

## حوكمة الميزانية العامة في الجزائر على ضوء أحكام القانون العضوي الجديد رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية

### Governance of The National Budget of Algeria in light of The Provisions of The New Organic Law No. 18/15 Related to Financial laws

مراد بوعيشاوي<sup>1</sup>، عماد غزالي<sup>2</sup>  
Bouaichaoui mourad<sup>1</sup>, Rezazi Imad<sup>2</sup>

<sup>1</sup> مخبر الاقتصاد الكلي والمالية الدولية، جامعة المدية (الجزائر)، [bouaichaoui.mourad@univ-medea.dz](mailto:bouaichaoui.mourad@univ-medea.dz)  
<sup>2</sup> جامعة المدية (الجزائر)، [rezazi.imad@univ-medea.dz](mailto:rezazi.imad@univ-medea.dz)

تاريخ الاستلام : 2020/02/25 ؛ تاريخ القبول: 2020/04/18؛ تاريخ النشر: 2020/04/30

**ملخص:** تهدف الدراسة إلى البحث في مدى التزام الميزانية العامة في الجزائر بمبادئ الحوكمة السليمة من خلال القانون العضوي الجديد 05-18 المتعلق بقوانين المالية، مع التركيز على تشخيص واقع الحوكمة ودورها في إدارة الميزانية العامة للدولة. توصلت الدراسة 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 و قياس النتائج وفق مؤشرات الأداء.  
**كلمات مفتاحية:** حوكمة؛ ميزانية عامة؛ قانون المالية.  
**تصنيفات JEL :** H61؛ H6؛ H10.

**Abstract:** This study aims at looking for the extent of right governance Principles application in the general state budget in Algeria through the organic law 18-5 concerning finance acts. The study emphasizes on the reality of governance and its role in the general state budget management.

The study concludes the existence of positive signs in the previous law that aims at improving accountability and providing new methods in budgets management through performance indicators.

**Keywords:** governance; general state budget; finance act.

**JEL Classification Cdoes :** H10 ; H6 ; H61.

## تمهيد

لم يعد النظر إلى مؤسسات الدولة بتلك النظرة التقليدية خاصة من ناحية بناء سمعتها على مركزها المالي فقط، بل بدأت نظرة المجتمع تأخذ أبعادا جديدة تحتم على مؤسسات الدولة الاستجابة لتطلعات وتوقعات المجتمع، وذلك لإشباع حاجياته الاقتصادية والاجتماعية، حيث اتفق معظم الاقتصاديين والمحللين على أن المشكلة الأساسية التي تواجهها الدول والمؤسسات الحكومية في الوقت الراهن هي مشكلة فعالية وأداء قبل أن تكون مشكلة ندرة موارد مالية وإمكانيات، وأن البحث عن دور حوكمة الميزانية العامة كوسيلة تدخل للدولة في الحياة الاقتصادية من شأنها تحسين الوضعية للمجتمع، وذلك من خلال تحقيق الأهداف التنموية وتوفير الخدمات العمومية بأقل كلفة ممكنة.

برز مؤخرا مصطلح عصرنة التسيير العمومي وسير عمل الإدارات العمومية في أغلبية الدول النامية، إذ نجد أن ثلثي دول منظمة التعاون والنمو الاقتصادي OCDE قد اعتمدت هذا النهج كإصلاح يسعى إلى إتباع طرق تسيير جديدة للقطاع العمومي، من خلال إتباع أسلوب حوكمة مالية جديدة، والتي تهدف إلى إرساء نظام تسيير يركز على الأداء، بالاعتماد على نمط تسيير أكثر ديمقراطية وكفاءة للسياسات العمومية .

والجزائر كغيرها من هذه الدول لا يمكنها العيش بمعزل عن هذه التحولات، سيما مع المتطلبات الجديدة التي فرضتها الهيئات والمنظمات الدولية وعلى رأسها صندوق النقد الدولي في مجال عرض وتحليل الوضعيات المالية والمحاسبية للقطاع العام وذلك وفقا للمعايير الدولية المعتمدة، فقد تبنت وزارة المالية منذ سنوات التسعينات، جملة من مشاريع الإصلاح من بينها تطوير المنظومة التشريعية القانونية التي تحكم الميزانية والمالية العمومية للاستجابة لهذه المتطلبات والتقيد بالمعايير الدولية المعمول بها، حيث صدر في هذا الإطار القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية في الجريدة الرسمية تحت رقم 53 بتاريخ 02 سبتمبر 2018، والذي يعول عليه لتقديم إضافة جديدة للحوكمة كأسلوب جديد لتسيير المالية العمومية في الجزائر.

من خلال ما سبق يمكن طرح الإشكالية التالية: ما هي الإضافات الجديدة التي جاء بها القانون العضوي الجديد رقم 18/15 المؤرخ في 02/09/2018 المتعلق بقوانين المالية في سبيل تعزيز حوكمة الميزانية العامة للدولة؟

للإجابة على إشكالية الدراسة نقوم بصياغة الفرضية التالية: لا زالت الميزانية العامة في الجزائر بعيدة عن مستويات الحكامة المطلوبة على الرغم من توالي القوانين الداعمة لها.

