

دراسة تحليلية للقانون العضوي الجديد رقم 18-15 وأهميته في تحسين أداء القطاع العام في الجزائر

An analytical study of the new organic law n° 18-15 and its importance in improving the performance of the public

<p>كمال بن موسى جامعة الجزائر 3 - الجزائر Benmoussa.kamel@univ-alger3.dz</p>	<p>أمين صابة* جامعة الجزائر 3 - الجزائر مخبر العولمة والسياسات الاقتصادية Saba.amine@univ-alger3.dz</p>
--	--

تاريخ القبول: 2020/06/11

تاريخ الاستلام: 2020/02/02

الملخص

يلعب القانون العضوي لقوانين المالية دورا هاما في تحسين أداء الإدارات العمومية للقطاع العمومي في الجزائر انطلاقا من كونه آلية لإرساء مبادئ الحوكمة في تسيير المال العام من طرف الحكومة، حيث أملت التغييرات الحديثة في المحيط ضرورة تحديث النظام القانوني القديم 84-17 وتعويضه بالقانون العضوي لقوانين المالية رقم 18-15. تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على أهم الفروقات بين النص القانوني القديم والقانون العضوي الجديد مع تقديم أهم العوامل التي ينبغي توافرها لنجاح تطبيقه من طرف مختلف الفاعلين العموميين من الحكومة والبرلمان وهيئات الرقابة، وتوصلت الدراسة إلى أنه بالرغم من الجهود المبذولة لإنجاح بداية تطبيق هذا القانون إلا أنه مازال يتراوح مكانه ويرجع ذلك أساسا إلى عدم صدور النصوص التطبيقية المرافقة له.

الكلمات المفتاحية: القانون العضوي؛ الإدارة العمومية؛ القطاع العمومي؛ الحوكمة؛ الأداء.

Abstract

The Organic Law relating to public policies plays an important role in improving the performance of public administrations of the public sector in Algeria as a mechanism for establishing the principles of governance in the management of public funds by the government, where recent changes in the ocean have dictated the need to modernize and compensate the old legal system 84-17. By the Organic Law Law relating to public policies No. 18-15.

This study aims to highlight the most important differences between the old legal text and the new organic law while providing the most important factors that should be available for the success of its application by various actors in the government, parliament and oversight bodies, and the study found that despite the efforts made to

* المؤلف المرسل: أمين صابة، الإيميل: saba.amine@univ-alger3.dz

succeed The implementation of the budget reform and the new financial constitution, but this law still varies in place due to the fact that it is not attached to the applicable

Keywords: organic law; public administration; public sector; governance; performance.

مقدمة:

تعاين الإدارات العمومية في الجزائر من ضغوطات كبيرة في تأدية مهامها وتحسين خدماتها ، ومن أبرز المشاكل التي تعيشها هذه الإدارات هو ارتباطها أساسا بالنمط التقليدي في تسيير ماليتها العامة واستخدامها لأساليب تتدرج ضمن منهج تسيير ميزاني يرتكز على الوسائل ، حيث أصبح هذا المنهج في تسيير الميزانية منهجا غير فعالا نظرا لتركيز اهتمامه على كمية المدخلات دون النظر إلى نوعية المخرجات بالإضافة إلى تجاهله مسألة تقييم السياسات العمومية، الأمر الذي جعل ضرورة التفكير في انتهاج نمط وإطار موازنتي جديد وناجع من أجل حسن استخدام المال العام بدءا بتهيئة الأرضية والبنية القانونية اللازمة للوصول إلى أفضل أداء .

وتماشيا مع هذا الطرح سعت العديد من بلدان العالم نحو إصلاح ماليتها العامة، حيث رسخت فكرة مفادها أن إنشاء القانون العضوي لقوانين المالية يعد من أحسن الوسائل لتحسين أداء الإدارات العمومية للقطاع العمومي، والجزائر واحدة من هذه البلدان سعت إلى وضع القانون العضوي لقوانين المالية لعله سيكون الأرضية المناسبة لتحقيق الحوكمة في تسيير المال العام وتحسين أداء النشاط العمومي في القطاع العمومي.

وتأسيسا على ما سبق يمكننا طرح الإشكالية الرئيسية لهذه الدراسة كالتالي:

كيف يمكن للقانون العضوي لقوانين المالية أن يساهم في تحسين أداء الإدارات العمومية للقطاع العمومي؟ وما هي الآليات المعتمدة لتحقيق ذلك؟

من أجل الإجابة على السؤال الرئيسي للإشكالية ارتأينا إلى طرح الأسئلة الفرعية التالية :

– ما هي دوافع تحديث القانون العادي 84-17 ؟

– ما المقصود بالقانون العضوي لقوانين المالية وما هي أهم المحاور الذي تضمنها القانون

15-18 ؟

ولمعالجة الإشكالية الرئيسية والإجابة على التساؤلات الفرعية، قسمنا هذا المقال إلى ثلاثة

محاور:

1. التوجّهات الحديثة لتحسين أداء الإدارات العمومية في القطاع العمومي؛
2. القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الجديد رقم 18-15 رؤية قانونية وأرضية لتجسيد مبادئ الحوكمة في تسيير ميزانية الدولة في الجزائر؛
3. إجراءات وعوامل تحسين أداء الإدارات العمومية في القطاع العمومي في الجزائر في ظل القانون العضوي الجديد رقم 15/18

1. التوجّهات الحديثة لتحسين أداء الإدارات العمومية في القطاع العمومي

بعدما نادت النظريات الاقتصادية بضرورة تبني الدول لاقتصاد السوق وضرورة الاعتماد على القطاع الخاص لتحقيق التنمية، هاهي الأنظار اليوم تتجه من جديد نحو القطاع العام لتعتبره القطب الأساسي لتحقيق التنمية من خلال العمل على توجيهه وتحسين آليات تسييره لتحسين أدائه.

1.1 القطاع العمومي وإشكالية تحسين الأداء:

بعد حدوث أزمة الكساد العالمي 1929 وعجز المدرسة الكلاسيكية في إيجاد حل لها، (راضية، 2012، صفحة 151) ظهرت مجموعة من النظريات الإقتصادية التي تجزم بأن الدولة عبر القطاع العمومي هي المحرك الوحيد للتنمية، وتلازم هذا مع إنتشار الأفكار الماركسية التي نادت بضرورة تدخل الدولة في شتى الميادين الإقتصادية، الإجتماعية والثقافية . ولتستحث خطى التنمية الإقتصادية، وتوفر العدالة الإجتماعية في وقت واحد . وبدت النظرية براقعة في الظرف التاريخي السائد آنذاك، ما دفع العديد من بلدان العالم الثالث ومن بينها الجزائر إلى تبني هذه الأفكار. (الموسوي، 2011، صفحة 265)

وحسب التقارير والدراسات الحديثة التي أجراها البنك الدولي تبين بالرغم من تعدد وتنوع صلاحيات القطاع العمومي الموكولة له وفي مقدمتها التعليم والصحة وبعض الخدمات الضرورية الأخرى إلا أن هذا الأخير أتهم بإنخفاض مستويات أداءه وأصاب الفساد بعض إدارته العمومية. وقد اتضح ذلك من خلال بعض مؤشرات الحوكمة العالمية التي تشير إلى أنها تتذيل في أدنى المستويات (زهير و رقوب، 2019، صفحة 9)، فمن هنا بات لزاما التفكير جديا في إيجاد أساليب تواكب التطور الجديد في الاقتصاد لترقية وتحسين مستوى أداء الإدارات العمومية في القطاع العمومي، خاصة وأن الحديث المطروح اليوم لم يعد يهتم بمسألة جدوى

القطاع العمومي في الحياة الاقتصادية فقط بل نحو أنجع الطرق والأساليب والمناهج الإدارية لتحسين إنتاجية القطاع العمومي وفقا للكفاءة والفعالية المطلوبة، ولعل أهم العوامل الداعية لإصلاح الإدارات العمومية في القطاع العمومي ترجع إلى مايلي: (مولاي، 2005، صفحة 14)

- **تشعب أعمال الحكومة** : اتساع النشاطات الاقتصادية للدولة وإنجاز العديد من المشروعات الاستثمارية لتحقيق التنمية وتطوير الحياة الاقتصادية والاجتماعية، مما ترتب عنه آثارا سلبية على ميزانية الدولة أي جعلها تتحمل تكاليف إضافية مما دفعها إلى ضرورة وضع تدابير التي من شأنها تفويض واستغلال بعض المرافق العمومية لتدار بأسلوب القطاع الخاص باستثناء المؤسسات التي لها علاقة بالسيادة الوطنية؛

- **المعوقات الإدارية والتنظيمية**: من بين أهم المعوقات الإدارية والتنظيمية التي تعاني منها الإدارات العمومية في القطاع العمومي والتي تحدّ من رفع إنتاجيتها نجد: عدم وضوح الأهداف والمهام الرئيسية لوحدات القطاع العام، واختلاف سلوكيات الموظفين وتباين قدراتهم ومهارتهم في التسيير والقيادة، وغياب التنسيق والتوافق والانسجام بين أوجه نشاط الأجهزة والإدارات العمومية ، وتشابك العمليات الإدارية وتعقدها، وانتشار الروتين الإداري، والأكثر من هذا ارتفاع تكاليف الأنشطة التي تضطلع بها المصالح الإدارية.

