

مجلة العلوم القانونية والاجتماعية

Journal of legal and social studies

Issn: 2507-7333

Eissn: 2676-1742

القانون العضوي 15-18 ورهان حكامه التسيير المالي العمومي في الجزائر

**Organic Law 15-18 and the bet of governance of public financial  
management in Algeria**

أكحل محمد<sup>1</sup>\*

<sup>1</sup>جامعة باتنة 1-الجزائر، akhalameur@gmail.com

تاريخ النشر: 2021/12/01	تاريخ القبول: 2021/10/25	تاريخ ارسال المقال: 2021/09/04
-------------------------	--------------------------	--------------------------------

\* المؤلف المرسل

## الملخص:

يشكل القانون العضوي 15-18 مدخلا قانونيا لتحديث التسيير المالي العمومي، وتحولا مهما في مسار تسيير المالية العمومية بالجزائر، يهدف لإصلاح التسيير المالي العمومي، وهذا من خلال الالتزام بتحسين شفافية الميزانية، ومساءلة المسيرين العموميين، وتعزيز دور البرلمان في المجال المالي، وعلى الرغم من المسار الطويل للإصلاح المالي بداية من سنة 2001 إلا أنه لم يستجب لمتطلبات حكامه التسيير المالي العمومي، بسبب مواجهته لتحديات تتعلق بالطابع الريعي للدولة والاقتصاد، وتجذر الممارسات البيروقراطية، وهو التحدي الحقيقي الذي سيواجه الانتقال للتسيير المتمحور حول النتائج، وعليه تبقى الضرورة ملحة لتبني مقاربة تشاركية شاملة، فالتقنية والخبرة والتقييم تحتاج بيئة ديمقراطية لتحقيق رهان تحديث التسيير المالي العمومي.

**الكلمات المفتاحية:** التسيير العمومي؛ القانون العضوي للمالية، البرلمان؛ البرنامج؛ النتائج.

**Abstract:**

Organic Law 18-15 constitutes a legal entry point for the modernization of public financial management, and an important shift in the course of public finance management in Algeria, aimed at reforming public financial management, through a commitment to improving budget transparency, accountability of public managers, and strengthening the role of Parliament in the financial field, despite the fact that The long path of financial reform starting in 2001, but it did not respond to the requirements of the governance of public financial management, because it faced challenges related to the rentier nature of the state and the economy, and the rooting of bureaucratic practices, which is the real challenge that will face the transition to results-oriented management, and accordingly the necessity remains urgent to adopt a comprehensive participatory approach Technology, expertise, and evaluation require a democratic environment to achieve the challenge of modernizing public financial management.

**Keywords:** public management; Organic Law of Finance, Parliament; the program; Results.

## مقدمة:

شهدت نهاية القرن الماضي وبداية الألفية الجديدة تحولات هامة مست الشأن العمومي، وطرحت عدة إشكالات على رجال القانون والسياسية والاقتصاد والاجتماع، شكل إدارة وتسيير المال العمومي لتحقيق التنمية عنصر رئيسيا فيها، إذ أدت ندرة الموارد المالية وارتفاع حجم المطالب الاجتماعية لزيادة الإنفاق العمومي، وتساعد المطالبة بضرورة البحث عن أنجع الآليات لتحقيق تسيير مالي عمومي فعال، وهو ما يتطلب إرساء مبادئ الحكامة العمومية المتمثلة في الشفافية والمساءلة والرقابة والمشاركة في تسيير المالية العمومية بشكل عام، بالنظر لحالة العجز التي يعرفها المقترح القانوني لتسيير المال العام<sup>1</sup>.

انخرطت الجزائر كغيرها من الدول في موجة الإصلاح التي عرفها عديد دول العالم في الربع الأخير للقرن الماضي بهدف تحسين تسيير المالية العمومية بداية من سنة 2001 تحت تأثير عوامل داخلية واستجابة لضغوط خارجية<sup>2</sup>، في هذا الإطار تم إطلاق عدة ورشات في مجال الإصلاح المالي للبحث عن السبل الكفيلة بتسيير أحسن للمال العام، أين يعتبر إصلاحها بوابة لتجسيد باقي برامج الإصلاح الأخرى، ويعتبر تبني القانون العضوي 18-15 تنويجا لمسار الإصلاحات ومدخلا قانونيا لتجسيد لتحديث التسيير المالي العمومي<sup>3</sup>.