تهدف الدراسة إلى البحث في مدى التزام الميزانية العامة في الجزائر بمبادئ الحوكمة السليمة من خلال القانون العضوي الجديد 18-05 المتعلق بقوانين المالية.

للإجابة على إشكالية وفرضية الدراسة يتم استخدام المنهج الوصفي التحليلي، من خلال التعرض لحوكمة الميزانية في ظل القانون العضوي 18/15.

## الدراسات السابقة:

-دراسة ( ديلمى، 2017) بعنوان الميزانية العامة في ميزان الحوكمة الجيدة، حيث هدفت الدراسة إلى البحث في مدى التزام الميزانية العامة بمبادئ الحكم الراشد من خلال تشخيص واقع مستوى الحوكمة السليمة وانعكاسها على توزيع المخصصات في بيان الميزانية. وقد توصلت الدراسة إلى أن الجزائر ما زالت بعيدة عن مبادئ الحكم الراشد في تسيير أموالها العمومية وميزانيتها.

-دراسة ( منه، 2016) بعنوان حوكمة المالية العامة في الجزائر وتحديات الشفافية، حيث هدفت الدراسة إلى دراسة مسار اصلاحات المالية العامة في الجزائر والعوائق التي تقف في وجهها، وخاصة تطبيق معايير الشفافية التي ستؤدي إلى تعزيز حوكمة

المالية العامة بالتركيز على هيكلية الميزانية العامة في الجزائر وشفافيتها وتحديات تطبيقها في الجزائر. وقد توصلت إلى عدم تحقيق أهداف المسار الميزاني على الرغم من وجود نصوص قانونية تضبطه.

## I - ماهية الحوكمة في القطاع العام

لقد أصبحت الحوكمة من أكثر المفاهيم تداولاً في الحياة السياسية والأكاديمية للعديد من دول العالم، لما للحوكمة من أبعاد من حيث إصلاحات الدولة الاقتصادية وجهودها التنموية، مما دفع بالعديد من الدول على غرار الجزائر الاهتمام بأدبيات الحوكمة من أجل نجاح برامج التكيف الهيكلي وأهداف التنمية من خلال المبدأ الرئيسي الذي يستند عليه هذا المفهوم، والمتمثل في بناء وتعزيز سيادة القانون والربط بين الإصلاح السياسي والتنمية الاقتصادية.

### I - 1 مفهوم الحوكمة

إن مفهوم الحوكمة لم يكن منتشرًا حتى منتصف عقد التسعينيات من القرن العشرين، إذ يعد من أكثر المفاهيم التباساً في أدبيات التنمية، إذ كانت أدبيات الأمم المتحدة تركز على مفهوم التمكين باعتباره إحدى الركائز للتنمية البشرية المستدامة، والذي يعني توفير الوسائل والقدرات التي تمكن الأفراد من ممارسة الخيارات التي صيغت بالإرادة الحرة، والمشاركة في القرارات التي تخص حياتهم على مختلف المستويات. وإن تحقق التمكين يتطلب وجود الديمقراطية والحرية الاقتصادية والسلطة اللامركزية ومشاركة جميع الأفراد والمؤسسات غير الحكومية في صنع القرار وتنفيذ خطط التنمية، وقد شاع استخدام مجموعة من المصطلحات وهي المشاركة، التمكين، الديمقراطية، الشفافية، المساءلة، اللامركزية، الإدارة الصالحة، الحاكمية وغيرها، وتجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد تعريف موحد لمصطلح الحوكمة إذ حرصت العديد من المؤسسات الدولية على الخوض في هذا المفهوم بالتحليل والدراسة

يعرف البنك الدولي الحوكمة بأنها: "الكيفية التي يتم بواسطتها ممارسة السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية لبلد ما من أجل التنمية"، إذ تطرق للحوكمة على أنها أسلوب إدارة موارد الدولة، وبالتالي نقل الحوكمة إلى مستوى آخر أشمل من مستوى الشركات إضافة إلى أنه تم ربطها بالتنمية، وهو أهم هدف للحوكمة.<sup>1</sup>

صندوق النقد الدولي يعرفها أيضاً بأنها: "الطريقة التي بواسطتها يتم تسيير سلطة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للمنظمة لخدمة التنمية، وذلك باستخدام طرق فعالة في التسيير بأقل التكاليف وتحقيق أكبر المنافع".<sup>2</sup>

وقد عرفت منظمة التعاون الاقتصادي للتنمية OCDE نظام الحوكمة على أنه: "عبارة عن ذلك النظام الذي يوظف ويوجه نشاط المؤسسات، حيث يصنف ويوزع الحقوق والواجبات بين مختلف الأطراف في المؤسسات مثل مجلس الإدارة، المساهمين وذوي العلاقة، ويضع الإجراءات والقواعد اللازمة في اتخاذ القرارات الخاصة والمتعلقة بشؤون المؤسسة كما يسطر ويضع الأهداف والاستراتيجيات اللازمة الواجب تحقيقها والأسس لتقييم ومراقبة المؤسسة".<sup>3</sup>

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

وبناء على هذا يمكننا تعريف الحوكمة على أنها عبارة عن أسلوب ممارسة الحكم الراشد أو الإدارة الراشدة التي تطبقها السلطات.

