإعتمادات ومناصب الشغل)

(ملحق رقم 2 : يوضح مستخرج وثيقة البرمجة الأولية)

ب-على وثائق برمجة الإعتمادات على مستوى النشاط والفرعي: يقدم مسؤول النشاط إلى المراقب الميزانياتي وثيقة البرمجة التي تهدف إلى تخصيص الإعتمادات من النشاط إلى النشاط الفرعي ، وتسمح تأشيرته بوضع الإعتمادات تحت تصرف مسؤولي النشاطات الفرعية.

الفرع الثاني: تعليمة رقم 9796 المؤرخة في 22 ديسمبر 2022

وتهدف إلى تحديد كفاءات مسك المراقبون الميزانياتون لمحاسبة الإلتزامات بالنقطة في إطار تنفيذ ميزانية الدولة ، وذلك عبر تطبيقات الإعلام الآلي أو بطاقات الإلتزام بخصوص: نفقات الإستثمار، التحويل، العناوين الأخرى، حسابات التخصيص الخاص بالنسبة لنفقات المستخدمين والإستثمار والتحويل، ومحاسبة الإلتزامات بعنوان الحساب التجاري، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات المماثلة.(ملحق رقم 3-4-5-6: يوضح مختلف بطاقات الإلتزام)

الفرع الثالث: القرار المؤرخ في 24 سبتمبر 2022 بالجريدة الرسمية العدد 82

يحتوي القرار على 6 مواد تحدد حالات نفقات التسيير العلية المرتبطة بالسنة المالية السابقة التي يمكن أن تكون محل رخصة إستثنائية للتكفل والشروط المتعلقة بها، كنفقات إستهلاك الكهرباء، الغاز، الماء، التأمينات، أتعاب قضائية، ضرائب.

الفرع الرابع: المذكرة التوجيهية 588 المؤرخة في 23 جانفي 2023 والتي تؤكد التعليمة 9658.

الفرع الخامس: القرار رقم 15 المؤرخ في 9 مارس 2023 الذي يتضمن تفويض صلاحية الموافقة على ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية المماثلة إلى المراقبين الميزانياتيين.

المطلب الثالث: تحديث نظام الإدارة الداخلي

سعيًا من المشرع إلى توفير بيئة عملياتية ورقابية تسمح بتنفيذ ورقابة الأداء قام بإدخال تحديثات على مستوى الهيئات الرقابية والتي تمثلت في استخدام أدوات تكنولوجيا المعلومات والتقنيات الجديدة على العديد من المستويات المختلفة (مركزي، جهوي، ولائي)، وهذا عبر تطوير نظام معلوماتي داخلي لإدارة الميزانية SIGB

يسمح هذا النظام بتنفيذ نفقات الدولة بأفضل طريقة ممكنة شرط وجود عامل الجودة والإقتصاد في التكلفة والوقت، كما يمد النظام المسير للإ اعتمادات المالية بالمخصصات المالية الأولية وجميع حركات الإئتمان المالي التي تعدل هذا التخصيص الأولي.

الفرع الأول : وسيلة تنفيذ النفقات

يمكن لهذا البرنامج أن يكون وسيلة لتنفيذ النفقات عبر الإ اعتماد على الإ اعتمادات التي يتم توفيرها من مختلف القطاعات الضريبية، لذلك فإن مجال تنفيذ النفقات وفقا للمعايير والأعراف الدولية يعتمد على الأهداف التالية: *السماح بتنفيذ الأحكام الإبتدائية المنصوص عليها في القانون العضوي 18-15 على تنفيذ النفقات.

*تنفيذ النظام المالي من خلال الإجراءات المحددة في سياق صرف النفقات مع زيادة كفاءة وأداء التنفيذ.

*يجب أن يستجيب مجال تنفيذ النفقات إلى المعايير والأعراف الدولية للوصول للتحديات الرئيسية لإصلاح ميزانية الدولة.

*التأكد من تنفيذ طرق المعالجة لمختلف الإلتزامات القانونية والخدمات المقدمة وطلبات الدفع في الظروف المثلى للتحكم في المخاطر.

*تزويد المديرين بجميع المعلومات المتعلقة بالميزانية واللازمة لإدارة سياسة الإنفاق الخاص بهم.

*السماح بتنفيذ إجراءات الرقابة المنصوص عليها من خلال إعادة هيكلة الإنفاق العام من أجل التسهيلات الإدارية لعملية الرقابة على الأداء المالي للدولة.

*الأخذ بعين الإعتبار التأثيرات المختلفة بشكل عام في الميزانية من خلال تحليل التكلفة، وفقا للبيانات الأولية وتعميم التقييمات الإقتصادية على جميع نفقات السنوات المتعددة.

الفرع الثاني: وسيلة إدارة الإ اعتمادات المالية

إن دمج إستعمال إدارة الإعتمادات المالية في النظام المعلوماتي للميزانية SIGB يسمح بتتبع مختلف الإعتمادات و ضمان التسيير الجيد لمعايير الميزانية والمحاسبة وذلك من أجل تزويد المديرية العامة للمسؤولية والمسؤولين والمراقبين والمحاسبين بالوسائل اللازمة المتمثلة في:

* ضمان مراقبة صارمة وفعالة لتنفيذ الميزانية ،

* إدارة الإعتمادات المتاحة للسيطرة على مخاطر الميزانية،

تجدر الإشارة إلى أن هذا النظام لازال حيز التنفيذ في ولايتين هما: ولاية البيض وولاية الجزائر العاصمة

المبحث الثالث: مدى تجسيد القانون العضوي لمبادئ الحوكمة

في إطار اعتماد التسيير المتمحور على النتائج أضاف القانون العضوي 18-15 خمسة مبادئ جديدة للميزانية تسعى لتطبيقها وتعزيز مصداقيتها عبر ما نص عليه القانون، كما قام بتعزيز الوثائق الميزانية لتوفير قراءة أوضح وتسهيل عملية تتبع الإعتمادات كالآتي:

الشكل رقم 3: يوضح المبادئ الجديدة للميزانية



لا يمكن اعتبار هاته المبادئ منفصلة عن بعضها البعض، فبينها علاقة تكاملية حيث بالتطبيق الفعال لمبدأ يتحقق الآخر والعكس صحيح، فمثلا لا يمكننا تحقيق مبدأ الرقابة بفعالية إلا إذا تم تطبيق مبدأ الشفافية بفعالية ، وهكذا...

-بالنسبة لمبدأ الإستقرار فإنه يتم تجسيده عبر تطبيق التخطيط الميزانياتي متوسط المدى، والتوازن فإنه يقصد به توازن السلطات الرقابية التنفيذية والتشريعية وهو ما يسعى إليه المشرع عبر تعزيز رقابة السلطة التشريعية وهو ما استغرق إليه في مبدأ الرقابة.

المطلب الأول: تحديث القانون للوثائق الميزانية

سعيًا من المشرع إلى تطبيق مبادئ الحوكمة، أجرى تغييرات في هيكل الميزانية وأثرى الوثائق المرفقة بها، ونذكر أهم هاته الوثائق كالآتي: الجدول رقم 7: بوضوح الوثائق الميزانية المحدثة