ولهذا فالدراسة في هذا السياق تحاول الإجابة عن إشكالية رئيسة :

ما مدى استجابة القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المقتضية بحكمة التسيير المالي العمومي في الجزائر؟

وتهدف الدراسة لتناول حدود مساهمة القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية في تجسيد حكمة التسيير المالي العمومي، وتقديم رؤية نقدية لعوائق تجسيد عملية الانتقال نحو تسيير عمومي فعال، مع تقديم عرض لسبل تجاوزها اعتمادا على المنهج الوصفي والتحليلي.

للإجابة عن هذه الإشكالية تم تقسيم البحث إلى:

المبحث الأول: القانون العضوي 18-15 في ميزان معايير حكمة التسيير المالي العمومي.

المبحث الثاني: آفاق تجسيد حكمة التسيير المالي العمومي.

### المبحث الأول: القانون العضوي 18-15 في ميزان معايير حكمة التسيير المالي العمومي

هدف القانون العضوي 18-15 لإحداث تحول جذري في عميلة صناعة القرار المالي العمومي نحو تكريس حكمة المالية العمومية<sup>4</sup>، التي تقدم نموذجا لتحضير واعتماد القرار المالي، ثم تنفيذها ورقابته بحثا عن الفعالية وتحسين الأداء من خلال مساهمة فاعلين آخرين إلى جانب الدولة ومؤسساتها وتستند لمعايير الشفافية، المشاركة، الرقابة، المساءلة. سعيا لمواكبة المد الإصلاحية الذي يطرح حكمة المالية العامة المستلهمة من مبادئ المناجمنت العمومي الجديد كفلسفة لتفعيل دور الدولة من خلال تجاوز المقاربة الفيربية القانونية للتسيير المالي العمومي، واعتماد مقاربة مناجيرالية تقوم على آليات المشاركة والشفافية والأداء والفعالية وترشيد الفعل العمومي، إذ يتم تجسيد هذا من خلال التسيير بالأداء المرتكز على النتائج<sup>5</sup>.

المطلب الأول: غياب البعد التشاركي واستمرار هيمنة السلطة التنفيذية على القرار المالي العمومي

يشكل استناد القرار المالي العمومي لبعد تشاركي، ومساهمة مختلف الفاعلين في صياغته مكسبا يعزز شرعيته السياسية والمجتمعية، ويضع على عاتقهم التزاما بتنفيذه، وفي المقابل، يعبر غياب البعد التشاركي عن ضعف شرعيته السياسية والمجتمعية، ومؤشرا لفقدان الثقة بالدولة في حد ذاتها، في هذا السياق تم إعداد القانون العضوي 15-18 جاء بمبادرة من السلطة التنفيذية عكست استمرارا لهيمنتها واحتكارها للمجال المالي.

### الفرع الأول: غياب المقاربة التشاركية في صياغة القانون العضوي 15-18

يعتبر القانون العضوي 15-18 الدستور المالي الذي سيحكم الإطار المنظم للتسيير المالي العمومي بمعنى ضبط علاقات الفاعلين في المجال المالي، وبالمنظر لصدوره ونوجود مشاركة حقيقية لباقي الفاعلين خاصة البرلمان والأقلية المعارضة فيه خصوصا سيؤثر على شرعيته السياسية والمجتمعية، ثم على مدى الاستجابة لهلكونه وتجاوز الإطار المالي لتشكيل خيارا للمجتمع والأجيال القادمة، يؤشر هذا بداية لغياب مبدأ المشاركة في صناعة القرار المالي العمومي الذي يلعب دوراً أساسياً في صياغة مضمون الحكامة المالية<sup>6</sup>. حيث

جاءت المبادرة بمشروع القانون العضوي للمالية من قبل السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة المالية المهمة علما للمجال المالي عكس القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي LOLF

لسنة 2001 الذي جاء نتيجة لمبادرة برلمانية ومشاركة واسعة، وحققا جماعا واسعا بين السلطات التنفيذية والتشريعية والطبقة السياسي ة حكومة ومعارضة<sup>7</sup>، وعليه تعكس المبادرة بمشروع استمرار النهج لا يتوافق مع ما يصبو إليه المشروع لتجسيد مقاربة تشاركية لصناعة القرار المالي العمومي<sup>8</sup>.