## I - 2 ركائز الحوكمة في القطاع العام

تتطلب الحوكمة في القطاع العام توافر مجموعة من الركائز الأساسية، فطبقاً للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة فإن الحوكمة تقوم على ما يلي:<sup>4</sup>

- المشاركة الفاعلة: وذلك من قبل المواطنين في إدارة شؤون مجتمعهم؛
  - الشفافية: وتعني توفير المعلومات الدقيقة والصحيحة وإمكانية الحصول عليها من قبل المواطنين؛
  - المحاسبية: أي خضوع الموظفين الحكوميين للرقابة والمساءلة؛
  - حكم القانون: بمعنى توافر ترتيبات قانونية وقضائية واضحة مع كفالة المساواة أمام القانون للجميع؛
  - الفاعلية: وتعني الاستخدام الأمثل للموارد، أي تخصيص وإدارة الموارد استجابة للحاجات الجماعية؛
  - الإنصاف: أي كفالة معاملة عادلة للجميع، فضلاً عن التوزيع العادل لثمار التنمية وأعبائها.
- ونظراً للتطورات المتسارعة للأحداث الاقتصادية العالمية تم تطوير وتحديث ركائز الحوكمة، فالدراسات التي صدرت لاحقاً عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة وضعت تسعة معايير للحوكمة يمكن تلخيصها فيما يلي:<sup>5</sup>
- المشاركة الفعالة للمواطنين: حيث يكون هذا مع توفر القوانين التي تضمن حرية تشكيل الأحزاب والجمعيات وكفالة حرية التعبير والانتخاب، وبسط الحريات العامة بشكل إجمالي؛
  - حكم القانون: أي مرجعية القانون وسيادته على الجميع دون استثناء؛
  - الشفافية: أي توفر المعلومات الدقيقة في مواقيتها، وإفساح المجال أمام الجميع للإطلاع على المعلومات؛
  - المعلومات الضرورية والموثوقة: وذلك بما يساعد على اتخاذ القرارات الصحيحة، ويجب نشرها بصورة علنية بما يوسع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة، ويخفف من الهدر ويحاصر الفساد المالي والإداري؛
  - حسن الاستجابة: أي قدرة المؤسسات على خدمة المجتمع، بالاستجابة السريعة لمطالبه واحتياجات المتزايدة والمتجددة؛
  - التوفيق: أي القدرة على التوسط والتحكم بين المصالح المتضاربة؛
  - الفعالية: بمعنى القدرة على تنفيذ المشروعات التي تحقق احتياجات المواطنين وتطلعاتهم على أساس إدارة عقلانية وراشدة للموارد؛
  - وجود نظام متكامل من المساءلة السياسية والإدارية للمسؤولين ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص؛
  - الرقابة الإستراتيجية المنطلقة من المعطيات الثقافية والاجتماعية الهادفة إلى تحسين أوضاع الناس وتنمية المجتمع.

## I - 3 عوامل نجاح حوكمة الميزانية العامة للدولة

- لضمان نجاح عملية حوكمة ميزانية العامة للدولة لا بد من توافر جملة من العوامل نذكر منها:
- الالتزام بمبادئ الحوكمة: حيث ينعكس ذلك على عملية ترشيد الإنفاق العام وتحسين عملية تحصيل الإيرادات العامة بصورة مباشرة، فالإدارة الجيدة لموارد الدولة وتوفر الشفافية في تدفق المعلومات ووصولها إلى الجميع، والرقابة والمساءلة الجادة سواء في الجانب النفقات أو جانب الإيرادات، وكذا السماح بمشاركة جميع أطراف المجتمع في رسم السياسة المالية للدولة وتنفيذها، بما يساهم في التقليل من الفساد وهدر المال العام.
  - التخصيص الأمثل للموارد: يقصد به عملية توزيع الموارد المادية والبشرية بين الأغراض أو الحاجات المختلفة، بغرض تحقيق أعلى مستوى ممكن للرفاهية لأفراد المجتمع.