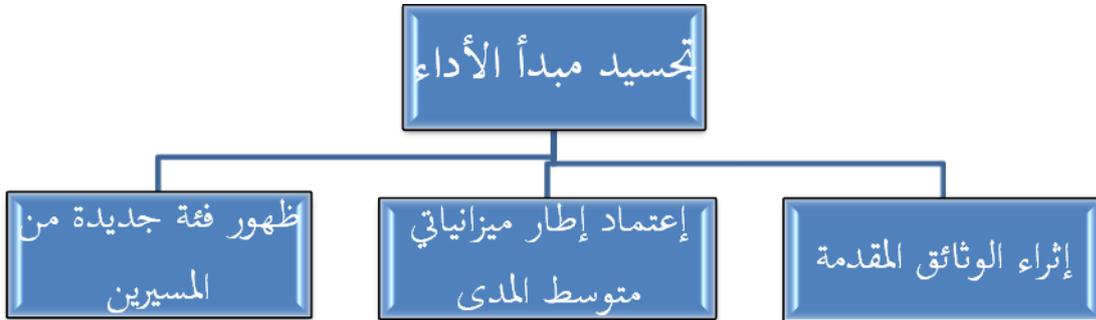
الرقم	وثائق البرمجة	الهدف	مسؤول إعدادها	مسؤول إيداعها لدى المراقب الميزانياتي	فترة إيداعها لدى المراقب الميزانياتي	تدخل المراقب الميزانياتي
01	وثيقة البرمجة الأولية للإعتمادات ومناصب الشغل DPIC	-توزيع إعتمادات البرامج -التمييز بين إعتمادات الميزانية العامة والحسابات الخاصة -برمجة مناصب الشغل -تخصيص الإعتمادات حسب الأنشطة	مسؤول البرنامج بالتنسيق مع RFF	*مسؤول الوظيفة المالية	من 12/01 ن-1 12/25 من السنة	التأشيرة المسبقة
02	مستخرج وثيقة البرمجة الأولية ومناصب الشغل Extrait DPIC	-تبليغ الإعتمادات ومناصب الشغل لمسؤولي النشاط	مسؤول البرنامج بالتنسيق مع RFF	*مسؤول الوظيفة المالية	خلال 2 يوم من تاريخ تأشيرة وثيقة البرمجة الأولية	عبارة شوهده ومطابق مع وثيقة البرمجة الأولية
03	وثيقة برمجة الإعتمادات المتعلقة بالنشاط الجزأ إلى DPC.AD أنشطة فرعية	-وضع الإعتمادات تحت تصرف مسؤولي النشاط الفرعية	مسؤول النشاط	*مسؤول النشاط	خلال 5 أيام من تاريخ إستلام Extrait DPIC	التأشيرة المسبقة
04	مستخرج وثيقة برمجة الإعتمادات المتعلقة بالنشاط الجزأ إلى أنشطة فرعية Extrait	-تبليغ الإعتمادات ومناصب الشغل لمسؤولي الأنشطة الفرعية	مسؤول النشاط	*مسؤول النشاط	خلال 2 يوم من تاريخ التأشيرة على AD.DPC	يتأكد من المطابقة مع DPC.AD

					DPC.AD	
الرأي المسبق	خلال 10 أيام من تاريخ إستلام extrait DPC.AD	*مسؤول النشاط *مسؤول النشاط الفرعي	-مسؤول النشاط -مسؤول النشاط الفرعي	بين نشاط والإعتمادات	-التوفيق المصالح المخصصة *DPC.AND *DPC.SA	05 وثيقة برمجة الإعتمادات المتعلقة بالنشاط الغير مجزأ أو الجزأ إلى أنشطة فرعية

المطلب الثاني: تجسيد القانون لمبدأ الأداء

يهدف تبني مفاهيم النتائج والأداء لتحقيق فعالية التسيير العمومي (نجاعة الإنفاق العمومي) ، وتم تجسيد مطلبي الأداء بالاعتماد على 3 آليات مختلفة، هي:

شكل رقم 4 : آليات تجسيد مبدأ الأداء



الفرع الأول: إثراء الوثائق المقدمة

أولاً: وثيقتين تلزم الحكومة على تقديمها

أ- تقرير عن الأولويات والتخطيط: ويقع عاتق إعداداه على كل وزير و مسؤول مؤسسة عمومية مكلف بتسيير محفظة البرامج الموزعة حسب الإدارة المركزية وحسب المصالح غير المركزية وحسب الهيئات العمومية الإقليمية، ويتضمن هذا التقرير عرضاً للبرامج لاسيما توزيع النفقات والأهداف المسطرة وتقييمها.

(ملحق رقم 7: يوضح فهرس لتقرير عن الأولويات و التخطيط)

ب- تقرير وزاري للمردودية: يوضح ظروف تنفيذ البرامج المسجلة في الميزانية، وكذا مدى بلوغ الأهداف التي سيتم قياسها وتتبعها استنادا لمؤشرات الأداء المرتبطة بها، ومقارنتها بالنتائج المحققة فعليا مع التفسيرات المتعلقة بالفوارق المسجلة.

الفرع الثاني: اعتماد إطار ميزانياتي متوسط المدى

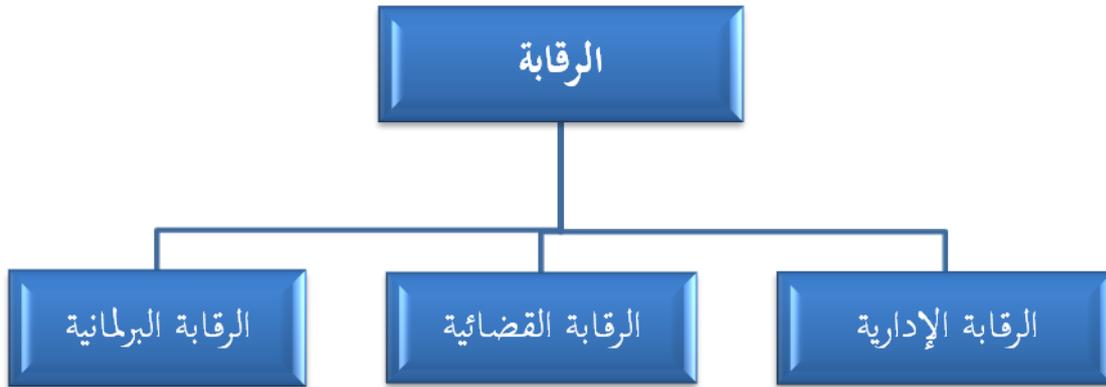
في ظل تبني مفهوم الأداء واعتماد ميزانية البرامج المدججة ضمن نفقات متوسطة المدى جاء القانون 18-15 بمقاربة متعددة السنوات، فيتم التأطير الميزانياتي متوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمالية، ويحدد للسنة المقبلة والسنتين الموالتين تقديرات الإيرادات والنفقات ورصيد ميزانية الدولة ومديونيتها، كما اشترط ان يتوافق كل مشروع نص تشريعي أو تنظيمي من شأنه ان يكون له أثر مباشر أو غير مباشر على ميزانية الدولة مع الإطار الميزانياتي المتوسط المدى.

الفرع الثالث: ظهور فئة جديدة من المسيرين العموميين

وهم مسيرو ومسؤولو البرامج الذين يكمن دورهم في تجسيد الانتقال من فكرة البحث عن الانتظام واحترام الاجراءات الى البحث عن الفعالية والنتائج من خلال تتبع ومراقبة سير البرنامج من لحظة التخطيط للحظة تقديم الحساب، حيث يتم تقديم تقارير عن النتائج المحققة مقابل الأهداف المسطرة وينتج عنه التقرير السنوي للتسيير.

المطلب الثالث : تعزيز القانون لمبدأ الرقابة

من خلال الشكل رقم 5 : تعزيز القانون لمبدأ الرقابة



جاء القانون 18-15 بمنح مزيد من حرية التصرف للمسيرين مع ربطها بالمسؤولية عبر تفعيل آليات الرقابة واستحداث آليات جديدة، وقد تناولت المادة 85 من القانون موضوع الرقابة التي تخضع لها عمليات تنفيذ الميزانية تنفيذ ميزانية الدولة وحددتها في الرقابة الإدارية والقضائية والبرلمانية حسب الشروط المحددة في الدستور والأحكام التشريعية والتنظيمية، وتم تحديث الرقابة عبر أنظمة جديدة مثل الرقابة الدستورية ورقابة الأداء والرقابة الإدارية الداخلية وأنظمة التدقيق الداخلي

الفرع الأول: الرقابة الإدارية

تعد الرقابة الإدارية رقابة ذاتية تمارسها السلطة التنفيذية على نفسها بواسطة الأجهزة التابعة لها، وهي رقابة تتناول الإنفاق العام أكثر من الإيراد العام.

