

حوكمة الانفاق العام في الجزائر: الواقع والتطلعات

Public Expenditure Governance in Algeria: Reality and Aspirations
Gouvernance des Dépenses Publiques en Algérie : Réalité et Aspirationsالطيب سايح¹*

تاريخ الإرسال: 2022/06/18 تاريخ القبول: 2022/09/27 تاريخ النشر: 2023/06/01

ملخص:

احتل موضوع حوكمة الانفاق العام مكانة بارزة لدى معظم دول العالم، واعتبرت الحل الأمثل للحد من التزايد المستمر للنفقات العمومية كنسبة من الناتج الداخلي الإجمالي، في ظل عدم قدرة اقتصاديات هذه الدول على زيادة عائداتها الضريبية أو مديونيتها لتمويل هذه النفقات المتنامية.

تسعى هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على مختلف الإجراءات والاصلاحات التي اتخذتها الجزائر، قصد تعزيز كفاءة الانفاق العام بما يحقق أكبر استفادة ممكنة من الموارد المتاحة. وإلقاء نظرة نقدية عليها في ضوء الارشادات الصادرة عن المنظمات الدولية والأديبات الاقتصادية المكرسة لحوكمة الانفاق العام وآلياتها.

خلصت الدراسة إلى أن حوكمة الانفاق العام بالجزائر لا تزال مرهونة بتفعيل القانون العضوي (18-15)، الذي حمل في طياته إجراءات تضمن تحقيق السياسات العمومية في بيئة تتم بالشفافية، النزاهة، الرقابة الفاعلة، والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة. إلا أن التحدي الكبير يبقى في طبيعة الاخفاقات التي قد تواجه عملية التطبيق والتجسيد على أرض الواقع بداية من سنة 2023.

الكلمات المفتاحية: إنفاق حكومي؛ حوكمة؛ الجزائر

Abstract :

The issue of public expenditure governance has occupied an important place in all countries, and has been considered the best way to curb the the growth of public expenditure as a percentage of GDP, in light of the inability of these countries' economies to increase their tax revenues or debts to finance these expenditures.

This study aims to highlight the actions undertaken by Algeria in this field, and to examine them critically, with regard to the of the directives of international organizations and the relevant economic literature.

The study concluded that the governance of public expenditure in Algeria is still subject to the execution of the Organic Law (18-15), which provides for measures to ensure the excution of public policies in an environment characterized by transparency, integrity, effective control, and optimal use of resources. However, the major challenge remains in the gaps that could arise in implementation from 2023.

Keywords: public expenditures; governance; algeria

Résumé :

La gouvernance des dépenses publiques était un thème majeur dans tous les pays, et était considérée comme la meilleure solution pour infléchir la croissance des dépenses publiques en proportion du PIB, face à l'incapacité de leurs économies à accroître leurs recettes fiscales ou leur endettement.

Cette étude vise à mettre en évidence les actions entreprises par l'Algérie dans ce domaine, et de les examiner de manière critique, au regard des directives des organisations internationales et de la littérature économique pertinente.

L'étude a conclu que la gouvernance des dépenses publiques en Algérie est toujours soumise à la mise en œuvre de la loi organique (18-15), qui prévoit des mesures garantissant l'exécution des politiques publiques dans un environnement caractérisé par la transparence, l'intégrité, un contrôle efficace, et l'utilisation optimale des ressources. Cependant, le défi majeur demeure dans les lacunes qui pourraient se présenter dans l'exécution à partir de 2023.

Mots clés : dépenses publiques ; gouvernance ; Algeria

مقدمة

يكتسي الإنفاق الحكومي أهمية بالغة لدى جميع دول العالم، لارتباطه المباشر بتلبية الحاجيات العامة للمواطنين وتحقيق المشاريع التنموية. إلا أن الأموال الضخمة التي ترصد بالميزانيات العامة للدول لتمويل هذه النفقات، وبشهادة العديد من المنظمات الدولية، على غرار منظمة الصحة العالمية (الإنفاق العام على قطاع الصحة) ومنظمة اليونسيف (الإنفاق العام على قطاع التعليم)، لا تعني بالضرورة تحقيق نتائج نوعية أفضل. كما أن الارتفاع المطرد الذي يشهده الإنفاق العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصاديات المعاصرة، والمقرون بعدم المقدرة على زيادة العائدات الضريبية أو المديونية لتمويل نفقات أعلى، دفع أغلبية الدول في مختلف أنحاء العالم إلى اعتماد جملة من الإصلاحات قصد تبني إدارة فعّالة للمال العام، يُمكن من خلالها الرفع من كفاءة الإنفاق العام وزيادة مردوديته.

تعتبر الجزائر من أكثر هذه الدول حاجة إلى هذه الإصلاحات بسبب التراجع المستمر لعائداتها منذ سنة 2014، نتيجة تراجع أسعار النفط -المورد الرئيس للبلاد- التي انخفضت إلى سعر قياسي وصل إلى 16-17 دولار للبرميل في أبريل 2020، الأمر الذي دفع بالدولة إلى اتخاذ تدابير صارمة تمثلت في الحد من النفقات العامة والتخلي عن العديد من المشاريع الاقتصادية الاجتماعية المبرمجة، ومراكمة الدين الداخلي بتمويل من البنك المركزي. ومن جهة أخرى نجد التسيير الإداري المحض الذي لا تزال تخضع له القطاعات الحكومية بمختلف مؤسساتها إلى غاية يومنا هذا، والذي أدى إلى هدر وتبذير كبيرين في الأموال العامة، نتيجة غياب مبادئ التسيير المبني على النجاعة وتحقيق الأهداف.

اشكالية الدراسة:

باشرت الجزائر شأنها شأن باقي دول العالم الأخرى، جملة من الإصلاحات والتدابير الرامية إلى تحوّل القطاعات الحكومية بمختلف مؤسساتها، للعمل وفقا لمبادئ وآليات حكومة الميزانية العامة، والتي يُمكن من خلال تطبيقها الوصول إلى إدارة رشيدة تقلل وتكشف مخاطر الفساد وهدر المال العام في عمليات الميزانية بما تحتويه من إعداد وإقرار وتنفيذ ورقابة، باعتبارها (الميزانية) الخطة المالية التي تحدد كيفية استخدام الحكومات للأموال العامة. وعلى هذا الأساس يمكن تلخيص إشكالية الدراسة في التساؤلات التالية:

- كيف تسهم الحوكمة في تحقيق كفاءة الإنفاق العمومي ومصداقية الدولة؟
- ما هي الآليات المرافقة لذلك؟ وإلى أين وصلت الدولة الجزائرية في تطبيقها بكل مضامينها؟

أهمية الدراسة:

تكتسي الدراسة أهميتها مما يلي:

- الأهمية المتزايدة لمصطلح حوكمة الانفاق العام على الساحة الدولية والوطنية، في الوقت الذي تتزايد فيه التزامات الدول نحو خدمة البعد الاجتماعي للمواطن وتمويل المشاريع التنموية؛
- تعثر وتأخر العديد من المشاريع التنموية بالجزائر الممولة من الميزانية العمومية، والحاجة الماسة إلى تجنب هدر المال العام في الميزانية العمومية؛
- أهمية تخفيف منابع الفساد في عمليات الميزانية العمومية الذي يعد من أخطر المعوقات التي تعترض التنمية في أي بلد؛
- البحث يدخل ضمن إطار المساعي الاصلاحية للدولة الرامية إلى تعزيز إنتاجية القطاع العام والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، لضمان اشباع حاجات المجتمع المتنوعة والمتغيرة وتحقيق المنفعة العامة.

أهداف الدراسة:

انطلاق من إشكالية الموضوع، تهدف هذه الدراسة إلى:

- إزالة الغموض عن مفهوم حوكمة الانفاق العام كأسلوب إداري فعال يكشف عن مخاطر الفساد، ويحافظ على معايير عالية من النزاهة في استخدام الأموال العامة؛
- بلورة آليات تفعيل الشفافية والنزاهة والمشاركة في قرارات الموازنة العامة للدولة، بما يحقق الكفاءة والفعالية للأموال المنفقة من أجل تحقيق التنمية؛
- تسليط الضوء على الإصلاحات التي باشرتها الجزائر في إدارة الأموال العمومية وتكريس مبدأ التسيير المبني على النجاعة وتحقيق الأهداف، بالنظر إلى المستجدات التي جاء بها القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018، والذي سيدخل حيز التنفيذ سنة 2023؛
- تقديم بعض المقترحات الرامية إلى تحقيق تطابق أفضل بين النفقات والنتائج، وتطوير سياسات عامة أكثر استجابة وتأثيرا وإنصافا للمواطنين.

