

## آليات حوكمة الميزانية العامة واتجاهات تطبيقها وفق الإصلاح الميزانياتي في الجزائر

**Mechanism of Budgetary Governance and trends of its implementation in accordance with budgetary reform in Algeria**

إيمان عبدوس

مخبر إدارة التغيير في المؤسسة الجزائرية، جامعة الجزائر 3، الجزائر \*

abdous.imene@univ-alger3.dz

تاريخ القبول: 2021/03/28

تاريخ الاستلام: 2021/03/02

## مستخلص

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 من المتوقع دخوله 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.

وفي الأخير أوصت الدراسة بضرورة تدارك النقائص التي تحول دون تحقيق التطبيق الكامل لمبادئ حوكمة الميزانية العامة قبل دخول الإصلاحات حيز التطبيق، وتدعيمها بإصلاح نظام المحاسبة العمومية والرقابة لغرض تحقيق إصلاح متكامل لكافة جوانب المالية العامة.

الكلمات المفتاحية: حوكمة القطاع العام، حوكمة الميزانية العامة، نظام ميزانياتي، ميزانية عامة للدولة، قانون عضوي.

تصنيف JEL: H61، H83

**Abstract:**

This study aims to highlight the applications of budgetary governance on the project of reforming public budgeting system in Algeria, and the challenges of reflection these reforms on the ground, through presenting and analyzing the main point in the organic law 18/15 which is related to the financial laws towards of governance mechanisms in planning, preparation and implementation and also in oversight public budget.

The study found that the budget reform in Algeria, which is expected to take effect from the year 2023, makes a qualitative shift in public administration because it provides the introduction of state budgetary governance mechanisms internationally recognized, and enshrined in the adoption of results-based management, which enhancing the transparency and credibility of information and shows the actual financial situation of the government, and also contributes to enhancing the efficiency and effectiveness of performance in the public sector.

In the end, this study recommends the necessity to rectify the deficiencies that prevent the full implementation of the principles of budgetary governance, before starting the reforms, and supporting it by reforming public accounting system and the control system, in order to achieve an integrated reform of all aspects of public finance.

**Keywords:** public governance, budgetary governance, system of the budget, public budgeting, organic law.

**JEL classification:** H61, H83

## مقدمة

لطالما سعت الدول إلى البحث عن أفضل السبل لتحسين مستوى معيشة مواطنيها وتوفير خدمات عامة تستجيب لمستوى تطلعاتهم، وتحقق إشباع لحاجيات المجتمع، وهو ما أبرز تحديات جديدة مالية واقتصادية واجتماعية وبيئية تواجه الحكومات في سعيها نحو تحقيق أهدافها وبرامجها التنموية.

ولعل قيام الدولة بأداء دورها بكفاءة وفعالية يتطلب منها ضرورة حسن تسيير مواردها المالية والمادية خاصة في ظل الأزمات العالمية والبيئة الاقتصادية المتغيرة، وهو ما أبرز توجه العديد من الدول إلى الأخذ بالأساليب الحديثة في مجال التسيير العمومي من خلال إطلاق العديد من مشاريع إصلاح الأنظمة الإدارية للدولة وكذا الأطر التنظيمية والقانونية والإجراءات المتبعة بهدف رفع مستويات الأداء.

وفي هذا الإطار برزت توصيات المنظمات والهيئات الدولية بضرورة تفعيل حوكمة القطاع العام بشكل عام ومن ثم حوكمة الميزانية العامة باعتبارها الأداة الأساسية التي تعكس توجهات السياسة المالية للدولة بما يحقق تأطير شامل لكيفية إدارة المال العام.

الجزائر وعلى غرار العديد من دول العالم واستجابة لضغوطات صندوق النقد الدولي والبنك العالمي أطلقت مشاريع إصلاح أنظمة ماليها العامة من بينها مشروع إصلاح النظام الميزانياتي الذي يحكم وينظم وضع وتنفيذ الميزانية العامة للدولة خاصة في ظل عدم استجابة النظام المطبق حاليا لأساسيات التسيير السليم، وبأشرت أولى خطوات ترسيم الإصلاحات من خلال إصدار القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية في 02 سبتمبر 2018 والذي يعول عليه لتغيير نمط التسيير الكلاسيكي إلى تسيير مركّز على تطبيق آليات حوكمة الميزانية العامة كإحدى أساليب التسيير الحديث.

## إشكالية الدراسة

انطلاقا مما سبق تتبلور إشكالية بحثنا كما يلي:

ما مدى تطبيق آليات حوكمة الميزانية العامة في إصلاحات النظام الميزانياتي في الجزائر؟

وتندرج ضمن هذا التساؤل أسئلة فرعية تعمل الدراسة على الاجابة عليها:

- فيما تتمثل حوكمة الميزانية الدولة وماهي المبادئ التي تقوم عليها؟

- ما مدى توافق تطبيقات حوكمة الميزانية العامة في الجزائر التي تضمنها الإصلاح الميزانياتي والممارسات الدولية؟

## فرضيات الدراسة

تنطلق الدراسة من الفرضيات التالية:

- تطبيق مبادئ حوكمة الميزانية العامة للدولة يعتبر من دعائم تحقيق تسيير عمومي أمثل لموارد وامكانيات الدولة.

- نجاح الإصلاح الميزانياتي في الجزائر على أرض الواقع يرتبط بمدى التزام القطاع الحكومي بالممارسات المرتبطة بحوكمة الميزانية العامة للدولة.

## أهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة في أهمية الدور الذي تلعبه الحوكمة في تعزيز شفافية ومصداقية الأنظمة الميزانية بما يسمح بتحقيق التسيير الفعال والكفاء للموارد والإمكانات المالية للدول، وهو ما أوجب على الجزائر اللحاق بركب الدول التي اعتمدت آليات الحوكمة كإحدى آليات تحديث التسيير العمومي، حيث تأتي هذه الدراسة لتوضح مدى اعتماد الجزائر على حوكمة الميزانية العامة في المشاريع التي تهدف من خلالها إلى إصلاح منظومتها الميزانية.

### أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى الإلمام بمفاهيم ومبادئ حوكمة الميزانية العامة حسب ما تضمنته الممارسات العالمية، ومن ثم تسليط الضوء على تطبيقاتها في مشروع الإصلاح الميزانياتي في الجزائر من خلال الوقوف على أهم ما جاء به القانون العضوي 15/18 في هذا المجال، وتحديات تكريس هذه الممارسات على أرض الواقع.