### الفرع الثاني: استمرار هيمنة السلطة التنفيذية على المجال المالي مؤشرا لغياب الشفافية

غياب البعد التشاركي في صياغة القانون 15-18 يأتي كنتيجة لتأثير عوامل متعلقة بطبيعة وبيئة النظام السياسي الجزائري المساهمة في تقوية المركز على حساب إضعاف واحتواء باقي الفواعل، فمشاركة البرلمان والمجتمع المدني في تجسيد الحكامة البرلمانية في الجزائر كفاعلين في المجال المالي تبقى رهينة بإرادة السلطة السياسية، بالنظر لكونها تقوم على مبدأ الاستقلالية التي تسهم طبيعة النظام السياسي وتفاعلاته في جعلها شكلية إضافة لطغيان المصالح الخاصة والزبونية على سلوكيات ممثلها<sup>9</sup>.

استمرار استأثر السلطة التنفيذية بالقرار المالي العمومي يأتي من ضعف باقي الفاعلين، ولكن أيضا من عدم توفر الآليات والمعلومات الكفيلة بتفعيل دورها، فمشاركة المجتمع المدني والمواطنين عموما في صناعة القرار المالي العام ضعيفة جدا بحسب التقارير الدولية المتعلقة بمساهمة المواطنين في صناعة ورقابة التسيير المالي العمومي<sup>10</sup>، ولم يؤطر المشروع هذا الأمر في القانون 15-18 ما يحول دون تحقيق شفافية تسيير المالية العامة وينعكس سلبا على تحقيق فعالية أكبر لتسيير المالي العمومي، يحيل هذا لاستمرار غياب مبدأ الشفافية المشكل لعنصر مهم من معايير حكامه المالية العمومية، والذي يسهم تفعيلهم محاربة الفساد الإداري والمالي، ويؤدي لتعزيز المساءلة. لا توجد المساءلة في غياب الشفافية والمشاركة ما ينعكس في تراجع إمكانيات تجسيد التحول للتسيير المتمحور حول النتائج<sup>11</sup>.

تؤثر بيئة النظام السياسي وتفاعلاته في استمرار غياب مبدأ الشفافية في التسيير المالي العمومي فرغم النص على كفالة الحق في الوصول للمعلومة دستوريا<sup>12</sup>، فالتحدي الحقيقي الذي يواجه النظام المالي العمومي هو تقديم المعلومات بلغة يسهل الوصول إليها لغير المتخصصين، وإلا تحولت الشفافية إلى مجرد حيلة بسيطة لمصادرة الغاية منها.

لا تزال الحكومة ممثلة في وزارة المالية تتمتع بوضع احتكاري للمعلومات المتعلقة بالمالية العمومية فرضها تفوقها التقني مقارنة بالبرلمان أو المجتمع المدني اللذين يبقيان في حالة عجز عن تعبئة خبرة مضادة للخبرة الحكومية في المجال المالي، الأمر الذي يجعل المعلومات التي تتاح لهما تفقد قيمتها، وتجعل من الشفافية وعدمها سواء بناء على منطق النتائج الذي تم تأسيس التسيير المالي العمومي عليه.

### المطلب الثاني: ضعف منهجية الرقابة وصعوبة تنزيل منطق التسيير المتمحور حول النتائج

لتجسيد مقتضيات تأسيس إطار التسيير المالي العمومي على التسيير المتمحور على النتائج<sup>13</sup> يجب الوصول لتحقيق رقابة فعالة لتسيير الاعتمادات المالية، وكذا القدرة على تحديد أهداف البرامج بدقة، ما يشكل تحديا للجميع الفاعلين في مجال التسيير المالي العمومي<sup>14</sup>.