تمارس الرقابة الإدارية من طرف المحاسب العمومي والمراقب المالي ولجان الصفقات العمومية والتي تعتبر رقابة قبلية، وكذا من طرف المفتشية العامة للمالية والتي هي رقابة بعدية

بالنسبة لرقابة المراقب المالي التي تعتبر هي محل الدراسة فإن مهمته هي الرقابة السابقة على النفقات العامة الملتزم بها والتأشير عليها أو رفضها رفضا مؤقتا (إقتراح الإلتزام تشوبه شائبة تنظيمية قابلة للتصحيح، انعدام أو نقصان الوثائق المطلوبة، نسيان بيان هام) أو رفضها نهائيا (عدم مطابقة إقتراح الإلتزام للقوانين، عدم توفر الإعتمادات أو المناصب المالية، عدم إحترام الأمر بالصرف ملاحظات المراقب المالي في مذكرة الرفض المؤقت) ضمن المواعيد القانونية، ولا يمكن لأي إدارة صرف إعتماد إلا إذا كان الإلتزام بالنفقة صحيحا ومؤشر عليه من طرف المراقب المالي

ويتم تفعيل دور الرقابة الإدارية للمراقب المالي وفق القانون عن طريق تقديم إستثمارات الإلتزام التي تساعد على تتبع مسار الإعتمادات لعدم تجاوزها

الفرع الثاني: الرقابة القضائية

وهي رقابة بعدية على تنفيذ الميزانية العامة من طرف مجلس المحاسبة على أساس الوثائق المقدمة من طرف المحاسبين العموميين والأميرين بالصرف والتي تتمثل في حسابات التسيير والإدارة والمستندات الثبوتية، أو في عين المكان أو فجائيا أو بعد التبليغ، وهذا وفق أحكام المادة 14 من الأمر 95-20 المؤرخ في 1995 والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 2010

لكن بالنظر للقانون المنظم لعمل مجلس المحاسبة والذي لا يفي جزئيا بالمتطلبات الدولية والذي جاء نشاطه بعيدا عن المأمول منه، وبرز هذا الدور غير الفعال في الطبيعة السرية لتقاريره، والتي أشار البنك الدولي في أحد تقاريره إلى وجود اختلالات بقوله أن رقابي مجلس المحاسبة تنفذ بطريقة دقيقة في مواعيدها وتراعي الشكليات، منتظمة، والوثائق التي تتم مراجعتها غير موجودة.

سعى القانون 18-15 إلى تعزيز دور مجلس المحاسبة عبر توكيله مهمة التدقيق ومراجعة الحسابات العامة عن طريق تصديق الحسابات وكذلك تدعيم علاقته بالبرلمان ليصبح المجلس كمرکز للخبرات يساعد البرلمان في أداء دوره الرقابي. كما أجبره على إرفاق تقريرين بمشروع قانون تسوية الميزانية يتضمن الأول نتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المعنية وتسيير الإعتمادات على ضوء البرامج المنفذة، والثاني الذي يتعلق بحسابات الدولة وفق المعايير النظامية والإخلاص والوفاء مرفوقا بتقرير يبين التحقيقات التي أجراها المجلس لتحقيق هذا الغرض

أولا: تصديق الحسابات

يهدف إلى جعل الحسابات العامة أكثر موثوقية، يتمثل في إصدار رأي مكتوب ومسبب حول مطابقة البيانات المالية للهيئة مع الإطار المحاسبي المحدد، ويكون بمثابة تقرير يرفق بمشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية حسب المبادئ النظامية والصدق والوفاء. ويشكل هذا التوجه رهانا حقيقيا للإدارة الجزائرية بالنظر للعدد المحدود من البلدان التي توكل مهمة تصديق حساباتها العامة لهيئة تدقيق خارجية.

ثانيا: تدعيم علاقة المجلس بالبرلمان

يضمن القانون 15-18 الطرائق التي بموجبها يساعد المجلس البرلمان في الرقابة على الشؤون المالية العامة للدولة من خلال إمكانية طلب رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة دراسة الملفات التي تشكل أهمية وطنية.

الفرع الثالث: الرقابة البرلمانية

جاء القانون 15-18 بتعديلات تهدف لإحداث توازن بين سلطات الدولة التي يعبر الواقع عنها ببروز وهيمنة السلطة التنفيذية وبرلمان تابع لا يستطيع مساءلة الحكومة ولا إجبارها على احترام مبادئ العمل المالي فتحول من جهاز لتحقيق التوازن وتقويض إنحرافات السلطة التنفيذية إلى مجرد غرفة للتسجيل وشرعنة القرارات الحكومية.

بالنسبة لمسألة الرقابة البرلمانية على المالية العمومية فإنها تكون قبلية تتمثل في المناقشة والمصادقة على مشروع قانون المالية المرفق بالبرامج المسطرة، حيث ستمثل وجهة الاعتمادات المالية محور النقاش الأساسي وفق السياسة العامة للدولة

وتكون أثناء تنفيذ القانون من خلال رقابة النشاط المالي الذي يعد تحديا كبيرا للبرلمان حيث لا توجد نصوص قانونية تحكمه انما يمكن استخلاصه من مختلف الوسائل الدستورية التي تملكها السلطة التشريعية كالسؤال والجواب، الأسئلة الكتابية، لجان التحقيق، وتشكيل بعثات استعلام، كما يمكنه الطلب من لجان الرقابة المستقلة فحص ودراسة الملفات.

وكذا بعد التنفيذ والتي عمل القانون على تحديث آلياتها الرقابية الموصوفة بالشكلية وغير الفعالة من خلال إعادة المكانة المستحقة للقانون المتضمن تسوية الميزانية وتقييم السياسات العامة.

أولا: القانون المتضمن تسوية الميزانية

ويعد أداة رقابية فعالة تمنح للبرلمان إمكانية مراقبة طرق الإنفاق من خلال تحليل وتقييم النتائج التي تم تحقيقها، كما يعتبر أداة لمراقبة الأداء لأنه يستهدف التحقق من مطابقة عملية التنفيذ للإعتمادات المرخص بها، كما يشكل فرصة لمساءلة البرلمان للحكومة

يعاين ويضبط القانون المتضمن تسوية الميزانية المبلغ النهائي للإيرادات المقبوضة والنفقات المنفذة وحساب السنة المالية الذي يتضمن:

الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الصافي بين الإيرادات والنفقات

الأرباح والخسائر المسجلة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة

الأرباح والخسائر التي قد تترتب على تسيير عمليات الخزينة

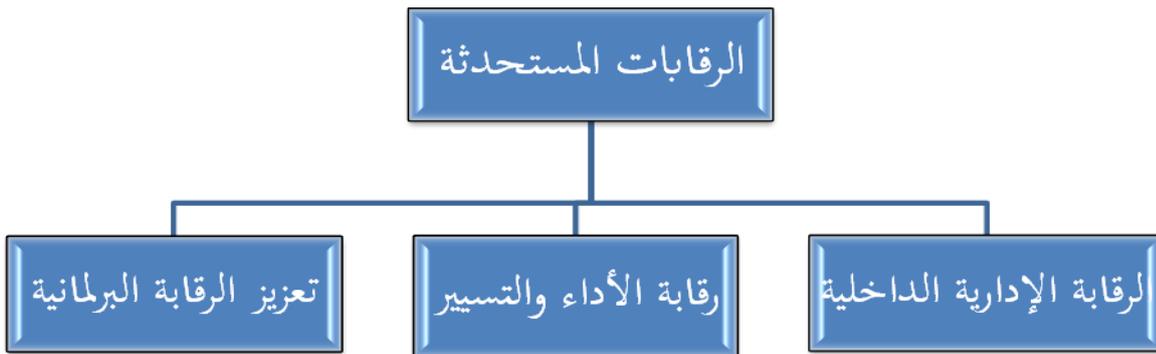
ثانيا: تقييم السياسات العمومية

ونعني بالسياسة العمومية اختصارا كل ما تفعله الحكومة أولا تفعله، وبعد ان كان البرلمان معني فقط برقابتها تم إضفاء مهمة التقييم كذلك التي من شأنها تعزيز سلطات البرلمان وجعلها أكثر فعالية بتتبع البرامج والمخططات الحكومية عبر تشريعها ثم الرقابة عليها ثم تقييمها بغية ترشيد الإنفاق العمومي وتقييم السياسات العمومية.

يعبر القانون عن هذا التوجه عبر اعتماد آلية جديدة لتخصيص الإعتمادات المالية والتي هي محفظة البرامج التي تقسم إلى برامج وأنشطة فرعية مع أهداف ومؤشرات أداء وهو ما يسهل عملية تقييم الفعل العمومي التي تتركز على تقييم التقارير الوزارية للمردودية ومدى بلوغها الأهداف المتوقعة عبر قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء.

الفرع الرابع: الرقابات المستحدثة

الشكل رقم 6 : الرقابات المستحدثة



أولاً: الرقابة الإدارية الداخلية

وتعتبر بمثابة إعادة تأطير للرقابة السابقة القائمة على الإنتظام عبر وضع المسؤولية على عاتق المسيرين ومنحهم حرية ومرونة أكبر في تسيير البرامج مع كبر حجم المسؤولية من حيث احترام الإجراءات والفعالية في الأداء، وذلك عبر استعمال التكنولوجيا والأنظمة المعلوماتية التي تجعل عمليات رقابة الإنتظام مدججة في الدائرة الآلية لسلسلة الإنفاق ما يشكل فرصة التحكم في الإنفاق العمومي بتكلفة أقل وزمن قياسي.