### حدود الدراسة

يمكن ضبط الدراسة بالحدود الزمانية للفترة التي عرفت أولى الخطوات نحو اصلاح النظام الميزانياتي وذلك ابتداء من 2001 إلى غاية سنة 2020.

### الدراسات السابقة

- دراسة (ثابتي، 2015) بعنوان عصنة نظم الميزانية في الجزائر: الدعامة الأساسية لإصلاح الإدارة العمومية وترشيد الانفاق، حيث هدفت الدراسة إلى البحث في مبررات وأهداف طرح مشروع عصنة نظم الميزانية في الجزائر والعقبات التي تعيق تحقيق إصلاحات فعالة في القطاع العمومي، وتوصلت الدراسة إلى أن رواسب ومخلفات النظام الموجه لاتزال قائمة مما يحول دون التطبيق الفعال لمشروع العصنة، وهو ما يوجب ادراج هذا المشروع ضمن أولويات الإصلاحات الإدارية المتبعة في القطاع العمومي.

- دراسة (حوري، 2016) بعنوان الإصلاح الميزانياتي في الجزائر: واقع وآفاق، هدفت هذه الدراسة إلى تقييم أداء النظام الميزانياتي المطبق في الجزائر وآفاق اصلاحاته، وتوصلت إلى أن الإصلاح الميزانياتي خيار استراتيجي لتكليف تسيير المال العام مع التغييرات والإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية المتبعة.

- دراسة (مسعودي وآخرون، 2016) بعنوان حوكمة الإصلاح الميزاني ودورها في ترشيد الانفاق العام بالجزائر، وهدفت الدراسة إلى البحث في مدى مساهمة آليات الحوكمة في تفعيل عملية الإصلاح الميزانياتي في الجزائر للوصول إلى تحقيق الفعالية المطلوبة في تسيير القطاع العام، وتوصلت إلى أن تنفيذ إصلاحات النظام الميزانياتي يتطلب من الحكومة ادخال تغييرات نظام وآليات تسيير القطاع العمومي بالإضافة إلى خلق المناخ المناسب لتطبيقها.

وما يميز دراستنا عن الدراسات السابقة في كونها تناولت تطبيقات حوكمة الميزانية العامة في الجزائر في النظام المعتمد حاليا وكذا في مشروع الإصلاح الميزانياتي المقنن وفقا للقانون العضوي 15/18 الصادر في 2018/09/02 وتحديات تجسيدها على أرض الواقع ابتداء من 2023 ومدى مساهمتها في تحقيق التسيير الفعال والعقلاني للمال العام.

### تقسيم الدراسة

للإجابة على التساؤل الرئيسي للدراسة ارتأينا تقسيم هذه الورقة البحثية إلى ثلاث محاور كالتالي:

- 1- الإطار المفاهيمي لحوكمة الميزانية العامة.
- 2- الإصلاح الميزانياتي في الجزائر.
- 3- تطبيقات حوكمة الميزانية العامة في الجزائر: بين الواقع والرهانات.

## 1- الإطار المفاهيمي لحوكمة الميزانية العامة

في ظل سعي الدول إلى تطوير الأنظمة التسييرية لتتماشى مع التطورات الحاصلة في جميع الميادين بما فيها الاقتصادي وخاصة في ظل الانهيارات المالية والأزمات العالمية وكذا الضغط المالي والركود التضخمي، وكنتيجة مباشرة لضعف آليات تطبيق وتحقيق الشفافية والمسؤولية وغياب الفعالية والكفاءة في الأداء وهو ما دفع الحكومات إلى إدخال آليات تطور من خلالها الطريقة التي تدير بها قطاعاتها خاصة منها القطاع العام، والتي من بينها الحوكمة التي تعتبر إحدى الأساليب الحديثة التي حظيت بالاهتمام في السنوات الأخيرة من طرف العديد من المنظمات والهيئات الدولية في صورة البنك العالمي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OCDE.

## 1-1- مفهوم حوكمة القطاع العام

ظهر مفهوم الحوكمة Gouvernance في أوائل التسعينات من القرن الماضي في ظل مجموعة أفكار تنادي بمجتمع قائم على القانون والمسؤولية والشفافية وتبادل واحترام التنوع وتنميته.

ويشير مفهوم الحوكمة إلى النشاط الذي تقوم به الإدارة بصفة رشيدة، ونظرا لارتباط هذا المفهوم واستخدامه في العديد من الميادين الاقتصادية والاجتماعية والقانونية والسياسية على المستوى الكلي والجزئي، العام والخاص، فإنه لا يوجد لحد الآن إجماع على تعريف واحد.

## 1-1-1- تعريف الحوكمة

حيث عرفها البنك العالمي على أنها "الكيفية التي بواسطتها يتم ممارسة السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية لبلد ما من أجل تحقيق التنمية" (The World Bank, 1992, p. 1)

كما عرفتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بأنها "العملية التي يتم من خلالها اتخاذ القرارات وتنفيذها وإدارة الشؤون والموارد العامة" (www.stats.oecd.org/glossary)

مؤسسة التمويل الدولية IFC وضعت هي الأخرى تعريفا للحوكمة بأنها "النظام الذي يتم من خلاله إدارة الشركات والتحكم في أعمالها بما يساهم في العمل بكفاءة، تخفيف المخاطر والحماية من سوء التسيير" (www.ifc.org/corporategovernance)

بشكل عام فالحوكمة هي إدارة الشؤون والموارد بصورة رشيدة خالية من الممارسات التعسفية والفساد بما يضمن تحقيق الفعالية والكفاءة والشفافية في التسيير.

أما في سياق القطاع العام، فيعكس مفهوم الحوكمة الآليات التي من خلالها تحاول وحدات القطاع العام تحقيق التنمية المحلية المستدامة عن طريق إشراك ومشاركة مختلف الأطراف الفاعلة في عملية صنع القرار وكذا ترشيد إدارة الشؤون العامة وتنمية الموارد (GUERCHOUH & SI MOHAMMED, 2019, pp. 58,59).

من هنا يمكن القول أن حوكمة القطاع العام هي مجموعة من القواعد والقوانين والتشريعات والتنظيمات التي يسعى من خلالها القطاع العام تحقيق الكفاءة والفعالية والشفافية في الأداء بما يلي احتياجات المجتمع ويضمن حسن استغلال الموارد المتاحة.

