



مستجدات تنفيذ ورقابة قانون المالية في ظل القانون العضوي 15/18

Developments implementation and control of the Finance Law

under the Organic Law 18/15

د. مختاري مصطفى جامعة الجلفة (الجزائر) mustari80@yahoo.fr	أكل محمد جامعة باتنة 1 (الجزائر) akhalameur@gmail.com
---	---

المخلص:	معلومات المقال
يشير واقع تسيير المالية العمومية في الجزائر إلى ضعف المؤسسات والأدوات الرقابية في هذا المجال، وقد جاء القانون العضوي الجديد 15/18 كمحاولة لإصلاح تسيير المالية العمومية، وخلق توازن في العلاقات بين الحكومة والبرلمان في المجال المالي، خاصة في مرحلة تنفيذ قانون المالية وجعله مؤسسا على تسيير متمحور حول النتائج، بحيث يشكل البرنامج وحدة تنفيذ الاعتمادات المالية، ويمنح مسؤولي البرامج حرية التصرف فيها وفق شروط تضبطها مؤشرات الأداء التي يمكن قياسها ثم تقييمها، ما يتيح حدوث تحول في منطق الرقابة وآلياتها من الاهتمام بالإجراءات والشرعية إلى الأداء والفعالية والنتائج، أي نحو دور مقيم للبرلمان ومجلس محاسبة أكثر فعالية.	تاريخ الارسال: 12 مارس 2021 تاريخ القبول: 28 جوان 2021
	الكلمات المفتاحية: ✓ قانون المالية ✓ الرقابة ✓ النتائج
Abstract :	Article info
<i>The reality of the management of public finances in Algeria indicates the weakness of the institutions and control tools in this field, and the new organic law 18/15 came as an attempt to reform the management of public finances and create a balance in the relations between the government and parliament in the financial field, especially in the stage of implementing the Finance Law and making it based on management Centered around results, so that the program forms the unit for implementing financial appropriations, and gives program officials the freedom to dispose of them according to conditions set by performance indicators that can be measured and then evaluated. Parliament and an Accountability Board are more independent and effective in controlling public money.</i>	Received 12 March 2021 Accepted 28 June 2021
	Keywords: ✓ Finance Law ✓ control ✓ Results

1. مقدمة:

كشفت التحولات التي عرفتها الجزائر نهايات ثمانينيات القرن الماضي عن وجود أزمة حقيقية في مجال تسيير المالية العمومية والإطار المنظم لها، حيث أبان القانون الإطار 17/84 المتعلق بقوانين المالية¹ عن اختلالات عميقة، بسبب عدم قدرته على مواكبة التحولات التي شهدتها تسيير المالية العمومية، ولم يعرف استقرارا لإطاره القانوني بسبب التعديلات المتتالية المدخلة عليه. ما جعل إصلاحه ضرورة تفرضها الظروف الداخلية، وتمليها مواكبة التطورات الدولية في مجال تسيير المالية العمومية².

يمر قانون المالية للسنة بمراحل تبدأ بمرحلة تحضير وإعداد مشروع قانون المالية، وتنتهي بتقديم القانون المتضمن تسوية الميزانية (قانون ضبط الميزانية)، وتعتبر مرحلة التنفيذ مرحلة مهمة في حياة قانون المالية توكل مهمتها للسلطة التنفيذية، حيث يمثل تنفيذ قانون المالية عملية إجبارية بالنسبة للإيرادات، أما بالنسبة للنفقات فالبرلمان يخصص بالحد الأقصى لهذه النفقات فهي عملية تقديرية³، وإلى جانب هذا الفرق القانوني هنالك فرق عضوي يتعلق بمبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف و وظيفة المحاسب العمومي لضمان حسن وسلامة التنفيذ⁴، وقد عرف تطبيق القانون الإطار 17/84 المتعلق بقوانين المالية والقوانين المعدلة له عدة اختلالات نتيجة عدم وجود توازن حقيقي بين السلطة التنفيذية والتشريعية في مرحلة تنفيذ قانون المالية فتمتع الأولى بصلاحيات توزيع الاعتمادات المالية لمختلف الدوائر الوزارية دون وجود آليات فعالة للثانية تمكنها من تتبع ذلك، ورغم تعدد وتنوع أجهزة وآليات الرقابة الممارسة إلا أن قصورها أصبح واضحا أمام تفشي مظاهر الفساد، فعيوبها تتعلق بأساليب ممارستها وليس بجوهرها.

وقد شرعت الجزائر في مسار الإصلاح المالي والميزانياتي بداية من سنة 2001 لمواكبة التحولات العالمية في مجال تسيير المالية العمومية⁵، وشكل تبني القانون العضوي 15/18⁶ تنويعا لهذا المسار، وهدف لإحداث تحول عميق في عملية اتخاذ القرار المالي الميزانياتي لغرض تحسين عملية تنفيذ قانون المالية، وكذا الرقابة عليها بالسعي لتجسيد التسيير المتمحور حول النتائج وإدخال مبدأ الأداء في كفاءات تنفيذ كل البرامج مع مراعاة الوصول لتجسيد رقابة فعالة لها، تستند لتقييم مستمر يهدف لتحسين فعالية الإنفاق العمومي.

ولهذا فإن البحث يهدف إلى:

- تناول الابتكارات التي حملها القانون العضوي 15/18 في مرحلة تنفيذ قانون المالية لتكريس الرخصة البرلمانية، وتعزيز سلطة البرلمان في تتبع تنفيذ سير الاعتمادات المالية باعتماد مبدأ الأداء، والتسيير المتمحور حول النتائج.

- التطرق لمستجدات القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية في مرحلة الرقابة على قانون المالية من خلال دور مجلس المحاسبة والبرلمان المقيّم.

في هذا السياق يحاول البحث الإجابة عن إشكالية رئيسة:

إلى أي مدى سيساهم القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية في ضمان احترام الرخصة البرلمانية وتجسيد رقابة الأداء؟

للإجابة عن هذه الإشكالية تم تقسيم البحث إلى:

المحور الأول: تنفيذ قانون المالية والبحث عن احترام الرخصة البرلمانية وتجسيد مبدأ الأداء.

المحور الثاني: الرقابة على تنفيذ قانون المالية نحو تجسيد رقابة الأداء.

- أهمية الدراسة:

يشكل قانون المالية أداة رئيسية لتنزيل السياسات العمومية والاستراتيجيات القطاعية فهو المرآة العاكسة لحالة الاقتصاد والسياسة والاجتماع في دولة ما، والجزائر جعلت من هذه الوثيقة وسيلتها للتعبير عن السياسة المراد انتهاجها، لذا تتجلى أهمية دراسة القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية في كونه يعكس بصدق علاقة السلطات وتفاعلاتها.

- منهج الدراسة:

تقتضي طبيعة الموضوع الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي من خلال التطرق للمواد القانونية المتعلقة بتنفيذ قانون المالية والرقابة عليه، وتحليل المستجدات التي حملها القانون العضوي 15/18 ودراسة مدى فعاليتها ونجاحتها في تحسين أداء السلطة التشريعية، واحترام الرخصة البرلمانية.

2 المحور الأول: تنفيذ قانون المالية والبحث عن احترام الرخصة البرلمانية وتجسيد مبدأ الأداء

جاء القانون العضوي 15/18 في سياق تجسيد مشروع إصلاح تسيير المالية العمومية لذلك لا يقتصر رهانه على إحداث نقلة نوعية في عملية اتخاذ القرار الميزانياتي بل يتعداه للبحث عن تحسين عملية تنفيذ قانون المالية، وكذا الرقابة عليها بالسعي لإدخال مبدأ الأداء في كفاءات تنفيذ كل البرامج مع مراعاة الوصول لتجسيد رقابة فعالة لها تستند لتقييم مستمر بهدف تحسين فعالية الإنفاق العمومي.

1.2 القانون العضوي 15/18 ومحاولة تجسيد الرخصة البرلمانية:

حرص المشرع في القانون العضوي الجديد على مواكبة التطورات الحاصلة في مجال تسيير المالية العمومية على المستوى العالمي، والمركزة على الترويج لمبدأ التسيير المتمحور حول النتائج الذي يكون موضوع تقييم، وسعى لتكريس هذا التوجه في مرحلة تنفيذ قانون المالية عبر محاولة تجسيد الرخصة البرلمانية وإلزام الحكومة باحترامها، وفيما يلي عرض لأهم العناصر التي حاول المشرع من خلال القانون 18/15 تجسيدها في مرحلة تنفيذ قانون المالية والرقابة الممارسة عليها.

1.1.2 نحو تجسيد الرخصة البرلمانية أثناء تنفيذ قانون المالية.

تعتبر مرحلة التنفيذ مرحلة مهمة في حياة قانون المالية توكل مهمتها للسلطة التنفيذية التي تقوم بتوزيع الاعتمادات المالية على مختلف الدوائر الوزارية بمقتضى مراسيم تنفيذية⁷، وغالبا ما يؤدي ذلك لإعادة النظر في الرخصة البرلمانية من خلال عمليات نقل الاعتماد أو تحويلها أو حتى إلغائها مما يقوض مبدأ التخصيص في الميزانية، كما تقوم الحكومة أيضا بتجاوز مبلغ الاعتمادات المفتوحة في قوانين المالية بالمضي قدما في ربط اعتمادات إضافية عن طريق صناديق المساهمات أو مراسيم التسبيق.

لقد جاء القانون 15/18 بمحاولة لتجسيد الرخصة البرلمانية وتأطير السلطة التقديرية للسلطة التنفيذية في تطبيقها للرخصة البرلمانية وهذا:

- اعتماد آليتين جديدين هما مراسيم التسبيق وتأجيل (تمديد التنفيذ) اعتمادات الدفع.

- الآلية الأولى: مراسيم التسبيق

تناولت المادة 27 من القانون 15/18 مراسيم التسبيق التي يمكن للحكومة أن تبادر لاتخاذها للتكفل بنفقات غير منصوص عليها في قانون المالية عن طريق فتح اعتمادات مالية إضافية وهذا حصرا في حالات الاستعجال القصوى، نتيجة لإثبات إيرادات إضافية أو لإلغاء

اعتمادات مالية، مع اشتراط عدم تجاوز المبلغ المتراكم للاعتمادات المالية 3% من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة، كما يجب إبلاغ الجهة المختصة في البرلمان فوراً، وإخضاع التعديلات المدرجة لموافقة البرلمان في مشروع قانون المالية التصحيحي القادم⁸.

الآلية الثانية: تأجيل اعتمادات الدفع إلى السنة المالية الموالية

تفيد الاستمرار في تنفيذ اعتمادات الدفع المتوفرة في برنامج في نهاية السنة للسنة الموالية، وفي نفس البرنامج لحالات استثنائية ومبررة، سيتم تحديد شروطها وكيفيةها عن طريق التنظيم⁹، كما يمكن نقل اعتمادات الدفع المتوفرة في باب نفقات الاستثمار لبرنامج ما إلى نفس البرنامج بحد أقصى قدره خمسة في المائة من الاعتماد الأولي¹⁰.

