

معوقات وتحديات حوكمة الإدارة العامة في إطار الإصلاح الميزانياتي في الجزائر في ظل
القانون العضوي رقم 18-15.

**Obstacles And Challenges To The Governance of Public Administration
In The Context of Budgetary Reform In Algeria Under Organic Law No 18-15**

بوضياف مليكة

مخبر إصلاح السياسات العربية في ظل تحديات العولمة،
جامعة حسينية بن بوعلي الشلف (الجزائر)،
m.boudiaf@univ-chlef.dz

خالدي عبد الرحمان*

مخبر المجتمع ومشاكل التنمية المحلية في الجزائر
جامعة حسينية بن بوعلي الشلف، (الجزائر)،
ab.khaldi@univ-chlef.dz



- تاريخ النشر: 2024/01/28

- تاريخ القبول: 2024/01/19

- تاريخ الإرسال: 2023/03/13

ملخص:

تعالج هذه الورقة البحثية اهم المساعي الجديدة للجزائر، الإصلاح الميزانياتي في ظل القانون العضوي وحوكمة الإدارة العامة، والتي تهدف إلى إبراز جملة العوائق والتحديات التي تقف في سبيل تحقيق حوكمة الإدارة العامة من خلال الإصلاح الميزانياتي وخلصت إلى معوقات بشرية ومعلوماتية وكذا تحديات التكيف مع الخصوصية البيئية. الكلمات المفتاحية حوكمة، إدارة، عامة، إصلاح، ميزانياتي .

ABSTRACT:

This study deals with the new important Algerian endeavors and they are the budget reform in the light of the organic law and governance of the general administration. It aims to show up some of obstacles and challenges which stop the fulfilment of general administration governance through reform budget .It concluded that there are humans and data obstacles as the challenge to adapt with the specificity of the environment.

key words: Governance , Administration , General , Reform , Budget.

* - المؤلف المرسل:

مقدمة:

يتسم عمل العديد من المنظمات الدولية بإعداد تقرير شهرية أو فصلية وحتى سنوية تتعلق بقضايا ومواضيع راهنة، يتم من خلالها إعطاء تصور عالمي عن واقع ومكانة الدول في الترتيب العالمي من خلال جملة من المؤشرات والمعايير التي تستند إليها والمستمدة معلومتها من طرف حكومات هذه الدول.

في هذا الصدد، وفي إطار توحيد الإطار الميزانياتي والمالي لتسيير المال العام في الجزائر، عكفت السلطات الجزائرية على تكييف الميزانية العامة للدول وأطر تسييرها وفق توجه جديد قائم على ميزانية البرامج والأداء .
جاء اعتماد الجزائر على الإصلاح الميزانياتي في إطار هذا التكييف من جهة وفي سبيل تجسيد مبادئ حوكمة الإدارة العامة، الأمر الذي يساهم في بروز جملة من العوائق والتي يكتنفها العديد من التحديات للوصول إلى التجسيد الفعلي للأهداف المرغوبة في إطار القانون العضوي (15-18).

يأتي السياق العام لإشكالية الدراسة في البحث عن إمكانية تجسيد حوكمة الإدارة العامة في الجزائر في إطار الإصلاح الميزانياتي في ظل القانون العضوي (15-18) من خلال تحديد جملة المعوقات والتحديات، والتي يمكن صياغتها في شكل سؤال جوهري كالتالي :

ما هي أهم المعوقات والتحديات التي يشهدها الإصلاح الميزانياتي في ظل القانون العضوي (15-18) في سبيل حوكمة الإدارة العامة في الجزائر؟.

يمكن أن يتفرع عن هذا السؤال الجوهري الأسئلة الفرعية التالية :

- ما هو مفهوم حوكمة الإدارة العامة والإصلاح الميزانياتي؟
- ما هي معالم حوكمة الإدارة العامة في ظل الإصلاح الميزانياتي؟
- ما هي معوقات وتحديات حوكمة الإدارة العامة في إطار الإصلاح الميزانياتي في الجزائر؟

ينطلق البحث من الفرضيتين التاليتين :

- تطبيق الإصلاح الميزانياتي في الجزائر يعتبر من دعائم تحقيق حوكمة الإدارة العامة
 - نجاح الإصلاح الميزانياتي في الجزائر يرتبط بمدى تحدي المعوقات وتخطي جملة من التحديات .
- من أجل ذلك إستخدمنا المنهج الوصفي، لتحليل فحوى الإصلاح الميزانياتي في سبيل حوكمة الإدارة العامة، حيث قسمنا الدراسة إلى قسمين الأول اطار مفاهيمي لحوكمة الادارة العامة والقسم الثاني ماهية الاصلاح الميزانياتي وكذا معالم ومعوقات وتحديات الاصلاح الميزانياتي في سبيل حوكمة الادارة العامة في الجزائر.