## 1-1-2- أهداف حوكمة القطاع العام

إن التطبيق اللازم لمفهوم حوكمة القطاع العام\* يساعد في الرفع من درجة الإفصاح والشفافية عن مخرجات الأنظمة الإدارية العمومية ومكافحة سوء التسيير المالي والإداري الذي يعتبر من أبرز عقبات تحقيق التنمية وتعزيز الرفاهية الاقتصادية للشعوب، فالأزمات الاقتصادية والمالية التي عصفت باقتصاديات العديد من الدول أثرت على برامجها وسياساتها العامة وهو ما أبرز حاجة الحكومات إلى توقع وتحدي الأخطار وتجنبها وترسيخ الأخذ بما جاءت به حوكمة القطاع العام، وذلك من خلال بناء برامج وسياسات قائمة على الأهداف وتعزيز النزاهة في تسيير وإدارة القطاع العام والتناسق بين مختلف قطاعات ومستويات الإدارة بما يضمن محاربة الفساد وضمان نزاهة وحيادية كافة الأطراف للحد من آثار التقلبات الاقتصادية والمالية في الأسواق العالمية (OCDE, 2009, pp. 22,23).

### 1-1-3- أهداف حوكمة الميزانية العامة

أكثر من أي وقت، تزايد الاعتراف بأن حوكمة القطاع العام في شقها المتعلق بحوكمة المالية العامة أمر حاسم في الوصول إلى تحقيق ما تنص عليه الحوكمة من شفافية، مشاركة ومسائلة 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 الاقتصادي 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 المواطنين 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" (OCDE, 18/02/2015, p. 2) (مسعودي وآخرون، 19 و20 / 04 / 2016، صفحة 9)

### 1-2- مبادئ حوكمة الميزانية العامة

حوكمة القطاع العام الجيدة هي التي تسمح بالمشاركة الفاعلة والفعالة للمواطنين في عملية صنع القرار والإدارة المثلى للموارد والمعاملة العادلة والمتساوية لمختلف الفئات الاجتماعية، بالإضافة إلى شفافية المعلومات وتمكين المواطنين ومختلف الجهات الفاعلة من الوصول إليها، وكذا تفعيل الشراكة بين القطاعين العام والخاص المستندة على قواعد واضحة وعادلة.

وباعتبار أن الميزانية العامة للدولة هي المرآة العاكسة للسياسات المتبعة، ولكون الوصول إلى تطبيق حوكمة جيدة في القطاع العام لا يتم إلا من خلال حوكمة الميزانية العامة، قامت المؤسسات الدولية وعلى رأسها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بوضع عشرة مبادئ تستند على مبادئ الحوكمة المتمثلة في الشفافية والمشاركة والمسائلة وهي كالتالي: (OCDE, 18/02/2015, pp. 3-8) (OCDE, 2020, pp. 16-32)

### 1-2-1- إدارة الميزانيات ضمن حدود سياسة مالية واضحة وموثوقة يمكن التنبؤ بها

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

### 1-2-2- إحداث توافق بين الميزانية والأولويات الإستراتيجية متوسطة المدى بشكل وثيق.

\* تقصد بالقطاع العام في هذه الدراسة وحدات القطاع الحكومي غير الهادفة للربح التي تمويل عملياتها من الميزانية العامة للدولة.

ينص على أن يتم وضع الميزانية بما يتجاوز الدورة التقليدية إلى منظور متوسط المدى بالاعتماد على تنظيم وهيكله مخصصات الميزانية بحيث تعكس الأهداف الوطنية بشكل صحيح وتراعي إطار الإنفاق المتوسط الأجل.

#### 1-2-3- تطوير إطار الميزانية الاستثمارية لتلبية احتياجات التنمية الوطنية بطريقة فعالة ومتناسكة

يسمح إدراج خطط الاستثمار في عملية الميزانية بطريقة تمكن من التمييز بينها وبين الإنفاق الجاري باستعمالها في بناء تحليل للفجوات في القدرات الاقتصادية للدول ومعرفة احتياجات تطوير البنية التحتية والأولويات القطاعية الاجتماعية.

كما يمكن من إجراء تقييم للتكاليف والفوائد المرتبطة بالاستثمارات المتمثلة في البرامج التي تطلقها الدولة، ومدى ملائمة الموارد المالية وكيفية استخدامها، ومن ثم تحديد مستويات الأولوية للمشاريع الاستثمارية.

#### 1-2-4- ضمان الانفتاح وتحقيق الشفافية وإمكانية الوصول إلى وثائق ومعلومات الميزانية

تعتبر الميزانية العامة وكذا التقارير المرتبطة بها في أغلب الدول الآلية الأساسية للإبلاغ عن جميع المراحل الرئيسية المتبعة عند صياغة السياسات العامة ومراجعتها ومناقشتها، فضلا عن تنفيذها وإتباعها.

ويشدد 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 ولاسيما من خلال ما يسمى بميزانية المواطنين التي تعتبر بمثابة دليل مبسط وملخص يشرح الميزانية العامة للدولة.

#### 1-2-5- ضمان وجود مناقشة شاملة وتشاركية وواقعية حول خيارات الميزانية

وذلك من خلال منح البرلمان ولجانته الفرصة للمشاركة في كل مرحلة من مراحل الميزانية سواء بشكل مسبق أو لاحق، وتسهيل مناقشة بنود الميزانية

#### 1-2-6- 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 -فيما عدا تلك المتعلقة بالأمن القومي-، وكذلك يجب أن توفر الميزانية العامة نظرة شاملة عن المالية العامة.

كما ينص هذا المبدأ -وبغرض تحقيق الهدف الذي وضع لأجله - على مسك الحسابات التي توضح تأثير الأصول والخصوم المالية وذلك من خلال اعتماد أساس الاستحقاق أو توفير تقارير إضافية في حالة اعتماد الأساس النقدي.

#### 1-2-7- تخطيط وإدارة ومراقبة تنفيذ الميزانية

تعتبر مراقبة تنفيذ الميزانية من الاهتمامات الأساسية للدول للوقوف على كيفية تسيير الموارد المالية، وينص هذا المبدأ على ضرورة ممارسة رقابة آنية على مدار العام لكيفية صرف الاعتمادات وذلك من خلال التحديد الواضح للأدوار والصلاحيات والتفويضات ومنه تحديد المسؤوليات، ومن ثم إعداد تقارير عن تنفيذ الميزانية، حيث تلعب تقارير الرقابة دورا أساسيا لضمان شفافية إدارة الميزانية وتقييم جيد للأداء.