الملاحظ على الآليتين رغم تأطيرهما لممارسات كانت تشكل انتهاكا للرخصة البرلمانية فإن مراسيم التسبيق رغم أخذها للحالات الاستعجالية بعين الاعتبار، وضمان تأطيرها تعد تعديلات يتم إدخالها على الرخصة الميزانية والرخصة البرلمانية دون أي نقاش حقيقي، فيتم الاقتصار على إعلام الجهة المختصة بالبرلمان، ومن هنا تبرز أهمية التأطير الدقيق لمثل هذه الممارسات، أما بخصوص الآلية الثانية من حيث المبدأ تعتبر انتهاكاً واضحاً يتم تنفيذ اعتماداته خارج الحدود و الأجل القانونية بصفة مباشرة بمبدإ السنوية، الأمر الذي يجعلها تثير انتقادات البرلمانيين لمساسها كذلك بالتوازن الميزانياتي¹¹، لكن في ضوء الممارسات في القانون المقارن تجد لها سندا في ضرورات مرونة التسيير¹².

- تنظيم وضبط الإجراءات الخاصة المتعلقة بالأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات المالية، حركة الاعتمادات المالية خلال السنة، وإلغاء الاعتمادات.

- جاء القانون 15/18 بالنسبة لإيرادات الأموال المخصصة للمساهمات عائدات صناديق المساهمة بابتكار تمثل في ضرورة توقعها وإخضاعها للتقييم، بحيث سيمسح إنتاج تقييم إيرادات الأموال المخصصة للمساهمات في قانون المالية من زيادة قوة البرلمان في المعلومات والرقابة¹³.

- كما تناول موضوع استعادة الاعتمادات المالية في حدود نفس المبلغ لفائدة ميزانية الوزارة أو المؤسسة العمومية المعنية¹⁴.

- حرص المشرع في هذا القانون على تأطير أفضل لمسألة تحويل ونقل الاعتمادات لما لها من أثر على الرخصة البرلمانية فيجب أن يسجل مبلغ كل عملية نقل أو تحويل أو حركة للاعتمادات المالية في حدود الاعتمادات المالية المحددة في قانون المالية وتحدد شروط وكيفية حركات الاعتمادات المالية داخل برنامج فرعي ومن برنامج فرعي إلى آخر داخل نفس البرنامج وبين مختلف الأبواب داخل برنامج أو برنامج فرعي عن طريق التنظيم¹⁵، ويمكن إجراء نقل أو تحويل في الاعتمادات المالية خلال السنة المالية الجارية لتعديل التوزيع الأولي لاعتمادات البرامج مع إعلام البرلمان بشرط أن لا تتجاوز مبالغ الاعتمادات المالية المتراكمة محل النقل أو التحويل بموجب مرسوم حدود 20% من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة لكل برنامج من البرامج المعنية¹⁶.

تعتبر مبادئ حركة نقل وتحويل الاعتمادات المالية مهمة للغاية في سياق الإصلاح الذي يهدف إلى تنفيذ التسيير المتمحور حول النتائج وجعل المسيرين أكثر حرية في عملية الميزانية وأكثر عرضة للمساءلة، وبالنظر للشروط الموضوعية في القانون 15/18 فإن هذه العملية تخضع لتنظيم صارم لا يسمح بتنفيذ مبدإ المرونة في إمكانية نقل وتحويل الاعتمادات حتى في إطار البرنامج، الأمر الذي يبنّي الأسباب المقدمة والأهداف المرجوة من تبني القانون العضوي المتعلق بالمالية ذاته¹⁷.

-إلغاء الاعتمادات: يمكن إلغاء أي اعتماد يصبح غير ذي موضوع خلال السنة بموجب مرسوم بناء على تقرير مشترك بين الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعني والوزير المكلف بالمالية ويمكن استعادة هذا الاعتماد وفق الشروط المحددة عن طريق التنظيم، و اتخاذ مراسيم التسوية خلال السنة من قبل الوزير المكلف بالمالية لأجل التكفل عن طريق تجسيد أو إلغاء الاعتمادات الموجهة لتغطية النفقات ويقدم عرضا شاملا بذلك أمام الهيئات المختصة للبرلمان¹⁸، مع أن صلاحيات إلغاء الاعتمادات أثناء تنفيذ قانون المالية معترف بها للحكومة، إلا أنه يشكل ممارسة تقوض الرخصة البرلمانية وتتزع جزءا كبيرا من قيمتها في المسائل المتعلقة بالميزانية خاصة في ظل غياب تنظيم دقيق لها والنص على ضرورة إتباعها بقانون مالي تصحيحي¹⁹.

2.2. تنفيذ قانون المالية نحو تجسيد مبدأ الأداء

تخضع عمليات تنفيذ قانون المالية إلى تقسيم من زاويتين:

-منظور قانوني: ينظر إلى قنوات التنفيذ والجهات الفاعلة والإجراءات المتضمنة أساسًا في قانون المحاسبة العامة والذي يتطلب تدخل فئتين هما الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وفقا لمبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي²⁰ المعمول بها في أغلب دول العالم²¹، يستند إلى منطق محاسبي دقيق يهدف إلى تحقيق انتظام أعمال التسيير، في حين يهدف القانون 15/18 لتحقيق إصلاح معمق للتسيير العمومي بإضافة وإدخال مبدأ جديد وهو التسيير المتمحور حول النتائج أي الأداء²²، و تشجيع ظهور فئة جديدة من المسيرين العموميين هم المسؤولون عن البرامج²³.

-منظور مالي: يبحث في المجاميع المالية مثل: كتلة النفقات، الإيرادات أو العجز أو الدين العام، لكن استناد المالية العمومية في الجزائر إلى مورد واحد يطرح تساؤلا مشروعًا حول قدرتها على تبني مفهوم الأداء في ظل المنطق الربعي.

1.2.2 نحو تجسيد التسيير المتمحور حول النتائج وتبني مفهوم الأداء

يهدف القانون 15/18 لإحداث تحول عميق في إطار تسيير المالية العمومية والتسيير العمومي بوجه عام بالانتقال من منطق قانوني يهتم بالشرعية والانتظام إلى منطق تسييري يهتم بالنتائج والأداء، يتطلب تطبيق مبدأ الأداء بعض المتطلبات الفنية الأساسية بما في ذلك تصنيف الميزانية حسب البرنامج، وأصبح بمثابة دعائم للأداء، وتحديث وثائق الميزانية، وتنفيذ نظام برمجيات تسيير متكامل، اعتماد إطار ميزانياتي متوسط المدى، وتشجيع فئة جديدة من المسيرين المناجرة العموميين، وتنفيذ إجراءات رقابة الأداء.

حددت المادة 03 من القانون 15/18 الإطار العام الذي سيتم إعداد قانون المالية وتنفيذه، وهو مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج المنطلق من أهداف واضحة ومحددة تكون محل تقييم، يحيل هذا الإطار الجديد لتسيير المالية العمومية إلى عملية مستمرة تبدأ بمرحلة إعداد الميزانية- بما في ذلك التخطيط الاستراتيجي- ليتم التفاوض بشأن الأهداف وتعيينها للبرامج، ووضع مؤشرات ومعايير لقياس الأداء، وتستمر دورة التسيير المتمحور حول النتائج في مرحلة تنفيذ الميزانية لتجسد تصورات المناجمنت العمومي الجديد بشكل واضح عبر تحميل المسؤولية لمسؤولي البرامج، وتمكينهم من حرية تسيير الاعتمادات المالية، تنتهي دورة التسيير المتمحور حول النتائج بعرض الحسابات، ومقارنة الأهداف المسطرة والمعلنة بالنتائج المحققة.

يهدف تبني مفاهيم النتائج والأداء لتحقيق فعالية التسيير العمومي التي كانت دائما مطلبا ملحا لمختلف الفاعلين داخليا سواء من الحكومة والبرلمان والمجتمع المدني بداعي تحقيق نجاعة الإنفاق العمومي، وخارجيا بالاستجابة لتوصيات المؤسسات المالية الدولية المتبينة لنفس النهج، والساعية لفرضه على الدول المحتاجة لمساعداتها التنموية بحجة تجاوز الأزمة المالية والخروج من المديونية.

تم تجسيد مطلب الأداء باعتماد القانون 15/18 لوثيقتين جديدتين تُلزم الحكومة بتقديمها هما:

- **تقرير عن الأولويات والتخطيط** الذي يقع عاتق إعداده على كل وزير ومسؤول مؤسسة عمومية مكلف بتسيير محفظة البرامج الموزعة حسب الإدارة المركزية، حسب المصالح غير المركزية وكذا حسب الهيئات العمومية الإقليمية، ليتضمن هذا التقرير عرضاً للبرامج لاسيما توزيع النفقات والأهداف المنتظرة وكذا تقييمها²⁴.

- **تقرير وزاري للمردودية** يوضح ظروف تنفيذ البرامج المسجلة في الميزانية، وكذا مدى بلوغ الأهداف التي سيتم قياسها وتتبعها استناداً إلى مؤشرات الأداء المرتبطة بها، ومقارنتها بالنتائج المحققة فعلياً مع التفسيرات المتعلقة بالفوارق المسجلة²⁵.

2.2.2- اعتماد إطار ميزانياتي متوسط المدى في ظل تبني مفهوم التسيير المتمحور حول النتائج واعتماد ميزانية البرامج المدرجة ضمن نفقات متوسطة المدى جاء القانون 15/18 بمقاربة متعددة السنوات فيتم للتأطير الميزانياتي متوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية، ويحدد للسنة المقبلة والسنتين الموالتين تقديرات الإيرادات والنفقات ورصيد الميزانية الدولة وكذا مديونيتها²⁶، كما اشترط أن يتوافق كل مشروع نص تشريعي أو تنظيمي من شأنه أن يكون له أثر مباشر أو غير مباشر على ميزانية الدولة مع الإطار الميزانياتي المتوسط المدى²⁷.

3.2.2- ظهور فئة جديدة من المسيرين العموميين: ترتب على تبني مفهوم التسيير المتمحور حول النتائج اعتماد البرنامج كوحدة تخصيص الاعتمادات المالية في القانون 15/18 ظهور فئة من المسيرين العموميين²⁸ هم مسيرو ومسؤولو البرامج الذين سيكون لهم دور حاسم في تجسيد الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية البرامج ومن البحث عن الانتظام واحترام الإجراءات إلى البحث عن الفعالية والنتائج، يقع على عاتق هذه الفئة القيام بدور يبدأ من لحظة التخطيط وينتهي بتقديم الحساب، ويمكن تلخيص هذا الدور على النحو التالي²⁹:

- **خلال مرحلة تخطيط الميزانية:** يدعم المسير أو مسؤول البرنامج رؤوسيه في تخطيط البرنامج في سياق التسيير المتمحور حول على النتائج (الأهداف والنتائج المتوقعة ومؤشرات الأداء)، ويخطط للمبادرات المسؤول عنها بشكل مباشر، ويشارك في المراجعة والتقييم الدوري لنتائج البرنامج.

- **خلال مرحلة تخصيص الميزانية:** يقوم بتوزيع مظروف الميزانية الأولى لمسيريها المرؤوسين، وتقييم تكاليف مبادراتها وفقاً للنتائج المتوقعة للسنوات القادمة، ويعرض مقترح ميزانيتها على المديرية العامة للميزانية ويدافع عنها.

- **خلال مرحلة تنفيذ الميزانية:** يتابع ويراقب المبادرات التي يكون مسؤولاً عنها.

- **خلال مرحلة المساءلة:** تقدم تقارير عن النتائج المحققة مقابل الأهداف وتوضح الاختلافات. وينتج بالإضافة إلى ذلك التقرير السنوي للتسيير".