- **المعوقات القانونية** : تأخر صدور المراسيم واللوائح التنظيمية للعديد من النصوص التشريعية وعدم التقيد بمدة إصدارها، فمن المسلّم به أن صدور النصوص القانونية يرافقها صدور نصوص تنظيمية تحدد كيفية تنفيذ وتفسير أحكام التشريع إلا أن القطاع العمومي في الجزائر لا يزال يعاني من معضلة تعليق صدور هذه النصوص حتى يبقى يشوبها الغموض مما يشكل عائقا كبيرا أمام القادة المسؤولين والموظفين في اتخاذ القرارات. (نسيمة، 2007، صفحة 187)

- **ضعف كفاءة وفعالية النفقات العمومية** : يعتبر الإنفاق العام أداة فعالة لتحقيق أهداف المجتمع سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية إلا أن انخفاض مستوى الإيرادات وانكماشها نتيجة انهيار أسعار النفط وارتفاع العجز الموازي انجر عنه عدم قدرة الإدارات العمومية تحقيق التزاماتها وأهدافها لذا بات لزاما عليها اتخاذ الإجراءات الفعالة الرامية إلى حوكمة الإنفاق العام، (زهير و رقوب، 2019، صفحة 9) وبناء على ما سبق يمكن القول أن القطاع العمومي بحاجة ماسة اليوم إلى إعادة هيكلة مصالحه لتمكينه من مواجهة التطورات الحاصلة في المجال

الاقتصادي والاجتماعي والتكنولوجي من جهة وكذا بغرض تحسين وعصرنة أدائه من جهة أخرى، مما يدعونا إلى البحث عن أفضل النماذج والمداخل لتحسين وتطوير أدائه.

2.1 مداخل تحسين الأداء في القطاع العمومي

تعددت نماذج ومداخل إدارة تحسين أداء الإدارات العمومية في القطاع العمومي ومنها نجد : نموذج إعادة اختراع الحكومة، نموذج إعادة الهندسة ونموذج التسيير العمومي الجديد ، وقد اعتبرها العديد من الباحثين على أنها من بين النماذج الأساسية والحجر الأساس لترقية أداء الإدارات العمومية وفيما يلي سنعرض هذه المداخل وأهم منطقاتها: (السعيد، 2018، صفحة 61)

- **مدخل إعادة اختراع الحكومة** : يعد هذا المدخل من أكثر النماذج المعتمدة والأكثر استعمالا في أدبيات الإصلاح الإداري، فهو يستند أساسا على النظرة العامة للأنشطة والمصالح الإدارية، ويعتبرها بأنها تتطلب فقط إستراتيجية ناجعة بهدف التحسين والتطوير للأداء، كما يقوم هذا المدخل على مقاربات عملية جاءت بالعديد من الخيارات لتسوية ومعالجة المشاكل والصعوبات التنظيمية، كما أسهمت في تعزيز نجاعة المنظمات العمومية وكذا في بلوغ أهدافها. وحسب الدراسة التي أجراها (فوغالي سنة 2013) فإن مدخل إعادة اختراع الحكومة يقوم على سلسلة من المبادئ والمنطقات أهمها:

- ✓ تحسين أداء الإدارات العمومية في القطاع العمومي من خلال تركيز الاهتمام بالنتائج والمخرجات بدلا من التركيز على الوسائل والمدخلات فقط؛
- ✓ تفعيل اللامركزية الإدارية وقبول الإدارة التشاركية؛

- **مدخل إعادة الهندسة**: ويطلق على هذا المدخل أيضا إعادة الهيكلة ويعرف بأنه إعادة التفكير الجوهري وإعادة التصميم الجذري لمختلف الأنشطة والأعمال والعمليات التي تقوم عليها إدارات العمومية في القطاع العمومي، وكذلك البحث عن الممارسات الفعالة والأساليب الناجعة التي تكفل تحسين وتطوير الأداء أي السرعة في الإنجاز، والتخفيض في التكاليف والارتقاء بمستوى جودة المنتجات المقدمة، وحسب دراسات أجراها الباحث (فوغالي 2013) فإن هذا المدخل يعتمد على الجهود العقلية والفكرية والعملية ويدعو أساسا إلى: تقليص الوظائف وتقييمها ومراقبتها بشكل منظم ودوري، وتحقيق التنسيق والانسجام بين أنشطة الأجهزة وطبيعة الوظائف والهيكل التنظيمي

للإدارات العمومية ، وإعداد الأرضية التي تساهم في التكيف مع التغيرات التي قد تطرأ في مناخ العمل مع تزويد المسؤولين بالبيانات اللازمة لاتخاذ القرارات في الوقت المناسب.

- **مدخل التسيير العمومي الجديد:** يعتبر هذا النموذج من مداخل الإصلاح الإداري التي تبنتها عدد من دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية منذ بداية 1979 وقد جاء هذا المدخل أساسا لمواجهة التحديات التي أملتتها التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وكذا لمعالجة معضلة عجز الإدارات العمومية عن مسايرة مقتضيات اقتصاد السوق التنافسي والتغلب على الاختلالات التي ميزت القطاع العام من انعدام الكفاءة وفعالية النفقات، وضعف أداء الخدمات المقدمة للمستهلكين إلى جانب زيادة حجم الدين العمومي، وفي هذا يمكن تعريف التسيير العمومي الجديد على أنه مجموع الأساليب والتقنيات الرامية إلى تطوير عملية قيادة القرار العمومي وتحسين مستوى الأداء في الإدارات العمومية ، والمساهمة في عاصرتها وإعادة الشرعية لها بعد عشرات السنوات من تراجع فعاليتها . " يدعو أساسا إلى الانتقال من الأسلوب التقليدي (النظام البيروقراطي) السائد في المنظمات الحكومية إلى النموذج ما بعد البيروقراطية في الإدارات العمومية " وهذا من خلال: (تيشات، 2018، صفحة 32)

تحسين إنتاجية الأداء في القطاع العمومي من خلال الاهتمام بالنتائج والمخرجات بدلا من التركيز على منطوق الوسائل وصرف الأموال في سبيل ترشيد النفقات العمومية وتقليصها، وتعزيز اللامركزية في المستويات الإدارية الدنيا والحدّ من الاعتماد المفرط للمركزية الإدارية وهذا لتقريب المصالح المقدمة للخدمة من المستفيدين، وإعطاء صلاحيات أكبر للمسيرين في اختيار واقتراح البدائل في التسيير المباشر للإدارات العمومية ، واعتماد المرونة الواسعة لاستكشاف البدائل بهدف تحقيق سياسة ناجعة، وبالتالي تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين من طرف القطاع العام من خلال إضفاء مبادئ المنافسة داخل مختلف الهيئات الحكومية و الإدارات العمومية، وأخيرا المساهمة في تطوير القدرات التسويقية والتكنولوجية والابتكارية للإدارات العمومية واستغلالها لقيادة ومواجهة التغيرات السريعة للبيئة الخارجية.