المبحث الأول: مفهوم حوكمة الإدارة العامة

تعتبر الحوكمة أحد المفاهيم التي تمخضت عن المجال الاقتصادي وبالتحديد القطاع المالي من خلال السعي إلى تحديد مفهوم للتسيير العقلاني للموارد المالية والبشرية قصد تحقيق الجودة في المنتج كما ونوعا مع تنمية وتوسيع القدرات التنافسية للمؤسسات .

المطلب الأول: تعريف حوكمة الإدارة العامة.

تعرف الإدارة العامة على أنها " علم إنساني يعنى بوصف وتفسير بناء ونشاط جهاز الدولة القائم على تنفيذ سياستها العامة، بقصد إكتشاف القواعد المؤدية إلى أفضل تشغيل لهذا الجهاز "،¹ فينظر للإدارة العامة كعملية إدارية باعتبارها مجموع الأنشطة التي تعنى بتوجيه الجهود البشرية في إطار رسمي منظم لتحقيق مجموعة من الأهداف وفق أسلوب أو أساليب تشبع غايات محددة من أجل تحقيق هذه الأهداف بكفاءة أي وفقا للخطط والبرامج والتكلفة والتوقيت المتفق عليه في إطار الإمكانيات المتاحة وفعالية بما يحقق أقصى إشباع للغايات، فالإدارة العامة هي عملية ديناميكية ذات طابع إنساني وقيادي، فالإدارة هي الإنجاز من خلال الآخرين.

في حين الحوكمة هي مصطلح متعدد الأوجه والمفاهيم يصب معناه في حسن الإدارة والإصلاح ومحاربة الفساد وتصحيح العلاقة بين الدولة والمجتمع، حيث عرفها البنك الدولي على أنها: الحالة التي تكون فيها مؤسسات القطاع العام خاضعة للمساءلة وقادرة على تحقيق إستدامة التنمية، وبالتالي عرف مفهوم الحوكمة على أنها أسلوب " ممارسة القوة power " في إدارة الموارد الاجتماعية والإقتصادية للدولة من أجل التنمية.²

المطلب الثاني : أسس الحوكمة

تتضح أسس الحوكمة من جانب الإدارة العامة من خلال مجموعة من العناصر نلخصها فيما يلي :

الفرع الأول: التوظيف العقلاني والقانوني لقواعد المرفق العام ولوظائف الإدارة .

إن التعامل مع قواعد المرفق العام (المساواة والحياد، الإستمرارية، قابلية التحويل والتعديل) من جهة ووظائف الإدارة العمومية من جهة أخرى (الإخبار، إعداد القرارات، التوقع، التقرير، التنفيذ والمراقبة) وحتى يساهمان في جعلهما محكومان بطابع الشرعية والمشروعية من شأنه أن يساهما في تعبيد وتهيئة الطريق لدخول الحوكمة الإدارية إلى هياكل الإدارة العمومية وبالتالي بناء دولة الحق والقانون.³

1 - ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، مصر، (2005)، ص 41 .

2 - احمد عبد الشافي رحمة، الحوكمة في الأجهزة الحكومية والأمنية النظرية والتطبيق، دار الكتاب الحديث، مصر، (2018)، ص 14.

3 - طارق نبيل محمد الدسوقي، الإدارة الرشيدة والحوكمة (الإصدار 1)، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، مصر، (2019)، ص 17.

الفرع الثاني: مأسسة وتدعيم أسلوب اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري .

تعتبر اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري الأسلوب الأنسب لتحسيد الحوكمة في الإدارة العامة، حيث تهتم اللامركزية الإدارية بإعادة توزيع السلطة والمسئولية والموارد المالية لتقديم الخدمات العامة بين مستويات الحكم المختلفة وتتضمن نقل مسؤولية التخطيط والتمويل والإدارة ولوظائف عامة محددة من الحكومة المركزية وهيئاتها لفروع الهيئات الحكومية والوحدات التابعة أو مستويات الحكم والهيئات العامة شبه المستقلة أو البلديات على مستوى إقليمي أو وظيفي . في حين عدم التركيز الإداري يستخدم في الغالب في الدول البسيطة لإدارة توزيع سلطة صنع القرار والمسؤوليات المالية والإدارية بين المستويات المختلفة للحكومة المركزية أي يمكن أن يكون مجرد نقل لمسؤوليات من موظفي الحكومة المركزية في العاصمة إلى أولئك العاملين في المناطق والأقاليم والمركز.¹

نتيجة التركيز على هذا الأسلوب يتشكل تعدد مراكز اتخاذ القرار والتدبير العمومي خاصة بعد تقسيم وتوزيع الوظائف والسلطة بين المركز والمحيط وبالتالي إشراك المواطنين في مسؤولية تدبير شؤونهم المحلية، كما أن هذا الأسلوب يحتفظ بحق الإدارة المركزية بمهام المراقبة والإشراف والوصاية على مختلف المرافق .