يرتبط الدور المنوط بمسؤولي البرامج بمدى الحرية المتاحة لهم في جميع مراحل إعداد البرامج وتنفيذها وتقييمها ورقابتها، و يتعلق تجسيده فعلياً برهان التخلص من رواسب التسيير البيروقراطي والانتقال إلى ثقافة النتائج، إذ تواجه حرية المسيرين كذلك بعقبات تتعلق بتجريم أفعال التسيير الخاضعة لقانون العقوبات ولسلطة القاضي الجنائي، في هذا السياق أشار "Philippe Seguin" أنه "بين غياب الجزاءات والعقوبات الجنائية... توجد مساحة كبيرة لنظام عقوبات محدد يتكيف مع تحديات التسيير العمومي"³⁰. يتعلق الأمر بموازنة فعلية بين رفع

التجريم عن أفعال التسيير للسماح بحرية ومبادرة أكبر للمسيرين المسؤولين وحماية الكفاءات النزينة ووضع نظام للعقوبات اللازمة لردع حالات إهدار المال العام وانتشار الفساد والإفلات من العقاب.

3. المحور الثاني: الرقابة على تنفيذ قانون المالية نحو تجسيد رقابة الأداء

جاء في عرض الأسباب الداعية لتبني مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 15/18 الرغبة في " تدارك نقص رقابة فعالية النفقة العمومية، إن المسيرين غير ملزمين حالياً بتقديم تقارير تعرض فيها النتائج المتحصل عليها مقارنة بالوسائل المكرسة، وعليه يبقى البرلمان محصوراً في مقارنة كمية للميزانيات، تركز على حجم الاعتمادات فقط، ونسبة تطورها، ونسبة استهلاكها"³¹.

وفي سياق الانتقال إلى التسيير المتمحور حول النتائج بناء على أهداف محددة تماشياً مع التجارب الدولية لإصلاح أنظمة تسيير المالية العمومية يؤدي إدخال مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج لإعادة تشكيل الرقابة المالية، ولا يقتصر ذلك على تحول في دور ومنطق الرقابة المالية فحسب، بل يتعلق بتحول جوهري في إجراءات الرقابة والمؤسسات القائمة بها³²، وجاء القانون العضوي الجديد 15/18 في محاولة لتبني هذا التحول في رقابة تنفيذ قانون المالية بحثاً عن تحقيق فعالية أكبر لرقابة الإنفاق العمومي.

تناولت المادة 85 من القانون 15/18 موضوع الرقابة التي تخضع لها عمليات تنفيذ ميزانية الدولة وحددت في الرقابة الإدارية والقضائية والبرلمانية حسب الشروط المحددة في الدستور³³ والأحكام التشريعية والتنظيمية الخاصة، وفي سياق تجسيد مسار إصلاح تسيير المالية العمومية، وتبني مفهوم التسيير المتمحور حول النتائج الذي يتطلب تحديث وعصرنة أنظمة وآليات رقابة جديدة مثل: الرقابة الدستورية، ورقابة الأداء والرقابة الإدارية الداخلية، وأنظمة التدقيق الداخلي ورقابة التسيير.

1.3 إعادة تأطير الرقابة الإدارية السابقة وتعزيز الرقابة الدستورية:

تشكل عملية إعادة تأطير الرقابة السابقة أمراً مهماً للغاية في سياق النهج الجديد الذي يقوم عليه القانون 15/18 بوضع المسؤولية على عاتق المسيرين، ومنحهم حرية أكبر في تسيير البرامج ومرونة تمكينهم من تجسيد أهدافهم التسييرية، ولكن يجب ألا يتم الحصول على هذه الحرية بأي ثمن وعلى حساب عدم احترام الانتظام وشرعية الإجراءات، "تشير معظم الأدبيات الاقتصادية والقانونية بالإجماع إلى أنه قبل التطلع إلى التنظيم أو الضبط من خلال الأداء، من الضروري ضمان مستوى مناسب من التنظيم أو الضبط من خلال الانتظام"³⁴.

1.1.3 - إعادة تأطير الرقابة الإدارية السابقة

يتطلب تصديق الحسابات ورقابة الأداء بالضرورة إنشاء أنظمة رقابة داخلية يتم إضافتها إلى الرقابة المالية والمحاسبية الحالية، إن ظهور هذه الأنواع الجديدة من الرقابة الداخلية وتسييرها بدقة على النموذج الأنجلوساكسوني سيسمح بإعادة تأطير الرقابة السابقة القائمة على الانتظام أو على الأقل تبريرها فيمدها بآليات جديدة تسمح لها لمواكبة التحولات.

- استعمال التكنولوجيا والأنظمة المعلوماتية " إن الحوسبة تجعل عمليات رقابة الانتظام السابقة متجاوزة إلى حد كبير عن طريق دمجها في الدائرة الآلية لسلسلة الإنفاق"³⁵، إذ أصبحت تشكل فرصة للتحكم في الإنفاق العمومي بتكلفة أقل وزمن قياسي.

- الرقابة على الأداء يتطلب التحول للتسيير المتمحور حول النتائج تبني مفهوم رقابة الأداء المعتمدة على معايير الاقتصاد والكفاءة والفعالية، والهادفة لتقييم والتحقق من مدى تسيير الموارد وفقاً للأهداف المحددة، وكذا التأكد من أن متطلبات المساءلة قد تمت الاستجابة لها³⁶، بالنظر لاعتماد القانون 15/18 على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج فإنه سيكون لزاماً تفعيل رقابة الأداء من خلال تقارير ستقدمها الحكومة عند تنفيذها لقانون المالية، وتقديمها للقانون المتضمن تسوية الميزانية³⁷، يتعين الانتقال لتجسيد جوهر

إصلاح تسيير المالية العمومية تبني مفهوم رقابة التسيير أي وظيفة التحقق من الأداء والانتقال من المستوى الأول من رقابة التسيير المعني برقابة الانتظام التي تعتبر المعايير المكتوبة جوهره إلى مستوى ثانٍ من الرقابة وهو مستوى الأداء³⁸، يشكل البحث عن رقابة أفضل للفعالية والتحكم في النفقات العمومية هدفا رئيسيا تعكسه التقارير الناتجة (تقارير المردودية) عن تنفيذ البرامج، ومدى احترامها للأهداف المسطرة على اعتبار أن تقييمها سيتم وفقا لمؤشرات قياس الأداء المرتبطة بها.

2.1.3- نحو تعزيز الرقابة الدستورية على قانون المالية

تعد الرقابة الدستورية خطوة مهمة في مسيرة بناء دولة القانون، وقد استبدل المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 الهيئة المكلفة برقابة دستورية القوانين أي المجلس الدستوري بمؤسسة دستورية مستقلة هي المحكمة الدستورية التي أنطت بها مهمة ضمان احترام الدستور³⁹، وتدخل قوانين المالية ضمن فئة القوانين العضوية الخاضعة للرقابة الدستورية وجوبا قبل إصدارها⁴⁰، بحيث يُخطر رئيس الجمهورية المحكمة الدستورية وجوبا حول مطابقة القوانين العضوية للدستور بعد أن يصادق عليها البرلمان⁴¹، وتفصل المحكمة الدستورية في هذا بقرار بشأن النص كله بأغلبية المطلقة للأعضاء، ويترب على عدم دستورية القانون العضوي محل الإخطار عدم إصداره⁴². وقد جاء القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية ليتطابق مع أحكام التعديل الدستوري لسنة 2016 ونص المادة 141 منه⁴³، ليفرض الطابع القانون العضوي نفسه على المستوى القانوني، فيكون من الناحية القانونية ذا قيمة أكبر من تلك التي تتمتع بها قوانين المالية نفسها⁴⁴.

يشير تحليل جميع اجتهادات المجلس الدستوري وممارسته لمهامه الدستورية منذ إنشائه في عام 1989 حتى تاريخ تحويله إلى محكمة دستورية بموجب التعديل الدستوري الأخير، لانعدام اجتهاده في المادة المالية، فلم تكن أي من القواعد محل فحصه موضوعًا متعلقًا بالميزانية والمالية باستثناء رأي المجلس الدستوري بمراقبة مطابقة نص القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية للدستور⁴⁵.

فإذا كانت الرقابة الدستورية وفقًا للمجلس الدستوري سابقا مقيدة بشروط الإخطار بشكل عام، فإنها في مسائل الميزانية والمسائل المالية غير موجودة بكل بساطة في الواقع⁴⁶.

من المتوقع أن تعرف المحكمة الدستورية سوابقها الاجتهادية الأولى في المسائل المالية المتعلقة بالميزانية بالنظر للطبيعة الهامة للمسائل المالية في حياة الأفراد والبرلمانيين الذين سمح التعديل لهم بإخطار المحكمة الدستورية وفق شروط حددها التعديل الدستوري الأخير في انتظار صدور النظام الداخلي للمحكمة الدستورية⁴⁷.

للاعتبارات السابقة فإن الرقابة الدستورية للمجال المالي والميزانياتي ستتعزيز وتضع المشرع في المسائل المالية تحت طائلة رقابة تم تعزيزها بتوسيع حق الإخطار للأقلية البرلمانية في المسائل المالية والمتعلقة بالميزانية، سيكون لهذا الحق أثر على زيادة الحساسية السياسية الخاصة لأحكام قوانين المالية، وستزداد هذه الحساسية نظرًا لأن المخاطر المالية التي تؤثر في النهاية على الناخبين المواطنين مهمة للغاية، خاصة في ظل النص صراحة على خضوع التنظيمات لرقابة المحكمة الدستورية خلال شهر من تاريخ نشرها⁴⁸، وكذا إخضاعها لرقابة الدفع بعدم الدستورية⁴⁹، ومن المعلوم أن التنظيمات يتم بواسطتها توزيع الاعتمادات بموجب قانون المالية، ولم تكن رقابتها ممكنة دستوريا باعتبار أن من له الحق في الإخطار بعدم دستورها لا يعلم بها إلا بعد نشرها أو هو ذاته الجهة صاحبة المبادرة بها ونشرها.

2.3 الرقابة البعدية بين طموح مجلس المحاسبة والدور المقيّم للبرلمان:

هدف القانون العضوي 15/18 إلى تحديث آليات الرقابة القضائية والسياسية على وجه الخصوص، عبر تعزيز دور مجلس المحاسبة كمصدّق خارجي لحسابات الدولة، تماما مثل مراجع الحسابات في حالة الشركة، وفيما يتعلق بالرقابة البرلمانية، يتطلب نظام الأداء من الحكومة تقديم تقرير عن تحقيق أهداف لأداء بهذا المعنى، سيكون للبرلمان دور في تقييم السياسة العمومية والمالية منها على وجه الخصوص، يُروم هذا القانون للوصول بالرقابة لتحقيق الغاية من وجودها، وهي ضمان تحقيق فعالية التسيير العمومي بما يوفر الرشادة في إنفاق المال العام، ويُمكن الحد من استفحال ظاهرة الفساد التي أصبحت ورم استشرى في جسم الدول وأضحى يهدد وجودها.