منهجية الدراسة:

اعتمدنا في هذه الدراسة بشكل أساسي على المنهج الوصفي والتحليلي، الذي يتماشى مع تحليل الأدبيات الاقتصادية المكرسة لحوكمة الانفاق العام وآلياتها، إلى جانب قراءة وتحليل مضامين المواد القانونية واللوائح التنظيمية المتعلقة بالإجراءات الاصلاحية التي اتخذتها الجزائر في هذا الموضوع. وسعيًا منا للإجابة على الإشكالية المطروحة وتحقيقًا للأهداف المرجوة من البحث، تمت معالجة الموضوع وفق عناصر متكاملة فيما بينها، تنطلق بتناول مفهوم حوكمة الانفاق العام وبيان آلياته. ثم ابراز الحاجة الملحة لحوكمة الانفاق العام بالجزائر في ظل تفشي مظاهر الفساد من جهة، وشح الموارد المالية من جهة أخرى. لنهني الدراسة بتشخيص واقع الاصلاحات التي باشرتها الجزائر لتحقيق الهدف النهائي المتمثل في تحقيق الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة وضمان اشباع حاجات المجتمع المتغيرة، ومن ثم تقديم بعض المقترحات المبنية على مفهوم الحوكمة وتعزيز كفاءة الانفاق العام.

1- حوكمة الانفاق العام : الختوى والآليات

قبل التطرق إلى مضمون حوكمة الانفاق العام، لا بد من الوقوف على مفهوم كل من الحوكمة والإنفاق العام وعلى قدر تعلق الأمر بموضوع الدراسة. فلفظ الحوكمة هو الترجمة للأصل الإنجليزي Governance. وقد وردت ترجمته بمصطلحات مختلفة مثل: الإدارة الرشيدة أو الخادمة، الحكم المؤسساتي، أسلوب ممارسة السلطة. إلا أن مجمع اللغة العربية أقر كلمة الحوكمة كترجمة لهذا المصطلح في أواخر عام 2002، وأصبحت مستخدمة منذ ذلك الوقت في معظم الكتابات (تهامي، 2012). وعلى الرغم من اختلاف المسميات فإنها في مجملها تركز على تفعيل مبدأ مشاركة الأفراد والمنظمات غير الحكومية في صنع السياسات العامة واتخاذ القرارات، وتوجيه أداء الحكومة نحو خدمات عامة ذات جودة عالية (البسام، 2016، صفحة 10).

يقدم البنك الدولي تعريفاً واسعاً لمصطلح الحوكمة، يربط من خلاله ممارسة السلطة مع السعي لتحقيق التنمية، على النحو التالي: هي الطريقة التي تُمارس السلطة من خلالها في تسيير الموارد الاقتصادية والاجتماعية في بلد ما قصد تحقيق التنمية (Worldbank, 2021). وبالتالي فإن فكرة الصالح العام هي صميم هذا التعريف. أما المفوضية الأوروبية فقد ركزت في تعريفها للحكومة على فكرة المشاركة والمساءلة، الانفتاح، السلوكيات كرائز أساسية لهذا المفهوم: الحوكمة هي مجموعة القواعد والسلوكيات التي تؤثر على ممارسة السلطات، لا سيما من حيث الانفتاح والمشاركة والمساءلة والفعالية والانسجام (Commission européenne, 2021). الأمم المتحدة (UN)، ومن خلال برنامجها الإنمائي (UNDP) قدمت تعريفاً، ركزت من خلاله على القواعد، القوانين والآليات العملية التي تحكم الحوكمة، مع الإشارة إلى منطق المشاركة والمساءلة: الحوكمة هي ممارسة للسلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون البلد على جميع المستويات. وهي تشمل الآليات والعمليات والمؤسسات التي يُعبر من خلالها المواطنون والجماعات عن مصالحهم، ويمارسون حقوقهم القانونية، ويُفون بالتزاماتهم، ويتعايشون مع اختلافاتهم (الدسوقي، 2019، صفحة 12).

في ضوء هذه التعاريف والمفاهيم يمكننا القول، أن الحوكمة هي أسلوب إداري يمكن من خلاله احترام مصالح أصحاب الحقوق، وهي شكل من أشكال إدارة علاقة المواطن بدولته ومؤسساتها الرسمية، تكمن وظيفتها الأساسية في:

- ضمان أن الأجهزة الحكومية ومؤسساتها تعمل للصالح العام؛
- الالتزام القوي بالنزاهة والقيم الاخلاقية وسيادة القانون في انجاز الأعمال؛
- الانفتاح والمشاركة الشاملة لأصحاب المصلحة.

أما مصطلح "الانفاق العام" فيشير إلى الأموال التي تصرف من قبل الدولة أو إحدى هيئاتها العامة (الوزارات، السلطات المحلية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري...) قصد إشباع الحاجات العامة للمجتمع وتحقيق المنفعة العامة. وهو بذلك يشمل مجموع الاستخدامات في ميزانية الدولة، الميزانيات الملحقية، والحسابات الخاصة للخزينة. حيث يشر مقدار الانفاق العام بالنسبة إلى الناتج المحلي الخام (PIB) إلى أهمية الدور الذي تلعبه الإدارات العمومية في النشاط الاقتصادي للبلد.

وبالتالي، حوكمة الانفاق العام، هي مفهوم يُعنى بمختلف الاجراءات والمبادرات التي تكفل تعزيز كفاءة الإنفاق العام ومصادقية الدولة. ونعني بكفاءة الانفاق الحكومي المصاريف التي تتحملها الحكومات لتحقيق مستوى أداء معين (الخريجي، 1442 هـ، صفحة 250). منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، حددت بعدد من أساسين لتحقيق كفاءة الانفاق الحكومي (l'OCDE, 2015, p. 58):

- توجيه الموارد العامة إلى الاستخدامات التي ينشأ عنها مزيج من المخرجات تتفق مع تفضيلات وأولويات أفراد المجتمع؛

- استخدام الموارد المتاحة وتوزيعها بما يحقق أكبر استفادة ممكنة منها، من حيث إشباع الحاجيات العمومية وتحقيق الرفاهية والازدهار للأفراد والمجتمع.

أما مصداقية الدولة، فيقصد بها مد جسور الثقة بين المواطن ومؤسسات الدولة، من خلال الالتزام بمعايير عالية من النزاهة والشفافية في استخدام المال العام، والحرص على مكافحة الفساد.

وكتيجة لذلك، تستوجب حوكمة الانفاق العام:

● المشاركة الفعالة لأصحاب المصلحة في قرارات الميزانية: ففي واقع الأمر، المواطنون ليسوا تابعين للحكومة، وإنما هم شركاء في الحكومة (Mustafa Kemal ÖKTEM, 2014, p. 1928)، وبالتالي لا بد من تعزيز مشاركة أصحاب المصلحة (المواطنين، منظمات المجتمع المدني، مؤسسات قطاع الأعمال) في إجراءات الميزانية، من خلال منحهم الفرصة للتعبير عن أولوياتهم المتعلقة بالميزانية، والتي تفضي في النهاية إلى تحسين قرارات الميزانية ومصداقية السياسات العامة.

● الشفافية: يركز هذا المفهوم على فكرة جعل الحقائق الأساسية للإنفاق العام مرئية ومفهومة بالنسبة للمواطنين ومنظمات المجتمع المدني (Heald, 2021, p. 37). فالإدارة غير الشفافة للأموال العامة يمكن أن ترزع الاستقرار وتؤدي إلى عدم الكفاءة والمساواة، كونها تشجع على الإنفاق غير المناسب والتبذير والفساد. لذلك ينبغي أن تكون المعلومات المتعلقة بميزانية الدولة متاحة علنا للجمهور في الوقت المناسب، وبلغة بسيطة وواضحة، إلى جانب شرح المصطلحات التقنية بشكل جيد؛

● المساءلة: تشير المساءلة إلى محاسبة كل موظف يعمل في إدارة شؤون العامة من أعلى هرم السلطة إلى قاعدته أمام المواطنين وأصحاب المصلحة الآخرين. تعرفها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية على أنها: واجب تقديم التقارير عن الطريقة التي يتم بها الاضطلاع بالمسؤوليات ومدى تحقيقهم للأهداف المقررة لوظائفهم.