2. القانون العضوي لقوانين المالية الجديد رقم 15/18 رؤية قانونية وأرضية لتجسيد مبادئ الحوكمة في تسيير المال العام في الجزائر

قبل التفصيل في القانون العضوي لقوانين المالية رقم 15/18، سنلقي الضوء على القانون 17/84 الذي كان ولا يزال إلى غاية اليوم يؤطر المالية العامة في الجزائر، مع التطرق إلى أهم النقائص التي تشوبه والتي جعلت التحول نحو القانون الجديد ضرورة حتمية.

1.2 دوافع وأسباب تحديث القانون العادي المتعلق بقوانين المالية العامة رقم 84-17:

إن أهم وثيقة مرجعية عرفت الجزائر في مجال المالية العامة للدولة تعود إلى سنة 1959 من خلال الأمر رقم 59-02 الصادر في 2 جانفي 1959 المتضمن القانون المتعلق بقوانين المالية الصادر من طرف السلطات الاستعمارية (فتيحة، 2013، صفحة 183) وغداة استقلال الجزائر في سنة 1962 واصلت السلطات العمومية العمل بهذا القانون القاضي بتمديد العمل بالتشريع الفرنسي إلى غاية صدور التشريع المالي 17/84 بتاريخ 7 جويلية سنة 1984 والذي يعد القانون العادي لقوانين المالية الذي يميل إلى كونه قانونا عضويا لقوانين المالية لكنه لم يخضع للرقابة القبلية للمجلس الدستوري وبالتالي بقي يحمل سمات القانون العادي إلى غاية صدور الدستور 1996 والذي نص صراحة أن تسيير مالية الدولة يجب أن تكون بموجب القانون العضوي، لكن مع تزايد الاهتمام الدولي اتجاه الدور الاقتصادي والاجتماعي الذي تلعبه الدول في إطار الحكم الراشد لترشيد النفقات العمومية وتحسين كفاءة وفعالية التدخلات العمومية وخاصة تلك الدول التي شهدت صعوبات في توفير الموارد وحسن توجيهها، دفع الجزائر باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من هاته الدول إلى ضرورة إصلاح ماليتها العمومية من جهة وتصحيح الاختلالات الحاصلة في المنظومة المالية من جهة الأخرى. (محمد ع.، 2016، صفحة 359) يعود الأداء السيئ للنظام الميزانية الحالي في المجال الاقتصادي والاجتماعي في الجزائر إلى مجموعة من النقائص والتي يمكن حصرها في النقاط التالية: (جمال، 2004، صفحة 183) - إن القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية لم يمنح للبرلمان سلطة حقيقية وصلاحيات واسعة في مجال مناقشة وإقرار الميزانية، خاصة فيما يتعلق بحرية الولوج إلى البيانات المالية والمحاسبية لميزانية الدولة (مولود، 2010، صفحة 55)، فكما هو معروف وطبقاً للممارسات الحالية " فإن عمل البرلمان منحصر في نظرة كمية للميزانية كونه ينظر إلى حجم الإعتمادات وعن نسب تطورها واستهلاكها" (يحي، 2010). أما بخصوص الرقابة على الأموال العمومية فنجد أنّ

الرقابة القبلية الممارسة من قبل المراقب المالي تعدّ رقابة شكلية إذ تنصب أساسا على شرعية النفقة دون التركيز عن فعاليتها والأهداف المراد تحقيقها؛

- عدم تماشي مدوّنة ميزانية التسيير مع مدونة ميزانية التجهيز بحيث نجد أن تقديم مدونة نفقات التسيير توزع الاعتمادات المالية حسب الدوائر الوزارية في حين مدونة التجهيز والاستثمار تقسمها على شكل قطاعات مما يصعب على متصفح الميزانية وقانون المالية عملية فهمها واستيعابها؛ (نسرين، 2012، صفحة 44)

- إن التقنين الحالي للميزانية العامة للدولة يركز على منقّ توفير الوسائل في تسيير الأموال العمومية دون الاهتمام بالنتائج والأهداف المرجوة كما لا يوضح النتائج التي يمكن تحقيقها وبالتالي استحالة قياس مدى أداء الأجهزة الحكومية؛ (مولود، 2010، صفحة 85)

- صعوبة الولوج والإطلاع على الوثائق المالية والميزانية بالنسبة لمستعمليها وللمهتمين بها في هذا المجال (الباحثين، المجتمع المدني... إلخ)، فبالنظر إلى الميثاق المنقح للممارسات السليمة في مجال الشفافية المالية الصادر عن صندوق النقد الدولي والتي تعتبر وسائل الإعلام بمثابة الأداة الفعالة للولوج والحصول على المعلومات المتعلقة بميزانية الدولة إلا أن الواقع ينفى ذلك كون أن التقارير التي تعدها أغلب الهيئات العمومية المكلفة بالرقابة تحتفظ بها دون نشرها، فلهذا نجد فقط نواب البرلمان والسلطة التنفيذية من لهم الحق في الإطلاع عليها، حيث اعتبرها البعض من أسرار الدولة التي لا ينبغي أن تتاح للجمهور ولا يتم نشرها خوفا من المساءلة والمحاسبة؛ (نسرين، 2012، صفحة 46)

- نقص الشفافية في الوثائق المالية والمحاسبية وبشكل خاص المبالغ الظاهرة في التكاليف المشتركة في الجدول ب من قانون المالية والتي توجد في سطر واحد في حين أنها تتضمن على أكثر من سطر واحد الأمر الذي يفسح المجال لطرح عدة تساؤلات، وعلى سبيل المثال المسألة المتعلقة بإخفاء أبواب الخزانات إذ نجد أنه يتم تقديم من خلاله للدوائر الوزارية والمؤسسات موارد إضافية معتبرة، في حين أنّ الواقع يعكس ذلك طالما أن المبالغ وحجم الاحتياطي المخصص للمصاريف الاستثنائية قليل جدا مقارنة بالمبلغ الإجمالي المخصص، وتجدر الإشارة هنا إلى أن مبالغ حجم الاحتياطي تخصص عادة لإجراء تعديلات إبان السنة بينما الاعتمادات التي تتضمنها الأعباء المشتركة فهي ترتبط أساسا بالدين العمومي والمساهمة المالية المقدمة لصالح

المؤسسات المالية الدولية والجهوية ونفقات المؤسسات العمومية، (وثيقة رسمية من وزارة المالية حول القانون العضوي لقوانين المالية، 2017)

- انعدام روح المسؤولية لدى المسيرين، إذ أنّ النظام المالي الحالي لا يُحمّل الأمرين بالصرف المسؤولية، كما لا يُظهر الأهداف المحددة مسبقا التي يتعين عليهم بلوغها خلال السنة المالية، أي أن الاعتمادات المالية تخضع في استهلاكها لقواعد وشروط قانونية بحتة ومنه نجد المسيرين غير مسؤولين عن كفاءة وفعالية تسيير المصالح الحكومية التي تدخل مجال اختصاصاتهم، بالإضافة إلى ذلك عدم تسطير الأهداف مسبقا وتحديدها بدقة وبالتالي لا يمكن من محاسبتهم؛ (فاطمة، 2011، صفحة 78)

- التصنيف الحالي للميزانية جعل قياس تكلفة الأنشطة والخدمات الحكومية التي تمارسها الدولة أمر صعب للغاية . (بن عزة، 2012، صفحة 10)

- عدم شفافية تقديم حسابات التخصيص الخاص، فبالرغم أن المادة 68 من قانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتم نصت على أنه " يرفق قانون المالية للسنة بقائمة الحسابات الخاصة للخرينة تبين مبلغ الإيرادات والنفقات والمكشوفات المقررة لهذه الحسابات " إلا أن الواقع ينبأ بخلاف ذلك، إذ لم تظهر أية معلومات ومعطيات كافية حول الحسابات الخاصة للخرينة باستثناء مبالغ الأغلفة المالية المخصصة من قبل الميزانية العامة للدولة لحسابات التخصيص رغم إصرار البرلمان بغرفتيه على ضرورة إدراج جدول الإيرادات والنفقات التقديرية لكل حساب في مقترحات الميزانية، ضف إلى ذلك فإنّ صلاحيات الهيئة التشريعية في مراقبة حسابات التخصيص الخاص جدّ محدودة، إذ تنتهي من عملها الرقابي مباشرة بعد التصويت والإقرار على قانون المالية. (بن عزة، 2012، صفحة 10)