1.2.3 - نحو تعزيز رقابة مجلس المحاسبة

يعد مجلس المحاسبة مؤسسة عليا للرقابة البعدية على الأموال العمومية تتمتع بسلطة التحري والجزاء والحق والاتصال، ولا يتدخل في تسيير الهيئات الخاضعة لرقابته، وعليه فإن رقابته هي رقابة خارجية تتميز من حيث المبدأ بدرجة معقولة من الاستقلال الذاتي⁵⁰. نص التعديل الدستوري الأخير على مساهمة مجلس المحاسبة في ترقية الحكم الجيد والشفافية في تسيير الأموال العمومية وإيداع الحسابات، كما أوكل مهمة تعيين رئيسه لرئيس الجمهورية صراحة، وحدد مدة رئاسته للمجلس بخمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، كما نص على ضرورة رفعه تقريرا سنويا لرئيس الجمهورية تحديدا بخلاف التعديل الدستوري لسنة 2016 والذي كان ينص على رفع التقرير لرئيس الجمهورية وإلى رئيس ومجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول⁵¹، ما يعد تراجعاً كان على المؤسس الدستوري تجنبه انسجاماً مع مبدأ الفصل بين السلطات، وتكريس استقلالية المجلس كمؤسسة تعني بحماية المال العام .

وإذا كان المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2016 أحال على القانون في تحديد صلاحياته، وضبط تنظيمه وعمله، وعلاقته بباقي الهيكل المكلفة بالرقابة. فإنه في التعديل الدستوري لسنة 2020 أوجب ذلك في قانون عضوي. ومعلوم أن الأخير أعلى مكانة في النظام الدستوري الجزائري من القوانين العادية واللوائح، فإذا كان القانون المنظم للمسائل المالية والميزانية ذو مرتبة عضوية كان تنظيم عمل المؤسسة المعنية بمهمة رقابة المسائل المالية والميزانية بقانون عضوي أمراً مهما يكرس حمايته من تأثير التعديلات على اعتبار خضوع إجراءات تعديل القوانين العضوية لشروط محددة.

تهدف الرقابة الممارسة من قبل مجلس المحاسبة لتشجيع الاستعمال الفعال والصارم للأموال العمومية، وترقية الالتزام بتقديم الحسابات، وتطوير شفافية التسيير العمومي، ويتم هذا عبر الآليات التالية:

- حق الاطلاع وسلطة التحري⁵².

- الرقابة على نوعية التسيير⁵³.

-مراجعة حسابات المحاسبين العموميين⁵⁴.

-رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية⁵⁵.

-مبادرات ترقية وتفعيل الأداء الرقابي لمجلس المحاسبة⁵⁶.

بالنظر لكون القانون المنظم لعمل مجلس المحاسبة لا يفي جزئياً بالمتطلبات الدولية جاء نشاطه بعيداً عن المأمول منه خاصة فيما يتعلق بتنظيم الميزانية، ويتجسد هذا الدور غير الفعال في الطبيعة السرية لتقاريره، وقد كانت محل انتقادات عدة من قبل المختصين في المالية العمومية، ورجال الصحافة والإعلام، وكذا الهيئات المالية الدولية، وفي هذا الإطار يشير البنك الدولي في أحد تقاريره إلى وجود

اختلالات بقوله "رقابة مجلس المحاسبة تنفذ بطريقة دقيقة في مواعيدها وتراعي الشكليات، منتظمة، والوثائق التي تتم مراجعتها من وحدات التنفيذ اللامركزية غير موجودة" ⁵⁷.

حاول المؤسس الدستوري في التعديل الأخير تجاوز القصور في عدم نشر تقريره السنوي فنص على تكليف رئيس المجلس بهذه المهمة، ما يعني أنه أحال على القانون العضوي المنتظر صدوره لاحقا في تحديد الكيفية والإجراءات، لكن مسألة توجيهه إلى رئيس الجمهورية حصريا يمس بمصادقية ونزاهة المجلس، ويجعل عمله محل تشكيك في ظل تنامي مظاهر الفساد ⁵⁸، بالنظر لعدم اقتران تقاريره الرقابية للهيئات بألية النشر والإعلان التي تتيح للجميع الاطلاع عليها ⁵⁹.

سعى القانون 15/18 إلى تعزيز دور مجلس المحاسبة في سياق إصلاح الميزانياتي وتبني إطار عمل محاسبي جديد، توكل فيه مهمة التدقيق ومراجعة الحسابات العامة إلى هيئة خارجية، ليمت إجراء هذا التحقق عن طريق تصديق الحسابات، وهي المهمة يكلف بها مجلس المحاسبة، ومع ذلك في ضوء الاتجاهات المنتشرة على المستوى الدولي يتطلب الانتقال للميزانية المتمحورة حول النتائج وإعادة التأطير المؤسسي للمجلس في علاقته بالبرلمان ليصبح المجلس كمركز للخبرات بامتياز يساعد البرلمان في أداء دوره الرقابي ⁶⁰.

1.1.2.3- تصديق حسابات الدولة: يهدف تصديق الحسابات " لجعل الحسابات العامة أكثر موثوقية، مقارنة جديدة لرقابة الانتظام، يسمح للتكلفة الإجمالية للرقابة بالتناسب مع التحديات والمخاطر المرتبطة بطبيعة النشاط و أساليب تسييره، ويتطلب تجديد العلاقة بين الرقابة الداخلية والخارجية" ⁶¹.

يتمثل تصديق الحسابات " في إصدار رأي مكتوب ومسبب، حول مطابقة الحالة أو البيانات المالية للهيئة مع إطار محاسبي محدد، وهذا الرأي الذي يقدمه طرف ثالث هو جهة التصديق، ويتعلق التصديق بـ:

- انتظام الحسابات، بمعنى امتثالها للقواعد والإجراءات المعمول بها.
- صدق الحسابات، أي التطبيق بحسن نية للقواعد والإجراءات المعمول بها، التي تترجم معرفة المسؤولين في الهيئة عن إعداد الحسابات لحقيقة وأهمية الوقائع المسجلة المتعلقة بها.
- قدرة الحسابات على إعطاء صورة حقيقية للوضع المالي ⁶².

أناط القانون 15/18 مهمة تصديق حسابات الدولة إلى مجلس المحاسبة في تقرير يرفق بمشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية حسب المبادئ النظامية والصدق والوفاء ويدعم هذا التصديق بتقرير يبين التحقيقات المنجزة من قبل المجلس لهذا الغرض ⁶³.

يهدف المشرع عبر القانون 15/18 لتأسيس إطار لتسيير المالية العمومية على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج ⁶⁴، فالتصديق على حسابات الدولة يهدف إلى تبني المسؤولية التسييرية بحيث يخضع تصديق حسابات الدولة للتدقيق الخارجي مثل التصديق على حسابات الشركات.

يشكل هذا التوجه ابتكاراً مهماً ولكنه أيضاً سيشكل رهانا وتحديا حقيقيا للإدارة الجزائرية، بالنظر للعدد المحدود من البلدان في العالم التي تُخضع تصديق حساباتها العامة لهيئة تدقيق خارجي.

2.1.2.3- نحو تدعيم علاقة مجلس المحاسبة بالبرلمان

تعني كافة الأطراف المعنية بتسيير الشأن العام وتسيير المال العام الحاجة والفائدة من وجود جهاز للرقابة والمحاسبة مستقل وفعال، ولما كان البرلمان يمثل الرقابة الشعبية على أداء الحكام هو الأكثر استفادة من وجود مؤسسة رقابية عليا متخصصة ومستقلة وفعالة تساعده

في وظيفته الرقابية وحتى التشريعية خاصة المتعلقة منها بالمالية والميزانية العامة للدولة، تكاد تجمع جل التشريعات الدولية على ضرورة توطيد العلاقة الوظيفية وتوثيقها بين المؤسستين خدمة للمصلحة العامة التي تتجسد في تحسين طرق وآليات تسيير المالية العمومية، ومحاربة الفساد⁶⁵.

لقد جاء القانون 15/18 بهدف الانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج لغرض إحداث تحول في مفهوم الرقابة ومنطقها، لنتقل من رقابة الانتظام والشرعية الضرورية إلى تقييم أداء السياسات العامة، وعليه يجب أن تنتقل رقابة مجلس المحاسبة من رقابة حصرية للانتظام إلى تقييم فعالية وكفاءة العمل العمومي، الأمر الذي يتطلب تعزيز وسائل عمل البرلمان وتقاربًا مع مجلس المحاسبة.

إمكانية التعاون بين البرلمان و مجلس المحاسبة تستند إلى القانون رقم 95-20 المؤرخ 17 جويلية 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02، الذي يتيح مادته 20 الحق لرئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس الأمة أن يعرض على مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية الداخلة في نطاق اختصاصه⁶⁶.

حالة الاستعانة بمجلس المحاسبة وخبرته في دراسة المسائل المالية والميزانية تزايد بشكل كبير، وهو واقع الذي تؤكد التجارب الدولية بلجوء عديد البرلمانات لطلب مساعدة مجلس المحاسبة، سواء من جهة المعلومات أو العناية الواجبة بالتحقيقات أو التصديق على حسابات الدولة إلى حد وصف هذا التطور الملحوظ في دور مجلس المحاسبة إلى تحوله إلى "شبه سلطة عامة" حقيقية. كما لاحظ F-R. CAZALA " تؤكد تجربة معظم دول أوروبا الغربية خلال الفترة الأخيرة اهتمامًا كبيرًا من الهيئات البرلمانية بأنشطة التدقيق العام الخارجي"⁶⁷.

لا يتوافق النظام الأساسي لمجلس المحاسبة الجزائري في ظل القانون الحالي مع المعايير الدولية التي تحكم مؤسسات التدقيق العليا، ولا سيما المعتمدة في المنظمة الدولية للأجهزة العليا لرقابة المالية العامة الإنتوساي بشأن المعايير الدستورية المطبقة على عمليات الرقابة الخارجية⁶⁸.
يضمن القانون 15/18 توفير الطرائق التي بموجبها سيساعد مجلس المحاسبة البرلمان في الرقابة على الشؤون المالية للدولة أو حتى جميع مسائل المالية العمومية، يتم هذا من خلال إمكانية طلب رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس الأمة من مجلس المحاسبة دراسة ملفات تشكل أهمية وطنية، كما يلزم القانون مجلس المحاسبة إرفاق تقريرين بمشروع قانون تسوية الميزانية يتضمن الأول نتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المعنية، ويتسيير الاعتمادات المنجزة على ضوء البرامج المنفذة، في حين يتعلق الثاني بتصديق حسابات الدولة وفق معايير النظامية والوفاء والإخلاص مشفوعا بتقرير يبين ما قام به المجلس من تحقيقات لتحقيق هذا الغرض.

تجدر الإشارة إلى قيام مجلس المحاسبة في سابقة هي الأولى من نوعها، بإصدار تقرير السنوي لسنة 2019 في الجريدة الرسمية⁶⁹، دون إخضاعه للنقاش في لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني، واكتفائه بإحالة تقريره لهذه السنة على رئيس الدولة وغرفتي البرلمان.

2.2.3- نحو تعزيز دور البرلمان الرقابي والتقييمي لسياسيات المالية العمومية.

لقد جاء القانون العضوي 15/18 في سياق حركة إصلاح تسيير المالية العمومية بهدف إحداث توازن في العلاقة ما بين السلطات الثلاث في الدولة، خاصة منها علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية فيما يتعلق بالاختصاص المالي والميزاني الكاشفة طيلة عقود عن "ضعف الممارسة البرلمانية في الجزائر ووجود فجوة كبيرة بين النصوص القانونية وواقع البرلمان ضمن منظومة اتخاذ القرار لاسيما المجال المالي سواء من حيث المبادرة بالقوانين أو من جهة الأداء الرقابي على أعمال الحكومة، فالواقع يبرز نظام تهيمن فيه السلطة التنفيذية

وبرلمان تابع لا يستطيع مساءلة الحكومة وإجبارها على تقديم حسابات، واحترام الشفافية في تسيير المالية العمومية، فعوض أن يكون جهازا لتحقيق التوازن ووقف انحرافات الجهاز التنفيذي، تحول إلى مجرد غرفة للتسجيل وشرعته القرارات الحكومية⁷⁰.