1-2-8- 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 فهم ليس فقط ما يتم إنفاقه ولكن أيضا الخدمات العامة المقدمة فعلا، وما هي مستويات 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 تقييم النتائج مقابل الأهداف المحددة.
- ضمان توفير معلومات عالية الجودة متسقة وكاملة وقابلة للمقارنة لتسهيل إجراء مراجعة قائمة على الأدلة.

### 1-2-9- تحديد وتقييم وإدارة مخاطر الاستدامة 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 لهذه الآليات والإبلاغ عنها في إطار الميزانية السنوية وضرورة نشر تقرير عن الاستدامة بما يمكن من عرضها ومناقشتها نقاشا عاما وسياسيا في سياق الميزانية.

### 1-2-10- تعزيز جودة التوقعات التي تبني عليها الميزانية ومختلف برامجها

إن تنفيذ الميزانية من خلال تحقيق رقابة صارمة على هذه الجودة تعتمد بشكل دقيق على التدقيق المستقل، ويتم تحقيق هذه النقطة من خلال الاستثمار 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 فعالية تكلفة البرامج ومصداقية التنبؤات التي بنيت عليها الميزانية.

### 1-3- متطلبات نجاح حوكمة الميزانية العامة

إن نجاح عملية حوكمة الميزانية العامة للدولة يتطلب توفر مجموعة متطلبات نذكر منها: (رقوب، 2018، صفحة 117، 118)

#### - التخصيص الأمثل لموارد الدولة

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

#### - الالتزام بمبادئ حوكمة الميزانية العامة

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

#### - كفاءة وفعالية الجهاز الإداري

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

## - الرقابة على الميزانية العامة

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

## - كفاءة النظام المحاسبي

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

## 2 - الإصلاح الميزانياتي في الجزائر

في ظل بروز اتجاهات وأساليب تسييرية حديثة تدعم ممارسات إدارية جديدة في مجال تنفيذ وإعداد الميزانية العامة للدولة بما يكفل تحقيق الشفافية والموثوقية في تسيير المال العام، اتجهت الجزائر إلى إطلاق مشاريع لإصلاح نظامها الميزانياتي تعتمد في طياتها على هذه الممارسات المقبولة دوليا خاصة في ظل محدودية النظام المطبق حاليا وعدم تماشيها مع متطلبات التسيير الحديث لموارد الدولة.

## 2-1- نقائص النظام الميزانياتي المطبق حاليا في الجزائر

يعد نظام الميزانية المطبق حاليا في الجزائر والذي تعود جذوره إلى القانون 17/84 المؤرخ في 1984/07/07 والمتعلق بالقانون العضوي لقوانين المالية نظاما تقليديا لم يعد يستجيب للتطورات الحاصلة على المستوى الدولي في ميدان المالية والميزانية العامة وهذا ما جعله يعاني من العديد من الاختلالات التي يمكن ذكرها فيما يلي: (حوري، 2016، صفحة 60)

- يعتمد النظام الحالي على أسلوب ميزانية البنود التي تركز على تحديد الاعتمادات المالية ومتابعة عملية صرفها بالطريقة المناسبة بما يضمن احترام تراخيص الميزانية وعدم تجاوز المبالغ المحددة، وهو الأسلوب الذي لا يحقق الكفاءة والفعالية في تسيير المال العام كونه غير مبني على تحقيق النتائج ولا على تسطير البرامج.

- نقص في مدونة الميزانية الحالية حيث تبين الوثائق المنشورة للميزانية العامة عن عدم تجانس التصنيفات وعدم تطابق مدونة التسيير ومدونة التجهيز مما يؤدي إلى سوء تخصيص النفقات، كما أنها لا تتماشى مع الاحتياجات من المعلومات الواجب توفيرها كونها لا تسمح بمعرفة تكلفة الأقسام الوظيفية، وهو ما يترتب عنه ضعف لمخرجات هذا النظام في مجال توفير المعلومات حول الميزانية.

- الميزانية العامة للدولة في الجزائر لا توضح مصدر تغطية العجز الناتج عن الإيرادات والنفقات، ذلك أن الدولة تلجأ في غالب الأحيان إلى صندوق ضبط الإيرادات لتغطية عجز الميزانية وهو ما يؤدي إلى عدم توفيرها الصورة الحقيقية للوضعية المالية للدولة.

- نقص الشفافية المرتبطة بنقص النظام المعلوماتي وذلك كون الوثائق التي توفرها الميزانية أو حتى التقارير الصادرة عن وزارة المالية لا تسمح لا بالتقييم ولا بالمناقشة بالإضافة إلى عدم إعداد الوثائق المرتبطة بميزانية الدولة والتي نص عليها القانون العضوي 17/84، وحتى في حال توفرها فالإفصاح عنها يبقى مقتصرًا على البرلمان أو الدوائر الحكومية المعنية، هذا ما يبين أن الشفافية المرتبطة بنشر الوثائق المتعلقة بالميزانية العامة للدولة تبقى محدودة وهو ما يدعّمه مؤشر الميزانية المفتوحة لسنة 2019 الذي أوضح أن مستوى الشفافية في ميزانية الجزائر منخفض كونها تصنف في الدرجة 2 من 100 -معلومات غير كافية أو معدومة- (منظمة شراكة الميزانية الدولية، 2019، صفحة 20).



- التخطيط للميزانية العامة بالاعتماد على تقديرات السنوات السابقة وذلك لكون الميزانية تعد على أساس سنوي (قصير الأجل) ما يجعل تقديرات الميزانية السنوية لا تتماشى والمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الحالية.

- ثقل الإجراءات الإدارية والإطار التشريعي والقانوني لتنفيذ عمليات المالية لميزانية الدولة ما يؤدي بالأعوان المكلفين بتنفيذ هذه العمليات بإيلاء الأهمية إلى المطابقة مع الجانب القانوني الشكلي دون الأخذ بعين الاعتبار الأهمية النسبية للمبالغ المنفقة.