فالحكومة الإدارية تتنافى مع الأسلوب الإحتكاري للسلطة السياسية بصفة عامة والسلطة الإدارية بصفة خاصة، كما أنها تتعارض مع كل أشكال وأساليب التهميش والإقصاء وعدم المشاركة في عمليات التدبير وصنع القرارات وتنفيذها، بل أنها تركز على ضرورة تعدد مراكز التدبير العمومي .

الفرع الثالث: التجديد الدائم والمستمر للنخب الإدارية بناء على معايير محددة.

نظرا للتغيرات الحادثة في البيئة الخارجية للمنظمات والإدارات من جهة والتطورات التكنولوجية المتسارعة يتطلب ذلك إستجابة للبيئة الداخلية خاصة ما تعلق منها بالعنصر البشري من خلال ضرورة إعادة تكوين أو تجديد للموارد البشرية العاملة في هذا الإطار حتى تنسجم السياسات المقررة والمنفذة مع التحديات والرهانات المستقبلية . ما يستدعي ضرورة البحث المستمر عن الطاقات والكفاءات الجديدة والمتطورة لدى الموارد البشرية والنخب الإدارية، حتى تتواءم العصرية المنتهجة في الإدارات العامة مع العنصر البشري لها وبالتالي فعالية في تدبير الشأن العام.²

تتطلب الحوكمة الإدارية في إطار عملية تجديد النخب الإدارية وتطوير الموارد البشرية وضع والإعتماد على معايير محددة تعتبر بمثابة شروط أو مواصفات ينبغي الإتسام بها في العنصر البشري المراد إختياره أو إنتقائه كالكفاءة والنزاهة والتواصل حتى يساهم في تحقيق مبادئ الحوكمة الإدارية، خاصة من خلال تعزيز أدائه ورفع من فعالية الإدارة وقراراتها وسياساتها.

¹ - سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية في الحكم والتنمية : الفلسفة والأهداف، المنظمة العربية للتنمية الادارية، مصر، (2010)، ص 179 .

² طارق نبيل محمد الدسوقي، مرجع سابق، ص 18.

المطلب الثالث: مجالات الحوكمة

حددت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية من خلال برنامج الحوكمة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لسنة 2018/2019، ستة مجالات للحكومة، كما يلي:

الفرع الأول: حوكمة مفتوحة ومبتكرة

من خلال التركيز على: الخدمات المدنية وتعزيز النزاهة، الابتكارات التكنولوجية تسمح بإعادة تحديد العلاقة بين الحكومات والمواطنين، كيفية تحسين الآليات التشاركية من خلال الأدوات الرقمية .

الفرع الثاني: فعالية آلية العمل الحكومي

من خلال أطر الميزانية الإنفاق وفق متطلبات الشفافية والمساءلة من خلال تحديث هياكل الحوكمة " الإصلاح التنظيمي " وتبسيط الإجراءات الإدارية وإتباع عمليات أكثر فعالية وشفافية وتشاركية لإعداد الموازنات والإدارة المالية العامة، بالإضافة إلى الإصلاح التنظيمي: بتقييم تطبيق المبادئ والإستراتيجيات والإجراءات المرتبطة بالسياسة التنظيمية بغية إدارة الإصلاح التنظيمي وكذا إقتراح أدوات تسمح بتعزيز الشفافية وتحسين جودة اللوائح التنظيمية الجديدة مع تقديم توصيات مبنية على ميثاق إقليمي لجودة اللوائح التنظيمية . زيادة على التركيز على شبكة مسؤولي قطاع المشتريات العامة " ممارسي الصفقات العمومية " وقيامها على مبدأ الشفافية والنزاهة، المساواة، المشاركة، الفعالية، التحصيل الإلكتروني، القدرة، التقييم، إدارة المخاطر، المسؤولية والدمج.

الفرع الثالث: سيادة القانون

تعزيز الكفاءة وثقة عامة الناس بالهيئات والأنظمة القضائية بتعزيز أداء مؤسسات العدالة .زيادة اليقين القانوني لدى المواطنين والمؤسسات، تعزيز الثقة بالحكومة ودعم الأداء الاجتماعي والاقتصادي.

الفرع الرابع: الحوكمة المحلية

تفويض المحافظات والمناطق والبلديات بالمزيد من المسؤوليات وتمكين الإدارة العامة المحلية والإقليمية بالمزيد من المسؤوليات، إشراك المواطنين وكافة مستويات الإدارة العامة، الإصلاح للحد من الفوارق بين المواطنين والهيئات.

الفرع الخامس: المساواة بين الجنسين

تصميم سياسات مبادئ المساواة بين الجنسين، المشاركة المتكافئة للنساء في مناصب صنع القرار، مراعاة المساواة بين الجنسين في فرص التوظيف في القطاع العام.