في المسائل المتعلقة بالرقابة البرلمانية على المالية العمومية تكون الرقابة قبلية أو سابقة تتم في مناقشة والمصادقة على مشروع قانون المالية، وتكون أثناء تنفيذ هذا القانون، وتمتد إلى ما بعد التنفيذ ضمن ما يسمى بالرقابة اللاحقة أو البعدية المتجلية بالتحديد في مناقشة القانون المتضمن تسوية الميزانية في المسائل المتعلقة بالميزانية.

1.2.2.3- الرقابة البرلمانية القبلية: المصادقة على قانون المالية

سيتمكن البرلمان من الاعتماد على وثائق الميزانية المحدثة والمثراة بشكل جيد من المعلومات التي تساهم بلا شك في تجويد الرقابة البرلمانية، ليتم توسيع نطاق المحتوى المادي لقانون المالية بشكل كبير: إذ ستعرف قوانين المالية تحديد سقف العمالة⁷¹، وتحديد مدى توظيف المتوافرات المالية للدولة وإصدار وتحويل وتسديد الاقتراضات، خصم وقبض السندات مهما كانت طبيعتها الصادرة لصالح الدولة، رخص منح ضمانات الدولة وتحديد نظامها ورخصة التكفل بديون الغير وتحديد نظامها⁷²، ولأول مرة ستعرف قوانين المالية صناديق المساهمة التي يجب تقييمها كذلك⁷³.

ستعرض التكاليف الكاملة لأنشطة البرامج في وثائق الميزانية، وسيتمتع على البرلمان الاستمرار في التصويت على قانون المالية عن طريق الوزارة، لكن يجب أن يشمل ذلك لأول مرة سقفاً للديون وجدولاً للتمويل، ستمثل وجهة الاعتمادات المالية المدرجة في البرامج والأنشطة والمهمات محور النقاش الأساسي تحت قبة البرلمان وليست طبيعة الإنفاق أو الفصول، كما أن ترقية الصديق لمبدأ ميزانياتي ستؤدي إلى رفع جودة تقديرات الميزانية فيتعين حماية المجال المناسب لقوانين المالية والحيلولة دون إدراج الأحكام غير المالية (فرسان أو مصطحي المالية)⁷⁴.

2.2.2.3- الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ قانون المالية

تمارس هذه الرقابة من قبل البرلمان خلال تنفيذ قانون المالية، وتمثل رقابة النشاط المالي تحدياً كبيراً للبرلمان، ولا توجد نصوص قانونية محددة تمكن البرلمان من ممارسة دوره الرقابي أثناء مرحلة تنفيذ الميزانية، ولكن يمكن استخلاصها من مختلف الوسائل الدستورية التي تملكها السلطة التشريعية لرقابة السلطة التنفيذية من خلال حق بيان السياسة العامة، السؤال والاستجواب، الأسئلة الكتابية، لجان التحقيق وفق أحكام الدستور والقانون العضوي 12/16 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة⁷⁵، وقد يؤدي ذلك إلى قيام المسؤولية السياسية أمام أعضاء البرلمان، كما يحق للبرلمان رقابة الاعتمادات الإضافية التي تطلبها الحكومة⁷⁶، وله أن يطلب من جهات الرقابة المستقلة كمجلس المحاسبة أو المفتشية العامة للمالية القيام بفحص ودراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية الواقعة في نطاق اختصاصهما⁷⁷.

هناك حق جديد للحصول على المعلومات تمت إتاحتها أمام البرلمان في مسائل مراسيم التسيير التي تسمح للحكومة بفتح اعتمادات جديدة في حدود 3%⁷⁸ حيث يتم إبلاغ البرلمان فوراً، ويتم إدراج التعديلات في قانون المالية التصحيحي، و يُسمح أيضاً بنقل الاعتمادات في 5% من الاعتماد الأولي للبرنامج المعني⁷⁹.

لا يشير القانون 15/18 إلى أي صلاحيات جديدة للجان المالية للبرلمان غير التي منحها إيها الدستور والنظامين الداخليين للمجلسين، ومع ذلك ستمكن لجنة المالية في البرلمان في ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020 من تشكيل بعثات استعلام يمكن أن

تشمل مسائل المالية العمومية والميزانية، وقد تشكل أداة فعالة لتجسيد الرقابة البرلمانية في حال استخدامها بطريقة مدروسة، وتعاون مع مؤسسات الرقابة الدستورية الأخرى.⁸⁰

3.2.2.3- الرقابة البرلمانية البعدية

تعتبر إعادة التوازن للعلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في المجال المالي والميزانياتي واسترجاع البرلمان لاختصاصاته الأصلية أحد أهم محاور إصلاح تسيير المالية العمومية على المستوى العالمي، في هذا الإطار جاء القانون العضوي الجديد لتحديث آليات الرقابة البرلمانية البعدية الموصوفة بكونها غير فعالة، وشكلية نحو رقابة أكثر فعالية بتوفير آليات منها على وجه الخصوص إعادة المكانة المستحقة للقانون المتضمن تسوية الميزانية، وتقييم السياسات العامة.

-إعادة الاعتبار للقانون المتضمن تسوية الميزانية

يعد قانون تسوية الميزانية "وسيلة رقابية فعالة تمنح للبرلمان إمكانية مراقبة طرق الإنفاق من خلال تحليل وتقييم النتائج التي تم تحقيقها، وهذا من شأنه تسهيل مناقشة قانون المالية للسنة المقبلة، كما يعتبر أداة محاسبية لمراقبة الأداء عن طريق القيام بفحص ودراسة رخص البيانات المالية، لهذا فهو يسمى بقانون الحسابات (loi des comptes) لأنه يستهدف التحقق من مدى صحة الحسابات ومطابقة عملية التنفيذ للاعتمادات المالية المرخص بها، وبالتالي مراقبة مدى تحقيق التوازن المالي وكشف النقائص والثغرات"⁸¹، وقد عبر أحد النواب بالجلس الشعبي الوطني عن أهمية القانون المتضمن تسوية الميزانية بقوله "إن وثيقة ضبط الميزانية تعد بمثابة تقييم لنتائج الميزانية، وإرساء قواعد معرفة كيفية تسيير الأموال العمومية، وكيفية تنفيذ الميزانية فعلياً بالأرقام الحقيقية التي تم تسجيلها في الإيراد والإنفاق"⁸².

يكتسي القانون المتضمن تسوية الميزانية طابع قانون المالية⁸³، ويشكل تقديمه لحظة حقيقة الميزانية وفرصة لمساءلة البرلمان للحكومة، يجد أساسه الدستوري في نص المادة 156 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁸⁴، ولقد جاء القانون العضوي 15/18 في سياق التطابق مع هذا النص الدستوري وتكريس المبدأ الذي سعى الإصلاح الميزانياتي لتجسيده إذ يمكن ملاحظة ما يلي:

- من ناحية الشكل، يخصص له القانون 15/18 كل الباب الخامس تحت "القانون المتضمن تسوية الميزانية" ويتألف مما لا يقل عن ثلاث مواد توفر العديد من الابتكارات مقارنة بالنظام القانوني السابق.

ينص القانون 15/18 على إدخال تحديث على المستوى الدلالي من جهة أنه يحتفظ بمفهوم القانون المتضمن تسوية الميزانية بدلاً من مفهوم قانون تسوية الميزانية وهذا من أجل التطابق مع نص المادة 179 من التعديل الدستوري 2016، والمادة 156 من التعديل الدستوري 2020 المستخدمة لمفهوم قانون يتضمن تسوية الميزانية.

يعاين القانون المتضمن تسوية الميزانية ويضبط المبلغ النهائي للإيرادات المقبوضة والنفقات المنفذة كما يقدم حساباً للسنة المالية يتضمن:

- يقدم الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الصافي بين إيرادات ونفقات ميزانية الدولة.

- الأرباح والخسائر المسجلة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة.

- الأرباح والخسائر التي قد تترتب على تسيير عمليات الخزينة.

كما يضبط المبلغ النهائي لموارد وأعباء الخزينة المساهمة في تحقيق التوازن المالي للسنة الموافقة في جدول تمويل، ويصادق على حساب نتائج السنة المالية المعد على أساس الموارد والأعباء المسجلة حسب الشروط المحددة في القانون العضوي، كما يخصص في الحصيلة نتيجة محاسبة السنة المالية، ويصادق على الحصيلة بعد هذا التخصيص وكذا ملحقاتها.

بالإضافة إلى ذلك، قد يتضمن قانون تنظيم الميزانية من الآن فصاعدا جميع الأحكام المتعلقة بإعلام ورقابة البرلمان لتسيير مالية الدولة، وكذا محاسبة الدولة ونظام المسؤولية المالية لأعوان المصالح العمومية⁸⁵.

في سياق تجسيد منطق التسيير المتمحور حول النتائج يرفق القانون المتضمن تسوية الميزانية بملاحق تفسيرية تتعلق بنتائج العمليات الميزانية وعمليات الخزينة، وحسابا عاما للدولة، وتقريرًا وزاريا للمردودية يوضح مدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي يتم قياسها وتتبعها عبر مؤشرات الأداء المرتبطة بها، والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوق المعينة خلال عملية تنفيذ الميزانية⁸⁶.

سيكون قانون المالية لسنة 2023 أول قانون يُحضر وفقا لأحكام هذا القانون العضوي، ويحضر القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2023 وفقا لأحكام هذا القانون العضوي⁸⁷، كما سيتم تحضير ومناقشة القوانين المتضمنة تسوية الميزانية المتعلقة بالسنوات 2023 و 2024 و 2025 ويصادق عليها بالرجوع إلى السنة المالية-2 على أن يتم تحضير ومناقشة القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2026 بالرجوع إلى السنة المالية-1⁸⁸.

يشكل إلزام الحكومة بتقديم القانون المتضمن تسوية الميزانية في الآجال المحددة، وهي السنة التي تلي تنفيذ السنة المالية المرتبطة بها أداة تسمح للبرلمان بالوقوف وفق المعطيات الراهنة على مدى فعالية الرقابة البرلمانية، وكذا مدى التزام الحكومة فعليا بتجسيد الرخصة البرلمانية⁸⁹.

- نحو برلمان مقيم للسياسيات العمومية

أصبحت عملية تقييم السياسيات العمومية موضوعا يلقي اهتماما في ظل التوجهات الجديدة لدور الدولة في تسيير الشأن العام خاصة مع تنامي المقاربة التشاركية، والتوجه نحو تبني مفهوم التسيير المتمحور حول النتائج، تشير السياسيات العمومية اختصارا إلى كل "ما" تفعله الحكومة أو لا تفعله⁹⁰ وتعود بداية ظهوره في الولايات المتحدة نتيجة حاجتها إلى تبرير صرفها المال العام وإعطاء شرعية للفعل العمومي من خلال مساهمته في رسم سياسات عمومية تتسم بالفعالية خاصة في ظل شح الموارد⁹¹.