ثانياً: الرقابة على الأداء والتسيير

يتطلب التحول إلى التسيير المتمحور على النتائج تبني مفهوم رقابة الأداء المعتمدة على معايير الكفاءة والفاعلية، والهادفة لتقييم والتحقق من مدى تسيير الموارد وفقاً للأهداف المسطرة وأن متطلبات المساءلة قد تم ضمها الحكومة عند تنفيذها لقانون المالية والقانون المتضمن تسوية الميزانية. ويتطلب الانتقال تجسيد جوهر إصلاح تسيير المالية العمومية وهو تبني مفهوم رقابة التسيير أي وظيفة التحقق من الأداء والانتقال من المستوى الأول للرقابة الذي هو الإنتظام إلى المستوى الثاني الذي هو فعالية الأداء عبر التقارير الناتجة عن تنفيذ البرامج.

ثالثاً: تعزيز الرقابة الدستورية

جاء القانون 18-15 ليتطابق مع أحكام التعديل الدستوري لسنة 2020 التي استبدلت الهيئة المكلفة برقابة دستورية القوانين أي المجلس الدستوري بمؤسسة دستورية مستقلة هي المحكمة الدستورية التي أناط بها مهمة ضمان احترام الدستور ، وتدخل القوانين المالية ضمن فئة القوانين العضوية التي تخضع للرقابة الدستورية وجوبا قبل إصدارها

وفق القانون 18-15 فإن الرقابة الدستورية للمجال المالي والميزانياتي ستعزز وتضع المشرع المالي تحت طائلة رقابة تم توسيعها بتوسيع حق الإخطار في المسائل المالية والميزانياتية لاسيما التنظيمات التي بموجبها يتم توزيع الإعتمادات والتي لم تكن مراقبتها ممكنة دستورياً.

تعليق: تتمثل فلسفة الانتقال إلى ميزانية البرامج في إعادة تشكيل الرقابة المالية العامة والمؤسسات المخصصة لها بشكل يعتمد أساساً على الرقابة البعدية للتنفيذ الفعلي للبرامج وفق مؤشرات الأداء وأن يتم تخفيف الرقابة السابقة في مقابل إلتزام منهجي بتقديم الحساب أي رقابة الأداء والنتائج عن طريق منح قدر أكبر من الحرية للمسؤولين في مقابل تحميلهم حجم أكبر من المسؤولية.

-من خلال إهتمام القانون العضوي 18-15 بتنظيم السلطات الرقابية ودرجة اللامركزية ودرجة الفصل بين السلطتين التنفيذية والبرلمان فإنه أوضح فعليا أن أولوياته تتمثل في الرقابة على الأداء بعد أن كانت تركز على الإنتظام.

-من خلال إهتمام القانون بتطوير أنظمة الرقابة الداخلية بالاستفادة من التقدم التقني وأنظمة الإعلام الآلي لتحقيق مرونة التسيير والتي تؤدي لتعزيز الرقابة من خلال تقارير الأداء فإنه يعرض صورة حقيقية لإمكانية حصول البرلمان على المعلومات الكافية التي تنعكس بشكل إيجابي علي مهامه في الرقابة والتقييم.

-في إطار تعزيز القانون لدور مجلس المحاسبة بنقله من رقابة حصرية للإنتظام إلى تقييم فعالية وكفاءة الفعل العمومي عبر تحليل الأداء حسب المهمة وحسب البرنامج، وكذلك مساعدته للبرلمان على بسط رقابته لتنفيذ قانون المالية وتقديم الإستشارة خاصة من ناحية تقييم السياسات العمومية في المجال المالي فإنه يساهم في تحقيق دور فعال للرقابة على الإنفاق العام.

نظري من خلال النصوص يبقى رهان الإنتقال الفعلي من برنامج يعتمد على رقابة الإنتظام إلى رقابة تعتمد على النتائج

القانونية حتى ولو كانت عضوية، وترشيد الأداء المالي والإنفاق العام يرتبط بترشيد أداء البرلمان الرقابي والتقييمي.

لحد الساعة لا يمكن الحكم المطلق على التغيير الذي جاء به القانون لأننا في المرحلة الإنتقالية ولم يتم تطبيق كل ما في القانون من مواد ونصوص قانونية، أما من الناحية القانونية فالتأطير الذي ألم به القانون من ناحية مبدأ الرقابة يلي الإحتياج اللازم لتفعيلها في إطار تطبيق الحكامة.

المطلب الرابع : تعزيز القانون لمبدأ الشفافية و المشاركة

الفرع الأول : تعزيز القانون لمبدأ الشفافية

في إطار تعزيز الحكامة المالية في الجزائر سعى المشرع الجزائري إلى إضفاء الشفافية في تسيير موارد الدولة بشكل قانوني مناسب يتماشى مع التطورات الحديثة التي طرأت على المجال المالي والإقتصادي، فبالرجوع لدستور 2020 نجده قد نص في المادة 09 من الفقرة 05 على أن الشعب يختار لنفسه مؤسسات غايتها ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية، وترتبط الشفافية بتحسينات النوعية لكيفية تقديم الميزانية وعرضها وكذا بحجم المعلومات والإحصاءات المتعلقة بمختلف أنواع الإيراد والإنفاق وموثوقيتها وتوفرها في الوقت المناسب وإتاحتها للجميع، وهو ما يؤكد القانون 18-15 من خلال ما ورد في مواد 72، 75، 76 و 87 التي تضمن توفير عددا من التقارير والملاحق التفسيرية التي تتيح لممثل الشعب المساهمة في صناعة القرار المالي وتنفيذه ورقابته.

كما إعتد على العديد من الإجراءات التي من شأنها تعزيز مبدأ الشفافية ، نلخصها فيما يلي :

الشكل رقم 7 : آليات تعزيز مبدأ الشفافية



أولا : توحيد الميزانية

بعد أن كان المشرع يعتمد على ميزانيتين: ميزانية الإستثمار وميزانية التجهيز، تم توحيدها في ميزانية واحدة تسمى وثائق البرمجة وتعتمد على وضع برامج عوض قطاعات وأبواب مع الحفاظ على مفاهيم التسيير والإستثمار والتحويل كعناوين تحت مفهوم التصنيف حسب الطبيعة الإقتصادية للنفقات.

تشكل التصنيفات الجديدة الواردة في المادة 28 من القانون جمع لأعباء الدولة ، وتعتبر مستقلة عن بعضها البعض لكنها متكاملة تسمح بتقديم ميزانية البرامج بطريقة سلسلة واضحة ومفصلة.

ثانيا : إلغاء الهيكلة الثنائية والانتقال للتقسيم الرباعي

يعتبر التصنيف الجديد لمشروع القانون من الشروط الأساسية لتجسيد مبدأ الشفافية المالية لما يوفره من وضوح لوثائق الميزانية حيث يتم معرفة مصير الإعتمادات ومسارها بسهولة مع رؤية مدى فعاليتها، وقد جاء في نص المادة 73 أن مشروع قانون المالية يتضمن 4 أجزاء متباينة حيث الجزء الأول يتعلق بتحصيل الإيرادات، الثاني يتعلق بالنفقات، الثالث يتعلق بضمانات الديون وإعلام البرلمان والرابع يتعلق بالجداول الملحقه مثل جدول تقسيم الإيرادات بالتفصيل ، و جدول توزيع الإعتمادات حسب البرامج

ثالثا : إثراء الوثائق المرفقة لمشروع قانون المالية والقانون المتضمن تسوية الميزانية

الانتقال من ميزانية الوسائل لميزانية البرامج يتطلب ضرورة إجراء مراجعة لوثائق الميزانية وتغيير نوعي وكمي فيها بشكل يتيح لممثلي الشعب الإطلاع على أكبر قدر ممكن من المعلومات التي تعبر عن الواقع الفعلي للنفقات والنتائج المستهدفة والمتوصل إليها فعلا التي تؤثر بشكل كبير في مرحلة المصادقة على المشروع والمراقبة وكذا المسؤولية

تعليق:

- يجدر بنا القول بأنه إذا فعلا كانت هناك إرادة قوية للتغيير من طرف الحكومة وباقي الأطراف فإن هته الإجراءات والقوانين ستكون بمثابة نقلة نوعية في السياسة العامة للبلاد وفق البرامج المستهدفة.