الفرع السادس: إشراك الشباب في الحوكمة

دعم عملية تصميم وتطبيق سياسات قومية لتمكين ومشاركة الشباب، تعميم مبدأ مراعاة الشباب في صنع السياسات وتقديم الخدمات، دعم إنشاء هيئات تمثيلية للشباب وتعزيز سياسات مبتكرة لتمكين وإشراك الشباب. مما سبق يمكن إستخلاص المعايير الأساسية لتحقيق الحوكمة ومجالاتها والتي تهدف إلى إعادة النظر في العلاقة التقليدية بين الدولة والمجتمع من خلال ثلاث مستويات:

- الرؤية الجديدة: تبني رؤية جديدة في تدبير الشأن العام ويشمل هذا المستوى تحسين الأداء الإداري والمالي وقيام دولة الحق والقانون.
- المشاركة: توسيع دائرة المشاركة والتواصل مع إرساء معالم الشفافية و المساواة .
- الفعالية: من خلال الرقابة والمحاسبة ومكافحة الفساد .

المبحث الثاني: الإصلاح الميزانياتي كسبيل لحوكمة الإدارة العامة في الجزائر .

يعتبر الإصلاح الميزانياتي أحد المحاور الأساسية لتجسيد حوكمة الإدارة العامة ويتضح ذلك بعد تحديد مفهوم الإصلاح الميزانياتي في إطار القانون العضوي (15-18) ورصد معالم حوكمة الإدارة العامة في ظل الإصلاح الميزانياتي وكذا من خلال التطرق إلى جملة العوائق والتحديات التي تقف فسييل تحقيق الأهداف المرغوبة بنجاح .

المطلب الأول: حوكمة الإدارة العامة في ظل الإصلاح الميزانياتي في الجزائر

إن إرتباط حوكمة الإدارة العامة بالإصلاح الميزانياتي يقودنا إلى معرفة مفهوم الإصلاح الميزانياتي وكذا تحديد معالم حوكمة الإدارة العامة من خلال الإصلاح الميزانياتي في إطار القانون العضوي (15-18).

الفرع الأول: مفهوم الإصلاح الميزانياتي في إطار القانون العضوي (15-18)

إن تدخل الدولة يتم عادة بواسطة المالية العمومية التي عادة ما تعرف بأنها دراسة موارد، أعباء وحسابات الجماعات العمومية التي تتشكل إلى جانب الدولة من الجماعات المحلية، هيئات الضمان الإجتماعي وتلك الهيئات والمؤسسات المرتبطة بشكل وثيق بالدولة والجماعات المحلية، وبلوغ أهدافها تقوم الدولة بالتخطيط المسبق لأنشطتها بواسطة وثيقة تسمى الميزانية والتي تعتبر من أهم وسائل السياسة الاقتصادية للدولة.¹

فالتوجه إلى الإصلاح الميزانياتي يمكن أن يأخذ صور عديدة بحيث يعتبر كتجديد للنظام الميزانياتي ويمكن إعتباره كتوجه في إعتقاد ميزانية البرامج والأداء القائمة على نهج الإدارة بالأهداف والنتائج . و يمكن تعريف ميزانية البرامج والأداء "بأنها تبويب لميزانية الدولة حسب برامج قطاعية ذات أولوية وتشمل المدى المتوسط، بحيث تكون الموارد مخصصة وفقا لأهداف معينة بوضوح، والنتائج مقيسة بواسطة مؤشرات أداء محددة سلفا ومقبولة".²

إن السبب الرئيسي للإصلاح الميزانياتي هو توحيد شكل النظام الميزانياتي مع المعايير الدولية، وبذلك إمكانية إجراء المقارنة مع الأنظمة الميزانياتية لدول العالم، فهو بالتالي إستجابة لمتطلبات دولية تشرف على إعداد جملة من التقارير أغلبها سنوية والتي تسمح من خلالها إضاء الشفافية على تسيير المال العام في مختلف الدولة ومدى إلتزامها بمعايير الحوكمة لاسيما ما تعلق منها بالوضوح والشفافية والمساءلة والرشادة في الإنفاق العمومي.

¹ - عمر حوري، الإصلاح الميزانياتي في الجزائر: واقع وآفاق، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، الجزائر، المجلد 5، العدد (2)، (2016)، ص 56.

² - محمد مسعي، الإصلاح الميزانياتي في الجزائر: أهميته وصعوبات تطبيقه، المجلة الجزائرية للمالية العامة، الجزائر، المجلد 10، العدد (02)، (2020)، ص 66.

وعليه، وفي سبيل تسهيل عملية المقارنة بين الأنظمة الميزانية جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، بأربعة تصنيفات للنفقات، من بينها التصنيف حسب النشاط أي حسب البرامج، التصنيف حسب الطبيعة الإقتصادية أي حسب أبواب النفقات، والتصنيف حسب المهام الكبرى للدولة وفي الأخير، تصنيف حسب الهيئات والإدارات.