- الاختلال الحاصل في النص الدستوري : لقد نصت المادة 141 من دستور 2016 على أن تشريع البرلمان يكون بموجب قوانين عضوية فيما يتعلق بالقوانين المالية غير أن هذا القانون تم تعطيله بالرغم من الأهمية البالغة التي يحضى بها من الناحية القانونية، ولعل السبب الأساسي يرجع حسب آراء الهيئات الحكومية إلى أن نقل النص القانوني المالي من قانون عادي إلى قانون عضوي برتبة دستور للمالية العامة سيؤدي إلى إعطاء البرلمان صلاحيات أوسع لمراقبة عمل الحكومة وهذا معناه تغليب السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ولهذا الغرض لم ينظر

أصحاب القرار فيه إلى غاية سنة 2018 والتي عرفت صدور القانون الجديد الذي يتوافق و المواد المنصوص عليها في الدستور بعد أكثر من 30 سنة من التأخير غير المبرر. (محمد ع.، 2016، صفحة 359)

إنّ عدم كفاءة النظام المعلوماتي، وكنتيجة لأوجه قصور النظام المالي السابق ذكره فقد اتجه الرأي العام الحديث إلى ضرورة تطوير القانون الأساسي للميزانية وذلك بتغييره بالقانون العضوي لقوانين المالية رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 الذي يتماشى وآليات التصرف الإداري والمالي الحديث. (مولود، 2010، صفحة 85)

2.2 أهداف القانون العضوي الجديد لقوانين المالية وتوجهاته:

بعد أن تطرقنا إلى المقصود بالقانون العادي المتعلق بقوانين المالية العامة رقم 17/84 ودوافع تحديثه سنحاول معرفة القانون العضوي الجديد لقوانين المالية وأهم المحاور الكبرى التي جاء بها.

- **تعريف القانون العضوي لقوانين المالية:** يعرف القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية رقم 18-15 الصادر في 2 سبتمبر 2018 بالإطار القانوني الجديد للميزانية بمرتبة الدستور المالي الذي من شأنه إحداث إصلاح معمق للتسيير العمومي وذلك من خلال تحديد الأهداف الواجب الالتزام بها والمراد تحقيقها، وتفعيل الرقابة على أداء المسيرين (2017، صفحة 1)، وقد اعتبر الأخصائيون هذا القانون ثمرة جهد كبير بالنسبة للسلطة التنفيذية وكذا السلطة التشريعية بعدما حضي بقبول أصحاب القرارات السياسية. (مولود، 2010، صفحة 57)

- **الأهداف الرئيسية للقانون العضوي لقوانين المالية:** يهدف القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية إلى تحقيق جملة من الأهداف هي: (6, p. fouchet & turk, 2006)

- ✓ السعي إلى إصلاح وعصرنة إطار التسيير العمومي وتوجيهه نحو النتائج لتحقيق الفعالية المراد الحصول عليها بالإضافة إلى جعل الوثائق الميزانية أكثر شفافية
- ✓ والسعي إلى الوصول إلى أقصى حد من المقروئية؛ (2017، صفحة 1)
- ✓ تحسين عرض ميزانية الدولة وتفعيل طرق التقييم والتصويت على القوانين المالية للبلد؛
- ✓ تعزيز الإعلام والمراقبة البرلمانية على المالية العامة؛
- ✓ التطوير الفعال للنظام المحاسبي للدولة؛

✓ تحسين كفاءة وفعالية النفقات العمومية.

- التوجهات الكبرى للقانون العضوي لقوانين المالية:

للقانون العضوي مجموعة من التوجهات تتمثل فيما يلي: (2017، صفحة 2)

✓ **دعم التوازن الهيكلي للميزانية:** إلتزمت الدولة في إطار إصلاحاتها بمجموعة من الأعمال تهدف إلى ترشيد النفقات العمومية لاسيما تلك المرتبطة بالتسيير، ومن هذا المنظور فإن القانون العضوي لقوانين المالية يهدف إلى تمويل ميزانية التسيير كاملة بواسطة العائدات العادية بغرض ضمان تحقيق الاستدامة والاستمرارية الميزانية، ووعيا من الحكومة بهذا المسعى قررت إدراج قوانين البرمجة وكذا برامج عمل الحكومة التي سيتم تغطيتها من ميزانية الدولة ضمن الإطار الموازي متعدد السنوات والتي يمكن تنفيذها لكن دون تجاوز سقف الأغلفة المالية الكلية المسموح بها في قوانين المالية.

✓ **المقاربة الميزانية على المدى المتوسط:** تعتبر هذه المقاربة كأسلوب جديد وفعال في تسيير الموارد العمومية بوصفها تعبر بصورة واضحة عن المحاور الكبرى والإلتزامات المستقبلية للدولة فيما يخص تقديرات الإيرادات ونفقات الدولة على مدى يتجاوز السنة ، وبالتالي يقدم الإطار المتعدد السنوات نفس التفصيل المستوى من التفصيل للميزانية السنوية إضافة إلى أنه يشمل تقدير سقف الإيرادات والنفقات الكلية للثلاث السنوات القادمة . (محمد ع.، 2016) أي س+1 لاسيما السنتين س+2 و س+3 . وقد كرس القانون العضوي لقوانين المالية رقم 18-15 المقاربة الميزانية على المدى المتوسط ، حيث نص في المادة الخامسة منه على أنه "يتم تأطير ميزانياتي متوسط المدى على كل سنة من طرف الحكومة بناء على إقتراح من الوزير المكلف بالمالية. في بداية إجراء إعداد قانون المالية . ويحدد للسنة المقبلة والسنتين الموالتين تقديرات الإيرادات والنفقات ورصيد ميزانية الدولة وكذا مديونية الدولة عند الإقتضاء" (18-15 و القانون العضوي رقم 18-15، القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، 2018).

✓ **وضع المسؤولية على عاتق المسيّرين ومراقبة الأداء، والانتقال من أسلوب التسيير القائم على منطق الوسائل إلى أسلوب يرتكز على منطق النتائج:** إن النظام الميزاني المطبق حاليا في الجزائر متمحور على منطق الوسائل، حيث يرتكز هذا المنطق على تحديد الإعتمادات المالية في ضوء الإمكانيات المتاحة دون وجود أي أهداف محددة التي يجب على مختلف الوزارات والمؤسسات الحكومية تحقيقها . الأمر الذي دفع الجزائر من خلال توليها لمشروع نظامها

الميزاني وكذا من خلال إنشاء قاعدة قانونية جديدة تؤطر المالية العمومية في البلاد البحث عن توجيه تسيير النفقات العمومية وفقا للنتائج المتفق عليها. ويقوم هذا التسيير على مجموعة من المرتكزات هي :

- التسيير بواسطة البرامج لنفقات التسيير ونفقات التجهيز ،

- تقييم الأهداف المسطرة بواسطة استعمال مؤشرات الأداء الموضوعة مسبقا.

✓ إعداد الميزانية وفقا لبرامج تركز على تحقيق النتائج: إن الجديد الذي جاء به القانون العضوي لقوانين المالية فيما يتعلق بتنظيم الميزانية تمثل في مجموعة من المحاور ومن أهم هذه المحاور هي إعداد الميزانية وفقا لبرامج تقوم على منطق النتائج ، وهذا يعني أنه بدلا من الإعتماد على النظام الميزاني الحالي الذي يعمل على تقسيم الإعتمادات حسب الأبواب والقطاعات أو الفصول فإنه تم إعتماد صيغة جديدة تركز على توزيع الإعتمادات على أساس البرامج، وستسمح هذه الصيغة لمختلف الدوائر الوزارية والمصالح الحكومية ببرمجة كل العمليات التي تدخل في نطاق مسؤوليتها، حيث أن البرنامج يشمل مجموع الإعتمادات المالية الموجهة لتنفيذ نشاط معين أو مجموعة متناسقة من الأنشطة لنفس الوزارة والتي تربط بأهداف محددة ودقيقة طبقا للنتائج المنتظرة والتي تكون موضوع التقييم . كما تجدر الإشارة إلى أن هذه البرامج تنقسم بدورها إلى برامج فرعية وإلى أنشطة وأنشطة فرعية. (عكة، 2008، صفحة 55) وبالتالي فإن هيكله الميزانية الجديدة أي قطاع ستصبح كما يلي :

غلاف مالي ← البرامج ← برامج فرعية ← الأنشطة .