● سيادة القانون: هو ما يُعبر عنه بالمساواة أمام القانون، فلا أحد يعلو عن القانون مهما كانت مكانته السياسية أو الاقتصادية، وهو عامل أساسي في تطبيق مبادئ الحوكمة السالفة الذكر (حسين، 2015، صفحة 190).

إن ترسيخ هذه المبادئ والركائز السالفة الذكر، يستوجب بدوره تبني آليات مرافقة تكون بمثابة الإطار الذي يشكل أرضية صلبة تبني عليها ممارسات إدارية سليمة يُمكن بموجبها ضمان تحقيق ترشيد أكبر لاستخدام المال العام، وزيادة الشفافية في عملية صنع القرارات. احتلت هذه الآليات باعتبارها كمحددات للأخذ بمبادئ حوكمة الإنفاق العام، حيزا كبيرا ضمن إصدارات وتقارير المنظمات الدولية، على غرار صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، بعد أن أدت أن الإشكالية لا تكمن في شح الموارد المالية بقدر ما تكمن في أسلوب تسيير هذه الموارد، بدليل أن هناك بلدان عرفت وفرة في الموارد المالية، وبلدان أخرى تحصلت على قروض كبيرة من مؤسسات القرض الدولية، لكنها لم تتمكن من بلوغ أهدافها التنموية. من بين أهم هذه الإصدارات نخص بالذكر:

- مدونة الممارسات الجيدة للشفافية المالية التي تمت مراجعتها في عامي 2007 و2014 (صندوق النقد الدولي، 1999، 2007، 2014)، والتي دعت إلى ضرورة التحديد الواضح للمهام والمسؤوليات داخل القطاع العام، نشر وشرح الإطار القانوني والتنظيمي لإدارة المالية العامة، استجابة إجراءات الميزانية لأهداف السياسة المالية والاقتصاد الكلي المحددة، ولوج

- المواطن إلى معلومات النشاط المالي للإدارات والمخاطر المالية الرئيسية، ضمان النزاهة (إبرام الصفقات العمومية، مصداقية المعلومة المحاسبية، اجراءات تدقيق واضحة، تقديم تقارير عن النزاهة المالية للحسابات للسلطة التشريعية...)
- إرشادات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OCDE, 2002) لتعزيز شفافية الميزانية، التي عاجلت تقارير الميزانية الرئيسية التي ينبغي أن تقدمها الحكومات ومحتواها العام، المعلومات المحددة التي يجب توفيرها في هذه التقارير، الممارسات التي تكفل جودة التقارير وسلامتها؛
- كتيب شفافية المالية العامة، والذي يقدم مجموعة من المبادئ والممارسات لتعزيز الشفافية الجبائية والموازنتية (FMI, 2001, 2007)؛

وبالاستناد إلى هذه المعايير والارشادات، يمكن تلخيص أهم الآليات التي تم تبنيها على نطاق واسع في جميع أنحاء العالم، في المصطلحات الأساسية التالية:

- **الميزانية المفتوحة:** تُمثل الميزانية الخطط المالية التي تحدد كيفية استخدام الحكومات للأموال العامة، وبالتالي يكمن مصطلح الميزانية المفتوحة في فكرة الإفصاح الكامل عن معلومات الميزانية في الوقت المناسب وبطريقة ممنهجة. تُعرف من قبل الباحثين والمختصين على أنها إتاحة المعلومات للجمهور حول عمليات صنع القرار والمعاملات الحكومية، مؤكدين على أن المعلومات يجب أن تكون موثوقة، وتقدم في الوقت المناسب، ومفهومة وقابلة للمقارنة مع المستوى الدولي. تتيح هذه الخصائص مراقبة كيفية إدارة السلطة التنفيذية للأموال العامة، مما يسمح للمواطنين بتقييم الأداء المالي للحكومات بشكل صحيح وعلى نحو سليم، ورصد استراتيجيات الحكومة ونتائج قراراتها (Francesca Citro, 2021, p. 122). وعلى العموم يمكننا القول، أن مفهوم الميزانية المفتوحة يتجسد من خلال توفر ثلاثة خصائص أساسية (Bastida, 2009, p. 404):

- نشر بيانات الميزانية العامة للدولة، وكل ما يتعلق بها من معلومات مالية بطريقة دورية وفي وقت مناسب؛
- دور فعال للسلطة التشريعية من خلال فحص تقارير الموازنة، مناقشة سياسة الميزانية والتأثير عليها، ومحاسبة الحكومة؛
- دور فعال لمؤسسات المجتمع المدني في التأثير على سياسة الميزانية ومساءلة الحكومة، من خلال وسائل الاعلام والمنظمات غير الحكومية.

- **الميزانية الموجهة بالنتائج (الميزانية البرنامجية):** تركز الميزانية البرنامجية على النتائج المرغوبة من عملية تخصيص الموارد المالية من خلال توجه عملية صنع القرار نحو الأهداف الاستراتيجية العامة للحكومة، وربط الاعتمادات المالية المرصودة بأنشطة البرامج، مُشكلة بذلك أداة لمساءلة مؤسسات الدولة بخصوص إنتاج الخدمات وتقديمها من جهة، ومستويات المبالغ المنفقة من جهة أخرى (Srithongrung, 2009, p. 59). تُسير بمدى تحقيق الأهداف المنتظرة وليس بمدى صرف المبالغ النقدية المرصودة فقط. وعلى هذا الأساس تتم عملية طلب الاعتمادات المالية من قبل الدوائر وزارية وفقا للمراحل التالية (Clara Delavallade, 2007, p. 276):

- تحديد الأهداف ثم تحديد الوسائل؛
- إعداد برنامج للأنشطة على مدى ثلاث سنوات؛
- وضع ميزانية للبرامج وتخصيص الموارد حسب كل سنة؛

- تحديد مؤشرات متابعة النتائج.

- مدونات السلوك الوظيفي بالوظيفة العمومية: حيث تشكل أحد أهم الوسائل التي تعزز النزاهة التي تميز بين ما تفرضه أحكام القانون على الموظفين والتزامهم الأخلاقي الطوعي عند تعاملهم مع الزملاء أو المواطنين؛
- نظام حوافز يشجع على الأداء المتميز، ورفع التنافسية بين مؤسسات القطاع العام وبين الموظفين التابعين لنفس المؤسسة، لتحقيق الأفضل الذي يعود بمردود أفضل.

2- حوكمة الانفاق العام في الجزائر: الضرورة الحتمية

إن الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي يعيشها المواطن الجزائري في الوقت الراهن، جعلت من التزام الدولة الجزائرية بمنهجية حوكمة الانفاق العام ضرورة حتمية لا مفر منها، فمن جهة نجد قضايا الفساد الكبير والصغير التي تحفل بها المحاكم الجزائرية، لا سيما في مجال الصفقات العمومية المخالفة للمصلحة العامة (مشروع الطريق السيار، عقود شركة سوناطراك (-2010 2009)...)، وما لهذه الأخيرة من انعكاسات سلبية على الخزينة العمومية واستنزاف أموالها، بسبب ارتفاع تكلفة المشاريع وتردي جودتها، وبالتالي عدم القدرة على توفير الخدمات الأساسية للمجتمع. ومن جهة أخرى، نجد العوائق المالية التي تعاني منها الجزائر على مدى قرابة عقد من الزمن نتيجة انهيار أسعار النفط، المقرونة بضعف مردودية الانفاق بمختلف الهيئات العمومية التابعة للدولة، والجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري (الجامعات، المستشفيات...)، التي أثرت سلبا بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في علاقة الحكومة بالمواطن، وأحدثت نوعا من الاضطراب السياسي وأزمة ثقة لدى المواطن في مؤسسات الدولة. وعليه فإن النظام الحالي لقرارات الميزانية العام وإدارتها بحاجة إلى تغيير وتطوير.