ويعتبر هذا القانون دستور مالية الدولة، فهو الإطار الجديد لتسيير مالية الدولة الذي يهدف إلى إصلاح الإطار الموازني والمحاسبي وإحداث تحول عميق في كيفية تسيير المال العام، بإرتكازه على الموازنة الموجهة لتحقيق النتائج إنطلاقاً من أهداف محددة وليس على أساس طبيعة النفقات المعمول بها سابقاً.

الفرع الثاني: معالم حوكمة الإدارة العامة في ظل الإصلاح الميزانياتي في الجزائر

تحدد معالم حوكمة الإدارة العامة في الجزائر في ظل الإصلاح الميزانياتي الذي جاء به القانون العضوي (18-15) من خلال النقاط التالية:

أولاً: الرشادة في الإنفاق العام .

إن الإصلاح الميزانياتي القائم على ميزانية البرامج والأهداف، و في سبيل ترشيد المال العام، نص القانون العضوي على إطار ميزانياتي متوسط المدى لمدة ثلاث سنوات متتالية¹ وبالتالي يقدر سقف النفقات والإيرادات الخاصة بالدولة لفترة زمنية تسمح بحصر الإلتزامات المستقبلية من جهة وإعتماد على أهداف وبرامج فرعية متسلسلة ومكاملة لبعضها البعض في مسار تجسيد الإستراتيجية المحددة.

ثانياً: المحاسبة والمسائلة .

نصت المادة 87 من القانون العضوي² " يرفق مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية المقدم كل سنة بما يأتي : ملاحق تفسيرية تتعلق بنتائج العمليات الميزانية والحسابات الخاصة للخزينة وعمليات الخزينة، حساب عام للدولة ويتضمن الميزان العام للحسابات وحساب النتائج والحصيلة والملحق أو الملاحق وتقييم إلتزامات الدولة الخارجة عن الحصيلة وتقرير عرض يوضح على الخصوص التغيرات في الطرق والقواعد المحاسبية المطبقة خلال السنة المالية، تقرير وزاري للمردودية توضح من خلاله الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الميزانية وكذا مدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها، والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق المعينة "، وهذا يوضح ضرورة إرفاق ملاحق لمشروع تسوية الميزانية بغية إظهار الفارق بين النقاط التي سطرت لتجسيدها وتلك المحققة فعلياً وبالتالي التمكن من إستخراج فارق التجسيد والتنفيذ وبالتالي الإستناد عليه عند المسائلة والمحاسبة في إستغلال المال العام.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد (53)، الصادر في 02 سبتمبر 2018، ص 9.

² - نفس المرجع، ص 20.

ثالثا: الفعالية .

ومن أجل إتباع عمليات أكثر فعالية في تسيير المال العام جاء القانون العضوي بمجموعة متنوعة من المحاسبات إذ جاء في نص المادة 65¹: تمسك الدولة محاسبة ميزانية تنقسم إلى محاسبة الإلتزامات ومحاسبة إيرادات ونفقات الميزانية قائمة على مبدأ محاسبة الصندوق، كما تمسك محاسبة عامة لجميع عملياتها وتنفذ الدولة محاسبة تحليل للتكاليف، هذا التعدد والتنوع من شأنه أن يجعلها أدوات مساعدة للحد من أي تلاعبات وبالتالي الحد من الفساد المالي.

رابعا: الرقابة .

حددت المادة 85 من القانون العضوي² على أنواع الرقابة حيث نصت على أن " تخضع عمليات تنفيذ ميزانية الدولة إلى الرقابة الإدارية والقضائية والبرلمانية حسب الشروط التي يحددها الدستور وهذا القانون والأحكام التشريعية والتنظيمية الخاصة " .

خامسا: الشفافية .

من أجل أن يضفي التسيير المالي للمال العام على الشفافية جاء في نص المادة 75 من القانون العضوي³ على مجموعة من الوثائق اللازمة عند تقديم قانون المالية تتمثل في :

- 1- تقرير عن الوضعية والأفاق الإقتصادية والإجتماعية والمالية على المدى المتوسط .
- 2- ملاحق تفسيرية يبين فيها، لاسيما التطور حسب صنف الضرائب بما فيها تلك المتعلقة بالتدابير الجديدة، وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن الموارد الأخرى .
- 3- وثائق مجمعة في ثلاثة أحجام تتعلق، بمشروع ميزانية الدولة، تقرير عن الأولويات والتخطيط، التوزيع الإقليمي لميزانية الدولة .
- 4- جدول إستحقاق الإعتمادات المتعلقة برخص الإلتزام .
- 5- قائمة كاملة للحسابات الخاصة للخزينة .
- 6- جدول التعداد يبين فيه تطوراته ويبرز التغيرات السنوية.

¹ - نفس المرجع، ص 16.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي رقم 18-15، المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، مرجع سابق، ص 19.

³ - نفس المرجع، ص 17.