- تحديد الأهداف بدقة : أي تحديد الأهداف الطويلة ومتوسطة الأجل للبرامج الحكومية بشكل دقيق وواضح، مع ضمان وجود تناسق، وعدم تعارض بين أهداف الوحدات التنظيمية ووحدات المجتمع من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية عموماً.
- كفاءة الجهاز الإداري : ونعني به كفاءة أجهزة الدولة وحسن ادارتها، باعتبار أن توفر الإرادة السياسية والمشاركة في ظل غياب جهاز إداري كفء لا يحقق متطلبات الحوكمة، خاصة في الدول النامية التي تتصف بضعف كبير في تحصيل ارادتها.<sup>6</sup>
- 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 مسبقاً.

## II- دوافع صدور القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية كآلية للحكومة

يعتبر هذا القانون بمثابة دستور مالية الدولة، ويندرج اعتماد الجزائر لهذا التشريع النوعي في إطار تعميق مسار بناء ومتابعة الميزانية العامة، مع إعطاء صلاحيات أكثر للبرلمان في متابعة ومراقبة تسييرها، ووفقاً لهذا المنظور توطر قوانين المالية مستقبلاً بقانون عضوي يستمد من الدستور كما هو معمول به في الدول المتقدمة سعياً من أجل حوكمة أفضل للميزانية العامة للدولة .

إن هذا القانون هو الإطار الجديد لتسيير مالية الدولة الذي يهدف إلى إصلاح الإطار الموازني والمحاسبي وإحداث تحول عميق في كيفية تسيير المال العام، بارتكازه على الموازنة الموجهة لتحقيق النتائج انطلاقاً من أهداف محددة وليس على أساس طبيعة النفقات المعمول بها في الوقت الحاضر.

التجربة الفرنسية في إصلاح المنظومة المالية الذي كان الدور الفعال فيها للبرلمان الفرنسي لتفعيل دوره في الجانب المالي، كان لها الأثر البالغ في الجزائر، والتي كان اقتراح الإصلاح من طرف الحكومة الجزائرية وفق مقتضيات عديدة كانت كلها دوافع لصدور القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية كآلية للحكومة.

## II- 1 دافع ضرورة تحيين قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم باعتباره لم يعد يتماشى مع

### متطلبات الحوكمة

إن القانون المتعلق بالقوانين المالية لسنة 1984 هو قانون عادي، ولم يعد يتماشى اليوم والإصلاحات السياسية والاقتصادية التي طرأت على البلاد، وهذا بسبب ما يصادفه من حدود مقيدة، فإن هذا القانون يعجز عن المواصلة في تسيير المالية العمومية، والتي تشهد اليوم ثغرات هامة من خلال الشروع في إصلاح ميزانياتي هادف يرمي إلى تحديث نظم الميزانية.<sup>7</sup> في هذا الإطار انطلقت الجزائر سنة 2001 بالموافقة على أتفاق القرض رقم 7047 الموقع بواشنطن بين الجزائر والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل مشروع عصرنة المنظومات الخاصة بالميزانية، حيث تهدف هذه الإصلاحات الى تحديث هياكل الدولة بما يتماشى مع الرهانات الوطنية والدولية بغية وضع قاعدة صلبة ومتمينة لبناء إستراتيجية تنموية شاملة.<sup>8</sup> و لذلك فإن القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، لا يمكنه مساندة المبادئ القانونية الأساسية الجديدة، وخاصة الأحكام الجديدة التي جاء بها دستور 2016 في مادته 141 التي تقتضي بأن تشريع البرلمان يكون بقوانين عضوية فيما يخص القوانين المتعلقة بالمالية.

## II - 2 دافع النقائص الحالية التي تشوب منظومة الميزانية العامة للدولة

إن المنظومة المالية الحالية كانت نتاجاً للظروف التي مرت بها البلاد في بداية التسعينات، والتي تميزت بالانتقال من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق، لكن هذا النمط أثبت عدم جدواه وعدم مساندة لمقتضيات التسيير للموارد المالية بسبب ما يحتوي عليه من قواعد معقدة وإجراءات صعبة، حيث أصبح يشكل بحكم التجربة الميدانية عائقاً للقائمين على تسيير المال العام