- ضعف الرقابة الممارسة من طرف البرلمان كونها رقابة بعدية لا تتماشى مع مسار تنفيذ الميزانية وعدم فعالية الرقابة الممارسة من طرف مجلس المحاسبة كون مخرجات النظام الميزانياتي لا تسمح بالتقييم الفعلي للتنفيذ، كما أن التقارير التي ينجزها المجلس تصدر وتناقش بعد 03 سنوات من تاريخ إقفال الميزانية وهو مالا يسمح بتدارك الأخطاء وكشف التجاوزات ولا في إمكانية استعمالها في رسم الميزانيات المستقبلية (ثابتي، 2015، صفحة 22).

## 2-2- محاور مشروع الإصلاح الميزانياتي في الجزائر

أطلقت الجزائر مشروع إصلاح نظامها الميزانياتي يتضمن عصرنه كيفية إعداد وتنفيذ الميزانية العامة بالتوازي مع إصلاح لمنظومتها 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 (www.mf.gov.dz/index.php/fr/services-2/budget/63)(KISSI, 2012, pp. 573-576) (مغني، 2018، الصفحات 157-160):

### 2-2-1- إصلاح الميزانية Budgétisation

يتضمن هذا المحور من الإصلاح عصرنه 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 2001/04/18 المتعلقة بتمويل برنامج الإصلاح الميزانياتي.

وتضمن هذا الجانب من الإصلاح النقاط التالية:

#### - 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.

#### - 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 الموالتين، ومنه

فالإطار المتعدد السنوات يحافظ على الطابع السنوي للميزانية المتضمنة التقديرات حسب كل قطاع وبرنامج، بالإضافة على تقديرات السنتين الموالتين.

#### - 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.

#### - وضع تصنيفات جديدة للنفقات العمومية

يهدف 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 الطبيعة الاقتصادية للنفقة والتي تحددها المادة 29 من القانون العضوي 15/18 كما يلي:
  - ✓ 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.

#### - تحديث مسار التنفيذ والرقابة على عمليات الميزانية

تضمن مشروع عصرنه النظام الميزانياتي إعادة هيكلة الإجراءات الإدارية المرتبطة بمسار تنفيذ عمليات الميزانية، وهو القسم الذي أوكل إلى مكتب الاستشارات الفرنسي GIP-ADTETEF بمراعاة إعداده 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 وكيفية 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.

### - تعزيز وظيفة الإرشاد الاقتصادي لوزارة المالية

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

### 2-2-1- 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 (KISSI, 2012, p. 578):

- 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.

### 2-3- عوامل نجاح الإصلاح الميزانياتي في الجزائر

إن نجاح تطبيق مشاريع إصلاحات النظام الميزانياتي والتي كانت أولى خطوات ترسيمها إصدار القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية الذي يحكم مضمون الميزانيات العامة وإعدادها وكيفية تقديمها ويحدد مبادئ وقواعد المالية العامة وحسابات الدولة والذي سجل حيز التطبيق ابتداء من سنة 2023، يتطلب دعمها بمجموعة من الإصلاحات الأخرى المرتبطة بالأنظمة ذات العلاقة بالنظام الميزانياتي وكذا إدخال تحسينات بما يسهل من تطبيق مختلف مشاريع الإصلاح بما فيها الإصلاح الميزانياتي، والتي نلخصها فيما يلي (لعلاوية و زرقين، 2016، صفحة 330؛ حيرش و طرشى، 2018، صفحة 14، 15):

- عصرنة النظام الإداري العمومي عن طريق إدخال استعمال تكنولوجيا الإعلام والاتصال لتحل محل الأساليب التقليدية المكرسة في مختلف الإدارات العمومية وهذا من أجل توفير الجهد والوقت بما يساعد في إنتاج معلومات آنية تساعد في اتخاذ القرارات اللازمة ومتابعة الانحرافات في الوقت المناسب، بالإضافة إلى تكييف الصلاحيات والمهام مع الإصلاحات الجديدة.

- تحيين القوانين والتشريعات التي تنظم الممارسات المالية للدولة لتتماشى مع التطورات الحاصلة على مستوى الأساليب الإدارية الحديثة وتتجنب التعارض مع الإصلاحات بما يضمن تلبية متطلبات التسيير العمومي الفعال للمال العام.

- تكوين وتدريب العنصر البشري الذي يعتبر أهم حلقة نجاح أو فشل أي إصلاح في أي نظام.

- تقليص آجال تحضير مختلف مشاريع القوانين المتعلقة بالميزانية بالإضافة إلى احترام المدة اللازمة لإعداد قانون تسوية الميزانية للاعتماد عليه في بناء تقديرات الميزانيات المستقبلية

\* Système Intégré de la gestion Budgétaire

- تدارك التأخر المسجل في إطلاق الإطار المنظم لنظام المحاسبة العمومية.

- عن طريق إصدار الإطار القانوني الجديد الذي سينظم المعاملات المالية للدولة ليُدخل حيز التنفيذ مع القانون العضوي الجديد، ذلك أن إصلاح النظام الميزانياتي مرتبط بالنظام المحاسبي وكذا الرقابي الذي يسهر على التطبيق السليم لكلا النظامين الذي نص على ضرورة اعتماد محاسبة ثلاثية الأبعاد (محاسبة الذمة المالية، محاسبة التكاليف، محاسبة الخزينة).

### 3- تطبيقات حوكمة الميزانية العامة في الجزائر: بين الواقع والرهانات

سعت الجزائر من خلال إطلاق مشاريع لإصلاح نظامها الميزانياتي إلى تحديث نظامها التقليدي المطبق حاليا وإدخال ممارسات إدارية حديثة توصي بها المنظمات العالمية في صورة البنك العالمي وصندوق النقد الدولي وتعزيز الأخذ بمبادئ حوكمة الميزانية العامة. وقد رسّمت أول خطوات الإصلاح بإصدار القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية الذي يهدف بعد دخوله حيز التنفيذ ابتداء من سنة 2023 إلى إحداث تغييرات جذرية في كيفية إدارة المال العام بتكريس ثقافة تسييرية قائمة على النتائج. وسنحاول من خلال ما يلي إبراز أهم التغييرات التي سيحدثها دخول مشاريع الإصلاحات قيد التطبيق مقارنة بالنظام الحالي على حوكمة الميزانية العامة.

#### 1-3- حوكمة الميزانية العامة في الجزائر في ظل النظام المطبق حاليا

نظرا لكون النظام الميزانياتي المطبق لغاية اليوم في الجزائر والمرتكز على القانون العضوي 17/84 يعتبر نظاما تقليديا بامتياز لا يستجيب لمتطلبات التسيير الحديث للمال العام، فتطبيقات حوكمة الميزانية العامة في الجزائر تعتبر محدودة محدودة النظام السائد.