المطلب الثاني: معوقات وتحديات الإصلاح الميزانياتي في سبيل حوكمة الإدارة العامة في الجزائر

عرف الإصلاح الميزانياتي في الجزائر جملة من العوائق في سبيل تحقيق وتجسيد حوكمة الإدارة العامة كما تنظره جملة من التحديات يتوجب تخطيطها لتحقيق الاهداف المنشودة من هذا الاصلاح . تمهيداً لهذا المطلب، والفروع التابعة له. يتضمن تمهيداً لهذا المطلب، والفروع التابعة له. يتضمن تمهيداً لهذا المطلب، والفروع التابعة له.

الفرع الأول: معوقات الإصلاح الميزانياتي في سبيل حوكمة الإدارة العامة في الجزائر

تشمل هذه المعوقات مجموعة ترتبط بمعوقات الإصلاح الميزانياتي في حد ذاته وأخرى إرتبطت بتجسيد حوكمة الإدارة العامة وفق ما يلي:

اولا: محدودية قدرة موظفي الإدارات العمومية الجزائرية على صياغة وتحديد أهداف قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل التي تتوافق والإمكانيات التي تتوافر عليها، زيادة على أن تكون تتمتع بالموضوعية خاصة وأن معدها هو نفسه الذي يمتلك ذهنية وطريقة تسير وفق النهج القديم. في هذا الصدد لا بد من التذكير بضرورة صياغة إستراتيجيات واضحة ووجود نظام متابعة ورقابة فعال يضطلع بتطبيقه البرلمان والدوائر الوزارية ومختلف المصالح المعنية بتنفيذ البرامج والأنشطة مع ضرورة الشفافية التامة لنتائج الرقابات والتقييمات وكذا التطبيق الصارم لمبدأ المساءلة عن كل إستخدام للأموال العمومية، لكن مع ميل الجزائر للمركزية الشديدة وعدم تشجيع المسيرين العموميين بثقافة التسيير بالأهداف والنتائج، يجعلهم حساسين لكل ما هو رقابة وتقييم وهو ما يعرقل النجاح في تحقيق الأهداف.¹

ثانيا: تحتاج الإدارة بالأهداف بنك معلوماتي يتم الإستناد عليه في رسم وتحديد الأهداف بدقة، أي القدرة على توفير البيانات والأرقام والمعلومات الصحيحة لإستغلالها في وضع الأهداف وبالتالي ما يترتب عنها من رصد مبالغ مالية لتلبية الإحتياجات في هذا النطاق وبالتالي تحديد الأهداف وفق الأولويات في إطار إبرام الصفقات العمومية وما يترتب عنه من إختلالات خاصة وأن السوق أسعاره تعرف عدم الإستقرار سواء على المدى القصير والمتوسط والطويل الأجل .

ثالثا: صعوبة توفر على قادة لهم بعد نظر والقدرة على تكييف الأهداف والنتائج مع الوسائل المتوفرة من جهة والقدرة على تجاوب وتفاعل المرؤوسين مع أصحاب القرار الذي أشرفوا على إعداد ووضع هذه الأهداف وبالتالي على طبيعة العلاقة بين القائد والمرؤوسين ومدى إمكانية إنسجامهم في فريق عمل واحد من نقل الأهداف الموضوعية في الورق إلى واقع عملي وفعلي .

رابعا: يلاحظ أن البرلمان في الجزائر لم يرقم لحد الآن بأي دور يذكر في هذا الإصلاح حتى عن سبب التأخر في تفعيل هذا القانون، مع أن أدبيات عصرنه الأنظمة الميزانياتية في الجزائر تؤكد بالدور الفعال للبرلمان في النظام الميزانياتي

¹ - محمد مسعي، مرجع سابق، ص 77.

الجديد، من خلال تعزيز سلطاته، ما من شأنه أن يسمح له في النهاية بممارسة رقابة فعلية على السياسات العمومية المطبقة من طرف الدولة.¹

خامسا: الشفافية وحدها غير كافية لتحسين الحكم، إذ أن المشاركة العامة الشاملة أمر بالغ الأهمية لتحقيق النتائج الإيجابية المرتبطة بزيادة شفافية الموازنة غير أن الجزائر تشهد منع لمشاركة الجمهور والمجتمع المدني والهيئات الخاصة في إعداد الميزانية في مختلف مراحلها الأمر الذي من شأنه أن يشكل صعوبة في تحقيق حوكمة الإدارة العامة.²

الفرع الثاني: تحديات الإصلاح الميزانياتي في سبيل حوكمة الإدارة العامة في الجزائر

في سبيل حوكمة الإدارة العامة في الجزائر ينتظر الإصلاح الميزانياتي المعتمد في ظل القانون العضوي (18-15) جملة من التحديات يتوجب أخذها بعين الإعتبار بغية تحقيق الأهداف المرجوة بنجاح، ويمكن تلخيص أهمها في النقاط التالية:

اولا: عصرنة النظام الإداري العمومي عن طريق إدخال إستعمال تكنولوجيا الإعلام والاتصال لتحل محل الأساليب التقليدية المكرسة في مختلف الإدارات العمومية وهذا من اجل توفير الجهد والوقت بما يساعد في إنتاج معلومات آنية تساعد في إتخاذ القرارات اللازمة ومتابعة الإنحرافات في الوقت المناسب بالإضافة إلى تكييف الصلاحيات والمهام مع الإصلاحات الجديدة والتي تتطلب أيضا تكوين وتدريب العنصر البشري الذي يعتبر اهم حلقة نجاح او فشل أي إصلاح في أي نظام.³

ثانيا: بالإضافة إلى، تحدي مرتبط بطبيعة التصنيف حسب النشاط في حد ذاته والذي يسمح بترتيب النفقات وتوزيعها حسب محافظ البرامج، إذ رغم أهميته إلا أن من أهم التحديات التي تواجه الجزائر هي إتساع الفجوة بين المطالب التوزيعية وقدرة النظام السياسي على الإستجابة لها أي بروز مشكلة العدالة التوزيعية، والتي تظهر من خلال وجود تفاوت في توزيع الثروة بين أفراد المجتمع وفي الخدمات الأساسية بين مختلف مناطق وأقاليم الوطن . نجم عن هذه المشكلة خاصة في ظل الأزمة الإقتصادية، آثار إجتماعية بالدرجة الأولى حيث برزت البطالة بشكل مخيف وارتفعت الأسعار وإنخفضت القدرة الشرائية وظهر تفاوت طبقي إقتصادي وإجتماعي.⁴ الأمر الذي يتطلب تحدي كبير في إلمام البرامج المسطرة لتشمل مختلف هذه الجوانب، بأن تكون شاملة لتمكن من الحد منها.

¹ - نفس المرجع، ص 76.

² - هندا مدفوني، الإطار الميزانياتي الجديد نحو حوكمة الميزانية العامة في الجزائر في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مجلة الدراسات المالية المحاسبية والادارية، الجزائر، المجلد 09، العدد (01)، (2022)، ص 627.

³ - إيمان عبدوس، آليات حوكمة الميزانية العامة واتجاهات تطبيقها وفق الإصلاح الميزانياتي في الجزائر، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، الجزائر، المجلد 24، العدد (01)، (2021)، ص 357.

⁴ - جهيدة ركاش، التنمية السياسية ودورها في تفعيل الحكم الراشد في الجزائر 1989-2009. قسم العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والاعلام، جامعة الجزائر 3، الجزائر (2016)، ص 299.

ثالثا: أما بالنسبة للتصنيف حسب الطبيعة الإقتصادية والذي يسمح بترتيب الإعتمادات والغرض منه تقييد كل نفقة في مكانها أي (الباب والصنف والصنف الفرعي)، فهو الآخر ينتظر إستعمال نظام مدمج لتسيير الميزانية (SIGB) من أجل تحليل ومعالجة وتتبع النفقات وفقا لنظام المحاسبة . والذي يهدف إلى تحسين تسيير المالية العامة وفقا لإجراءات قواعد القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية .

رابعا :وزيادة على ما سبق، فالتصنيف حسب المهام الكبرى للدولة والذي يبين ترتيب وتوزيع الإعتمادات حسب مهام كبرى للدولة والتي من خلالها يتم تسطير سياسات تنموية وإستراتيجية للدولة، إلا انه ما يلاحظ في بنية الإقتصاد الجزائري هو إرتكازه وقيامه على قطاع المحروقات وهو الأمر الذي يجعله عرضة للعديد من المخاطر خاصة وأن الأسعار تتحدد وفق معايير وأسس خارجية يصعب التحكم فيها من طرف الدولة لوحدها، وبالتالي صعوبة رسم الأهداف المستقبلية في ظل هذه التحولات، خاصة مع غياب مشاريع منتجة تساهم في بناء إقتصاد حقيقي وليس ريعي فالمشكلة الأولى التي تواجهها التنمية في الجزائر هي التنسيق بين القطاعات الرئيسية الصناعة، الفلاحة، وطرق توظيف التكنولوجيا الحديثة ¹.

خامسا :إضافة الى ما سبق، فالقدرة على التمييز في الدور للأمرين بالصرف من خلال التصنيف حسب الهيئات والإدارات من جهة، يتم تبليغ الإعتمادات المالية للأمرين بالصرف حسب ترتيب هيئاتهم ومن جهة أخرى يتم الأخذ بإجراءات التفويض مما يخلق نوعا من الخلط والتداخل، الأمر الذي من شأنه أن يضع المسير أمام تحدي كبير للتمييز بينهما .

سادسا :أمام وزارة المالية الجزائرية تحديات أخرى، خاصة وأنها إلى غاية سنة 2023 لا تزال تعقد ورشات عمل تتطلب العمل على عدة أصعدة لتجاوزها، لاسيما من خلال تعديل مختلف القوانين والمراسيم والمناشير المتعلقة بتنفيذ مالية الدولة وهذا المواكبة الإصلاحات والمستجدات التي جاء بها القانون العضوي الجديد ².