- من جهة، ومن جهة أخرى ضرورة الاستعمال العقلاني للموارد، وذلك لتلبية الطلب الاجتماعي المتزايد والمتعاظم، والذي يتطلب نوعاً من الصرامة والفعالية في تسيير المال العام، لذا فإن الحكومة الجزائرية أخذت على عاتقها إصلاح منظومة الميزانية العامة للدولة والتي تشوبها العديد من النقائص المتمثلة فيما يلي:<sup>9</sup>
- غياب إطار متعدد السنوات في التخطيط للميزانية: حيث أن نظام الميزانية السنوية غير مناسب للمشاريع ذات المدى الطويل، مما يعني غياب إطار للتخطيط الموازناتي متعدد السنوات.
  - ازدواجية الميزانية: ميزانية التسيير وميزانية الاستثمار.
  - تسيير النفقات العمومية وفقاً للوسائل وليس على أساس النتائج المستهدفة، مما يعكس عدم الاهتمام بنجاعة الإنفاق العام.
  - الوثائق المتعلقة بالميزانية لا تقدم قراءة واضحة للوضعية المالية، مما يؤدي إلى صعوبة يواجهها المستخدمون للحصول على بعض وثائق الميزانية العامة، وبالتالي ضعف شفافية إدارة المال العام.
  - تركز الميزانية العامة على رقابة قبلية شكلية تحتكم إلى مطابقة النفقة للقوانين والتنظيمات السارية المفعول دون النظر لفعاليتها مع النتائج المراد تحقيقها.
  - الاستمرار في نظام ميزانية البنود ينطوي على مجموعة من المساوئ يمكن حصرها في كون الإطار المحاسبي يعكس وصفا جزئيا للنشاط المالي للدولة، لأن كل المعلومات والبيانات المتعلقة بالذمم، الديون ومختلف عناصر الذمة المالية للدولة لا يمكن معرفتها إلا من خلاله.
  - عدم نجاعة المعلومات المعتمدة في إدارة المال العام، نظراً للاستخدام المحدود للإعلام الآلي وغير المدمج في شبكة مركزية.
  - انعدام فكرة المسؤول المسير، حيث أن النظام الحالي لا يحمل المسؤولية للمسؤولين، بما يخدم مؤسسات الحكم الراشد.

### III- حوكمة الميزانية العامة للدولة في ظل القانون العضوي الجديد رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية

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

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

إن ميزانية الدولة انطلاقاً من القانون السابق تمهيكّل على أساس المهام والبرامج والعمليات (الأنشطة)، وستكون المهمة هي وحدة التصويت الجديدة في البرلمان والبرنامج المحدد على المستوى الوزاري يمثل وحدة تخصيص الإعتمادات الجديدة ضمن الميزانية، وفي النهاية كل برنامج يتوافق مع مجموعة متماسكة من العمليات، والتي تحدد المعلومات المتعلقة بوجهة موارد الميزانية.

### III - 1 الأهداف المسطرة من خلال تطبيق القانون العضوي الجديد رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية

إن الهدف الرئيسي من عصرنة نظام الميزانية في الجزائر هو دفع عجلة التنمية إلى الأمام وتحقيق الرفاهية والازدهار في المجتمع وخلق جو من الطمأنينة والأمان والرخاء الاقتصادي، لأن التنمية عملية حضارية شاملة تركز على قدرات ذاتية راسخة و متطورة تتمثل في قدرة اقتصادية دافعة ومتعاظمة وقدرة اجتماعية متفاعلة ومشاركة، وقدرة إدارية كفئة، وقدرة سياسية واعية وموجهة، حيث يمكن ذكر أهم أهداف اعتماد القانون العضوي رقم 15-18 الجديد فيما يلي :

- يعيد هذا القانون وضع مناقشة الميزانية في صميم المناقشة البرلمانية؛
- يقترح هذا القانون تعديل مفهوم المقرر بتغييره، إلى ما يتجاوز مقرر قانونيا ( الامتثال للقواعد والإجراءات)، نحو مقرر اقتصادي (تحديد السياسات العمومية و فعاليتها)؛
- يكرس هذا القانون مبادئ الحرية ومسؤولية المسيرين، في صميم سير المؤسسات والإدارات العمومية؛
- اعتماد مبدأ الحكامة في تسيير المالية العمومية؛
- تقييد حرية المبادرة لتحويل الإعتمادات بشروط صارمة؛
- يهدف هذا القانون العضوي إلى تقليص الصناديق الخاصة، والتي هي محل انتقاد من قبل المؤسسات المالية العالمية، لأنها أصبحت مصدر للفساد في الكثير من القطاعات والتي تعاني من سوء التسيير.<sup>10</sup>
- تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتمويل عمليات الاستثمار، من خلال تسهيلات حكومية لفتح رأسمال المؤسسات الحكومية الصغيرة و المتوسطة امام مستثمري القطاع الخاص.