ثنائية الحرية والمسؤولية : إن تطبيق هذا القانون سيعطي دورا جديدا للمسير أين سيتمتع كل من اللآمرين بالصرف ومسؤولي البرامج بقدر واسع من الحرية في التسيير واتخاذ القرار لكن مقابل تحملهم مسؤولية أكبر في تحقيق الأهداف الموضوعة تحت تصرفهم. مع إلزامية إعداد تقارير أكثر دقة عن تسيير أدائهم والتي تكون مرفقة بمؤشرات الأداء وهذا ما سيضفي المرونة في التعامل ، (ahmed, 2017, p. 11)، وتتحقق كذلك هذه الحرية من خلال عملية نقل الإعتمادات حيث يصبح النقل من قبل المسيرين المسؤولين ممكنا من برنامج إلى آخر على مستوى نفس الوزارة أو المؤسسة العمومية بموجب مرسوم رئاسي يُتخذ بناءً على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعني، وفيما يخص تحويل الإعتمادات المالية ما بين برامج وزارات أو مؤسسات عمومية مختلفة بموجب رئاسي يُتخذ

بناءً على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية ووزراء القطاعات أو مسؤولي المؤسسات العمومية المعنيين، ويتم إبلاغ البرلمان، وتجدر الإشارة هنا أن نسبة التحويل والنقل المرخص بها قانوناً لا بد أن لا تتعدى نسبة 20 % من الإ اعتماد الأصلي. (18-15 و القانون العضوي رقم 18-15، المتعلق بقوانين المالية، 2018)

✓ **توحيد الميزانية ووضع مدونات الميزانية:** إن الإصلاح المباشر فيه من أجل تحديث الممارسات المالية الحالية يستدعي دمج ميزانيتي التسيير والاستثمار في وثيقة واحدة وهذا احتراماً لمبدأ وحدة الميزانية، وسيتحقق هذا الدمج عن طريق وضع هيكلية جديدة للميزانية في القطاعات وتقسيمها نحو البرامج التي تعكس السياسات العامة . (2017، صفحة 4)،

جاء هذا التصنيف الجديد المنصوص عليه في القانون العضوي لقوانين المالية لتصحيح مجموعة من الإخلالات التي يشوبها التصنيف الحالي، وبغية تسهيل قراءة الوثائق المتعلقة بميزانية الدولة لنواب البرلمان ، وكذا تسهيل لهم عملية تقييم الأهداف المسطرة من هذه العملية مقارنة بطبيعتها الإقتصادية صوب النتائج المعلنة . وفي نفس السياق سيتم التوزيع المفصل للأغلفة المالية بموجب مرسوم طبقاً للمدونة الجديدة وبالاعتماد على التصنيفات المنصوص عليها في القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 الذي من شأنه تسهيل معرفة المركز المالي في قانون المالية حيث يغدو أكثر وضوحاً وشفافية ومقروئية، وعليه يمكن تلخيص التصنيف المشار إليه أعلاه والتي أكدت عليها المادة 28 من قانون 18-15 فيما يلي : (18-15 و القانون العضوي رقم 18-15، المتعلق بقوانين المالية، 2018)

- التصنيف حسب النشاط والمتكون من برامج وبرامج فرعية؛
 - التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات والمتكون من أبواب النفقات وأقسامها؛
 - التصنيف حسب الوظائف الكبرى والذي يكون من خلال تعيين القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف حسب الوظيفة؛
 - التصنيف حسب الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها ويعتمد هذا التصنيف على الاعتمادات المالية للدوائر الوزارية والمؤسسات العمومية؛
- إذ تجدر الإشارة هنا أن التصنيف الرئيسي المعتمد عليه في ميزانية الدولة حسب القانون العضوي لقوانين المالية هو التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية.

✓ **إضفاء شفافية أكبر:** بغية تحديث أنظمة الميزانية أدخل القانون العضوي عدة تعديلات جوهرية تمثلت في إعادة هيكلة شاملة في قانون المالية وعليه ستصبح هيكلة أقسام قانون المالية مصنفة إلى أربعة أقسام بدلا من قسمين، كما سيتم فصل الحسابات الخاصة للخرينة وعمليات الخرينة التي تُمنل القسم الثالث لضمان مقروئية أحسن بينما القسم الرابع فسيخصص لإدخال جداول لضمان تقديم أقصى كم ممكن من المؤشرات حول مكونات الميزانية ومن المؤشرات السائدة نجد قائمة موحدة تشمل جميع الضرائب والرسوم الموزعة ما بين الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الحسابات الخاصة للخرينة مع الإشارة إلى توازن الميزانية.

✓ **توسّع الوثائق المرفقة لمشروع قانون المالية:** لتصحيح دور البرلمان في ميدان الميزانية والرقابة على الأموال العمومية نصّ القانون العضوي الجديد على ضرورة قيام الجهات الحكومية بوضع وعرض مجموعة من الوثائق قبل نهاية الثلاثي الأول من نهاية السنة المالية وأهمها إعداد التقارير المرفقة بمشروع قانون المالية والذي ستُعرض فيه كافة المعلومات والبيانات المتعلقة بالوضع الراهن وكذا الآفاق المستقبلية ذات الصلة بالمسائل الاجتماعية والاقتصادية والمالية، وكذا تقرير يضم كافة تطورات وضع الاقتصاد الوطني وتوجهات المالية العامة.

3.2 أهم الفروقات بين قانون 17/84 والقانون العضوي لقوانين المالية رقم 15-18:

شهدت الجزائر منذ الاستقلال إلى غاية اليوم عدة تعديلات من بينها إصلاحات مست الأنظمة الميزانية والمالية ومنها تعديلات القوانين المتعلقة بالمالية العامة وإلغاء البعض منها من بينها قانون 17/84 الذي تم إلغاء بعض أحكامه وإحلال محله القانون العضوي لقوانين المالية رقم 15-18، وعليه سنتناول في هذا المحور أهم الفروقات بين هذين القانونين. (2017، الصفحات 5-9)

- إجراء تعديلات في الجدول الزمني المتعلق بالتقديم والتصويت على قانون المالية: جاء القانون العضوي الجديد لقوانين المالية بتعديلات جديدة تمس طريقة تقديم الميزانية والتصويت عليها فمثلا إقترح المشرع ضبط الموعد النهائي لإيداع مشروع قانون المالية على مستوى السلطة التشريعية من طرف السلطة التنفيذية في أجل أقصاه 7 أكتوبر بدلا من 30 سبتمبر كمدة إضافية. وهذا لتحقيق مرونة أمثل ومنح للحكومة أجلا إضافيا مماثلا لإيداع القانون.

- **وصف قوانين المالية:** بالمقارنة بين المادة 2 من قانون 17/84 والمادة 4 من قانون العضوي لقوانين المالية رقم 18-15 فإنه قد تم إعطاء مفهوم جديد لقانون المالية التكميلي تحت اسم قانون المالية التصحيحي باعتبار هذا المفهوم يعد أكثر تناسبا بالنسبة للمالية العامة وقانون الميزانية الأساسي اللذان يؤطران المبادئ الأساسية للانضباط الميزاني، و من أجل هذا تم سحب منه صفة قانون المالية الأصلي واعتباره مجرد قانون قد يصدر إلا في الحالات الاستثنائية لمواجهة الأوضاع الطارئة الناشئة عن الكوارث الطبيعية مثلا التي قد تحدث خلال السنة .

- **نفقات الاستثمار :** يبدو أن أزمة تعدد المفاهيم والمصطلحات في قانون 17/84 قد عمت إلى أن وصلت إلى درجة الخلط ما بين المفاهيم فأحيانا يستخدم مصطلح نفقات التجهيز ونفقات الاستثمار وفي بعض الأحيان مصطلح نفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي الأمر الذي دفع بأهل الاختصاص بضبط المصطلحات لتفادي هذا التعدد وذلك باقتراح مفهوم نفقات الاستثمار مع العلم بأن الاستثمار العمومي يمول بموارد الميزانية على عكس الاستثمارات العمومية الممولة بواسطة أموال خاصة أو بواسطة القروض.