2-1 تفشي الفساد: الظاهرة الضارة بمصالح المواطنين

تشير التقارير الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية بخصوص مدركات الفساد (transparency organisation, 2021)، إلى أن مستويات الفساد بالجزائر لا تزال تتراوح في مكانها على مدى السنوات العشر الأخيرة (2021/2012)، حيث لم تحرز الجزائر إلى غاية يومنا هذا أي تقدم ذا مدلولية بخصوص هذا المؤشر (IPC)، مسجلة معدلات عامة تتراوح بين 33 نقطة و36 نقطة من أصل 100 نقطة، وهي معدلات دون المتوسط العالمي البالغ 43 نقطة، وفقا للتقرير الصادر في سنة 2021. وهي بذلك بعيدة عن المعدلات المحققة من قبل بعض الدول العربية على غرار الإمارات العربية المتحدة (69 نقطة)، قطر (63 نقطة)، والمملكة العربية السعودية (53 نقطة). تدل هذه الوضعية صراحة على حدة الظاهرة التي طالت فضائحتها عدة قطاعات حيوية على غرار الأشغال العمومية، الصحة، المحروقات... أما بخصوص نظرة المواطن الجزائري إلى الفساد بشكل خاص، فقد أكدت نتائج دراسة مسحية أجرتها نفس المنظمة على عينة من 1200 مواطن في الجزائر، وبالشراكة مع مؤسسة "الباروميتر الأفريقي" سنة 2016، على أن المواطن الجزائري ينظر إلى الفساد على أنه واسع الانتشار بنسبة كبيرة، حيث يعتقد 34% من المستجوبين أن أغلبية أو جميع موظفي القطاع العمومي متورطون بالفساد، في حين قال 41% أن البعض منهم فقط فاسدون. كما يرى 69% من المستجوبين إن جهود الحكومة في مكافحة الفساد هي سيئة ولا ترتقي إلى المستوى المطلوب، وأن أكثر القطاعات فسادا حسب رأيهم هو قطاع الضرائب بنسبة 40% من المشاركين، ثم أعضاء البرلمان وأعضاء المجالس المحلية بنسبة 39%، يليهم مديرو المؤسسات العمومية (37%) فالرئيس ورئيس الوزراء (31%)، ثم القضاة وكتاب الضبط (28%). وبالتالي فإن حجم الظاهرة لا جدال فيه، ويشعر به المواطن على هذا النحو. وعليه فإن المضي قدما بإجراءات وتدابير حوكمة الانفاق العمومي، سيؤدي لا محالة

إلى تقليص هامش المناورة والسلطة التقديرية لدى متخذي القرار بخصوص عملية جمع الأموال العامة واستخداماتها، ومن ثم تسهيل عملية الرقابة عليها، والتخلص من مظاهر الانحراف والخلل التي تعيق تحقيق أهداف السياسات العامة للدولة بنجاح. فالارتباط قوى ومتبادل بين الفساد والحوكمة بصورة عامة، حيث تتفاقم مستويات الفساد عندما تغيب المرتكزات الأساسية للحوكمة، وتعجز الحكومات عن الالتزام بها وانفاذها.

2-2 ضعف مردودية الانفاق بالقطاعات الحكومية

إن المتتبع للبيانات الصادرة عن وزارة المالية، يجد أن النفقات العمومية الوطنية على مختلف القطاعات قد بلغت مستوى لا يمكن تجاوزه، فمنذ الأزمة النفطية (2014)، راح عجز الموازنة العامة للجزائر بين 13 الى 14 مليار دولار. ويتوقع مشروع قانون المالية لسنة 2022، عجز تاريخي للموازنة، من خلال فرق كبير بين الإيرادات (9858,4 مليار دينار) والنفقات (5683 مليار دينار) فاق الـ 4100 مليار دينار، وهو ما يعادل 31 مليار دولار، بعد الذي سُجل في قانون المالية التكميلي لسنة 2021، والذي فاق الـ 3300 مليار دينار أي ما يعادل الـ 20 مليار دولار. ولتغطية هذا العجز تبنت الدولة الجزائرية العديد من الخيارات الاقتصادية تراوحت بين الاقتراض المحلي، التغطية من احتياطي الصرف، والاتجاه إلى التمويل عن طريق طباعة النقود، مثل ما حدث بين سنتي 2017 و2018 عندما قام البنك المركزي بطباعة 60 مليار من العملة المحلية.

بالمقابل نجد أن مردودية هذه الأموال المنفقة بمختلف القطاعات وبالرغم من كل هذه الإجراءات تبقى ضعيفة، ولا ترتقي إلى اشباع احتياجات أفراد المجتمع من الخدمة العمومية وتحسين مستوى المعيشة. فإذا أخذنا على سبيل المثال قطاع الصحة، وهو من أكثر القطاعات التي تقدم خدمات حيوية تعتمد عليها بشكل خاص الفئات الهشة من المجتمع. نجد أن الجزائر قد أنفقت الكثير من الأموال على هذا القطاع الحيوي، وذلك من خلال موازنة شاملة جغرافية، تمول من طرف الدولة وصناديق التأمينات الاجتماعية بالإضافة إلى المساهمة الضعيفة للإيرادات الخاصة بالمستشفيات. فحسب قانون المالية لسنة 2020، أنفقت الجزائر ما لا يقل عن 560 مليار دينار على الصحة، وبزيادة قدرها 2.28% مقارنة بموازنة 2019. تقدر مشاركة الدولة بأكثر من 408 مليار دينار، وبذلك يحتل قطاع الصحة المرتبة الرابعة من حيث توزيع مخصصات الميزانية بعد وزارة الدفاع والتعليم والداخلية. تغطي هذه النفقات بطبيعة الحال الميزانيات التشغيلية لوزارة الصحة، وواردات الأدوية، والتأمين الاجتماعي والصحي، ورعاية المرضى المصابين بأمراض مزمنة، وبناء هياكل الصحة العامة. وعلى الصعيد الإقليمي والدولي، تخصص الجزائر 9.9% من ميزانيتها للصحة مقابل 6% في المغرب، 10.1% في تركيا، 14.2% في تونس، 15.3% في فرنسا، 18.4% في المملكة المتحدة. وبالتالي هي ليست بعيدة عن بعض الدول الناشئة مثل تركيا وتتفوق بكثير على الدول الأفريقية والعربية مثل المغرب.

في حين، كشف مؤشر الأمن الصحي العالمي لعام 2021، الصادر عن مركز Johns Hopkins للأمن الصحي، بالتعاون مع Economist Impact، وهو مؤشر يمكن الاسترشاد به في تقييم مدى التقدم الذي أحرزته أي دولة في إتمام المتطلبات المناسبة لأمن صحة السكان، عن مرتبة جده متأخرة للجزائر. حيث احتلت المرتبة 163 من أصل 195 دولة، محققة 26,2 نقطة، متراجعة بـ 0,6 درجة، ودون المتوسط الذي يبلغ 38,9 نقطة. وهي مرتبة متأخرة جدا، بالنظر إلى الإمكانيات والطاقات التي تزخر بها البلاد، مقارنة بنظيراتها من الدول العربية والإفريقية التي احتلت مراتب أحسن منها حسب لهذا المؤشر.

يقدم هذا مؤشر تقييما شاملا ومقارنة مرجعية للأمن الصحي الوطني، من خلال ست محاور أساسية هي: (Johns

Hopkins Center for Health Security, 2021)

- مؤشر الوقاية من الأمراض ومنع ظهورها الذي حصلت فيه الجزائر على 15,3 نقطة، متراجعة بـ 4,1 درجة؛
 - مؤشر الكشف المبكر عن الاوبئة والإبلاغ عنها الذي منحها 12,6 نقطة، متقدمة بـ 4,1 درجة؛
 - مؤشر سرعة التجاوب مع الأمراض والأوبئة الذي حصلت فيه الجزائر على 25,6 نقطة، متراجعة بـ 5,5 درجة؛
 - مؤشر المنظومة صحية الكافية والقوية الذي حققت فيه 15 نقطة، متقدمة بـ 2,4 درجة؛
 - مؤشر الالتزام بالمعايير الدولية الذي منحها 38,9 نقطة؛
 - مؤشر المخاطر الشاملة الذي حصلت فيه الجزائر على 49,7 نقطة، متراجعة بـ 2,3 درجة.
- علما بأن الجزائر قد حصل على تصنيف دون المتوسط في جميع هذه المؤشرات.