ووفقا لتقرير مسح الميزانية المفتوحة\* الذي تنظمه شراكة الميزانيات العالمية والذي يدرس مدى تطبيق المبادئ العامة للحوكمة 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.

#### 1-3-1- دراسة تطبيقات الشفافية والمشاركة والمساءلة

##### - تطبيقات الشفافية

يقيس مبدأ الشفافية مدى وصول الجمهور إلى المعلومات حول كيفية قيام الحكومات بإدارة الموارد العامة عن طريق تقييم مدى توفر المعلومات على الانترنت، توفرها في الوقت المحدد ومدى توفر ثمان (08) وثائق رئيسية مرفقة بالميزانية العامة. وتعتبر الوثائق التي توفرها وزارة المالية في الجزائر غير كافية ولا تسمح بتوفير المعلومات الضرورية ما يحد من إمكانية فهم ومناقشة مضمونها، هذا بالإضافة إلى عدم إنتاج وثائق ملحقه بالميزانية حسب ما نص عليه ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة\*\*، وفيما يلي بعض النتائج والمؤشرات التي قدمها تقرير الميزانية المفتوحة التي تقيس المعلومات التي توفرها الجزائر في ميزانياتها العامة (منظمة شراكة الميزانية الدولية، 2019، الصفحات 2-5).

\* تقرير مسح الميزانية المفتوحة EBO هو أداة بحث عالمية مستقلة ومقارنة تستخدم المعايير المعترف بها دوليا لتقييم وصول الجمهور إلى معلومات الميزانية العامة، فرص مشاركة العامة في عملية الميزانية ودور مؤسسات الرقابة في تكريس المساءلة، حيث تغطي طبعة 2019 117 دولة  
\*\* 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، وبشكل أشمل، تغطي مخاطر المالية العامة والتي استرشدت بها السياسات المالية وممارسات الإدارة.

## الجدول (1): تطور مؤشر شفافية الميزانية العامة في الجزائر خلال الفترة 2010-2019

السنة	2010	2012	2015	2017	2019
مؤشر الشفافية في الجزائر	1	13	19	3	2

المصدر: من إعداد الباحثة بناء على تقرير مسح الميزانية المفتوحة لسنة 2019

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 لأخرى ولم يعد يتناسب مع متطلبات تسيير المال العام بفعالية تمكن من إنتاج معلومات ذات مصداقية بكل شفافية.

ويتدعم ما سبق بالجدول التالي الذي يوضح الوثائق المرفقة بالميزانية العامة للدولة في الجزائر

## الجدول (2): وثائق الميزانية العامة المتاحة في الجزائر خلال الفترة 2010-2019

السنة	2010	2012	2015	2017	2019
البيان التمهيدي للميزانية	#	#	#	#	×
مشروع الميزانية العامة	#	✓	✓	#	#
الميزانية العامة الرسمية للدولة	✓	✓	✓	✓	✓
ميزانية المواطنين	×	×	×	×	×
تقارير دورية	×	#	✓	×	#
تقارير المراجعة نصف السنوية	#	#	×	#	#
تقرير نهاية السنة	#	#	×	#	×
تقرير المراجعة	#	#	×	#	#

✓ وثيقة متاحة للجمهور

# وثيقة منشورة في وقت متأخر أو غير منشورة عبر الانترنت أو منشورة الاستعمال الداخلي فقط

× وثيقة غير معدة وغير متاحة

المصدر: من إعداد الباحثة بناء على تقرير مسح الميزانية المفتوحة لسنة 2019

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 و تقارير 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 وانطلاقا 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 (www.mfdgb.gov.dz/le-budget-citoyen-2021)، وهو ما يعتبر خطوة إيجابية في سبيل تدعيم شفافية الميزانية.

مما سبق يمكن القول إن مستوى المعلومات التي يوفرها النظام الميزانياتي في الجزائر ضعيف جدا لاقتصره 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.

#### - تطبيقات 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، 2019، صفحة 6)، حيث أن الميزانية العامة للدولة في الجزائر يتم إعداد مشروعها من طرف السلطة التنفيذية بدون تقديم فرص للمشاركة سواء بفتح المجال أمام الأخذ باقتراحات الجمهور أو بتوفير الوسائل الضرورية لإيصال هذه الاقتراحات إلى الجهات المعنية، وهو نفس الشيء الذي ينطبق في مرحلة المصادقة التي تقوم بها السلطة التشريعية 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) 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 الاقتراحات وتقييم الميزانية العامة للدولة.

#### - الرقابة والمساءلة

يدرس تقرير الميزانية المفتوحة الدور الذي تلعبه الهيئات التشريعية وأجهزة الرقابة العليا في الميزانية ومدى توفير الرقابة، وهي التي ترتبط ارتباطا وثيقا بالمساءلة حيث أن أي تحقيق المساءلة 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 الهيئات العليا (مجلس المحاسبة) وهي رقابة ضعيفة حسب ما جاء في تقييم تقرير الميزانية المفتوحة حيث انها حصلت على 35 من 100 درجة مقسمة كما يلي (منظمة شراكة الميزانية الدولية، 2019، صفحة 8):

#### ▪ رقابة السلطة التشريعية 39 من 100 درجة

يمكن القول أن الرقابة الممارسة من طرف السلطة التشريعية في الجزائر في مرحلة التنفيذ غير كافية وذلك لعدم وجود صلاحيات تمكنها من إجراء تعديلات على الميزانية بعد نشرها وفقا لقانون المالية السنوي أو التكميلي، وحتى أن تحويلات الاعتمادات المالية بين القطاعات ووحدات القطاع العام تتم دون الحاجة إلى موافقة هذه السلطة، هذا بالإضافة إلى كون وزارة المالية لا تقوم بنشر تقارير دورية حول تنفيذ الميزانية ما يمنع تحقيق رقابة فعالة.