- لحد الساعة لم يتم توفير أي وثيقة من الوثائق الواجب إتاحتها للشعب والمذكورة آنفا (الفصل الثاني، المبحث الثاني، المطلب الأول)، معظمها لم يمن وقته مثل التقارير النصف سنوية والقانون المتضمن التسوية، والآخر لم يتم إتاحتها للجمهور مثل مشروع قانون المالية وميزانية المواطن التي من المفترض أنها قيد الدراسة (تم طرحها عام 2022)

- ستساهم آليات تحقيق مبدأ الشفافية وفق القانون العضوي 18-15 في تحسين قابلية القراءة لحسابات الميزانية وحسابات الدولة، وتبسيط هيكل الميزانية بشكل كبير، وتعزيز معلومات البرلمان بما يقوي مبادرته في المجال المالي، ويمنحه القدرة على رقابة تنفيذ الميزانية وتقييمها.

- إن إثراء المعلومات وإتاحتها للبرلمان لايعني بالضرورة إتاحتها للجمهور بشكل دوري، فلم يشر نص القانون صراحة على ذلك مايعني قصورا واضحا لايعكس تجسيد مفهوم الميزانية التشاركية القائمة على مساهمة المجتمع المدني.

-توفير المعلومات للبرلمان لايعني بالضرورة إمكانيةه على إستغلالها، حيث أن العجز التقني للبرلمانيين عن فهمها وتوظيفها يجعلها عديمة الأثر ويلغي تماما الهدف منها، فإختلاف الصياغات المتعلقة بالحسابات وإستعراض معلومات رقمية في شكل ميزانيات

مع الدمج بين الوثائق التي تحمل طابعا إلزاميا وبين الوثائق التوضيحية يعاكس تماما منطلق تقديم النظام المالي لمعلومات بلغة يسهل لغير المختصين الوصول إليها.

-بناء على منطق النتائج الذي يعتمده المشرع في هذا القانون العضوي فإنه لاتزال الحكومة تتمتع بوضع إحتكاري للمعلومات المتعلقة بالميزانية نظرا لتطورها التقني مقارنة بالبرلمان ما يجعل المعلومات التي تتاح لهذا الأخير تفقد قيمتها

الفرع الثاني : تعزيز القانون لمبدأ المشاركة

يقوم مفهوم الحكامة على تصور تشاركي فعال من جانب كافة فئات المجتمع لصناعة القرار المالي ما يساهم في التسيير الفعال للمال العام بما يخدم السياسة المالية العامة للدولة إضافة لتسهيل عملية المسائلة، وغياها يؤثر على شرعية ومصداقية تسيير النفقات ما يترتب عليه فقدان الثقة بالدولة.

القانون 18-15 لم يولي لهذه المسألة إهتماما كبيرا، ويمكن تلخيص ذلك فيما يلي:

• غياب المقاربة التشاركية في إعداد مشروع القانون العضوي للمالية: تشير المشاركة في العملية الميزانية بأن للمواطنين الحق في تقرير مصيرهم السياسي من خلال تحديد أولويات سياسة الإنفاق العام التي تؤثر على حياتهم وظروفهم المعيشية، وبسبب

مركزية عملية التسيير المالي فإن صدور القانون دون وجود مشاركة لباقي الفاعلين خاصة المجتمع المدني والبرلمان والأقلية المعارضة سيؤثر على نجاحه ومدى الإستجابة له لكونه يشكل خيارات المجتمع.

• يؤسس القانون العضوي 18-15 لمرحلة تشاورية تسمح بمشاركة الحكومة للبرلمان عبر تقرير يتضمن تطور وضعية الإقتصاد الوطني وتوجيه المالية العامة ببدء نقاش سابق لقانون المالية والذي يعتبر إنفتاحا يعزز دور البرلمان في المجال المالي عبر المشاركة في مرحلة التحضير التي تحتكرها السلطة التنفيذية.

• الإحتفاظ بالقيود على مبادرة النواب في المجال المالي والميزانياتي: إحتفظ المشرع بالقيود المتعلقة برفض مبادرة النواب لاقتراح تعديل على مشروع قانون المالية، وجاء القانون في نفس هذا التوجه واشترط موافقة الوزير الأول ورأي الوزير المكلف بالميزانية على كل مشروع من شأنه أن يكون له أثر على ميزانية الدولة، مع إتاحتها للمجلس الشعبي إمكانية التعديل وفق شروط شكلية وموضوعية محددة.

تعليق:

يقتضي إعتبار الديمقراطية التشاركية أحد المبادئ التي يستند إليها القانون بأن يكون لممثلي الشعب إمكانية حقيقية للمشاركة في تحضير قانون المالية وعدم الإقتصار على دور ثانوي في مرحلة المناقشة وتقييد التعديلات بشروط تحتاج كفاءة تقنية يفتقدها معظم البرلمانيين.

لم يتناول القانون العضوي 18-15 أي آلية لتعزيز المشاركة الفعالة للمجتمع المدني، كما لوحظ غياب تام لأي نص قانوني ينظم شروط وكيفيات ممارسة المجتمع المدني لحقه الدستوري في الوصول للمعلومات أو المشاركة في تحضير أي مشروع قانون.

خاتمة الفصل

ان برنامج إصلاح نظام الموازنة العامة في الجزائر و التوجه نحو الحكامة المالية لا زال في المرحلة الأولى من التجسيد الفعلي له ، فرغم ما حققته الجزائر في جوانب المشروع إلا ان اعتماده بالكامل و الوصول للنتيجة المطلوبة يعرف بعض التأخير بسبب بعض العراقيل سواء النقص في النصوص القانونية التي تجاوزت بعض المبادئ و الأسس الخاصة بالحكومة المالية أو من ناحية المقاومة الحاصلة في الواقع العملي التطبيقي من طرف بعض المسؤولين و الموفين و هذا الذي لاحضناه من خلال العمل الميداني ،لهذا يتوجب على الحكومة الجزائرية تعزيز روح الإصرار على التغيير نحو الأفضل من خلال غرس قيم الصدق و الكفاءة و كذا محاولة تجاوز القصور الحاصل في القوانين التنظيمية للاستفادة أكثر من الجوانب الايجابية للإصلاح



الخاتمة

خاتمة

يركز التوجه العالمي في العقد الأخير من هذا القرن على ضرورة التسريع في إصلاح المالية العامة، وقد بادرت العديد من الدول إلى اتخاذ مبادرات لافتة ومتفاوتة في هذا المجال و انطلقت معظم هذه المبادرات من تحديث الميزانية العامة كونها الأداة الأساسية في بناء الدولة وفي ترجمة الرؤى الاقتصادية لأي حكومة.

وسيرا على النهج الدولي نحو إصلاح الميزانية لمواكبة التطورات الدولية قامت السلطات العمومية الجزائرية بإصلاحات تم الميزانية العامة للدولة من خلال تبني مشروع نظام التحديث الميزانياتي محاولة بذلك تغيير القواعد الكلاسيكية التي يقوم عليها النظام الحالي و التي تشوبها نقائص جمة تمنعها من تحقيق أهداف الدولة و يحقق لها مرونة في العمليات المالية ، شفافية أكبر بالإضافة إلى ترشيد النفقات

حيث يمثل مشروع إصلاح النظام الميزانياتي في الجزائر نقطة تحول رئيسية في سبيل إدخال أساليب تسييرية حديثة في ميدان الميزانية العامة وخطوة أولى نحو تطبيق حوكمة القطاع العام، وهو ما يتطلب توفر إرادة قوية لتجسيده على أرض الواقع وتكثيف للجهود مختلف الإدارات والوحدات الحكومية وكذا الأعوان المكلفين بتطبيقه هذا من جهة، ومن جهة ثانية ضرورة تدعيمه بتسيير مشروع إصلاح نظام المحاسبة العمومية وإعادة النظر في أنظمة الرقابة المطبقة لتحقيق نظام مالية عامة متكامل الأبعاد بما يضمن تسيير للمال العام في إطار الشفافية والمصادقية ويرجع من كفاءة وجودة أداء القطاع العام.