2-3 الممارسات الموازنية البعيدة عن منطق الأداء والبحث عن الفعالية الاقتصادية

- إن المطلع على الممارسات الموازنتين المعتمدة بمختلف الهيئات العمومية التابعة للدول، (الوزارة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري...)، يجدها لا تزال إلى غاية يومنا هذا تستند أساسا إلى:
- القانون رقم 17-84 المؤرخ 07 جويلية 1884 والمتعلق بقوانين المالية، والذي جاء بعد 18 سنة من المصادقة على القانون 320-65 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965؛
 - القانون رقم 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.
- إلى جانب مجموعة من المراسيم التنفيذية الرامية لتبيان إجراءات وكيفيات تطبيق وتنفيذ هذه النصوص التشريعية، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

- المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، المتعلق بتعيين واعتماد المحاسبين العموميين؛
 - المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، المحدد لشروط الاخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين، وإجراءات مراجعة باقي الحسابات؛
 - المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها؛
 - المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات؛
- تكرس هذه النصوص التنظيمية والتشريعية نمطا تسييريا يتنافى مع مقتضيات الإدارة الحديثة للموارد العامة القائمة على منطق تحسين الأداء والبحث عن الفعالية الاقتصادية، حيث تتميز بالقيود الإجرائية الكثيرة. وبالرغم من كونها تُخضع المسير العمومي لجهات رقابية متعددة، فإنها لا تحقق في نهاية المطاف الغاية الأساسية لحكومة المالية العامة المتمثلة في تعزيز كفاءة الإنفاق العام وزيادة مصداقية الدولة في صنع القرار وكشف مخاطر الفساد. فمبادئ المحاسبة العمومية التي تحكم وتنظم عمليات تحصيل الإيرادات ودفع النفقات العمومية (مبدأ الفصل بين الفرصة والتنظيم، مبدأ الفصل بين الآمرون بالدفع والمحاسبون العموميون، مبدأ عدم تخصيص الإيرادات لدفع النفقات)، التي كرسها القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، وإن كانت تحمي المال العام من الضياع والسرقة المباشرة، فهي لا تحميه من السرقة غير المباشرة كالرشوة، التبذير وسوء التصرف والاستعمال، كما أن نظام الرقابة المعمول به في الجزائر (مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية...) مقتصر عمله على مراقبة شرعية العمليات من الناحية القانونية فقط، أي معرفة مدى تطبيق القوانين واحترام المراسيم التنظيمية المعمول بها فقط، مما جعل مهمة المسير العمومي عبارة عن تنفيذ للتعليمات الإدارية دون مراعاة الأبعاد الاقتصادية.

طبيعة الميزانية العمومية باعتبارها ميزانية وسائل، بالإضافة إلى هيمنة مبدأ شرعية النفقة على حساب فعالية النفقة، دفعا بمدير المؤسسة العمومية، رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي...، باعتبارهم آمين بالصرف وأعوان مكلفين بتنفيذ ميزانية الدولة، إلى السعي وبقدر الإمكان نحو إنهاء العام دون أي فائض في الميزانية، حتى يتسنى لهم أن يطالبوا الجهات التمويلية باعتمادات مالية أكبر خلال العام المقبل، لكون هذا الفائض وفي حالة وجوده يعتبر بمثابة مؤشر عن سوء التسيير والتصرف من قبلهم، كما أنه سيؤثر سلبيا (بالنقصان) على حجم الموارد التي ستخصص في موازنتهم العام المقبل. ولتفادي ذلك يلتجأ البعض منهم إلى الزيادة وتيرة المشتريات في الأشهر الأخيرة من كل السنة، وفي بعض الأحيان إبرام صفقات تجارية تكون المؤسسة في غنى عنها.

كما أن شكل الموازنة ومضمونها الحالي والمعتمد بمختلف القطاعات والمؤسسات التابعة لها، يضع المسيرين العموميين أمام العديد من المشاكل التنظيمية، ففي بعض الحالات تكون موازنة غير كاملة أو عبارة أخرى نطاق العناوين التي تتضمنها قد لا يغطي كل أنواع المصاريف التي قد تكون الإدارات العمومية في حاجة إليها، بدليل المراسلات المتكررة للمديرية العامة للميزانية المتعلقة بتحين مدونة ميزانية تسيير المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري في بعض القطاعات (قطاع الصحة وقطاع التربية) . الأمر الذي يدفع بإدارة المؤسسة في بعض الأحيان إلى انتهاج طرق محاسبية ملتوية للحصول على ما يحتاجونه من مواد ومستلزمات لضمان استمرارية أداء مهامها وخدمة المواطن.

كما أن شكل الموازنة ومضمونها الحالي والمعتمد بمختلف القطاعات والمؤسسات التابعة لها، يضع المسيرين العموميين أمام العديد من المشاكل التنظيمية، ففي بعض الحالات تكون موازنة غير كاملة أو عبارة أخرى نطاق العناوين التي تتضمنها قد لا يغطي كل أنواع المصاريف التي قد تكون الإدارات العمومية في حاجة إليها، بدليل المراسلات المتكررة للمديرية العامة للميزانية المتعلقة بتحين مدونة ميزانية تسيير المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري في بعض القطاعات (قطاع الصحة وقطاع التربية) . الأمر الذي يدفع بإدارة المؤسسة في بعض الأحيان إلى انتهاج طرق محاسبية ملتوية للحصول على ما يحتاجونه من مواد ومستلزمات لضمان استمرارية أداء مهامها وخدمة المواطن.

علاوة عن هذا يمكن القول، إن مختلف السجلات والوثائق المحاسبية التي ينص المرسوم التنفيذي رقم 91-313 على مسكها من قبل المؤسسات العمومية والجماعات المحلية، والتي يمكن إنجازها في: الطلبات، سجل النفقات الموضح لعمليات الالتزام، التصفية وأمر الدفع، سجل الإيرادات الموضح لعمليات الإثبات، التصفية، وسندات التحصيل، سجل الجرد، سجل حركة المنقولات، الحسابات الإدارية والمالية... ، وإن كانت تمنح للجهات الرقابية الوسائل اللازمة لمراقبة تنفيذ الموازنة ومعرفة كل التفاصيل والجزئيات عن النفقات والإيرادات المسجلة بالموازنة، إلا أنها تبقى غير كافية من أجل تحليل أفضل وأحسن لعملية التسيير من حيث استغلال الامكانيات المتاحة وتوظيفها بطريقة عقلانية بهدف الوصول إلى أعلى كفاءة ممكنة. علاوة على كل هذه النقائص والسلبيات فإن المركزية العالية التي تتميز ببطء شديد في الإجراءات واتخاذ القرار، يضيف على التسيير الموازني بالهيئات العمومية التابعة للدولة الجزائرية نوع من الصلابة ويشكل عائقا أمام أي نوع من المبادرة واغتنام الفرص.

وبناء على ما سبق يمكننا القول، أن الإطار القانوني والتنظيمي المؤطر للممارسات الموازنة الحالية والمعتمدة بالجزائر إلى غاية يومنا هذا، أعطى للأمر بالصرف دور المنفق للاعتمادات المالية التي تخصص بالموازنة سنة عن سنة، حيث يمكن تشبيه هذه الاعتمادات بالأكواب المملوءة بالماء التي على الأمر بالصرف (المدير، المير، الوالي، الوزير...) شربها أو تشربها (أي إنفاقها)، فهي تستهلك دون أي أهداف أو سياسات عمومية تصبوا بمختلف القطاعات إلى بلوغها سنة بعد سنة.

3- إصلاحات إدارة الميزانية العمومية بالجزائر

إن التحدي الأساسي في إصلاحات إدارة الميزانية بالجزائر هو الانتقال بالدولة من ثقافة الوسائل إلى ثقافة النتائج، التي من المفروض أن تكون في صميم الإطار الجديد لنظام إدارة الميزانية، وبالتالي يجب ألا تقتصر مناقشات الميزانية في البرلمان حول الاعتمادات المالية وتبريراتها، وإنما أيضا حول استراتيجيات وأهداف السياسات العمومية، التي يرتبط عادة تنفيذها بضرورة تخصيص الموارد وتحديد الموازنة المناسبة لكل القطاع. وعلى هذا أساس، تم ادخال جملة من التعديلات والتغيرات على القوانين السارية المفعول حتى تكون هناك إجراءات وأظمة وسياسيات بالقطاعات الحكومية وهيئاتها القاعدية، تضمن تحقيق أهدافها بكفاءة وفعالية، في بيئة تتسم بالشفافية، النزاهة، الرقابة الفعالة، والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة. وتماشيا مع هذا الطرح، تم التصويت على القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية رقم 15-18 في عام 2018 من قبل البرلمان الجزائري، ليحل محل القانون رقم 84-17 المؤرخ 07 جويلية 1884، والذي بقي يحكم مالية الدولة إلى غاية يومنا هذا، بالرغم من كل النقائص السالفة الذكر التي تم تسجيلها على أرض الواقع. كما تم إعداد مشروع تمهيدي لقانون الصفقات العمومية من قبل مصالح وزارة مالية، يتماشى مع ما جاء به التعديل الدستوري الجديد لسنة 2020 الذي ينص على أن مجال القواعد العامة للصفقات العمومية هو من مجالات التشريع وليس التنظيم. وهذا لا يعني أن الجزائر لم تباشر إصلاحات من قبل، فالنصوص التنظيمية للصفقات العمومية -على سبيل المثال لا الحصر- قد عرفت عدة تعديلات في الجزائر، والتعديل الأخير كان سنة 2015، الذي سبقته عدة تعديلات كانت في 2002 و 2010، مما يدل على عدم وجود استقرار تنظيمي وتشريعي بالجزائر على مستوى النص.