### الفرع الأول: ضعف منهجية رقابة تنفيذ الاعتمادات المالية

تشير التجارب الدولية إلى أن إدخال التسيير المتمحور حول النتائج يؤدي لإعادة تشكيل الرقابة المالية العامة، وإحداث تحول جوهري في إجراءات الرقابة والمؤسسات المخصصة لها، يقتضي منح المسيرين قدرا مهما من الحرية في مقابل المسؤولية الملقاة على عاتقهم وأن يتم تخفيف الرقابة السابقة في مقابل التزام منهجي بتقديم الحساب عن طريق تعزيز الرقابة اللاحقة، سواء كانت إدارية أو سياسية أو قضائية أو التي تمارس من قبل المواطنين<sup>15</sup>.

جاء القانون العضوي 15/18 ليؤسس لتسيير عمومي جديد يتمحور حول النتائج وهو ما يعني إعطاء حرية لمسيرين العموميين (المسير المسؤول) ولكن مع إلزامه بتقديم حساب عبر تقرير يعرض فيه النتائج المتحصل عليها مقارنة بالوسائل المكرسة<sup>16</sup>، ونتج عن تبني هذا النهج تحول جوهري لمفهوم الرقابة نحو رقابة الأداء تتميز بالتدقيق الذي يتم بالتأكد والتحقق من استخدام الحكومة للأموال الموضوعة تصرفها ومن تنفيذها لبرامجها وفقا للأهداف المحددة فيها، وفق مؤشرات الأداء المختلفة المحددة لكل برنامج، فهي رقابة تقوم على ربط الإنفاق العمومي بتحقيق النتائج التي سيكون تقييمها من خلال تقرير وزاري للمردودية يوضح الظروف المنفذة فيها البرامج المسجلة ومدى بلوغ الأهداف المتوقعة، والتي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق المعينة<sup>17</sup>.

تُعنى رقابة الأداء بالتركيز على رقابة استخدام المال العام وفق معايير الاقتصاد والكفاءة والفعالية في حين تركز الرقابة الكلاسيكية على معايير الانتظام والشرعية واحترام الإجراءات.

إن تركيز أولويات الرقابة على معيار الأداء بدلاً من معيار الانتظام يعتمد بشكل أساسي على تنظيم السلطات الدستورية ودرجة اللامركزية ودرجة الفصل بين السلطتين التنفيذية والبرلمان، هذا الأخير الذي جاء القانون ليعزز دوره في رقابة المالية العامة من خلال النص على تزويده بالمعلومات عبر عدد من التقارير التي يشترط فيها

انتظامها وصدقها<sup>18</sup> التي تبدأ قبل نهاية الثلاثي الأول للسنة المالية وتنتهي بالتقارير المرفقة بقانون المتضمن تسوية الميزانية<sup>19</sup>.

في هذا السياق يرى "شرفة عبد الحق" أن الاستخدام الأمثل للأموال العامة يتطلب منح المسيرين حرية أكثر والانتقال إلى رقابة الأداء- لكنه يجب قبل ذلك ضمان مستوى من رقابة الامتثال والمطابقة والانتظام- التي يجب أيضًا أن تعني الالتزام بالنتائج وتكون موضوعًا للتقييم. يمثل هذا في الواقع مرحلة جديدة من تطور المجتمع تستوجب متطلبات جديدة وترتبط بإتقان أكبر للمهارات المناجيرية، لكن الممارسة الجزائرية لا تسيير في هذا الاتجاه بل على العكس من ذلك فقد تعززت الرقابة السابقة بشكل واضح في السنوات الأخيرة لصالح تمديد الرقابة السابقة<sup>20</sup>.