#### ▪ رقابة الأجهزة العليا 28 من 100 درجة

بالنسبة للرقابة الممارسة من طرف مجلس المحاسبة فإنها هي الأخرى تبقى ضعيفة وبدون فائدة، ذلك لكون هذا المجلس يفتقر للسلطة والاستقلالية اللازمتين لتفعيل الرقابة على ميزانية الدولة، حيث تقتصر مهمته على إعداد تقرير ينشر بعد ثلاث (03) سنوات من تاريخ إقفال الميزانية، إضافة إلى أن هذا التقرير الذي يتلخص في جملة من المعايير والملاحظات على تنفيذ الميزانية والتوصيات الضرورية لمعالجة الانحرافات المسجلة يبقى شكليا غير عمليا ذلك أن مختلف ما يتضمنه لا يتم أخذه بعين الاعتبار لإجراء التصحيحات اللازمة في الميزانيات اللاحقة.

ونظرا لكون الرقابة على ميزانية الدولة ضعيفة والأجهزة المكلفة بها تبقى غير فعالة، فتطبيق المساءلة وتحديد المسؤوليات يبقى غير ممكن إلى حين اعتماد الصلاحيات التي جاء بها القانون العضوي الجديد بشرط الالتزام الصارم بمبادئ تطبيق الحوكمة في الميزانية العامة للدولة.

#### 3-1-2- 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 متبعة مرتبطة ارتباطا وثيقا بسعر البرميل من النفط في الأسواق المالية الذي يخضع لقانون العرض والطلب ويتأثر بالأزمات الاقتصادية والمالية الصحية العالمية هذا بالإضافة إلى غياب ثقافة رسم السياسات المالية على المدى المتوسط وهو ما يؤثر على كيفية إدارة موارد الدولة وكيفية تخصيص الاعتمادات.

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

- تطوير إطار الميزانية الاستثمارية في الجزائر غير متاح في ظل عدم وجود تخطيط مسبق للاستثمارات 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 والمرفقة 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 الأنوية 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 نغفل ثقل الإجراءات المرتبطة بهذه الرقابة وعدم مرونتها وتداخل صلاحيات الأعوان المكلفين بتسيير وتنفيذ العمليات المالية.

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

- عدم دقة التقديرات التي تبنى عليها الميزانية حيث يتم الاعتماد في ذلك على ميزانية السنة السابقة دون الأخذ بعين الاعتبار الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المحيطة ما يؤدي إلى مغالاة في تقدير الاعتمادات اللازمة ويجعل الجزائر في غالب الأحيان تتجه لإعداد ميزانية تكميلية في نصف الدورة تدارك من خلالها التغيرات الحاصلة.

### 2-3- تطبيقات حوكمة الميزانية العامة في الجزائر في ظل مشروع إصلاح النظام الميزانياتي

يُبرمج إصلاح النظام الميزانياتي المتوقع دخوله حيز التطبيق باعتماد القانون العضوي الجديد في سنة 2023 إدخال العديد من التغييرات المرتبطة بكيفية وضع وتنفيذ الميزانية العامة للدولة وذلك من خلال الأخذ بأهم ما جاءت به مبادئ حوكمة الميزانية العامة التي تدعم الممارسات الميزانياتية المقبولة دولياً 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 غالباً 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 قانوناً، بالإضافة إلى ضرورة تدارك إغفال التقارير الدورية التي لا يتم إعدادها غالباً، بحيث يجب اعتمادها في الإصلاحات بهدف الوصول إلى تحقيق شفافية أكبر في المعلومات المتاحة، مع الاعتماد 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 تقريراً حول تطور وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية يحتوي على: عرض التوجيهات



الكبرى للسياسة الاقتصادية 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.

- اعتماد ميزانية البرامج المتمحورة حول النتائج كأسلوب جديد في وضع ميزانية الدولة بدل الأسلوب التقليدي المبني على الوسائل وفق إطار ميزانياتي متوسط المدى، وهو ما يخدم أغراض التخطيط لرسم البرامج والسياسات المناسبة ويعطي مصداقية أكبر للتقديرات التي تبنى عليها الميزانية والتي تأخذ بعين الاعتبار الظروف الاقتصادية والاجتماعية المحيطة.

### 3-3- تحديات تطبيق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر

تتجه الجزائر إلى إصلاح نظامها الميزانياتي من خلال القانون العضوي 15/18 الذي جاء ليكرس تبني أهم الممارسات الحديثة في مجال المالية ويفعل من تطبيقات الحوكمة في الميزانية العامة للدولة، غير أنه أغفل بعض النقاط الضرورية لتحقيق إصلاح متكامل المعالم والتي يجب تداركها من خلال:

- تفعيل مشاركة الجمهور في وضع اقتراحات برامج وخطط الميزانية العامة للدولة وكذا تقييم الأداء الحكومي من خلال وضع الإطار القانوني والتنظيمي اللازم وتوفير الوسائل والمسائل المسهلة لتطبيقها.

- تعزيز صلاحيات السلطة التشريعية المتعلقة بالحصول على المعلومات والتقارير الضرورية لمناقشة فعالية لميزانية الدولة.

- إدخال ثقافة الأداء والمسؤولية عن تحقيق النتائج وذلك من خلال تحديد وإعطاء صلاحيات أكبر في تسيير الاعتمادات وتنفيذ البرامج والخطط في مقابل تحمل المسؤوليات اللازمة أمام السلطات الرقابية.

- ضمان المساءلة البرلمانية للمسؤولين باعتبارهم مكلفين أمام المواطنين بتحقيق ما تم تسطيره من نتائج في ميزانية الدولة، وكذا بيان مدى كفاءة وفعالية استخدام الموارد والسلطات والصلاحيات، ما يمكن من ترشيد الرقابة على تسيير الاعتمادات المرخص بها في ميزانية الدولة.

- إصلاح النظام المحاسبي والرقابي باعتماد أطر تنظيمية وقانونية تكمل الإصلاح المنتظر في النظام الميزانياتي لكون أنظمة الميزانية-المحاسبية العمومية-الرقابية أنظمة مترابطة المعالم والإجراءات، وهذا بغرض الوصول إلى تحقيق التسيير الفعال والكفاء للمال العام.

### الخاتمة

تواجه الجزائر تحديات كبيرة لتحقيق استدامة المالية العامة خاصة في ظل اعتمادها الكبير على الجباية البترولية التي تمثل أهم مصدر لمواردها، وهو ما دفعها إلى الاتجاه نحو الأخذ بالأساليب الحديثة في مجال التسيير العمومي وإطلاق مشاريع إصلاح لنظامها الميزانياتي تتبنى من خلالها أهم الممارسات الدولية المقبولة وفقا لضوابط حوكمة الميزانية العامة للدولة، بما يضمن التسيير الكفاء والفعال للمال العام.