3-1 القانون العضوي 15-18: المقاربة الجديدة في إدارة الميزانية العمومية

حيث وضع القانون العضوي 15-18 باعتباره دستورا ماليا للدولة، والذي ستدخل أحكامه الفنية حيز التنفيذ حسب المادة 89 منه بداية من السنة المالية 2023، مسألة الأداء الحكومي في صميم اهتماماته، واعتبره كشرط أساسي لترشيد القرارات المتعلقة بأعداد وتنفيذ الميزانية. كما ركز على ضرورة الالتزام بتحديد أهداف السياسة العمومية والنتائج المنتظرة لكل قطاع وفقا لغايات المصلحة العامة، وربطها بالوسائل اللازمة لتحقيق ذلك، وعلى هذا الأساس تضمن هذا القانون النقاط الأساسية التالية:

3-1-1 توزيع الاعتمادات حسب الأهداف والبرامج

الذي يعد من التغيرات العميقة التي أحدثها القانون العضوي 15-18، حيث نص على منح الاعتمادات المالية لمختلف الوزارات والمسؤولين عن المؤسسات العمومية بما يتفق مع حجم نشاط هذه الأخيرة والمقدرة على تحقيق النتائج المنتظرة (الأداء). وذلك وفق تنظيم هيكلي جديد محدد بالمادة 79 منه هي ميزانية البرنامج.

تترجم ميزانية البرامج الانتقال من ثقافة الوسائل، أين تقوم كل وزارة في كثير من الأحيان بتضخيم طلب الاعتمادات من أجل الحصول على الحد الأقصى من الموارد، إلى ثقافة النتائج التي يسود فيها منطق تجسيد السياسات العمومية انطلاقا من أهداف رئيسية واضحة ومحددة وفقا لغايات المصلحة العامة.

وعلى هذا الأساس، تشكل ميزانية البرنامج جوهر هذا الإصلاح من خلال تعديل عملية إعداد مشروع الميزانية الأولية للوزارات، وطلبات الحصول على الاعتمادات وفقا لأهداف دقيقة وقابلة للقياس يجب تحقيقها. وهو إجراء من المفروض إن يقلل من مساحة المناورة لعملية اتخاذ القرار المالي، وبالأخص تخصيص الاعتمادات المالية بطريقة جزافية أو تخصيصها لأغراض غير مشروعة. كما أن اعتماد مؤشرات النتائج المرتبطة بالتقارير الوزارية للمردودية التي تنص عليها المادة 87، سيجعل من الممكن

التحكم في فعالية الإنفاق، من خلال المتابعة المزدوجة لمؤشرات النتائج المنخفضة والنفقات المرتفعة، مع مراعاة موثوقية هذه المؤشرات والاستخدام السليم لها. وهي عملية ليست بالسهلة نظرا للخصائص المميزة لنشاط مؤسسات كل قطاع وزاري، وصعوبة قياس وتقييم مخرجاته. وبالتالي يصبح تبني نظام معلومات يوفر المعلومات المحاسبية اللازمة لقياس كفاءة النفقة بمختلف القطاعات ضرورة حتمية لا مفر منها، لنجاح الرقابة المالية على هذه القطاعات ومؤسساتها، وإرساء مبادئ نموذج قيادة جديد يحتل البعد الاقتصادي به أهمية كبيرة.

3-1-2 الرؤية متوسطة المدى للسياسة الميزانية

طبقا لأحكام القانون العضوي 15-18، تم تعديل عملية صياغة قانون المالية من خلال تبني مبدأ التسيير المتعدد السنوات للميزانية، حيث نصت المادة 05 منه على ما يلي: "يتم تأطير ميزانياتي متوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة، بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية، في بداية اجراء إعداد قوانين المالية. ويحدد للسنة المقبلة والسنتين الموالتين، تقديرات الإيرادات والنفقات ورصيد ميزانية الدولة وكذا مديونية الدولة، عند الاقتضاء. ويمكن مراجعة التأطير الميزانياتي المتوسط المدى خلال إعداد مشروع قانون المالية للسنة. يجب أن يندرج إعداد ميزانية الدولة والمصادقة عليها وتنفيذها ضمن هدف تغطية مالية دائمة تتماشى مع الإطار الميزانياتي المتوسط المدى".

ومن ثم فإن هذا التأطير الميزانياتي سيسمح بتقديم رؤية متوسطة الأجل المدى توفر الموارد المالية للدولة، ويُعزز استخدامها وفقا لأولويات القطاعات الوزارية والقيود الموازنانية. وبالتالي من الممكن أن يجرى تقدم ملموس نحو تبني منظور استراتيجي في تخصيص الاعتمادات المالية إلى الإدارات العمومية، بحيث تكون المحاور الاستراتيجية للإدارات العمومية منسجمة مع برنامج السياسة العامة للقطاع الوزاري التابعة له. وعلى هذا الأساس، يجب على كل دائرة وزارية وضع خطة أداء تشمل على:

- استراتيجية الوزارة والموارد المالية اللازمة لها على مدى 03 سنوات؛
- تقسيم الاستراتيجية إلى برامج؛
- تخصيص الاعتمادات للبرامج.

هذه البرامج يكون الهدف منها تحقيق السياسات العمومية أو السياسات القطاعية حسب كل قطاع، وتضم نفقات التسيير، نفقات المستخدمين، ونفقات التجهيز أو الاستثمار.

3-1-3 إدراج أصناف مختلفة من المحاسبة

حيث نصت المادة 65 من القانون العضوي 15-18 على:

- اعتماد مبدأ محاسبة الصندوق قصد تدوين كل تدفقات الإيرادات والنفقات، ومراقبة شرعية ونزاهة العمليات المأمور بدفعها، والتي يجب أن تعكس الوضعية المالية الحقيقية للمؤسسة العمومية؛
- مسك محاسبة عامة لجميع عمليات الدولة، قائمة على مبدأ معاينة الحقوق والواجبات؛
- اعتماد محاسبة تحليلية للتكاليف قصد السيطرة على تكاليف مختلف الأنشطة الملتمزم بها في إطار البر امج.

3-1-4 ترشيد اللجوء إلى حسابات التخصيص الخاص

تتضمن حسابات التخصيص الخاص العمليات الممولة بموارد خاصة. الهدف من انشائها هو السماح للمصالح العمومية المخصصة لها من تسيير مواردها بنوع من الحرية. والجدير بالذكر أن هذه المصالح المعنية بما غير منتجة لموارد كما هو الحال بالنسبة

للمصالح المعنية بالميزانيات الملحققة. تم اللجوء إلى هذه الحسابات في تنفيذ معظم المشاريع الضخمة التي تم تسجيلها في مخططات الإنعاش الاقتصادي، مثل مشروع الطريق السيار شرق غرب، مشاريع الاسكان بمختلف صيغها، مشاريع تطوير مناطق الهضاب والصحراء. الأمر الذي أدى إلى تضخم عددها حيث بلغ سنة 2014 إلى أكثر من 100 حساب تخصيص خاص. وهذا إن دل على الشيء وإنما يدل على أن هذه الحسابات تشكل أحد الإخفاقات الجوهرية التي تميز دعائم التمويل بالجزائر. وكنتيجة لذلك، كان تقليص عدد هذه الحسابات من التطورات الإيجابية التي أحدثها القانون العضوي 18-15، حيث نصت المادة 50 منه على ضرورة إيجاد صلة مباشرة بين الإيرادات المخصصة والنفقات المعنية، مما سيؤدي إلى حذف العديد منها. إلى جانب تأطير عملية فتح هذه الحسابات بحيث تكون موضوع برنامج عمل يعد من طرف الأمرين بالصرف المعنيين، يبرز لكل حساب الأهداف المرجوة وكذا آجال تحقيقها.

3-2 تعزيز الآليات الرامية لحماية المال العام: قانون الصفقات العمومية الجديد

حسب الدراسة التي أجرتها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OECD سنة 2021، تشكل الصفقات العمومية ولمدة عقد من الزمن ما لا يقل عن 50% من الميزانية العامة للدولة، وهو ما يعادل 20% من الناتج المحلي الاجمالي PIB. وهي مبالغ ضخمة من الناحية القيمة المالية والاقتصادية نظرا لارتباطها المباشر بتلبية الاحتياجات العامة للمواطنين في مختلف المجالات. وعلى هذا الأساس تم إيلاء اهتمام خاص بهذا المجال من طرف السلطات العمومية، حيث عرفت النصوص التنظيمية للصفقات العمومية عدت تعديلات في الجزائر، وآخر تعديل كان سنة 2015 (المرسوم الرئاسي 15 / 247).