فرغم ما حمله القانون العضوي 15-18 من أحكام جديدة لضبط الأشكال المختلفة لتعديل الاعتمادات المالية التي يمكن أن تلجأ إليها الحكومة عند تنفيذها لقانون المالية للسنة أو قانون المالية التصحيحي، وعلى أهمية تسقيف إجراء نقل أو تحويل الاعتمادات، واشتراط اعلام البرلمان لكنه لم يتسم بالمرونة الواجب اتاحتها للمسيرين في تسيير الاعتمادات المالية، كما أنه لم يحدد حالة الاستعجال القصوى التي يمكن اللجوء فيها لاتخاذ إجراءات تعديل مبالغ الاعتمادات المالية بفتح اعتماد مسبق أو الغائه أو تسويته، مكتفيا بإعلام البرلمان وموافقته على تسويتها عند مناقشته لقانون المالية التصحيحي دون التطرق للآثار المترتبة على عدم موافقته عليها<sup>21</sup>.

في نفس السياق عرض القانون 15-18 لحالة إلغاء الاعتمادات المالية في حال أصبحت غير ذي موضوع خلال السنة دون فرض شروط محددة للقيام بذلك<sup>22</sup>، ما قد يؤدي إلى الاستغلال المفرط لهذه الآلية والمساس بالوجهة الحقيقية للاعتمادات المالية، ويجعل من رقابتها أمرا في غاية الصعوبة على اعتبار أن الوزير المكلف بالمالية يقدم في نهاية كل سنة مالية عرضا شاملا عن عمليات التسوية أمام الهيئات المختصة بالبرلمان<sup>23</sup>.

### الفرع الثاني: صعوبة تنزيل منطق التسيير المتمحور حول النتائج

يهدف اعتماد التسيير المتمحور على النتائج من الانتقال من مقارنة تقنية قانونية للتسيير المالي العمومي قائم على منطق الوسائل إلى مقارنة تسييرية (مناجيرية) وفق مقرب اقتصادي تهتم بالنتائج ومؤشرات الأداء، لكن تجسيد ذلك تواجه عدة تحديات يعكسها طول مسار عملية إصلاح تسيير المالية العمومية الذي انطلق منذ سنة 2001 ما يعكس توترات الإدارة السياسية، ولكن في المقابل عدم القدرة على استيعاب مضامين التحول نحو التسيير المتمحور حول النتائج، وتعاليم وآليات المناجمنت العمومي الجديد، ونقل مفاهيم نظرية وتطبيقات عملياتية، حيث تطرح هذه العمليات إشكاليات عديدة لأنها ليست تقنية إحصائية فقط، لارتباطها بأسئلة نظرية ومفاهيمية، فقبل تشغيل الآلة للقيام بإنتاج الأرقام يجب وضع المعايير، هذه المعايير تعكس فلسفة ومقاربة واضعها<sup>24</sup>.

في هذا السياق تواجه محاولة تكريس نهج الاداء والنتائج في التسيير المالي العمومي الذي يسعى القانون العضوي 15-18 لتجسيده عدة صعوبات من الناحية العملية، ترتبط بعدم القدرة على تحديد الأهداف بالنسبة لجميع والقطاعية الحكومية والهيئات الإدارية بشكل دقيق، ما يجعل أهداف البرامج غالبا ما تتصف بالسطحية والعمومية، الأمر الذي يحول دون الحقيقة المرجوة من تبني التسيير المتمحور حول النتائج، فعدم تحديد الأهداف المرتبطة ببرنامج معين يجعل عملية قياس النتائج غير متاحة، خاصة في بعض البرامج ذات الأبعاد السياسية أو الاجتماعية أو

الاقتصادية مثل ( كتلة الأجور، نظم التقاعد، محاربة الفساد والفقير... إلخ، بالإضافة إلى صعوبة التقييم المرتبطة بوجود كم هائل من مؤشرات نجاعة التسيير العمومي وعدم وجود إجماع حولها نظرا لتعدد الأهداف والفاعلين<sup>25</sup>.