أبدت الجزائر اهتماما متأخرا بموضوع تقييم السياسيات العامة، ويظهر هذا بإنشاء العديد من الأجهزة والهيئات المعنية بتقييم السياسيات العامة، والساعية لإضفاء الطابع المؤسسي على مختلف الممارسات التقييمية⁹² تماشيا مع سياق التحول نحو تسيير عمومي جديد يتبنى مفاهيم الفعالية والأداء ويركز على تحقيق النتائج⁹³.

يعكس هذا الاهتمام مجال تقييم السياسيات العمومية وتنوع الهيئات المعنية به تأثيره في تحقيق الفعالية في التسيير العمومي بوجه عام والمالي على وجه الخصوص، في هذا الإطار يعد البرلمان أحد أهم الفاعلين في مختلف السياسيات التقييمية بالنظر لتنوع الصلاحيات والمهام الموكلة له فيما يتعلق بتقييم السياسيات العمومية⁹⁴، والتي يشكل الدور الرقابي أهمها، وتعتبر الجزائر من الدول المهتمة حديثا بموضوع تقييم السياسيات العمومية لكونها ترتبط بإشكالية الرقابة على المالية العمومية للدولة، حيث يشكل البرلمان أحد الفاعلين في مجالها على اعتبار أن تقييم السياسيات العمومية يتتبع البرامج والمخططات الحكومية من شأنه تعزيز سلطات البرلمان في المجال المالي، وذلك بغية ترشيد الإنفاق العمومي وتقويم السياسيات العمومية.

بممارسة البرلمان جزء مهم من دوره في السياسات العامة عبر التشريع والرقابة، ومطالب بالمشاركة في تحديد الاختيارات المرتبطة بالسياسات العامة ثم القيام برقابتها وتقييمها، وفي ظل تبني المشرع للقانون 15/18 القائم على نهج قوامه التسيير المتمحور حول النتائج سيكون لزاما على البرلمان أن ينتقل من فعل الرقابة الكلاسيكية على السياسات العامة إلى تقييمها، "إن تجسيد السياسات العمومية يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج انطلاقا من أهداف واضحة ومحددة، وفقا لغاية المصلحة العامة والتي تكون موضع تقييم"⁹⁵.

يعبر القانون العضوي 15/18 عن هذا التوجه باعتماده لآلية جديدة لتخصيص الاعتمادات المالية وهي البرنامج الذي يقسم إلى برامج وأنشطة فرعية مصحوبة بأهداف ومؤشرات، فإن قانون المالية الجديد سيجعل الفعل العمومي قابلاً للتقييم⁹⁶.

تدعم أنظمة الميزانية القائمة على النتائج إضفاء الطابع المؤسسي على أنظمة التقييم وانتشارها وهو ما يذهب إليه "Jean-Pierre CAMBY" بقوله "إنه ليس فقط الترخيص أو الإذن بالإنفاق وبالتالي الرقابة عليه، إنما مسألة تحديد الوسائل مقارنة بأولويات الفعل العمومي، وبالتالي تقييمها"⁹⁷.

جسد المشرع هذا النهج باعتماده للبرنامج وأقسامه الفرعية التي تسهم في تنفيذ سياسة عامة محددة كوحدة تخصيص للاعتمادات المالية، وعليه يصبح قانون المالية الأساس المتميز لتقييم السياسات العامة، يتم التعبير عن هذا التقييم عن طريق التقرير الوزاري للمردودية الذي سيتم إرفاقه سنوياً بمشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية⁹⁸.

يهدف تقييم السياسات العمومية لإعطاء قيمة لمخرجات السياسة (النتائج) موضوع التقييم (البرنامج)، وتأطيره بمنهجيات دقيقة، حيث تستند مصداقيته على عدد وافر من المعايير المرتبطة بمؤشرات موثوقة، وفي هذا حرص المشرع على أن تقييم البرامج سيتم من خلال تقييم التقارير الوزارية للمردودية، ومدى بلوغها الأهداف المتوقعة عبر قياسها وتبناها من خلال مؤشرات الأداء⁹⁹.

4. خاتمة:

حاول المشرع الجزائري باستصداره للقانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية مواكبة التطورات الحاصلة في مجال تسيير المالية العمومية من جهة، وتجاوز الاختلالات التي عرفها الإطار الناظم لها في القانون الإطار 17/148، وسعى لتكييفه مع مقتضيات الدستورية بإضفاء طابع القانون العضوي من الناحية القانونية، ولكنه يهدف لإحداث تحول عميق في عملية تنفيذ قانون المالية ورقابته عبر إصلاح إطار تسيير المالية العمومية بتوجيهه نحو البحث عن الفعالية والنتائج، وتقوية المعلومات المقدمة للبرلمان لتعزيز رقابته، كما عمل على إدماج عناصر المرونة في تسيير الميزانياتي التي تمنح المسيرين المسؤولين عن البرامج حرية أكبر في تسيير الاعتمادات، لكنها في المقابل تمكن البرلمان من الآليات لتتبع ذلك خاصة منها ما تعلق بضرورة احترام الرخصة البرلمانية، وتقديم القانون المتضمن تسوية الميزانية باعتباره أداة تسمح للبرلمان بالوقوف وفق المعطيات الراهنة على مدى فعالية الرقابة البرلمانية، وكذا مدى التزام الحكومة فعليا بتجسيد الرخصة البرلمانية.

- سعى المشرع لتكريس المعنى الحقيقي للتخصيص المالي بمنح صلاحيات مالية جديدة للبرلمان في مرحلة تنفيذ قانون المالية بالنص على إخضاع مراسيم التسبيق للموافقة البرلمانية، وتقديم الوزير المكلف بالمالية عرضا للبرلمان عن عمليات التسوية خلال السنة المالية، كما كرس إبلاغه بالعمليات المتعلقة بنقل أو تحويل الاعتمادات خلال السنة.

- سيشكل البرنامج الآلية الجديدة لتخصيص الاعتمادات المالية والذي يقسم إلى برامج وأنشطة فرعية مصحوبة بأهداف ومؤشرات، وعليه فقانون المالية الجديد سيجعل الفعل العمومي قابلاً للتقييم.

- لتجسيد منطق التسيير المتمحور حول النتائج سيرفق القانون المتضمن تسوية الميزانية بملاحق تفسيرية، وحساب عام للدولة، وتقرير وزاري للمردودية يوضح مدى بلوغ الأهداف المتوقعة، لكن القدرة على تحليلها والاستفادة تصطدم بواقع طبيعة تكوين السلطة التشريعية ومدى استقلالها.

- لم يمنح القانون 15/18 أي صلاحيات جديدة للجان المالية للبرلمان، باستثناء إمكانية تشكيل بعثات استعلام يمكن أن تشمل مسائل المالية العمومية والميزانية.

- يسعى القانون 15/18 لإحداث تحول في مفهوم الرقابة من منطق مراقبة الانتظام إلى منطق تقييم أداء السياسات العامة التي تمنح السلطة التشريعية في إطار الميزنة على أساس الأداء صلاحيات أوسع فيما يتعلق بالرقابة على النشاط الحكومي، وتعزيز العلاقة بين البرلمان ومجلس المحاسبة نحو الاهتمام بتقييم فعالية وكفاءة العمل العمومي، الأمر الذي يتطلب لتعزيز وسائل عمل البرلمان وتقارياً مع مجلس المحاسبة، إذا لا تشير السوابق لوجود هذه الممارسات على أهميتها في تجسيد الدور الرقابي والتقييمي.

- لم يوفر القانون العضوي 15/18 آليات تمكن فعليا من تحقيق رقابة فعالة على تنفيذ قانون المالية وتسيير الاعتمادات المالية، وتسمح بتجسيد احترام الرخصة البرلمانية ما يكرس استمرار هيمنة واحتكار السلطة التنفيذية للمجال المالي والميزانياتي.

يشكل ما تم عرضه من مستجدات في القانون العضوي 15/18 طموحا للتحول نحو تجسيد منطق التسيير المتمحور حول النتائج والأداء، والرقابة الفعالة لتسيير الاعتمادات المالية، وسعيا لاحترام الرخصة البرلمانية، لكن المقدمات تشير لاستمرار هيمنة واحتكار السلطة التنفيذية فمشروع القانون العضوي ذاته كانت بمبادرة من السلطة التنفيذية والمصادقة تمت عليها في ظل هيئة برلمانية وصفت بالتابعة لها، والاستقلالية التي تعتبر عماد الوظيفة الرقابية وهران تجسيدها يتعلق بشرعية المناط بهم القيام بها، ثم بتمكنهم من استخدام الآليات الحديثة والاستفادة من التجارب في مجال تسيير المالية العمومية، والإصلاح لا يتأتى بمجرد إصدار النص القانوني الجيد فقط، ولكن يتعلق أيضا بشرعية وعلم من يطبقه ثم بضميره، وعليه فالرهان الحقيقي لحسن تسيير المال العام يتعلق أولا بالأمانة وثانيا بالعلم.

5 المراجع:

- المراجع باللغة العربية

- المؤلفات:

1- دنيدي يحيى، (2014)، المالية العمومية، الجزائر، دار الخلدونية للنشر والتوزيع.

2- يلس شاوش بشير، (2007)، المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، بن عكنون، الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية.

- الأطروحات:

1- رحمة زيوش (2011)، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر.

2- تسابت عبد الرحمان، (2016/2015)، تقييم السياسات العمومية في الجزائر "مقاربة قطاعية" أطروحة دكتوراه في الاقتصاد، تخصص اقتصاد وتسيير عمومي، جامعة مصطفى أسطوبولي -معسكر- الجزائر.

المقالات:

1- طرشي محمد، حيرش فايزة، (2018)، الرقابة على أداء الوحدات الحكومية في ظل عصنة نظام المحاسبة العمومية، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية،

المجلد 10، العدد 20، ص 3-16.

2- شوقي يعيش تمام، عزيزة شبري، (2016)، دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 4، العدد 2، ص 534-544.

3- براو محمد، (2014)، المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب: أية متطلبات في سياق المراقبة الديمقراطية للحكامة، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 37، ص 63-89.

4- بروسي رضوان، (غير منشورة)، الرقابة البرلمانية والحكامة المالية في الجزائر: جدلية تفعيل دور البرلمان في عملية الموازنة، ص 1-24 للتواصل مع الأستاذ / بروسي رضوان حساب الایمیل : Polis.2007@yahoo.fr

5- عزة عبد العزيز، (2017)، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، المجلد 14، العدد 1، ص 210-236.

6- بوعتروس دلال، دهان محمد، (2019)، مأسسة تقييم السياسات العمومية -دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 30، العدد 3، ص 134/144.

النصوص التشريعية:

1- دستور الجمهورية الجزائرية، الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1996 المعدل بتاريخ 10 أبريل 2002 بموجب القانون 03/02، والمعدل بتاريخ 15 نوفمبر 2008 بموجب القانون 19-08، المعدل بتاريخ 06 مارس 2016 بموجب القانون 01-16. ج ر ع 14 لسنة 2016، المعدل بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 2020/12/30، ج ر ع 82، الصادرة بتاريخ 2020/12/30.

2- القانون رقم 17/84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية، ج ر ع 28، المؤرخة في 1984/07/10 المعدل والمتمم

3- القانون العضوي رقم 15/18 المؤرخ في 2/09/2018 المتضمن قوانين المالية، ج ر ع 53 الصادرة بتاريخ 2018/09/02.

4- القانون العضوي 12/16، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ع 50، المؤرخة في 2016/08/25.