وتجدر الإشارة إلى إن أهم ما يميز الإصلاحات التي باشرتها السلطات العمومية في هذا المجال هو تعزيز دور البرلمان (الرقابة الشعبية) من حيث الوظيفة التشريعية أو الرقابية، من خلال الرفع من اختصاص الصفقات العمومية من مستوى التنظيم الذي هو حاليا مؤطر بموجب المرسوم الرئاسي 15 / 247، إلى مستوى النص القانوني. حيث ينص الدستور في المادة 139 من خلال التعديل الدستوري لعام 2020 على أن القانون المتعلق بالقواعد العامة للصفقات العمومية هو من بين اختصاصات البرلمان، بعدما كانت في السابق متوفرة على رئيس الحكومة الذي يصدر فيها مراسيما تنفيذية. الأمر الذي يدل صراحة عن وجود نية خالصة لتعزيز مكانة الرقابة الشعبية (البرلمان) اتجاه الحكومة بخصوص ابرام الصفقات العمومية، وآثارها على الحياة الاقتصادية والاجتماعية للبلد.

يهدف هذا القانون الجديد والمتواجد حاليا على مستوى مصالح الأمانة العامة للحكومة من أجل الدراسة، إلى معالجة أهم أوجه القصور في التنظيم المعمول به حاليا في الجانب التنفيذي على مستوى الإدارات فيما يتعلق بلجان فتح وتقييم العروض ، إعلان طلب العروض وضمان أكبر عدد من المنافسين الذي تتوفر فيهم الشروط، قضية الإجراءات المكيفة التي لا تخضع للإجراءات الشكلية، الاستبدال التدريجي لصفقة العمومية بعدد من أوامر الشراء، يكون مبلغها أقل من السقف المالي لإبرام الصفقة العمومية والمحدد في المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 بـ 12000000 دج للأشغال واللوازم و 6000000 دج للدراسات والخدمات، ففي واقع الأمر لا يختلف اثنان على أن تضخيم الفواتير يكون أسهل باستخدام إجراءات أوامر الشراء بدلاً من استخدام إجراءات الصفقات، لجوء المصلحة المتعاقدة إلى التراضي كأسلوب استثنائي لإبرام الصفقة العمومية، انجاز المشاريع الاستثمارية التي لا تتوافق والاحتياجات الحقيقية للمواطنين (مسألة نضج المشاريع).

وغيرها من المنافذ الأخرى التي من الممكن أن تهدد شفافية ونزاهة إجراءات إبرام الصفقة العمومية، والاستغلال الأمثل للمورد المالية المتاحة. بدليل الفضائح التي تسجل على مستوى المشاريع المنجزة بسبب تأخر الإنجاز، وكلفتها المبالغ في تقديرها والأموال الطائلة التي رصدت لها، ناهيك عن عيوب الإنجاز التي تظهر مباشرة بعد تسليم المشروع.

من هذا المنطلق، تضمن هذا القانون منظومة من الإجراءات والآليات التي نوجز أهمها في:

- يوسع القانون أولاً نطاق الصفقات العمومية ليشمل الصفقات العمومية العادية، تفويض المرفق العام، وعقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، الأمر الذي سوف يسمح للدولة بالحصول على تمويلات جديدة خارج الميزانية العمومية لتحقيق مشاريع أكثر تلبية لاحتياجات المواطن؛
- تستمر لجان الصفقات العمومية في المصادقة على مشاريع دفاتر الشروط، وتقديم رأيا حول أي طعن يقدمه المتعهد، كما سيتم استحداث حسب مشروع هذا القانون الجديد:
- المجلس الوطني للصفقات العمومية، الذي يتولى مهمة الرد على طلبات الاستفسارات حول الصفقات العمومية، وتقديم المساعدة من خلال اقتراح مختلف التدابير التي من شأنها عقلنة وترشيد الصفقات العمومية؛
- المرصد المركزي للصفقات العمومية، الذي يعمل على ضمان احترام المبادئ المتعلقة بالصفقات العمومية وخاصة المتعلقة بالمنافسة الحرة في تقديم العروض: حرية الوصول إلى طلبات العروض، المساوات في معاملة المترشحين، الشفافية والنزاهة في نشر المعلومات وتوزيع الرسائل الاعلانية على نطاق واسع، ضمان أكبر عدد ممكن من العروض التي تسمح باختيار أفضلها.
- إخضاع عملية إبرام ملحق الصفقة العمومية إلى دراسة معمقة للسوق وإلى مراجعة للأسعار المنافسين، كونه قد يمس باحترام قواعد المنافسة، في حالة ما عمد المتعامل المتعاقد إلى عرض سعر منخفض لا يمكن أن يعرضه أي متعامل، على أمل تدارك ذلك على مستوى الملحق؛
- ربط تسجيل المشاريع الاستثمارية للدولة في الميزانية من أجل إنجازها بالنتائج الإيجابية لدراسة ملف النضج، التي تستند حسب المرسوم التنفيذي رقم 20-403 المؤرخ في 29 ديسمبر 2020 إلى:
- سياق ومبررات المشروع من خلال الأهداف أو السكان المستفيدين؛
- النتائج المنتظرة من المشروع وأثرها على الاقتصاد والسكان والبيئة؛
- التقييم المالي للمشروع من خلال التكاليف المباشرة وغير المباشرة والاعباء المتكررة؛
- رزمة التنفيذ ومتابعة التنفيذ مع الإشارة إلى المخاطر والصعوبات.
- تستمر المفتشية العامة للمالية في الرقابة اللاحقة على العمليات المالية والمحاسبية المتعلقة بمنح العقود. كما ينشئ القانون لجنة مراقبة للعقود التي تتم بالتراضي، وكم هي كثيرة بالجزائر حسب تقارير مجلس المحاسبة. كما يقترح أخيرا، إطار تنظيمي يجعل من الممكن معاينة عدم الامتثال للوائح العامة للصفقات العمومية.

خاتمة

تسعى السياسات العمومية لأي دولة في العالم إلى ضمان توفير الخدمات الأساسية للمجتمع في شتي المجالات (الأمن، الصحة، التعليم، النقل...) بجودة عالية وبطريقة عادلة، وبما يتناسب مع حاجات المواطنين ويحافظ على حقوقهم. الأمر الذي يستوجب التجنيد الدائم والمستمر للموارد المالية والبشرية الضرورية لتنفيذ هذه السياسات. وبما لا شك فيه فإن لأسلوب ممارسة

الإدارة وفقا للممارسات السليمة للأعمال، لا سيما تلك المتعلقة بتخصيص الموارد وتحديد الموازنة المناسبة لكل القطاع، واستخدامها بما يحقق أكبر استفادة ممكنة منها، دورا أساسيا في ضمان الوصول إلى النتائج المطلوبة وتحقيق أهداف السياسات العمومية بنجاح. يُطلق على هذه الممارسات السليمة في شقها المتعلق بترشيد الإنفاق العام وكيفية استخدام الحكومات للأموال العامة، مصطلح حوكمة الانفاق العام التي أصبحت اليوم مطلبا ملحا وضرورة حتمية، تنشدها كل دول العالم بما في ذلك الدول العربية، نظرا للتزايد المستمر للنفقات العمومية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، وعدم القدرة على مسايرة العائدات الضريبية أو المديونية لهذه الزيادة بشكل مطرد. وهو ما دفع بجميع دول العالم لا سيما منها السائرة في طريق النمو إلى تبني إصلاحات من المحتمل أن تحد من نمو الانفاق العام من جهة، وتحقق الرفاهية والازدهار لأفراد والمجتمع من جهة أخرى.