### III- 2 تكريس المحاور الكبرى للإصلاح الميزانياتي ضمن احكام القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين

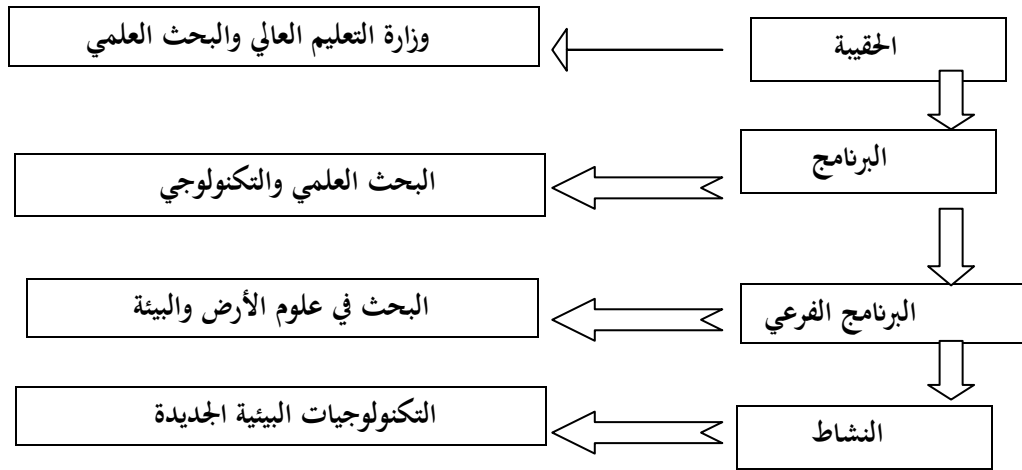
#### المالية

تتضمن أحكام هذا القانون العضوي المحاور الرئيسية لإصلاح نظم الميزانية من خلال شقين، الأول متعلق بالتسيير، والثاني متعلق بالميزانية.

### III- 2- 1 الشق المتعلق بالتسيير

- الميزانية القائمة على البرامج : هي ميزانية تجمع الإعتمادات الممنوحة لوزارة معينة حسب البرامج المعتمدة لديها، ويشمل البرنامج مجموع الأنشطة الموجهة لتحقيق الأهداف، وتطبيق التوجهات الخاصة بكل وزارة والمعتمدة من طرف الحكومة، حيث يسمح هذا البرنامج بإدراج النفقات في الميزانية حسب النتائج المنتظرة، وهذا ما أكدته نص المادة 28 من هذا القانون.

الشكل (1): مثال على تفرعات الميزانية القائمة على البرنامج



المصدر: من إعداد الباحثين حسب مضمون القانون العضوي الجديد رقم 15/18.

- التسيير القائم على النتائج: هي فلسفة جديدة في التسيير تهدف إلى الوصول إلى نتائج على أساس أهداف محددة ومرسومة مسبقا من طرف المسيرين أنفسهم، كما أن اختيارات الميزانية تستند إلى تخطيط متوسط المدى للأنشطة ( من منظور استراتيجي)،



وهذا ما نجده في نص المادة 5 من القانون العضوي رقم 15/18، بالمقابل اختيارات الميزانية ترسم وتضبط على أساس النتائج المنتظرة بدلا من رسم للميزانية قائم على تعبئة للوسائل من خلال إضفاء المزيد من الشفافية على تسيير المالية العمومية، في حين تكون فيه مساهلة صارمة للمسيرين في تحديد الأنشطة والعمليات الواجب إنجازها وتطبيقها مع اختيارات الميزانية المعتمدة. وعلى هذا الأساس فإنه يجب إقحام أكبر للمسيرين لتجسيد الحكم الراشد، وذلك من خلال ربط كل برنامج بمسير معين، والذي يتعين عليه تقديم المبادرات الأكثر ملائمة للوصول إلى الأهداف المرسومة، وبالتالي إعداد الميزانية اللازمة لتجسيد هذه المبادرات، وفي النهاية الزامهم بتقديم حصيلة للنتائج المحققة.

- **مؤشرات الاداء للمسيرين:** حيث أنه نجد في نص المادة 87 من هذا القانون على أنه يرفق قانون المالية المتضمن تسوية الميزانية تقرير وزاري، يوضح الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الميزانية وكذا مدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها، والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق المعايينة.

### III- 2- 2 الشق المتعلق بالميزانية

ويتضح ذلك من خلال العناصر التالية:

- **الإطار المتعدد السنوات للميزانية :** حيث يعتبر هذا الإطار بمثابة أداة يعبر من خلالها عن التوجهات الكبرى وأولويات الدولة وكذلك تقديرات الإيرادات والنفقات على أفق يتجاوز 12 شهرا ، من هنا يمتد أفق الميزانية على أساس البعد الخماسي، السنتين السابقتين ، السنة المالية المعنية والسنتين اللاحقتين، غير أن التصويت على الميزانية يبقى يعتمد التصويت السنوي، فبالنسبة لميزانية 2020 فإن البعد الخماسي يغطي الفترة 2018-2019-2020-2021-2022.

- **إطار تخطيط و برمجة النفقات على المدى المتوسط :** إطار النفقات على المدى المتوسط هو أداة تخطيط مالي على مستوى الاقتصاد الكلي، والتي موضوعها يتمثل في التأكد من ديمومة سياسات الميزانية على أساس التعرف المسبق على الموارد المتاحة، أولويات الحكومة والاحتياجات المالية، كما يسمح هذا بعرض بيان متكامل وواقعي للموارد الممكن تعبئتها، إضافة إلى إقامة نظام توزيع الموارد متطابق مع الأولويات المرسومة. و يتضح ما سبق جليا في قانون المالية لسنة 2020 ، حيث تم العمل بقاعدة التمويل التقديري للتكاليف النهائية لميزانية الدولة لثلاثة سنوات قادمة ( سنوات: 2020، 2021، 2022 )، حيث كانت نفقات اجمالية مقدرة لقسم التسيير وقسم التجهيز للسنة الحالية والسنتين القادمتين كما يلي: سنة 2020 نفقات اجمالية تقدر بـ: 7823.1 مليار دينار ، سنة 2021 تقدر النفقات الإجمالية بـ: 8164.8 مليار دينار، سنة 2022 نفقات اجمالية تقدر بـ: 8277.6 مليار دينار.<sup>11</sup>