5- مرسوم رئاسي رقم 01-140 المؤرخ في 2001/06/06 المتضمن اتفاق القرض الموقع في 2001/04/18 بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل مشروع عصنة المنظومات الخاصة بالميزانية، ج ر ع 31. الصادرة بتاريخ 06 جوان 2001.

مواقع الانترنت:

1- المنظمة الدولية للأجهزة العليا لرقابة المالية العامة، إعلان ليما، الخطوط التوجيهية لرقابة الأموال العمومية، V-18

على الموقع الرسمي للمنظمة:

https://dev.intosai.org/fileadmin/downloads/about_us/Lima_BUCH_2013_EFDSA.pdf-تاريخ الاطلاع

2018/08/12.

-المراجع باللغة الأجنبية

-Thèses :

1- Cerurfa Abdelhak, (2016), la réforme budgétaire en Algérie: à la recherche d'un modèle, thèse de doctorat en sciences juridiques, école doctorale de droit de la Sorbonne, paris 1, France.

-Article :

- Rapport

1- Seguin Philippe, (2009), les nouvelles fonctions de la cour des comptes en France, dans Michel bouvier (dir.), La Bonne Gouvernance Des Finances Publiques Dans Le Monde, Actes De L'Ive Université De Printemps De Finances Publiques, : L.G.D.J, Paris, France, p p 209-212.

- 1-Lambert A, Migaud D, (2006), « La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, Al épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme de la LOLF, Rapport au Gouvernement, Paris, France, p 1-79.
- 2- ESCLASSAN Marie-Christine, (2008), Un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers publiques à la nouvelle gestion publique, RFFP, N° 101, p p 20-37.
- 2- Rapport de fondafip, (2010) pour une conceptualisation du contrôle interne et de l'audit interne dans la gestion financière de l'état, le 9 décembre 2010, Paris, p1-43.
- 3- Flizot stephanie. (2007), Le contrôle des gestionnaires publics par les cours des comptes. Revue politiques et management public, vol.25, n° 4, pp141-156.
- 3- OCDE (2014), Panorama des administrations publiques 2013, Editions OCDE.pp1-210.
- 4- Banque mondiale, (2007), Une revue des dépenses publiques, volume1., rapport n° 36270.dz. PP1-162.
- 4- francois-roger cazala, (2009), structure et procédures pour le renforcement de la discipline et de la responsabilité financière, dans Michel bouvier (dir.), la bonne gouvernance des finances publiques dans le monde L.G.D.J, Paris, France, pp 33-54.
- 5- Jean-Pierre Camby, (2011), La commission des finances : du contrôle à l'évaluation, RFFP, n° 113, pp40-49.

6- الهوامش

- 1 القانون رقم 17/84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية، ج ر ع 28، المؤرخة في 10/07/1984 المعدل والمتمم.
- 2 سجل التقرير التمهيدي لمشروع القانون المتضمن القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية المعروض على المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 23 ماي 2018 انه جاء بناء على توصيات المؤسسات المالية الدولية وهو ما اعتبر النائب بالمجلس الشعبي الوطني "حمداوش ناصر" انتقاصا للنضالات الوطنية الداخلية ووضعها على الهامش. أنظر في هذا: الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الثامنة، دورة البرلمان العادية 2017_2018، الجلسة العلنية لمناقشة مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية بتاريخ 23 ماي 2018، الجزء الأول، عدد 74، ص 17.
- 3 دندني يحي، المالية العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 2014، الجزائر، ص 115.
- 4 تأخذ الجزائر على غرار عديد الدول الأخرى بمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي لعدة اعتبارات عددها وأورد الاستثناءات الواردة عليها " يلس شاوش بشير" للتفصيل أكثر أنظر: يلس شاوش بشير، المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، 2007، بن عكنون، الجزائر، ص 198-199.
- 5 مرسوم رئاسي رقم 01-140 المؤرخ في 06/06/2001 المتضمن اتفاق القرض الموقع في 18/04/2001 بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل مشروع عصرنة المنظومات الخاصة بالميزانية، ج ر ع، 31. الصادرة بتاريخ 06 جوان 2001.
- 6 القانون رقم 15/18 المؤرخ في 2/09/2018 المتضمن قوانين المالية، ج ر ع 53 الصادرة بتاريخ 02/09/2018.
- 7 رحمة زيوش، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص 158.
- 8 حسب نص المادة 27 من القانون 15/18.
- 9 حسب نص المادة 36 من القانون 15/18 والتي توجب التنفيذ قبل انقضاء الفترة التكميلية التي لا تتعدى مدتها تاريخ 31 جانفي من السنة الموالية لسنة تنفيذ الميزانية، ولا تعني هذه الفترة إلا التنفيذ المحاسبي للميزانية.
- 10 الذي يجب أن يتم بقرار مشترك يتخذه وزير القطاع المعني والوزير المكلف بالمالية قبل نهاية الفترة التكميلية أي 31 جانفي من السنة الموالية لسنة تنفيذ الميزانية وتضاف المبالغ التي تم نقلها إلى اعتمادات الدفع المفتوحة بموجب قانون المالية حسب نص المادة 36 الفقرة 02 من القانون 15/18.
- 11 تشير في هذا الصدد لمداخلات النواب بالمجلس الشعبي الوطني أثناء مناقشتهم لمشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية بتاريخ 23 ماي 2018 حيث جاء في مداخلة النائب عبد الغني ويشر "... أرى أنه من الضروري تحيين المادتين 27 و 31، حيث تحدد فيها حالات الاستعجال القصوى... وضرورة موافقة البرلمان على هذا الإجراء في حينه... لماذا نلجأ إلى الميزانية التصحيحية، مادام البرلمان لديه دورة برلمانية واحدة.."، وكذا مداخلة النائب "إسماعيل ميمون" .. بالنسبة للمادة 27 من مشروع هذا القانون اقترح أن يتم إعلام وموافقة لجنة المالية والميزانية قبل إصدار كمراسيم التسبيق كون هذه المراسيم ستحدث تغييرات في قانون المالية لسنة "... أنظر في هذا: الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق، ص ص 11-33.

¹²OCDE (2014), Panorama des administrations publiques 2013, Editions OCDE, p. 103.

¹³حسب نص المادة 39 من القانون 15/18 التي تنص "...يتم توقع وتقييم إيرادات الأموال المخصصة للمساهمات بموجب قانون المالية ..."

¹⁴تناولها في نص المادة 40 من القانون 15/18 وترك الشروط المحددة لها للتنظيم.

¹⁵حسب نص المادة 34 من القانون 15/18.

¹⁶حسب نص المادة 33 من القانون 15/18.

¹⁷وزارة المالية الجزائرية، المديرية العامة للميزانية، مشروع قانون عضوي يتعلق بقوانين المالية، عرض الأسباب، 2018، ص1.

¹⁸حسن نص المادة 26 من القانون 15/18.

¹⁹لم تختلف صياغة المادة 26 من القانون 15/18 عن سابقتها المادة 22 من القانون 17/84 سوى في إضافة حالة التجميد إلى إلغاء الاعتمادات وربطها بظهور حالة

خلل في التوازنات العامة.

²⁰بموجب نص المادة 14 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية والمرسوم التنفيذي رقم 313/91 المؤرخ في 1991/09/07 المحدد لإجراءات المحاسبة التي

يمسكها الآمران بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفية محتواها.

²¹أجمعت جل دول العام على الأخذ بمبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي لاعتبارات عدة واستنادا للنتائج التي يحققها من وراء توظيفه للمحافظة

على صحة وسلامة تنفيذ الميزانية العامة، للتفصيل أكثر حول أهداف مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي أنظر: رحمة زيوش، مرجع سابق، ص

ص163، 164.

²²حسب نص المادة 03 من القانون 15/18 التي تنص "يعد قانون المالية بالرجوع إلى تأطير وبرمجة الميزانية كما هو محدد في المادة 5 من هذا القانون ويساهم في تجسيد

السياسات العامة التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج، انطلاقا من أهداف واضحة ومحددة وفقا لغايات المصلحة العامة والتي تكون

موضوع تقييم."

²³حسب نص المادة 79 من القانون 15/18 توضع الاعتمادات المالية لفائدة مسيري البرامج.

²⁴حسب نص المادة 75 من القانون 15/18.

²⁵حسب نص المادة 87 من القانون 15/18.

²⁶حسب نص المادة 5 من القانون 15/18.

²⁷حسب نص المادة 11 من القانون 15/18.

²⁸حسب نص المادة 79 من القانون 15/18 تسمى هذه الفئة بمسيري البرامج المسؤولين.

²⁹Abdelhak Cerurfa la réforme budgétaire en Algérie : à la recherche d'un modèle, thèse de doctorat en sciences juridiques, école doctorale de droit de la Sorbonne, paris 1, 2016, p294.

³⁰Philippe seguin, les nouvelles fonctions de la cour des comptes en France, dans Michel bouvier (dir.), La Bonne Gouvernance Des Finances Publiques Dans Le Monde, Actes De L'Ive Université De Printemps De Finances Publiques, Paris : L.G.D.J,2009, p 211.

³¹وزارة المالية الجزائرية، المديرية العامة للميزانية، مرجع سابق، ص2.

³²Marie-Christine ESCLASSAN, Un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers publiques à la nouvelle gestion publique, RFFP, N° 101, Mars 2008, p. 32.

³³حدد المؤسس الدستوري آليات الرقابة بما في ذلك الرقابة على تسيير الأموال العمومية في المواد 155 إلى 162 وتناول مؤسسات الرقابة في الباب الرابع في التعديل

الدستوري لسنة 2020 وتقبلها المواد 152 و180 و192 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³⁴Abdelhak Cerurfa, op.cit., p383.

³⁵Marie-Christine ESCLASSAN, un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers publiques à la nouvelle gestion publique, op.cit., p 36.

³⁶محمد طرشي، حيرش فايزة، الرقابة على أداء الوحدات الحكومية في ظل عصرة نظام المحاسبة العمومية، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 20، جوان

2018، ص9.

³⁷حسب نص المادة 87 من القانون 15/18.

³⁸Rapport de fondafip, pour une conceptualisation du contrôle interne et de l'audit interne dans la gestion financière de l'état, le 9 décembre 2010, Paris, p20.

³⁹ تناولها المؤسس الدستوري في الباب الرابع المعنون بمؤسسات الرقابة في فصله الأول تحت مسمى المحكمة الدستورية في المادة 185 منه ونصت على " المحكمة الدستورية مؤسسة مستقلة مكلفة بضمان احترام الدستور. تضبط المحكمة الدستورية سير المؤسسات ونشاط السلطات العمومية. تحدد المحكمة الدستورية قواعد عملها"⁴⁰ وكان قبل هذا قد تم قد أقر التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 توسيع صلاحيات المجلس الدستوري لتشمل رقابة القوانين العضوية، رقابة إجبارية قبل إصدارها نص المادة 123 من التعديل الدستوري 1996 في فقرتها الأولى " ...إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية

-تنظيم السلطات العمومية وعملها،

-نظام الانتخابات،

-القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،

-القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي،

-القانون المتعلق بقوانين المالية،

-القانون المتعلق بالأمن الوطني،

⁴¹ حسب نص المادة 190 الفقرة 4 من التعديل الدستوري 2020.

⁴² حسب نص المادة 197 من التعديل الدستوري 2020.

⁴³ ونص المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴⁴ تعتبر القوانين العضوية في مرتبة أقل من الدستور وأعلى من القوانين التشريعية في النظام الفرنسي.