كما استبدل القانون العضوي الجديد في مادته 30 مفهوم رخص البرامج برخص الإلتزام بهدف تدعيم قاعدتها القانونية مقارنة بالمادة المنصوص عليها في القانون 90 -21 المتعلق بالمحاسبة العمومية .

- **تأجيل إعمادات الدفع:** إن قانون 17/84 لم ينص على ترحيل نقل إعمادات الدفع وذلك باعتبارها أحد المخارج المعتمدة لتجاوز مبدأ سنوية الميزانية بما أنها تسمح للحكومة إمكانية ترحيل الإعمادات غير المستعملة في السنة المالية الحالية لإستعمالها في السنة الموالية ، إن هذا الحضر الذي لطالما أبدته بعض الدول بدأ اليوم في التلاشي وذلك باللجوء إلى حسابات التخصيص الخاص التي تسمح بنقل الأرصدة المالية المتبقية للسنة الموالية، من ثمة يستحسن اللجوء مع الحفاظ على قاعدة منع ترحيل الإعمادات إلى السنوات الموالية إلى ترخيص استثنائي لهذه القاعدة فيما يتعلق ببعض البرامج بشرط أن تخص هذه النفقات التي تكون موضع التأجيل نفس البرنامج ونسبة 5% كحد أقصى من الاعتماد الأولي.

- **إدراج مدة تكميلية :** بالموازاة مع التعديل الذي طرأ على الجدول الزمني المتعلق بالتقديم والتصويت على قانون المالية تم كذلك تمديد وتأطير الجدول الزمني لدفع النفقة إلى غاية 31

جانفي من السنة س+1 للسنة المالية س كمدة تكميلية بعدما كان هذا الإجراء في القانون القديم ممنوعا بعد قفل السنة المالية . وهذا من أجل تسوية أوامر الدفع الأخيرة.

- **أخذ الحالات الإستعجالية بعين الاعتبار عن طريق مراسيم تسبيق:** من بين الإشكالات الواقعة في القانون 17/84 أنه لم يشير إلى الحالات والظروف الطارئة التي يجب مواجهتها مباشرة دون الحاجة للرجوع إلى قانون المالية التصحيحي الذي يستغرق فترة طويلة في تحضيره وإقراره من السلطة التشريعية، وحتى يتسنى رفع اللبس حول هذا الإشكال أجاز القانون العضوي الجديد إمكانية اللجوء إلى مراسيم التسبيق.

- **حدود فتح حسابات التخصيص الخاص :** تناول المشرع الجزائري في هذا الجانب في المادة 56 من قانون 17/84 لقوانين المالية المعدل والمتمم على أن حسابات التخصيص الخاص تمول وجوبا بواسطة موارد خاصة، كما نص أيضا على أن تتم موارد حسابات التخصيص الخاص بحصة مسجلة في ميزانية العامة للدولة ضمن الحدود المبينة في قانون المالية، وبغية إعادة هيكلة سير هذه الحسابات اتجاه الأولويات التي استحدثت لغرضها، نص القانون العضوي الجديد وفي مادته 50 على "يمكن أن تكمل موارد خاصة لحساب التخصيص الخاص بتخصيص مسجل في ميزانية الدولة الممولة في حدود 10% من مبالغ الموارد المحصلة خلال السنة المالية السابقة . (15-18 و القانون العضوي رقم 15-18، المتعلق بقوانين المالية، 2018) ومع صدور القانون العضوي ودخوله حيز التنفيذ سيتم إرفاق حساب تخصيص خاص موضوع برنامج عمل يعد من طرف الأمرين بالصرف المعنيين موضعا لكل حساب الأهداف المرجوة وكذا آجال تحقيقها.

- **توضيح أصناف المحاسبة وحسابات الدولة :** فيما يخص حسابات الدولة فقد بينت الدولة إلى حد الآن وبموجب أحكام قانون 17/84 وقانون 90 -21 أنها تمسك محاسبة ميزانية فقط وتسمى أيضا بمحاسبة الصندوق والتي تركز على تبيان واحتساب الإيرادات التي تم تحصيلها والنفقات التي تم صرفها خلال نفس السنة المالية غير أنه ومع صدور القانون الجديد المتعلق بالمالية العامة رقم 15-18 قام بإدراج صنفين جديدين متعلقين بحسابات الدولة هما المحاسبة العامة والمحاسبة الخاصة بتحليل التكاليف، (ahmed, 2017, p. 19) إلى جانب محاسبة الصندوق سيضع القانون العضوي حيز التطبيق بحلول سنة 2023 المحاسبة العامة وتسمى كذلك محاسبة الحقوق المثبتة أو محاسبة الممتلكات ويكون هدفها الأساسي جعل

حسابات الدولة منتظمة وصادقة وتعكس بصفة وفيه ومخالصة لممتلكاتها ولوضعيتها المالية، كما تركز هذه المحاسبة على مبدأ ربط الأعباء والموارد بالسنة المالية التي قد تم تسديدها أو تحصيلها في السنة السابقة أو الموالية للسنة المعنية أما فيما يخص المحاسبة الخاصة بتحليل التكاليف فإنها تهدف أساسا وبموجب أحكام المادة 68 من قانون العضوي رقم 15-18 إلى تحليل مختلف الأنشطة الملتمزم بها في إطار البرامج. (15-18 و القانون العضوي رقم 18-15، 15، المتعلق بقوانين المالية، 2018)

- **المرونة القانونية فيما يتعلق ببعض الحالات:** إلى جانب التوضيحات التي وفرها القانون العضوي لقوانين المالية وفي إطار اللبونة القانونية فإنه قد وضع مجموعة من التدابير التي من شأنها تسوية بعض الوضعيات التي كان من المفترض أن تدرج ضمن قانون رقم 84-17. ومن بينها إمكانية اقتراح تعديل على الجدول ب من قانون المالية المتعلق بتوزيع الاعتمادات حسب الدوائر الوزارية من خلال مراسيم التسوية خلال السنة، كما نص كذلك على إمكانية تجميد أو إلغاء الاعتمادات الموجهة لتغطية النفقات لتفادي حدوث اختلالات في التوازنات العامة.

- **التصويت على قانون المالية:** بالمقارنة مع القانون 17/84 والقانون العضوي لقوانين المالية رقم 15-18 نجد أن التصويت على قانون المالية في الجدول ب المتعلق بتوزيع الاعتمادات حسب الدوائر الوزارية سيصبح طبقا للبرامج وتقسّم هذه البرامج المصوت عليها بمقتضى مرسوم إلى برامج فرعية وأنشطة.

- **تعزيز الإعلام والمراقبة البرلمانية:** في مجال الرقابة غالبا ما تتأخر السلطة التنفيذية عن عرض الحصيلة النهائية لتنفيذ الميزانية بسنوات عديدة على الهيئة التشريعية، (nabil, 2018) الأمر الذي يؤدي إلى استحالة تقييم أداء الأجهزة الحكومية بطريقة فعالة، فلماذا جاء القانون العضوي الجديد بأفكار جديدة قصد توسيع سلطات البرلمان وتعزيز دورها الرقابي وهذا من خلال مراجعة السنة المرجعية لقانون ضبط الميزانية، حيث أوجب القانون العضوي على الحكومة قبل أول غشت (أوت) من السنة أن تقدم للهيئة التشريعية مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية والوثائق الملحقة به، ويتعلق مشروع هذا القانون المتضمن تسوية الميزانية بالسنة المالية ن-2 بالنسبة لسنوات 2023 و 2024 و 2025، لتصل إلى سنة واحدة ن-1 وذلك انطلاقا من سنة 2026، (15-18 و القانون العضوي رقم 15-18، المتعلق بقوانين المالية، 2018) خلافا لما كان معمولا به في ظل القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية، كما يستلزم عليها أيضا تقديم

وعرض في شكل تقرير أهم أهدافها الاستراتيجية على مستوى البرلمان وذلك لتقدير فعالية تمويل السياسات العمومية واعتماد قانون المالية بدقة وأكثر إمام. (القانون العضوي لقوانين المالية يكرس مبدأ التسيير القائم على النتائج، 2018) والذي يمكن توضيحه أكثر من خلال الجدول التالي:

جدول رقم 1 : يمثل مقارنة بين دورة الميزانية في القانون 17/84 والقانون العضوي لقوانين المالية رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018

دورة الميزانية	مراحل الإعداد الميزانية وفق القانون 17/84	مراحل إعداد الميزانية وفق القانون العضوي للقوانين المالية
مرحلة إعداد الميزانية	إعداد وتحضير الميزانية يتم وفق منظور سنوي	إعداد وتحضير الميزانية يتم وفق منظور متعدد السنوات
	هيكلية الميزانية مقسمة على أساس طبيعة النفقة	الميزانية في إطار القانون العضوي مقسمة إلى برامج وبرنامج فرعية وأنشطة
مرحلة التصويت على الميزانية على مستوى البرلمان	التصويت الحالي على قانون المالية والميزانية يتم حسب الأبواب والمواد	أصبح التصويت على قانون المالية والميزانية يتم على أساس البرامج
	مدونة الميزانية منفصلة (التسيير والتجهيز)	مدونة الميزانية موحدة (التسيير والتجهيز)
مرحلة الرقابة على الميزانية	الرقابة الممارسة حاليا هي الرقابة الحسابية	الرقابة على الأداء

المصدر : (مفتاح، 2016، صفحة 340)

4.2 تقنيات قياس الأداء في القانون العضوي الجديد: يشكل البرنامج التخصيص الجديد للميزانية لذلك يجب أن تكون مدعومة بإستراتيجية وأهداف ومؤشرات الأداء الكمية والنوعية إن اقتضى الأمر، كما يقتضي أن تظهر كل هاته العناصر في الوثائق التي سيتم وضعها وتصميمها، والأمر يتعلق بحالة المشاريع السنوية للأداء التي يجب إرفاقها بمشروع قانون المالية، كما يجب أن يكون لكل برنامج مشروع سنوي للأداء خاص به بل وأيضا مصحوبا بمؤشرات الأداء، يتم تقييم المشروع السنوي للأداء من خلال النتائج المحققة والمتوصل إليها والتي يجب تقديمها في شكل تقرير يتم إرفاقه بمشروع قانون تسوية الميزانية المتعلق بفترة المالية المحددة، كما سيسمح هذا التقرير بتقديم النتائج المتوصل إليها مقارنة مع ما توقع من أهداف بعنوان نفس السنة المالية. (ahmed, 2017, pp. 18-19)

ويتم تقييم الأداء وفقا لثلاثة فئات من الأهداف : (2012, p. 26)

يتم تقديم الاستراتيجية والأهداف لكل برنامج مقترح من طرف الوزراء ومسؤولي البرامج المختصين في المشروع السنوي حيث يتعين على كل مسؤول برنامج تقديم عرض تفصيلي لاستراتيجية البرنامج الذي يسيّره مع تخصيص الموارد اللازمة والكفيلة لتنفيذه، و تتمحور الاستراتيجية حول توجهات محددة بوضوح ومرسومة بأهداف قابلة للتحقيق، كما أن هناك ثلاثة أنواع من الأهداف التي تعبر عن أولويات الاستراتيجية لكل برنامج وهي:

- **أهداف الفعالية الاجتماعية والاقتصادية** التي تعبر عن الفوائد المنتظرة للمواطن والمجتمع المدني؛
- **أهداف جودة الخدمة المقدمة للمستخدم والمستهلك؛**
- **أهداف الكفاءة** التي تقدم تقارير وحسابات للمكلفين بالضريبة على مدى جودة إدارة وتسيير الوسائل المستخدمة.

إن عملية التسوية في نفس الوثيقة للبيانات المالية ونفس مقياس الأداء يجب أن تسمح بتحسين فعالية النفقة العمومية، كما أن دقة ووفاء ومصداقية المؤشرات لا بد أن تخضع للتدقيق من قبل لجنة وزارية مشتركة والمكونة من الأعضاء التالية : المفتشين العامين على مستوى الدوائر الوزارية ومجلس المحاسبة.

جدول رقم 2 : يوضح بعض الأمثلة عن أهداف الأداء في بعض القطاعات

المؤشر	الهدف	البرنامج	نوع الهدف
معدل الاندماج المهني لخريجي الجامعات بعد مرور 3 سنوات من التكوين الأولي	تلبية احتياجات التأهيل العالي (المؤهلات العلمية)	التكوين العالي والبحث الجامعي (قطاع التعليم العالي)	المواطن : تحسين الفعالية الاقتصادية والاجتماعية
معدل المكالمات التي تمت معالجتها بواسطة الخطوط الهاتفية	محاربة إساءة معاملة الأشخاص المستضعفين (قطاع التضامن)	أنشطة لصالح الأسر المستضعفة	للمستهلكين ضمان جودة الخدمات
تكلفة كل كيلومتر عند بناء وتشبيد الطرق	تحقيق المشاريع والخدمة المخططة بأفضل تكلفة وعصرية شبكات النقل بكفاءة	البنية التحتية للنقل والخدمات (قطاع النقل)	للمكلفين تحقيق الفعالية في التسيير

المصدر : (guide pratique de la lof , 2012)

3. إجراءات تحسين أداء الإدارات العمومية للقطاع العام في الجزائر في ظل القانون العضوي الجديد رقم 15/18

إنّ القانون العضوي الجديد يحتاج إلى مجهودات جبارة لوضعه موضع التطبيق، كما أنه سيكون بمثابة الأرضية القانونية لتحسين أداء النشاط العام، وهو ما يستوجب تحقيق عوامل لإنجاحه، إن نجاح تطبيق القانون العضوي لقوانين المالية من شأنه أن يساهم في تحسين أداء القطاع العمومي، وتحقيق الحوكمة المالية، وتفعيل دور الرقابة، وتكوين قاعدة بيانات للمتعاملين في السوق، غير أن تحقيق كل هذه الأهداف يتطلب توافر جملة من العوامل وهي: (الأسود، 2011، صفحة 162)

- العوامل السياسية و التشريعية:

- ✓ يجب أن تتوافر الإرادة والشجاعة السياسية الجادة للتجسيد الفعلي للقانون العضوي وتحقيق الأهداف؛
- ✓ تطوير أساليب وميكانيزمات جديدة وهذا بصياغة قاعدة قانونية جديدة للميزانية تتمثل في إصلاح الترسنة القانونية التي تندرج ضمن إطار السياسة الجديدة منها نجد إعادة النظر في القوانين ذات الصلة بالصفقات العمومية، قانون المحاسبة العمومية، المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، قانون مجلس المحاسبة، قانون المفتشية العامة للمالية؛

- العوامل البشرية والتقنية:

- ✓ وتتمثل في ترسيخ وغرس ثقافة الأداء والإصلاح الموازي للمسؤولين، وقياس مدى استيعابهم للفكرة ولنصوص هذا القانون من خلال عقد برامج تكوينية مكثفة على مستوى المديرية العامة للميزانية لتأطير الموظفين ومسؤولي البرامج على فهم فلسفة التسيير الجديد القائم على النتائج؛
- ✓ برمجة دورات تدريبية للموظفين والمسربين حول كيفية استخدام تقنيات الحاسوب وتكنولوجيات المعلومات والاتصال عامة والنظام المعلوماتي لتسيير الميزانية خاصة (sigbud)؛

✓ فتح حوار شامل ودوري بين الهيئات الإدارية والمديرية العامة للميزانية المكلفة بإصلاح الميزانية بوزارة المالية مع تعزيز وظيفتها الاستشارية لهذه الأخيرة في عملية صنع القرار؛ (2005, p. 4)

✓ ضرورة تفعيل دور المراقب المالي والمحاسب العمومي اللذان يعتبران سدا حصينا وراء كل تلاعب بالأموال العمومية من خلال إعداد نص تشريعي يحدد المسؤوليات التي يتحملها من ناحية ومن ناحية أخرى الذي يحمي حقوقه؛

✓ إدراج نظام معلومات لتسيير الميزانية وذلك بربط البيانات والمعلومات الميزانية ونشرها في مواقع الدوائر الوزارية والهيئات العمومية؛

✓ الحاجة الماسة لوضع أدلة إرشادية للممارسات الميزانية لضمان نجاح تنفيذ الإصلاح الميزاني وتزويد المسيرين والموظفين بالأدوات العملية التي قد تسهم في معالجة الفجوات القائمة أثناء عملية التنفيذ كدليل الأداء، ودليل ممارسة القانون العضوي لقوانين المالية رقم 15-18 ، ودليل ممارسة قانون المحاسبة العمومية.