ويمكن تلخيص أهم النتائج التي تم التوصل إليها بناء على ما تم عرضه في هذه الدراسة فيما يلي:

- تعتبر حوكمة المالية العامة التي جوهرها حوكمة الميزانية العامة للدولة أهم وسيلة لتحقيق الاستدامة المالية والتسيير السليم لموارد الدولة بما يضمن تحقيق الأهداف والنتائج المسطرة.

- تعد الميزانية العامة للدولة المرتكزة على النتائج أحدث أنواع الميزانيات التي تدعمها الهيئات والمنظمات الدولية والتي نقلت الميزانية من أداة تحدد وسائل إنفاق المال العام إلى أداة للتخطيط ورسم السياسات والبرامج المراد بعثها والنتائج المراد تحقيقها في إطار التخصيص الأمثل للموارد المتاحة.

- النظام الميزانياتي المطبق في الجزائر هو نظام تقليدي لا يستجيب لمتطلبات التسيير السليم للمال العام ولا يخدم مبادئ حوكمة الميزانية العامة وذلك لضعف مستوى الشفافية والمشاركة والمساءلة.

- أطلقت الجزائر مشروعاً لإصلاح نظامها الميزانياتي منذ سنة 2005، وتم بدأ أولى خطوات ترسيمه واعتماده من خلال إصدار القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية والذي سيحل محل القانون 17/84 ابتداء من سنة 2023، وهو الذي يهدف إلى تكريس التسيير المرتكز على النتائج من خلال ترسيم اعتماد ميزانية البرامج المتمحورة حول النتائج وتفعيل التخطيط المتوسط المدى، بالإضافة إلى الرفع من جودة المعلومات المبلغ عنها باعتماد وثائق مكملة للميزانية وتقارير تتضمن دراسة للانحرافات ومؤشرات أداء لقياس النتائج.

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 وتكاثف للجهود مختلف الإدارات والوحدات الحكومية وكذا الأعوان المكلفين بتطبيقه هذا من جهة، ومن جهة ثانية ضرورة تدعيمه بترسيم 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 والمصدقية ويرجع من كفاءة وجودة أداء القطاع العام.

## قائمة المراجع

### المراجع باللغة العربية

#### المقالات

- ثابتي الحبيب ، (2015). عصرنة نظم الميزانية في الجزائر: الدعامة الأساسية لإصلاح الإدارة العمومية وترشيد الإنفاق، مجلة التنظيم والعمل، المجلد 4، العدد 3(16)، 145-168، الجزائر.
- حوري عمر، (2016)، الإصلاح الميزانياتي في الجزائر: واقع وآفاق. مجلة الإدارة والتنمية والبحوث والدراسات، المجلد 5، العدد 2، 56-64، الجزائر.
- حيرش فايزة، طرشي محمد، (2018). الرقابة على أداء الوحدات الحكومية في ظل عصرنة نظام المحاسبة العمومية في الجزائر، الأكاديمية الاجتماعية والإنسانية، العدد 20، 03-16، الجزائر.
- لعلايبي مالك ، عبود زرقين. (2016). متطلبات إصلاح نظام المحاسبة العمومية في الجزائر بما يوافق معايير محاسبة القطاع العام IPSAS. مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، العدد 15، 326-339، الجزائر.

#### المدخلات

- مسعودي عبد الكريم وآخرون، (2019 و 20 / 04 / 2016)، حوكمة الإصلاح الميزاني ودورها في ترشيد الإنفاق العام بالجزائر، ملتقى وطني حول الحوكمة والترشيد الاقتصادي رهان استراتيجي لتحقيق التنمية في الجزائر، جامعة أحمد دراية-أدرار، الجزائر.

#### الرسائل الجامعية

- رقوب نريمان، (2018)، دور حوكمة الإنفاق العمومي في تحقيق التوازنات النقدية والمالية - دراسة مقارنة بين الجزائر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة. أطروحة دكتوراه ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة سطيف1، الجزائر.

- مغني نادية. (2018). دراسة نظام المحاسبة العمومية في الجزائر على ضوء المعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام IPSAS. كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، الجزائر.

#### القوانين

- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، (1984/07/10)، القانون رقم 17/84 المتضمن القانون العضوي لقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 23، الجزائر.

- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، (2018/09/02)، القانون رقم 15/18 المتضمن القانون العضوي لقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 55، الجزائر.

#### المواقع الالكترونية

منظمة شراكة الميزانية الدولية. (2019). مسح الميزانية المفتوحة لسنة 2019، متاح على الموقع [https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-05/2019\\_Report\\_AR.pdf](https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-05/2019_Report_AR.pdf)

#### المراجع باللغة الأجنبية

#### Article :

- KISSI, Fadia. (2012, juin). Projet de modernisation du système budgétaire en Algérie. AL-IJTIHAD revue des études juridiques et économiques n°2, 588-596, Algérie.
- GUERCHOUH Mouloud, SI MOHAMMED Djamel. (2019). La gouvernance publique: une réponse à l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique en Algérie dans un contexte de Restriction Budgétaire. Revue des sciences commerciales, vol. 18, n°2, 67-55 Algérie.

#### Site WEB

OCDE. (2009). Défis et futurs de la gouvernance publique, chapitre I, panorama des administrations publiques, Editions OCDE, Paris, France. Disponible sur <https://www.oecd-ilibrary.org>

OCDE. (2020). Rapport sur la mise en oeuvre de la recommandation du conseil sur la gouvernance publique, n° (2020)8/Final, Editions OCDE, Paris, France. Disponible sur <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf>

OCDE. (18/02/2015), Recommandations du conseil sur la gouvernance budgétaire, Editions OCDE, Paris, France. Disponible sur <https://www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire>

The World Bank. (1992), Governance and development, The World Bank publication (D.C.), Washington, USA disponible sur <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports>

[www.ifc.org/corporategovernance](http://www.ifc.org/corporategovernance)

[www.mf.gov.dz/index.php/fr/services-2/budget](http://www.mf.gov.dz/index.php/fr/services-2/budget)

[www.mfdgb.gov.dz/le-budget-citoyen-2021](http://www.mfdgb.gov.dz/le-budget-citoyen-2021)

[www.stats.oecd.org/glossary](http://www.stats.oecd.org/glossary)