فان الإصلاح الميزانياتي المنتهج من قبل الجزائر ابتداء من صدور قانون المالية لسنة 2023 بجوانبه الثلاثة (الميزانياتي، المحاسبي والمعلوماتي) يهدف أساسا إلى تحقيق الحوكمة الرشيدة في القطاع العام والمال العام والميزانية العامة، وهو هدف سياسي واقتصادي بندرج كأولوية ضمن أولويات الحكومة، ولعل القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 18-15، إنما جاء ليجسد هذه الرؤية ويمكننا تلخيص الأهداف الوسيطة لهذا المشروع في : شفافية ووضوح المعلومات، تكريس مبدأ المساءلة وتحمل المسؤولية، الانتقال إلى مقارنة النتائج والأداء القائمة على تحقيق الأهداف، تحسين طرق التنبؤ والتقدير ، محاربة الإسراف والتبذير في المال العام، التخصيص الأمثل للموارد المالية

اختبار صحة الفرضيات :

من خلال دراستنا نؤكد و نستنتج صحة الفرضيات حيث ان الإصلاح الميزانياتي وفق القانون العضوي 18-15 عزز مبادئ حوكمة الميزانية العامة و قام بتبنيها و من أهم هذه المبادئ الشفافية ، المشاركة و المساءلة و الأداء

نتائج الدراسة :

1- توجد علاقة بين الإصلاح الميزانياتي وفق القانون العضوي 18-15 و تعزيز مبدأ الأداء من خلال إثراء الوثائق المقدمة و اعتماد إطار ميزانياتي متوسط المدى و ظهور فئة جديدة من المسيرين جاء بها القانون

2- توجد علاقة بين الإصلاح الميزانياتي وفق القانون العضوي 15-18 و تعزيز مبدأ المساءلة بحيث ان القانون ركز على تدعيم كل من الرقابة الإدارية و الرقابة القضائية و رقابة البرلمان و كذلك الرقابات المستحدثة المتمثلة في الرقابة الإدارية الداخلية و رقابة الأداء و التسيير و ركز بشكل كبير على تعزيز الرقابة البرلمانية

3- توجد علاقة بين الإصلاح الميزانياتي وفق القانون العضوي 15-18 و تعزيز مبدأ الشفافية و المشاركة فهذا الإصلاح جاء بتوحيد ميزانتي التسيير و التجهيز و قام بإلغاء الهيكلة الثنائية و الانتقال للتقسيم الرباعي و أيضا إثراء الوثائق المرفقة لمشروع قانون المالية و القانون المتضمن تسوية الميزانية

4- يساهم الإصلاح الميزانياتي وفق القانون العضوي 15-18 في مرافقة الرقابة المالية لولاية بسكرة من خلال ورشات التكوين واسع النطاق و التعليمات و المناشير و القوانين التنظيمية الخاصة بالرقابة المالية و تحديث نظام الإدارة الداخلي

التوصيات و الاقتراحات :

- التركيز على الجانب المعرفي والمعلوماتي من خلال تكييف جميع المؤسسات المعنية بهذا المشروع مع متطلبات الإصلاح الميزانياتي حتى تكون على أتم الاستعداد للتعامل بطريقة إيجابية مع كل الجوانب الإصلاحية
- الدقة في تحديد الأهداف في كل المستويات، إذ أن الميزانية في ظل هذا الإصلاح قائمة على تحديد الأهداف بشكل واضح يقبل القياس والمتابعة بمؤشرات رقمية ذات دلالة تقييمية بدقة
- حث كل القطاعات على بعث آليات متابعة وتقييم لتنفيذ البرامج المسطرة وإعداد تقارير نصف سنوية وسنوية حول صرف الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية
- تكوين الموارد البشرية على كافة المستويات بطريقة مكثفة عن طريق الورشات التكوينية والتربصات والملتقيات، ويجب أن تكون تدريبية عن طريق المحاكاة لتقريب المفاهيم الإجرائية والتطبيقية، وهنا نشجع الاقتراح الذي ينص على إنشاء مدرسة متخصصة للتكوين في مجال المالية العامة والميزانية.
- تمكين الهيئات الرقابية من ممارسة مهامهم بكل استقلالية عن السلطة التنفيذية، وخاصة السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان بغرفتيه.
- التركيز على الجانب المحاسبي والمعلوماتي للإصلاح أيضا وعدم الاكتفاء بالجانب الميزانياتي فقط، وهنا نركز على ضرورة إصدار كل القوانين التي تنبثق من القانون العضوي المتعلقة بالأنماط الجديدة للمحاسبة التي ستعتمد في تسيير الميزانية العامة.
- إعادة الاعتبار لمجلس المحاسبة بتعزيز استقلاليته وجعله كمحافظ الحسابات الدولة وكذلك الأخذ بأرائه في الأمور المالية بحكم تخصصه.

- ضرورة رقمنة كل القطاعات برؤية متوسطة المدى تتيح إنتاج كم معلوماتي يسهل عملية أخذ القرارات العقلانية والرشيده في مجال تسيير المال العام وحوكمة الميزانية العامة
- فتح المجال أمام الكفاءات الوطنية والخبرة الجزائرية في هذا المجال وإعطائها حقها وجعل الإصلاح ذاتيا يصنع بسواعد أبناء الجزائر من الكفاءات العلمية وعدم استيراد كل الإصلاحات بطريقة تقصي المعنيين بهذا الإصلاح.

آفاق الدراسة :

لا يزال البحث في مجال الإصلاح الموازي في الجزائر في بداياته، باعتباره مشروع قيد التطبيق لحد الساعة، لذلك فإن مواصلة الدراسات والبحوث يبقى قائم قصد الإجابة على عدة إشكاليات، أهمها قياس أثر الإصلاح الموازي على ترشيد النفقات العامة من خلال القيام بدراسات تقييمية قياسية لتطبيق مبادئ الحوكمة .

إن هذا البحث يلقي الضوء على مكونات و محاور مشروع تحديث نظام الميزانية في الجزائر، كما يفتح بابا واسعا أمام الباحثين مستقبلا لبيان مدى التغيير المحدث و الملموس فعلا في تسيير النفقة العمومية، ذلك لأن التطبيق الفعلي للمشروع يوفر إمكانية المقارنة بين النظامين القديم و الجديد في مجال تنفيذ البرامج العمومية، كما يمكنهم أيضا من لمس النتائج الحقيقية للمشروع بعد تنفيذه و هو ما يسمح بالحكم على نجاح أو فشل تجربة الإصلاح.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

- 1- إبراهيم العيسوي. (2007). الإقتصاد المصري في ثلاثين عاما، تحليل التطورات الإقتصادية الكلية منذ عام 1974 مع بيان تداعياتها الإجتماعية مع تصور لنموذج تنموي بديل. القاهرة، مصر: المكتبة الأكاديمية.
- 2- القانون العضوي رقم 15-18. (30 12, 2015). المتضمن قانون المالية لسنة 2016. 2016.
- 3- المادة 11 من القانون 17-84. (7 7, 1984). المتعلق بقوانين المالية. الجريدة الرسمية الصادرة في 1984/7/10.
- 4- المادة 24 من القانون 17-84. (7 7, 1984). المتعلق بقوانين المالية. الجريدة الرسمية الصادرة في 1984/7/10.
- 5- المادة 3 من القانون رقم 21-90. (5 8, 1990). متعلق بالحاسبة العمومية. الجريدة الرسمية عدد 35 سنة 1990.
- 6- المادة 6 من القانون 17-84. (7 7, 1984). المتعلق بقوانين المالية. الجريدة الرسمية عدد 28 الصادرة في 1984/7/10.
- 7- المادة 8 من القانون 17-84. (7 7, 1984). المتعلق بقوانين المالية. الجريدة الرسمية عدد 28 الصادرة في 1984/7/10.
- 8- أمين صابة، وكمال بن موسى. (2020). دراسة تحليلية للقانون العضوي 15/18. المجلة الجزائرية للعلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، 08 (01)
- 9- إيمان عبدوس. (2021). أليات حوكمة الميزانية العامة واتجاهات تطبيقاتها وفق الاصلاح الميزانياتي في الجزائر. مجلة العلوم الاقتصادية ، مجلد 24 ، عدد 01
- 10- بلال شكيب بن يونس، بهاء الدين بن خليفة. (2022). موازنة البرامج و الاداء كأسلوب لعصرنة الموازنة العامة في ظل القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية. جامعة محمد بوضياف . المسيلة ، علوم التسيير، الجزائر.
- 11- بن سعيدي يمينة بلعربي فاطمة الزهراء. (2015,2016). الميزانية العامة للدولة وتبني الجزائر مشروع الحديث ميزانياتي . تلمسان ، تخصص اقتصاد نقدي ومالي ، تلمسان/الجزائر .
- 12- تومي سلامي. (2012). مشروع عصرنة أنظمة الميزانية نحو ترشيد الانفاق العمومي . مجلة الدراسات العدد الاقتصاد لجامعة الأغواط ، 161-162.
- 13- جريدة المناقشات البرلمانية للمجلس الشعبي الوطني الجزائري. (2018).
- 14- جيهان عبدالمعز الجمل. (2014). المراجعة وحوكمة الشركات. لبنان: دار الكتاب الجامعي.