الخاتمة :

من خلال استعراضنا للقانون العضوي للقوانين المالية في هذه الورقة البحثية تبين أن التوجّه نحو سياسة تحديث إصلاح الميزانية يعد ضرورة حتمية بالنظر إلى إختلالات التشريع القانوني القديم رقم 17/84 الذي لم يعد يتماشى والتطورات الحاصلة في المالية العامة كما اتضح أن القانون العضوي لقوانين المالية أدخل فكرة جديدة وهي ثقافة الأداء في القطاع الحكومي لدى المسيرين من خلال إدراج أهداف البرامج ومؤشرات الأهداف التي من شأنها أن تساعد في قياس كفاءة وفعالية النفقة وكذا تعبيد الطريق أمام المقاربة الجديدة للميزانية المتمحورة على النتائج ، لكن لا يمكن الوصول إلى عتبة الكفاءة والفعالية في تسيير الأموال العمومية إذا لم تحدد الهيئات الحكومية أهدافها الشاملة والقطاعية.

ومن خلال ما سبق وبالرغم من المجهودات المبذولة التي باشرتتها الحكومة الجزائرية في إصدار القانون العضوي لقوانين المالية وما يتضمنه من القواعد والأحكام وما يرافقه من جوانب إيجابية إلا أن تطبيق هذا القانون وإرساء مبادئه لم يدخل حيز التنفيذ بعد، بل هو يسير بخطوات ثابتة نظرا لمجموعة من النقائص أهمها:

- غياب النصوص التنظيمية والتطبيقية المرافقة للقانون الأساسي الجديد للميزانية ، حيث مازالت مدونة الميزانية تقسم الاعتمادات وفق المفهوم التقليدي؛
- عدم توفر الأدلة العملية لدى المسيرين لتسهيل تطبيق نص هذا القانون؛
- نقص ثقافة الأداء لدى المسيرين وصعوبة تقبلهم لفكرة الإصلاح تخوفا من تسليم الحسابات، ونقص برامج التكوين الموجهة لتأطير مسؤولي البرامج والموظفين؛
- ولضمان نجاح تطبيق هذا القانون وبلوغ الأهداف التي يصبو إليه لابد من:
 - ضرورة التعايش بين النمط التسيير التقليدي والنمط التسيير الحديث المبني على النتائج لأن التحول الجذري نحو النسق الجديد لا يمكن أن يتحقق في فترة قصيرة؛
 - تكوين الفئة الشابة من الإطارات الكفوة في المجال المالي القادرين على قيادة الإصلاح؛
 - إضفاء الشفافية في تقديم المعلومات المالية والمحاسبية؛
 - تعزيز مبدأ المساءلة والزام المسؤولين على تحمل النتائج المتوصل إليها.

قائمة المراجع

1. الجوزي فتيحة. (2013). الإستفادة من الإتجاهات العالمية في مجال الميزانية العامة للدولة في إصلاح النظام الموازي بالجزائر (أطروحة دكتوراه). كلية العلوم الإقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، الجزائر العاصمة : جامعة الجزائر 3.
2. الصادق الأسود. (2011). مساهمة المحاسبة العمومية في ترشيد النفقات العمومية دراسة حالة الجزائر (أطروحة دكتوراه) . الجزائر العاصمة ، جامعة الجزائر 3: كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير .
3. القانون العضوي رقم 15-18، و القانون العضوي القانون العضوي رقم 15-18. (09, 2018). القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية. الجريدة الرسمية رقم 53 بتاريخ 2018/09/02.
4. وكالة الأنباء الجزائرية: (2018) القانون العضوي لقوانين المالية يكرس مبدأ التسيير القائم على النتائج، <http://www.aps.dz/ar/economie>
5. بلحاج نسيمة. (2007). مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التطبيقية للسلطة التنفيذية (رسالة ماجستير). 187. كلية الحقوق، الجزائر العاصمة: جامعة الجزائر يوسف بن خدة.
6. بن دعاس زهير، و نزيهان رقوب. (2019). مرتكزات حوكمة القطاع العام في الجزائر. صفحة 9.

7. جوال محمد السعيد. (2018). ترقية أداء المنظمات العمومية في ظل مقارنة التسيير العمومي الجديد: دراسة نظرية تحليلية. مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا ، العدد (14)، الصفحة 61.
8. دنان راضية. (2012). عجز الموازنة العامة في الجزائر (أسباب وحلول). مجلة الإحصاء والإقتصاد التطبيقي ، 9 (2)، صفحة 151.
9. دنيدي يحي. (2010). المالية العمومية. الجزائر: دار الخلدونية.
10. ديدان مولود. (2010). أبحاث في الإصلاح المالي. دار البيضاء الجزائر العاصمة: دار بلقيس.
11. سلوى تيشات. (2018). المناجمت العمومي كمدخل لإصلاح الإدارة العمومية : دراسة حالة بعض دول منظمة التعاون والتنمية الإقتصادية . المجلة الجزائرية للتنمية الإقتصادية، العدد 1 ، صفحة 32.
12. سليمان نسرين. (2012). إصلاح الميزانية وتحديث تسيير القطاع العام (رسالة ماجستير) ، 44. تلمسان، الجزائر.
13. ضياء مجيد الموسوي. (2011). أسس علم الإقتصاد. ديوان المطبوعات الجامعية.
14. عبد الرحمان بن عبد الله الشقاوي. (2002). نحو أداء أفضل في القطاع الحكومي في المملكة العربية السعودية. ندوة الرؤية المستقبلية للإقتصاد السعودي، ، (صفحة 5). المملكة العربية السعودية.
15. عبد المومن محمد. (2016). السياسة الإقتصادية بين أدوات السياسة المالية وأدوات السياسة النقدية حالة الجزائر 1963-2011 ، 183. جزائر العاصمة، الجزائر.
16. علي دحمان محمد. (2016). حوكمة الإصلاح الميزاني ودورها في ترشيد الإنفاق العام دراسة حالة الجزائر. مجلة البراديغم (02)، صفحة 167.
17. عيد الغني عكة. (2008). نحو عصرنه أنظمة الميزانية في الجزائر. المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية ، العدد (02)، صفحة 55.
18. فاطمة مفتاح. (2016). الميزانية العامة بين القانون الأساسي 17/84 ومشروع القانون العضوي الجديد لقوانين المالية ، مجلة القانون والعلوم السياسية. مجلة القانون و العلوم السياسية (4)،، صفحة 340.
19. لخضر عبد الرزاق مولاي. (2005). الإتجاهات الحديثة لتحقيق الأداء المتميز للمنظمات الحكومية. الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، (صفحة 14). جامعة ورقلة.
20. لعمارة جمال. (2004). أساسيات الموازنة العامة للدولة. القاهرة: دار الفجر للنشر والتوزيع.
21. محمد بن عزة. (2012). مفهوم الإدارة بالأهداف في صياغة برامج الإنفاق ضمن ميزانية الدولة ضرورة حتمية ومنطلق لإرساء مبادئ الحوكمة. متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة، (صفحة 10). البويرة.
22. مفتاح فاطمة. (2011). تحديث النظام الميزاني في الجزائر (رسالة ماجستير) ، 78. تلمسان.
23. وثيقة رسمية من وزارة المالية حول القانون العضوي لقوانين المالية. (2017). 4. المديرية العامة للميزانية ، الجزائر العاصمة : وزارة المالية .

24. ahmed, S. (2017). les principaux éléments de la réforme budgétaire en algérie , p. 13.
25. fouchet, r., & turk, e. (2006). Consulté le 11 2019, 13, sur Lolf et réforme du secteur public: retour d'experience d'un établissement universitaire: <https://www.strategie-aims.com>
26. (2012). guide pratique de la lolf . paris : ministère de l'économie et des finances .
27. (2005). la mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances . parris : rapport du gouvernement francais .
28. nabil, C. (2018). le projet de réforme budgétaire en algérie : qu'en est il du controle budgétaire du parlement? revue droit, société et pouvoir , 7 (2), pp. 85-86.