- **المدونة الجديدة للميزانية :** تظهر الميزانية على شكل جدول يتضمن محورين:

- **محور وفقا لتوجيه النفقات:** وهذا حسب نص المادة 28 من هذا القانون أي تصنف النفقات حسب وجهتها - حقيقية، برنامج، برنامج فرعي، نشاط.

- **محور مستند على الطبيعة الاقتصادية للنفقات :** وهذا حسب نص المادة 29 حيث يكون التصنيف موحد يجمع النفقات حسب طبيعتها الاقتصادية وذلك كما يلي :

- نفقات المستخدمين؛

- نفقات تسيير المصالح؛

- نفقات الاستثمار؛

- نفقات التحويل؛

- أعباء الدين العمومي؛



- نفقات العمليات المالية؛
- النفقات غير المتوقعة.
- تحسين مضمون ميزانية الدولة: و ذلك من خلال تطوير طرق تقديمها من أجل شفافية أحسن للتسيير الموازني ومضمون الرخصة البرلمانية، حيث يرفق مشروع قانون المالية للسنة حسب نص المادة 75 من هذا القانون بوثائق مجمعة في ثلاثة أحجام وهي :
- مشروع ميزانية الدولة؛
- تقرير عن الأولويات والتخطيط الذي يعده الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المكلف بتسيير محفظة البرامج؛
- التوزيع الإقليمي لميزانية الدولة حسب كل برنامج و المتمحورة حول النتائج، وتكتسي الميزانية حسب البرنامج طابعا سنويا ومتعدد السنوات.

### III- 3 تحديات وضع حيز التنفيذ القانون العضوي الجديد رقم 15/18

إن تاريخ بداية تطبيق القانون العضوي الجديد رقم 18-15 حسب نص المادة 89 منه ، سيكون بدءا من السنة المالية لسنة 2023 ، حيث سيحضر قانون المالية وكذا قانون ضبط الميزانية لهذه السنة، وفق أحكام هذا القانون، حيث تواجه وزارة المالية مجموعة من التحديات التي تتطلب العمل على عدة أصعدة من أجل تجاوزها ، وحاليا على مستوى وزارة المالية بمختلف مديرياتها المركزية، هي ورشة حقيقية لتعديل مختلف القوانين والمراسيم التنفيذية المتعلقة بمالية الدولة ، وهذا لمواكبة الإصلاحات والمستجدات التي جاء بها القانون العضوي الجديد.

وعليه يمكن إعطاء مجموعة من التوصيات التي تصب في هذا الموضوع كما يلي:

- يجب أن تكون القواعد الجديدة ملزمة قدر الإمكان لضمان تطبيقها على جميع مستويات الإدارات العمومية، حيث أن وجود إطار قانوني وتنظيمي واضح وملزم عامل نجاح مهم لمشروع العصرية.
- ضمان الانتقال السلس وسريان القانون العضوي الجديد، وذلك بتنفيذ الإصلاح تدريجيا، لتجنب الوقوع في فراغ قانوني جراء إلغاء العمل بالقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم؛
- إدخال مصطلح المسؤول المسير الذي له صلاحية القيام بالالتزام بالنفقة، مكان مصطلح الأمر بالصرف المعمول به حاليا؛
- تقديم القطاعات لتقارير تلخيصية سنوية ونصف سنوية حول صرف الإعتمادات تشجيعا لثقافة تقديم الحسابات على جميع المستويات.<sup>12</sup>
- إعادة النظر في المهام والمسؤوليات المتعلقة بتحضير الموازنات ما بين مختلف فئات المسؤولين المسيرين، وحاليا يطلق عليهم مصطلح الأمرين بالصرف بمختلف فئاتهم ( رئيسي ، ثانوي ، وحيد)؛
- إعطاء دور أكبر لمجلس المحاسبة في مجال الرقابة على ميزانية الدولة، وذلك من خلال تعديل الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم، حتى يتمكن من إصدار أحكام قضائية متعلقة بفعالية النفقة العمومية، وبالتالي ندخل حقيقة في ممارسة الحكم الراشد لتسيير المال العام .
- كما لا يفوتنا أن نشير الى أهمية نظام المعلومات في التسيير المالي للدولة، بما يسمح تعزيز قدرة وزارة المالية والدعم الفعال لهاكلها، وبالتالي عليها أن تستخدم أدوات تكنولوجيا المعلومات والتكنولوجيات الجديدة بما يسمح للمسيرين من تتبع تطور بيانات الميزانية من مرحلة إعدادها إلى غاية مرحلة تنفيذها.