- 15- حاج جاب الله أمال. (2021). الاطار القانوني لقوانين المالية دراسة تحليلية للقانون العضوي 18-15. مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية المجلد 06 .
- 16- حسين مصطفى حسين. (2006). المالية العامة . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية .
- 17- حوري عمر. (بلا تاريخ). الاصلاح الميزانياتي في الجزائر واقع و افاق . مجلة الادارة و التنمية للبحوث و الدراسات
- 18- راندا محمد طلعت. (2007). إدارة الحكم الموسع، المنظمات غير الحكومية المصرية. رسالة دكتوراه تخصص إقتصاد وعلوم سياسية ، 35. جامعة القاهرة، مصر.
- 19- زكرياء. (2018,2019). دور الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية . بسكرة ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم تسيير ، بسكرة، الجزائر .
- 20- زين الدين بروش، و جابر دهيمي. (06-07 05, 2012). دور آليات الحوكمة في الحد من الفساد المالي والإداري. مداخلة ، 17. باتنة، جامعة الحاج لخضر، الجزائر.
- 21- سعيد عبد العزيز عثمان. (2008). المالية العامة مدخل تحليلي معاصر . لبنان : الدار الجامعية بيروت .
- 22- صليحة بوسليمان، و نوال ضريفي. (2019). فعالية حوكمة القطاع العام كإحدى آليات تحديث التسيير العمومي. مجلة الحوكمة، المسؤولية الاجتماعية والتنمية المستدامة
- 23- عاطف وليم أندراوس. (2010). الاقتصاد المالي العام في ظل تحولات الاقتصادية المعاصرة . الاسكندرية، مصر : دار الفكر الجامعي .
- 24- عبدالكريم مسعودي، أحمد ثابت، ليندة رحمون، لبنى سعدي، محمد طويل، عاشور محمود، وآخرون. (19 و20 04, 2016). حوكمة الإصلاح الميزاني ودورها في ترشيد الإنفاق العام في الجزائر. مداخلة وطنية حول الحوكمة والترشيد الإقتصادي . أدرار، الجزائر.
- 25- علي زغدود. (2005). المالية العامة . بن عكنون الجزائر العاصمة : ديوان المطبوعات الجامعية الساحة المركزية بن عكنون .
- 26- علي مسعودي. (2018). أهمية الحوكمة في الميزانية العامة للدولة - حالة الجزائر - . أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه تخصص علوم التسيير ، 5-6. ورقلة، جامعة قاصدي مرباح، الجزائر.
- 27- عماد غزاري، و مراد بوعيشاوي. (2020). حوكمة الميزانية العامة في الجزائر على ضوء أحكام القانون العضوي الجديد رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية. المجلة الجزائرية للمالية العامة

- 28- لقليطي لخضر دردوري لحسن. (2017). الموازنة العامة في التشريع الجزائري . مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية العدد السابع
- 29- ليندة وهيبي. (2015). دور الحوكمة المالية في تحسين الأداء المالي في المؤسسة الاقتصادية الجزائرية - دراسة حالة مؤسسة NCA روية - . أطروحة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير تخصص الإدارة المالية للمؤسسات ، 3. جامعة الجزائر -3، الجزائر.
- 30- مالك عليان. (2021, 5 28). اعداد الميزانية العمومية في ظل القانون العضوي 18-15 يتعلق بقوانين المالية . مجلة صوت القانون
- 31- مالك لعلايبيبة، و زرقين عبود. (2016). متطلبات إصلاح نظام المحاسبة العمومي في الجزائر بما يوافق معايير محاسبة القطاع العام. مجلة العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
- 32- محمد شاكر عصفور. (2008). أصول الموازنة العامة . عمان الأردن: دار المسيرة.
- 33- محمد عباس محززي. (2010). اقتصاديات المالية العامة. الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية .
- 34- محمد مسعي. (2020). الاصلاح الميزانياتي في الجزائر أهمية وصعوبات تطبيقه . المجلة الجزائرية للمالية العامة مجلد 10
- 35- محي الدين شعبان توك. (2014). الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد منظور إتفاقية الأمم المتحدة لمحاربة الفساد. الأردن: دار الشروق للنشر والتوزيع.
- 36- مرزوقي نسيمه. (2018/2017). دور خزينة الولاية في تحقيق توازن ميزانية العامة. أم بواقي، جامعة العربي بن مهيدي، أم بواقي الجزائر.
- 37- مصطفى شيرة محمد. (2021,2022). أهمية اصلاح النظام الموازي في ترشيد الانفاق العام للجزائر 3. الجزائر ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير , تخصص , محاسبة ومالية ، الجزائر .
- 38- مفتاح فاطمة. (2011/2010). تحديث النظام الميزاني في الجزائر . تلمسان ، كلية العلوم الاقتصادية جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان ، تلمسان/الجزائر .
- 39- منير الحمش. (2004). نصحيح مسار التنمية في عالم متغير . دمشق، سوريا: الأهالي للطباعة والنشر.
- 40- يسري أبو العلاء محمد الصغير بعلي. (2003). المالية العامة . الجزائر : دار العلوم للنشر والتوزيع .

قائمة الملاحق

الملحق رقم 1 : وثيقة برمجة الاعتمادات و مناصب الشغل للنشاط

الرقابة الميزانية لندى ولاية بسكرة
وصول بتاريخ
تحت رقم

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية



مديرية الصناعة لولاية بسكرة

وثيقة برمجة الاعتمادات و مناصب الشغل للنشاط

السنة المالية 2023

019.075	رمز البرنامج	البرنامج الإدارة العامة
019.075.02	رمز البرنامج الفرعي	البرنامج الفرعي للدعم الإداري
019.075.02.2007.000.007	رمز النشاط	النشاط المركزي للإدارة العامة 07

مرسوم تنفيذي رقم 20-404 مؤرخ في 14 جمادى الأولى الموافق لـ 29 ديسمبر 2020 ، يحدد كفاءات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية.
منشور رقم 8162 مؤرخ في 07 نوفمبر 2022 منشور رقم 8162 المؤرخ في 07 نوفمبر 2022 المتعلق بالبرمجة الميزانية

T2	
إد	را
1 528 300.00 ✓	1 528 300.00 ✓



الملحق رقم 2 : مستخرج وثيقة برمجة الاعتمادات للنشاط

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

Ministère de l'Industrie

Ordonnance n° 09...

Du
26 JAN. 2023

NOTIFICATION

DE L'EXTRAIT DU DOCUMENT DE PROGRAMMATION INITIALE DES
CREDITS ET DES EMPLOIS BUDGETAIRES



EXERCICE BUDGETAIRE 2023

PROGRAMME ADMINISTRATION GENERALE

CODE 019.075

RESPONSABLE DU PROGRAMME : SECRETAIRE GENERAL

ACTION déconcentrés de Administration Générale 07

CODE 019.075.02.2007.000.007

RESPONSABLE DE L'ACTION : DIRECTEUR DE L'INDUSTRIE DE LA WILAYA DE
Biskra

N° de Visa du Contrôleur Budgétaire	Date du Visa	
03	17 janvier 2023	

الملحق رقم 3 : بطاقة الالتزام الخاصة بالعنوان الأول نفقات المستخدمين

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة المالية
المديرية العامة للميزانية
رمز الامر بالصرف : 110-800

2023/04/10

التاريخ:

10

رقم بطاقة الالتزام:

رمز البرنامج: 027 الميزانية
رمز النشاط: 1001 الدعم، الإعداد، العصرية والرقابة ميزانية
رمز النشاط الفرعي (عند الاقتضاء):
رمز البرنامج الفرعي: 03 الدعم الإداري

العنوان: العنوان الأول: نفقات المستخدمين
 العنوان الثاني: نفقات مسير المصالح
 العنوان الرابع: نفقات التحويل

الرصود المتبقي	الالتزام المقترح	الرصود الأولى	مجموع الالتزامات المتبقية	رقمته الالتزام المقترحة / المعدلة	الصفحة / المرفقات الفرعية
227 741 827.78	22 056 066.69	249 797 894.47	244 844 105.53	494 642 000,00	12000
/	/	/	/	/	12100

موضوع الالتزام:

• الالتزام بعلاوة المردودية الخاصة بموظفي الإدارة المركزية للمديرية العامة للميزانية بعنوان الثلاثي الأول للسنة 2023.