⁴⁵ رأي رقم 02/ر.ق.ع.م. د/18 المؤرخ في 2 أوت 2018 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية للدستور، ج ر ع 53، الصادرة بتاريخ 2 سبتمبر 2018.

⁴⁶ بالرجوع للموقع الرسمي للمجلس الدستوري الجزائري:

على الرابط <http://www.conseil-constitutionnel.dz/index.php/ar/2017-03-26-08-49-36/2017-04-16-->

10-46-10 تاريخ الاطلاع: 2018/06/24

⁴⁷ نص المادة 193 و195 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴⁸ نص المادة 190 التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴⁹ حسب نص المادة 195 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁵⁰ حسب نص المادة 199 من التعديل الدستوري 2020 وتقبلها المادة 192 من التعديل الدستوري 2016 ونص المادة 03 من الأمر رقم 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة.

⁵¹ نص المادة 2/192 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁵² نص المادة 55 من الأمر 10/02 المتعلق بمجلس المحاسبة.

⁵³ نص المادة 69 من الأمر 10/02 المتعلق بمجلس المحاسبة.

⁵⁴ نص المادة 74 من الأمر 10/02 المتعلق بمجلس المحاسبة.

⁵⁵ نص المادة 87 من الأمر 10/02 المتعلق بمجلس المحاسبة.

⁵⁶ نص المادة 06 الأمر 10/02 المتعلق بمجلس المحاسبة.

⁵⁷ Banque mondiale. Une revue des dépenses publiques, volume1.2007, rapport n° 36270.dz. p. 54.

⁵⁸ في ظل التعديل الدستوري لعام 1996 كان التقرير السنوي لمجلس المحاسبة يوجه حصرياً إلى رئيس الجمهورية، وفي ظل التعديل الدستوري في 6 مارس 2016 بموجب نص المادة 192 تم توسيع قائمة السلطات المعنية بتلقي التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لتشمل بالإضافة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول، لكن سيتم توجيه حصرياً لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، وتوكل مهمة نشر لرئيس مجلس المحاسبة حسب نص المادة 199 الفقرة 04.

⁵⁹ شوقي يعيش تمام، عزيزة شبري، دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والحريات، جامعة بسكرة، العدد الثاني، مارس 2016، ص ص 543-542.

⁶⁰ حسب نص المادة 88 من القانون 15/18 التي تلزم إرفاق مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية بتقرير لمجلس المحاسبة

⁶¹ Flizot stephanie. Le contrôle des gestionnaires publics par les cours des comptes. Revue politiques et management public, vol.25, n° 4, 2007, p150.

⁶² Ambert A, Migaud D, La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, Al épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme de la LOLF, Rapport au Gouvernement, october2006, p. 39.

⁶³ حسب نص المادة 88 من القانون 15/18.

⁶⁴ حسب نص المادة 02 من القانون 15/18.

⁶⁵ محمد براو، المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب: أية متطلبات في سياق المراقبة الديمقراطية للحكامة، في " المالية في المغرب العربي تحديات ورهانات المساءلة والشفافية تحت اشرف "حركات محمد"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 37، 2014، ص 65.

⁶⁶ تجدر الإشارة إلى أن الأمر 02/10 المتعلق بمجلس المحاسبة قد ألغى أحكام المادة 22 من للأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة التي كانت تتيح لرئيس المجموعة البرلمانية في المجموعة البرلمانية أن يعرض على مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاصه.

⁶⁷ francois-rogercazala, structure et procédures pour le renforcement de la discipline et de la responsabilité financière, dans Michel bouvier (dir.), la bonne gouvernance des finances publiques dans le monde, op.cit., p49.

⁶⁸ المنظمة الدولية للأجهزة العليا لرقابة المالية العامة، إعلان ليما، الخطوط التوجيهية لرقابة الأموال العمومية، V-18

على الموقع الرسمي للمنظمة:

الاطلاع https://dev.intosai.org/fileadmin/downloads/about_us/Lima_BUCH_2013_EFDSA.pdf تاريخ

2018/08/12

⁶⁹ التقرير السنوي لمجلس المحاسبة 2019، ج ر ع 75، الصادرة بتاريخ 4 ديسمبر 2019.

⁷⁰ رضوان بروسى، الرقابة البرلمانية والحكامة المالية في الجزائر: جدلية تفعيل دور البرلمان في عملية الموازنة، دراسة غير منشورة، ص 16.

⁷¹ نص المادة 22 من القانون 15/18.

⁷² حسب نص المادة 73 من القانون 15/18.

⁷³ نص المادة 39 من القانون 15/18.

⁷⁴ حسب نص المادة 9 من القانون 15/18.

⁷⁵ بيان السياسة العامة: طبقا لأحكام الدستور والقانون العضوي 16-12 فإنه يجب على الحكومة أن تقدم في نهاية كل سنة ابتداء من تاريخ المصادقة على مخطط عملها بيانا عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني يتضمن تقييما عاما لما تم تطبيقه، ويترب على بيان السياسة العامة إجراء مناقشة، ويمكن أن تختتم هذه المناقشة

بلائحة في حال عدم رضا البرلمان عن أداء الحكومة حسب نص المادة 51 من القانون العضوي 12/16، أو إيداع ملتمس رقابة يترتب عنه في حالة نجاحه سقوط الحكومة، وهو إجراء نص عليه التعديل الدستوري لسنة 2020 وفق أحكام المواد 161-162، والتعديل الدستوري لسنة 2016 وفق أحكام المواد 153-154-

155، ووضع له القانون العضوي 16-12 جملة من الضوابط في المواد من المادة 58 الى المادة 62، وتم تحديده كذلك في المادة 57 من القانون العضوي رقم 16-12 إضافة إلى ذلك أشار التعديل الدستوري 2020 المادة 111 منه في فقرته الأخيرة إلى أنه يمكن لرئيس الحكومة أو الوزير حسب الحالة أن تقدم بيانا عن السياسة

العامة أمام مجلس الأمة، وذات المسألة تناولتها المادة 98 من التعديل الدستوري 2016، الاستماع والاستجواب: طبقا للمادة 160 من التعديل الدستوري 2020 والمادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ويتحدد هذا الإجراء بأحكام المواد 66-67-68 من القانون العضوي 12/16، الأسئلة الشفوية والكتابية: طبقا

للمادة 158 من التعديل الدستوري 2020 والمادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وتتم إجراءاتها طبقا لأحكام المواد من المادة 69 إلى المادة 76 من القانون العضوي رقم 16-12، لجان التحقيق: طبقا للمادة 159 من التعديل الدستوري 2020 والمادة 180 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وتتم إجراءاتها

طبقا لأحكام المواد من المادة 77 إلى المادة 87 من القانون العضوي رقم 16-12.

⁷⁶ المادة 160 من الدستور الجزائري.

⁷⁷ عزة عبد العزيز، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، العدد 14، 2017، ص 215.

⁷⁸ حسب نص المادة 27 من القانون 15/18.

⁷⁹ حسب نص المادة 36 من القانون 15/18.

⁸⁰ حسب نص المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وتناولها التعديل الدستوري لسنة 2016 في نص المادة 134.

⁸¹ زيوش رحمة، مرجع سابق، ص-ص 32-33.

⁸² الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، العدد 162، بتاريخ 14 أكتوبر 1999، ص 23.

83 حسب نص المادة 156 من التعديل الدستوري 2020 فإن القانون المتضمن تسوية الميزانية يكتسي طابع قانون المالية بالإضافة إلى قانون المالية للسنة وقوانين المالية التصحيحية.

84 تنص المادة 156 من التعديل الدستوري 2020 على "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية. تختم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان". وهو ذاته النص الوارد في المادة 179 من التعديل الدستوري 2016.

85 وزيادة على ذلك يصادق على التعديلات المخلة بموجب مراسيم التسبيق على الاعتمادات المالية المفتوحة والمتعلقة بالسنة المعنية، كما يُعطي لكل برنامج الاعتمادات المالية الضرورية لتسوية حالة التجاوز الناتجة عن حال القوة القاهرة المبررة قانونا ويلغي غير المستعمل أو المنقول من هذه الاعتمادات المالية حسب نص المادة 86 من القانون 15/18.

86 حسب نص المادة 87 من القانون 15/18.

87 حسب نص المادة 89 من القانون 15/18.

88 حسب نص المادة 89 ف 4 من القانون 15/18.

89 شكل إلزام الحكومة بتقديم قانون نسوية الميزانية في فرنسا نتيجة كفاح طويل لتكريس رقابة فعالة للمال العام، وعكس تحولا جذريا في المجال المالي والميزانياتي لصالح تعزيز دور البرلمان في هذا الاختصاص، فأصبح قانون تسوية الميزانية وثيقة أساسية ترفق بتقرير الفعالية والنتائج المحققة بموجب القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية LOLF لسنة 2001 يعكس نص المادة 46 منه هذا التوجه.

90 عبد الرحمان تسابت، تقييم السياسات العمومية في الجزائر "مقاربة قطاعية" أطروحة دكتوراه في الاقتصاد، تخصص اقتصاد وتسيير عمومي، جامعة مصطفى اسطمبولي -معسكر-، 2015/2016، ص 299.

91 يتخذ تقييم السياسات العامة عدة أشكال استناد إلى الهيئة الموكّل لها القيام بهذه العملية وبالتالي فإن تقييم السياسات العامة يأخذ مفاهيم مختلفة ويدعو تنفيذه إلى عدة أشكال، فقد تشارك كيانات مختلفة في عملية تقييم السياسات العامة: الديوان الوطني للإحصاء، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي الوطني، ومجلس المحاسبة، والتفتيش على الوزارات، والمفتشية العامة للمالية والبرلمان أيضا.

92 دلال بوعتروس، محمد دهان، مأسسة تقييم السياسات العمومية -دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، مجلة العلوم الإنسانية، الجزائر، العدد 52 المجلد ب، 2019، ص 126.

93 من بين الهيئات المعنية بضمان تقييم السياسات العامة في الجزائر نجد مجلس المحاسبة الذي يعتبر أعلى هيئة عليا للرقابة على الأموال العامة، يعد تقريرها يتناول كل الملاحظات المترتبة عن عمله التقييمي ويرفقه بمجملة من التوصيات الاقتراحات الرامية لتحسين فعالية تسيير ورقابة الهيئات محل التقييم حسب نص المادة 72 من الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر ع 39 المؤرخة في 23 جويلية 1995 المعدل والمتمم في بموجب الأمر رقم 10-02 المؤرخ 26 أوت 2010، ج ر ع 50، الصادرة بتاريخ 1 سبتمبر 2010.

94 دلال بوعتروس، محمد دهان، مأسسة تقييم السياسات العمومية، مرجع سابق، ص 122.

95 حسب نص المادة 02 من القانون 15/18.

96 حسب نص المادة 6 من القانون 15/18 "يقر قانون المالية للسنة ويرخص لكل سنة مدنية، مجموع موارد الدولة وأعبائها الموجهة لإنجاز برامج الدولة طبقا للأهداف المحددة والنتائج المنتظرة التي تكون موضوع تقييم"

97 Jean-Pierre Camby, La commission des finances : du contrôle à l'évaluation, RFFP, n° 1 13, 2011 p. 47.

98 حسب نص المادة 87 من القانون 15/18 "... تقرير وزاري للمردودية يوضح 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."

99 حسب نص المادة 87 من القانون 15/18.