## الخلاصة

انطلاقاً مما تم عرضه يمكن صياغة النتائج التالية:

- إن حوكمة ميزانية الدولة أصبحت أهم أداة على الإطلاق في سبيل تحقيق التنمية المستدامة المنشودة للدول، باعتبارها تمثل جزءاً من الإنفاق لا يستهان به في سبيل تحقيق رفاهية المجتمع، فالإشكال لا يطرح في حجم الموارد المالية المتاحة للدولة بقدر ما يطرح في كيفية تسيير هذه الموارد بشكل يحقق الأهداف والنتائج المرجوة؛
- تتميز الميزانية العامة في الجزائر بابتعادها عن مبادئ الحوكمة في تسيير أموالها العمومية وميزانيتها على الرغم من الانطلاق فعلياً في تنفيذ برنامج لإصلاح هيكلية الميزانية والمالية العامة منذ سنة 2001، ويعزى ذلك إلى ضعف مستوى الشفافية وعدم الخضوع للمسائلة، المبالغة في الإنفاق العام، عدم إشراك المجتمع في مناقشة الميزانية وعدم وجود جهاز مستقل للرقابة على الميزانية العامة؛
- من أجل تلافي معوقات حوكمة الميزانية في الجزائر جاء القانون العضوي الجديد رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، الهادف إلى تغيير نمط التسيير العمومي، الذي سينتقل من نمط التسيير المرتكز على الوسائل إلى ثقافة التسيير المرتكز على النتائج، وعليه هذا القانون لا يهدف إلى تغيير بنية وشكل الميزانية فقط، بل يركز كذلك على مبدأ مساءلة المسؤولين ومراقبة الأداء، فهو وسيلة لإصلاح الدولة ويؤدي إلى تعزيز صلاحيات البرلمان والرقابة على المال العام، كما يساهم في إدخال نمط جديد في تسيير الإدارات العمومية يتعلق بمفاهيم الأداء وقياس النتائج وفق مؤشرات الأداء.
- كما أنه سيرافق كل برنامج مشروع سنوي للأداء، يعرض التكاليف والأهداف المنشودة والنتائج التي تم الحصول عليها والنتائج المتوقعة لسنوات قادمة، وبالطريقة نفسها بعد التنفيذ، سيتم إرفاق تقرير سنوي للأداء بالبرنامج الذي سيقوم بالإبلاغ عن النتائج التي تم الحصول عليها وتحديد الفوارق مع تلك المتوقعة.

## الإحالات والمراجع :

- <sup>1</sup> آل عباس مُجَدِّد ( 2020 )، مبادئ الحوكمة في القطاع العام السعودي، مقال متاح علي الرابط: <https://www.alarabiya.net/ar/saudi-today/2017/07/29> تاريخ الاطلاع 2020/02/14.
- <sup>2</sup> Brahim Lakhlef, (1999), La Bonne Gouvernance, Dar Alkhaldounia, Algérie.
- <sup>3</sup> Organisation de Coopération et de Développement Economiques( OCDE), (2004), « Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE », p. 47.
- <sup>4</sup> الحمش المنير، ( 2004 )، تصحيح مسار التنمية في عالم متغير، الأهالي للطباعة والنشر، دمشق، ص 54.
- <sup>5</sup> تحريشي جمانة، ( 2019 )، دور الحوكمة في تفعيل الدور التنموي للقطاع العام دراسة حالة الجزائر للفترة 2000-2014، مجلة البشائر الاقتصادية، جامعة بشار، المجلد الخامس العدد 03، ص 336.
- <sup>6</sup> رقوب نريمان (2017)، دور حوكمة سياسات الإنفاق العمومي في الحد من العجز الموازي في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية ، العدد الاقتصادي، جامعة الجلفة، 30 (2)، ص 396.
- <sup>7</sup> مُجَدِّد الصغير بعلي، ( 2006 )، المدخل للعلوم القانونية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، ص 40 .
- <sup>8</sup> مرسوم رئاسي رقم 104 - 01 المؤرخ في 06 جوان 2001 ، يتضمن الموافقة على إتفاق القرض رقم 7047 الموقع بواشنطن بين الجزائر و البنك الدولي للإنشاء و التعمير لتمويل مشروع عصنة المنظومات الخاصة بالميزانية، ج ر العدد 31 سنة 2001.
- <sup>9</sup> عرض أسباب القانون العضوي رقم 18-15، وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، أفريل 2018 .
- <sup>10</sup> جريدة المناقشات البرلمانية للمجلس الشعبي الوطني الجزائري، بتاريخ 24 جوان 2018 ، العدد 74 / 2018 ، ص 20
- <sup>11</sup> المادة 117 من قانون المالية لسنة 2020.
- <sup>12</sup> تقرير تكميلي حول مشروع القانون العضوي، لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية ، مجلس الأمة، الجزائر، جوان 2018 .