إطار مخصص للأمر بالصرف	إطار مخصص للمرافعة التعديلية
الختم الإمضاء	رقم التاشيرة: 30 تاريخ التاشيرة: 2023/03/24 الختم الإمضاء

الملحق رقم 4 : بطاقة التزام العنوان الثاني نفقات تسيير المصالح

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة المالية
المديرية العامة للميزانية
رمز الامر بالصرف : 110-800

رقم بطاقة الالتزام: 04 التاريخ: 2023/03/22

رمز البرنامج: 027 الميزانية
رمز النشاط: 1001 دعم، إعداد، عصنة ورقابة ميزانية
رمز النشاط الفرعي (عند الاقتضاء):
رمز البرنامج الفرعي: 03 الدعم الإداري

العنوان: العنوان الأول: نفقات المستخدمين
 العنوان الثاني: نفقات تسيير المصالح
 العنوان الرابع: نفقات التحويل

الرصيد المتبقي	الالتزام المقترح	الرصيد الأولي	مجموع الالتزامات السابقة	خصصة الالتزام المفتوحة / المعلة	الصفحة / الصفحة الفرعي
30 000,00	80 000,00	110 000,00	10 000,00	120 000,00	25000 الصيانة والإصلاح
/	/	/	/	/	25110 صيانة وتصلح حظائر السيارات

موضوع الالتزام:

• سند طلب رقم xxx والمؤرخ في 2023/xx/xx يتضمن إصلاح سيارة إدارية تابعة للمصالح المركزية للمديرية العامة للميزانية والتي تحمل الترتيب XXXXX-XXX-XX.

إطار مختص بالامر بالصرف	إطار مختص بالتزامات الميزانية
ختم: امضاء:	رقم التأشير: 04 تاريخ التأشير: 2023/03/24 ختم: امضاء:

الملحق رقم 5 : بطاقة التزام نفقات الاستثمار

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة المالية
مديرية المالية والوسائل والمنشآت
رمز الأمر بالصرف: 100-110

2023/03/21

التاريخ:

02

رقم بطاقة الالتزام:

رمز البرنامج: 031 الإدارة العامة
رمز النشاط: 1001 تسيير الوزارة والدعم الإداري
رمز النشاط الفرعي (عند الاقتضاء):

رمز البرنامج الفرعي: 02 الدعم الإداري

رقم العملية:

N 1 0 0 7 0 3 1 0 1 1 0 0 1 0 0 0 0 0 0 2 3 0 0 4

عنوان العملية: أشغال تجديد لوجم تسيير المصاعد الكهربائية

العنوان 3: نفقات الاستثمار

الرصيد المتبقي	الالتزام المقترح	الرصيد الاولي	مجموع الالتزامات المتحصلة	حجم الالتزام المتعلق بالصفحة المتعددة	الصفحة الصنف الفرعي
1 000 000,00	14 000 000,00	15 000 000,00	0	15 000 000,00	31000 تثبتات عينية
/	/	/	/	/	31420 البنيات

موضوع الالتزام:

• الالتزام بمشروع صفقة تتعلق بأشغال تجديد نظام تسيير المصاعد الكهربائية

إطار مختص بالأمر بالصرف	إطار مختص للمراقب المميز النهائي
الختم:	رقم التأشير: 005
الإمضاء:	تاريخ التأشير: 26/03/2023
	الإمضاء:
	الختم:

الملحق رقم 6 : بطاقة التزام نفقات التحويل

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التضامن والأسرة وقضايا المرأة
مديرية المالية والوسائل
رمز الامر بالصرف : 000-137

2023/02/26

التاريخ :

02

رقم بطاقة الالتزام :

رمز البرنامج: 071 التنمية الاجتماعية والنشاط الاتسالي
رمز النشاط: 1001 جهاز التنمية الاجتماعية
رمز النشاط الفرعي:
رمز البرنامج الفرعي: 01 التنمية الاجتماعية

العنوان: العنوان الأول: نفقات المستخدمين

العنوان الثاني: نفقات تسيير المصالح

العنوان الرابع: نفقات التحويل

الرصيد المتبقي	الالتزام المقترح	الرصيد الأولي	مجموع الالتزامات المتبقية	رخصة الالتزام المفتوحة/المعلقة	التصنيف / التصنيف الفرعي
32 579 000 000,00	16 289 500 000,00	48 868 500 000,00	0	65 158 000 000,00	التحويلات للمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي والصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية المماثلة الأخرى

موضوع الالتزام:

• الالتزام بالقسط الثاني من الاعانة الممنوحة لوكالة التنمية الاجتماعية في إطار جهاز التنمية الاجتماعية

إطار مخصص للأمر بالصرف	إطار مخصص للمراقب المميز (الواجب)
ختم امضاء	رقم التأشير: 07 تاريخ التأشير: 2023/03/06 الإمضاء: الختم:

الملحق رقم 7 : فهرس تقرير عن الأولويات و التخطيط

فهرس

4	الجزء 1. كلمة الوزير.....
4	1.1 كلمة الوزير.....
5	2.1 بيان الأمين العام.....
6	الجزء 2. بخصوص المحفظة.....
6	1.2 المهمة:.....
6	2.2 الوزارة:.....
6	3.2 بطاقة المحفظة.....
8	4.2 تخطيط النشاطات لسنة 2022.....
9	الجزء 3. التخطيط المفصل للبرنامج 01.....
9	1.3 تقديم البرنامج.....
9	1.1.3 البرنامج 1: تحديد البرنامج.....
9	2.1.3 تقديم البرامج الفرعية.....
10	2.3 مبررات النفقات المتوقعة لسنة 2022.....
11	3.3 بطاقات البرامج:.....
133	4.3 المشاريع الرئيسية.....
133	1.4.3 قائمة المشاريع الكبرى للدولة -الجارية (دج).....
133	2.4.3 قائمة المشاريع - الجارية (دج).....
144	3.4.3 ملخص تقدم المشاريع حسب نوع التدخل (دج).....
144	4.4.3 تقدم المشاريع حسب القطاع (المدونة الحالية) (دج).....
155	5.4.3 قائمة المشاريع الجديدة الكبرى (دج).....
155	6.4.3 قائمة المشاريع الجديدة (دج).....
166	5.3 الجداول التكميلية.....
16	1.5.3 تقديرات تطور المناصب المفتوحة وكتلة الاجور (بالآف دج).....
166	2.5.3 تقديرات نفقات الهيئات الخاضعة للوصاية (بالآف دج).....
166	i. نفقات الهيئات الرئيسية الخاضعة للوصاية (بالآف دج).....
17	ii. النفقات حسب نوع الهيئة الخاضعة للوصاية (بالآف دج).....
17	3.5.3 تقديرات نفقات حسابات التخصيص الخاص (بالآف دج).....
18	4.5.3 تقديرات تطور النفقات حسب الاقليم (بالآف دج).....
18	5.5.3 تقديرات تطور النفقات حسب مصدر التمويل (بالآف دج).....
19	الجزء 4. التخطيط المفصل للبرنامج 02.....
19	1.4 تقديم البرنامج 2.....

19.....	1.1.4 البرنامج 2: تحديد البرنامج
19.....	2.1.4 تقديم البرامج الفرعية
200.....	2.4 مبررات النفقات المتوقعة لسنة 2022
211.....	3.4 بطاقات البرامج:
233.....	4.4 المشاريع الرئيسية
233.....	1.4.4 قائمة المشاريع الكبرى للدولة - الجارية (دج)
233.....	2.4.4 قائمة المشاريع - الجارية (دج)
244.....	3.4.4 ملخص تقدم المشاريع حسب نوع التدخل (دج)
244.....	4.4.4 تقدم المشاريع حسب القطاع (المدونة الحالية) (دج)
255.....	5.4.4 قائمة المشاريع الجديدة الكبرى (دج)
255.....	6.4.4 قائمة المشاريع الجديدة (دج)
26.....	5.4 الجداول التكميلية
266.....	1.5.4 تقديرات تطور المناصب المفتوحة وكتلة الاجور (بالآلاف دج)
26.....	2.5.4 تقديرات نفقات الهيئات الخاضعة للوصاية (بالآلاف دج)
26.....	i. نفقات الهيئات الرئيسية الخاضعة للوصاية (بالآلاف دج)
27.....	ii. النفقات حسب نوع الهيئة الخاضعة للوصاية (بالآلاف دج)
27.....	3.5.4 تقديرات نفقات حسابات التخصيص الخاص (بالآلاف دج)
28.....	4.5.4 تقديرات تطور النفقات حسب الاقليم (بالآلاف دج)
28.....	5.5.4 تقديرات تطور النفقات حسب مصدر التمويل (بالآلاف دج)