الخاتمة:

إن توجه الجزائر إلى الإعتماد على الإصلاح الميزانياتي في ظل القانون العضوي (18-15) المتعلق بقوانين المالية، يندرج في إطار برنامج عصرنه ورقمنة المالية العمومية والذي يعتبر أهم المحطات في زيادة الفعالية في سبيل حوكمة الإدارة العامة. رغم كل الإسهامات التي جاء بها الإصلاح الميزانياتي في الجزائر إلا أنه تعترضه جملة من العوائق منها ما أرتبط بالعنصر البشري الغير مهيا لهذا التوجه الجديد في التسيير القائم على الإدارة بالأهداف والنتائج والأداء . وبنك معلوماتي لإستغلاله في بناء ورسم الأهداف وتسطيرها وكذا نقص فعاليات أجهزة الرقابة وخاصة البرلمانية على المال العام وكذا إنعدام مشاركة المواطن في تحديد أولويات البرامج .

ينتظر الإصلاح الميزانياتي مجموعة من التحديات أولها ضرورة تمتعه بمبادئ حوكمة الإدارة العامة من خلال الشفافية والمشاركة، والملائمة والموائمة بين المتطلبات التي إستدعت إلى تبني هذا الإصلاح وخصوصية البيئة الجزائرية، فمن خلال فحوى هذا القانون العضوي نجد أنه مستمد من نماذج دول أخرى تتمتع ببيئتها بعوامل نجاحه، أما خصوصية الإقتصاد

¹ - بد العالي دبله، الدولة الجزائرية الحديثة : الاقتصاد والمجتمع والسياسة، دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر، (2004)، ص 50.

² - مراد بوعيشاوي، وعماد غزازي، حوكمة الميزانية العامة في الجزائر على ضوء أحكام القانون العضوي الجديد رقم 18/15 المتعلق بقوانين المالية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، الجزائر، المجلد 10، العدد (01)، (2020)، ص 23 .

الجزائري الريعي والمجتمع المتفاوت في التوزيع العادل للثروة وكذا ثقافة القادة والمؤوسين، تجعل من أمر تجسيده يتطلب تحدي لكل هذه العوامل.

من خلال ما سبق نقترح التعجيل في عمليات إستعمال النظام المدمج لتسيير الميزانية بغية تأهيل مختلف الموارد لتحقيق الأهداف المرجوة بنجاح، مع العمل على تكييف إجراءات تنفيذ القانون العضوي وفق خصوصية البيئة الجزائرية، ومحاولة إشراك فعلي لمختلف الفواعل من مجتمع مدني ومواطنين في تحديد أولويات البرامج والمشاريع والسهر على بناء بنك معلوماتي يستند إليه في إتخاذ القرار .

قائمة المصادر والمراجع:

المؤلفات:

- احمد عبد الشافي رحمة، الحوكمة في الأجهزة الحكومية والأمنية النظرية والتطبيق، دار الكتاب الحديث، مصر، (2018).
- سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية في الحكم والتنمية: الفلسفة والأهداف، المنظمة العربية للتنمية الادارية، مصر، (2010).
- طارق نبيل محمد الدسوقي، الإدارة الرشيدة والحوكمة (الإصدار 1)، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، مصر، (2019).
- عبد العالي دبله، الدولة الجزائرية الحديثة : الاقتصاد والمجتمع والسياسة، دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر، (2004).
- ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، مصر، (2005).

الأطروحات:

- جهيدة ركاش، التنمية السياسية ودورها في تفعيل الحكم الراشد في الجزائر 1989-2009. قسم العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 3، الجزائر (2016) .

المقالات:

- إيمان عبدوس، أليات حوكمة الميزانية العامة وإتجاهات تطبيقها وفق الإصلاح الميزانياتي في الجزائر، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، الجزائر، المجلد 24، العدد (01)، (2021).
- عمر حوري، الإصلاح الميزانياتي في الجزائر: واقع وآفاق، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، الجزائر، المجلد 5، العدد (2)، (2016).
- محمد مسعي، الإصلاح الميزانياتي في الجزائر: أهميته وصعوبات تطبيقه، المجلة الجزائرية للمالية العامة، الجزائر، المجلد 10، العدد (02)، (2020) .
- مراد بوعيشاوي، وعماد غزالي، حوكمة الميزانية العامة في الجزائر على ضوء أحكام القانون العضوي الجديد رقم 18/15 المتعلق بقوانين المالية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، الجزائر، المجلد 10، العدد (01)، (2020).
- هندا مدفوني، الإطار الميزانياتي الجديد نحو حوكمة الميزانية العامة في الجزائر في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مجلة الدراسات المالية المحاسبية والإدارية، الجزائر، المجلد 09، العدد (01)، (2022) .

القوانين :

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد (53)، الصادر في 02 سبتمبر 2018 .