تُعنى هذه الإصلاحات بمختلف الاجراءات والمبادرات التي تكفل توجيه الموارد العامة إلى الاستخدامات التي تتفق مع تفضيلات أفراد المجتمع، المقرون بالاستغلال الأمثل للموارد المتاحة وتوزيعها بما يحقق أكبر إشباع للحاجيات العمومية، وهذا في بيئة تتسم بشفافية ونزاهة والرقابة الفاعلة. على هذا الأساس حرصت الجزائر شأنها شأن باقي الدول، بتطوير وتغيير البنية التشريعية والتنظيمية المؤطرة للممارسات الحالية كمنطلق أو قاعدة للخوض في غمار حوكمة الانفاق العام، وتعزيزها بأحكام وقواعد تكرس ممارسات جديدة تتماشى مع ركائز الشفافية، المشاركة، المساءلة، والاستغلال الأمثل للموارد المتاحة. وتماشيا مع هذا الطرح، تم التصويت على القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية رقم 18-15 في عام 2018 من قبل البرلمان الجزائري، ليحل محل القانون رقم 17-84 المؤرخ 07 جويلية 1884. كما تم التحضير لمشروع تمهيدي لقانون الصفقات العمومية من قبل مصالح وزارة مالية، يتماشى مع التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي ينص على أن مجال القواعد العامة للصفقات العمومية هو من مجالات التشريع وليس التنظيم.

جوهر هذه الإصلاحات يكمن في فكرة الانتقال بالدولة من ثقافة الوسائل إلى ثقافة النتائج، التي من المفروض أن تكون في صميم الإطار الجديد لإجراءات الميزانية العمومية، وبالتالي يجب ألا تقتصر المناقشات في البرلمان حول الاعتمادات المالية وتبريراتها، وإنما أيضا حول استراتيجيات وأهداف السياسات العمومية، التي يرتبط عادة تنفيذها بضرورة تخصيص الموارد وتحديد الموازنة المناسبة لكل القطاع. وعلى هذا الأساس تضمنت هذه الإصلاحات العديد من الإجراءات التدابير التي تتماشى وهذا الطرح نذكر منها:

- تشارك الدوائر الوزارية بنشاط في إجراءات إعداد الميزانية العمومية من خلال عرض استراتيجية الوزارة وضع مقترحاتهم بشأن الاعتمادات المخصصة لها على مدى ثلاث سنوات، على مستوى جميع دعائم التمويل: الميزانية العامة، الميزانيات الملحقية، والحسابات الخاصة للخزينة؛
- يتم تحديث خطة الميزانية كل عام على مدى ثلاث سنوات، مع الإبقاء على مبدأ سنوية الميزانية حيث تقرر وترخص كل سنة مقبل المجلس الشعبي الوطني؛
- تنظيم الميزانية العمومية على أساس ما يسمى بالبرنامج، حيث توضع على مستوى كل وزارة أو مؤسسة عمومية محفظة برامج، يكون الهدف منها هو تنفيذ سياسة عمومية محددة حسب كل قطاع؛
- يتضمن البرنامج أهداف تخدم المصلحة العامة، إلى جانب مؤشرات كمية لقياس النتائج المحققة، بعد أن كانت المساءلة مقتصره على احترام شرعية النفقة فقط؛
- يعين على رأس كل برنامج مسؤول يكلف بتحديد الأهداف والمؤشرات ومراقبة تنفيذ البرامج؛
-

- إلا أن التحدي الكبير يبقى مرهونا بطبيعة الاخفاقات التي قد تواجه عملية التطبيق والتجسيد على أرض الواقع بداية من سنة 2023، وفي هذا السياق نقتراح ما يلي:
- ضرورة توفير إطار موحد للمسيرين العموميين بخصوص المؤشرات المالية وغير المالية لازمة لتقييم أداء البرامج وأنشطة المؤسسات العمومية على اختلاف القطاعات الوزارية التابعة لها (صحة، تعليم، تعليم عالي...)
 - نشر المعلومات المتعلقة بهذه المؤشرات بطريقة دورية، بما يسمح للمواطنين بتقييم الأداء المالي للحكومات بشكل صحيح وعلى نحو سليم، ورصد استراتيجيات الحكومة ونتائج قراراتها؛
 - ضرورة إعادة تصميم المخطط المحاسبي للدولة تماشيا ومقومات ميزانية البرامج؛ وتبني نظام معلومات يوفر المعلومات المحاسبية اللازمة لقياس كفاءة النفقة بمختلف القطاعات، ويعزز الرقابة المالية على هذه القطاعات ومؤسساتها؛
 - خلق مناخا اجتماعيا مناسباً، يشجع على ضمان تقديم خدمات أفضل للمواطنين من خلال توفير ظروف العمل المناسبة، وتشجيع الحوار الاجتماعي مع مختلف أصحاب المصلحة؛
 - تفعيل العمل بالبوابة الالكترونية للصفقات العمومية، توفير المقومات اللازمة لنجاحه خاصة فيما يتعلق بالبنية التحتية الرقمية، والبنية التشريعية التي تنظم العمل الإلكتروني.
 - ضرورة القيام بدوات تكوينية من أجل تطوير الكفاءات والمهارات التي تسمح لعمال وإطارات الوظيفة العمومية بمسايرة التغيرات الحاصلة البيئة التشريعية والتنظيمية المؤطرة لعمليات إعداد وتنفيذ الميزانية العمومية.
 - ضرورة ربط نظام الحوافز بمدى تحقيق الأهداف المسطرة بالميزانية البرنامجية، وأن يكون الجزء التشجيعي من المكافآت مهما وليس صغيراً من مجموع المكافآت المدفوعة، بما يتماشى مع تنمية الدافعية، والقضاء على السلوكيات السلبية للمورد البشري.

- Arwiphawee Srithongrung .(2009) .The Effects of Results-Oriented Budgeting on Government Spending Patterns in Thailand .*International Public Management Review, Volume 10* ،p-p.59-89.
- Beatriz Cuadrado-Ballesteros, Marco Bisogno Francesca Citro .(2021) . Expliquer la transparence budgétaire par des facteurs politiques .*Revue Internationale des Sciences Administratives, Vol. 87* ،p-p.119 - 138.
- Bernardino Benito Francisco Bastida .(2009) .Budget Transparency, Fiscal Performance and Political Turnout: An International Approach .*Public Administration Review* ،p-p.403-417.
- Clara Delavallade .(2007) .Lutte contre la corruption au Burkina Faso et reforme de la gestion budgétaire .*revue Afrique contemporaine, n* ،223 ،p-p.271 - 288.
- Commission européenne 02) .mars, 2021 .(gouvernance européenne .un livre blanc: <http://www.institut-gouvernance.org/en/document/fiche-document-58.html>
- David Heald .(2021) .Pourquoi la transparence des dépenses publiques est-elle si difficile à atteindre ? *Revue Internationale des Sciences Administratives, Vol. 78* ،p-p.33 - 53.
- FMI .(2007 ,2001) .Manuel sur la transparence des finances publiques ., Washington, DC.
- Johns Hopkins Center for Health Security .(2021) .Global Health Security Index: <https://www.ghsindex.org/country/algeria/>
- Kamil DEMİRHAN, Haydar DEMİRHAN Mustafa Kemal ÖKTEM .(2014) . The Usage of E-Governance Applications by Higher Education Students . *Educational Sciences: Theory & Practice* ،p-p.1926-1937.
- l'OCDE .(2002) .Transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'ODCE .*Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire,vol. 1/3* ،p-p.7-15 . <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art14-fr>
- l'OCDE .(2015) .Améliorer l'efficacité du secteur public au service d'une croissance plus inclusive .*Études économiques de l'OCDE, n 5* p-p.57 - 86.
- transparency organisation .(2021) .*Corruption Perceptions Index* . <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>
- Worldbank 14) .mars, 2021 .(Governance and Development .Stand Alone Books : <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/0-8213-2094-7>
- بسام عبد الله البسام .(2016) .الحكومة في القطاع العام . الرياض: معهد الإدارة العامة.
- سليمة بن حسين .(العدد 10 , 2015) .الحكومة...دراسة في المفهوم. مجلة العلوم القانونية والسياسية، ص.ص 181-198

- صندوق النقد الدولي. (1999، 2007، 2014) ميثاق الممارسات السليمة لشفافية السياسات النقدية والمالية: <https://www.imf.org/external/np/mae/mft/ara/index.htm#top>
- طارق نبيل محمد الدسوقي. (2019). الإدارة الريدة والحوكمة. القاهرة: مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع.
- عز الدين فكري تلامي. (2012). حوكمة المؤسسات الوقفية. الندوة الدولية الأولى في التمويل الإسلامي الوقف الخيري والتعليم الجامعي. القاهرة: جامعة الأزهر.
- مشاعل بنت فهد الخريجي. (1442 هـ). قياس كفاءة الإنفاق الحكومي في المملكة العربية السعودية : دراسة مقارنة بمجموعة الدول العشرين. مجلة العلوم الإنسانية و الاجتماعية، العدد التاسع والخمسون، ربيع الثاني، ص.ص 229-284.