في المقابل، يبقى تجسيد الدور المنوط بمسؤولي البرامج بمدى الحرية التي تتاح لهم في جميع مراحل إعداد البرامج وتنفيذها وتقييمها ورقابتها، الأمر الذي يرتبط بالتخلص من رواسب التسيير البيروقراطي والانتقال إلى ثقافة النتائج، وتواجه حرية المسيرين كذلك بعقبات تتعلق بتجريم أفعال التسيير التي تخضع 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"<sup>26</sup>. يتعلق الأمر بموازنة فعلية بين رفع التجريم عن أفعال التسيير للسماح بحرية ومبادرة أكبر للمسيرين المسؤولين وحماية الكفاءات النزيهة، ووضع نظام للعقوبات اللازمة لردع حالات إهدار المال العام وانتشار الفساد والإفلات من العقاب.

وعلى الرغم من أن إتاحة كم كبير من المعلومات الذي يأتي في سياق تجسيد متطلبات الأداء والشفافية، يعني بالضرورة القدرة الموجهة إليهم من البرلمان خاصة على استغلالها لعدة اعتبارات تتعلق بتقنياتها حيث العجز التقني للبرلمانيين عن فهمها وتوظيفها يجعلها عديمة القيمة الأثر، ويشير "خالد منة" عند تناوله لمسألة حكامه المالية العامة في الجزائر وتحديات الشفافية إلى "أن تحقيق الشفافية عملية مهمة ولكنها صعبة التحقيق خاصة فيما يتعلق بشفافية النفقات العامة. حيث يعترض تطبيق الشفافية عراقيل عدة من بينها تعقد التقنيات وصعوبتها، واختلاف الصياغات المتعلقة بالحساب والصعوبات السيكلوجية التي يُواجهها نواب البرلمان عند استعراضهم معلومات رقمية في شكل ميزانيات وحسابات"<sup>27</sup>.

وعليه، فالتحدي الحقيقي الذي يواجه النظام المالي العمومي هو تقديم المعلومات بلغة يسهل الوصول إليها لغير المتخصصين، وإلا تحولت الشفافية إلى مجرد حيلة بسيطة لمصادرة الغاية منها<sup>28</sup>.

وفي ظل الظروف الراهنة، فإن الالتزام بتحقيق النتائج دون حرية أكبر للمسيرين لا يمكن معه مساءلة المسيرين المسؤولين عن البرامج إلا عن تحقيق نتائج متناسبة طرديا مع حدود حرية التسيير الممنوحة لهم، ومنه لا تشكل رقابة الأداء سوى مطلب إضافي ناشئ عن مخاوف جديدة في سياق البحث عن فعالية الفعل العمومي<sup>29</sup>.

### المبحث الثاني: آفاق تجسيد حكامه التسيير المالي العمومي

يرتبط رهان تجسيد حكامه التسيير المالية العمومية في أي بلد بمدى القدرة على توفير مجموعة من الشروط الاستراتيجية، التقنية، المؤسساتية، والبشرية، أي مجموعة من العوامل الذاتية مع ضروره الاستفادة من التجارب الرائدة في المجال ولكن بتكييفها مع السياق، أي البيئة الثقافية الاجتماعية السياسية والاقتصادية، فلقد أصبح التسيير المالي يكتسي أهمية قصوى في أدبيات الحكامة، "بحكم التحولات العميقة التي تعرفها منظومة الإنتاج -فكرا وفلسفة- من خلال تداعي الحدود وتلاشي المسافات واحتدام المنافسة"<sup>30</sup>، وعليه يتعلق تجاوز إشكالية التسيير المالي العمومي بإصلاح الإطار المنظم لها أي القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، ولكن أيضا بتوفير بيئة مساعدة تستطيع الجمع بين وفق مقارنة تشاركية استراتيجية تجمع بين الشرعية القانونية والفاعلية التسييرية أي حكامه مالية عمومية جديدة.

المطلب الأول: تبني مقارنة تشاركية مواكبة للتحولات ومنسجمة مع سياقها.

يشكل الجانب المالي أحد أهم المجالات التي تحظى باهتمام المواطنين لما له من تأثير مباشر على حياتهم في ظل عجز الدول عن تلبية المطالب المتزايدة، وشح مصادر التمويل، وقلة الموارد المالية، وانعكس هذا في الاهتمام المتزايد بقضايا تسيير الشأن العام وزيادة المطالبة المجتمعية بضرورة تحسين الأداء، ما يتطلب البحث عن أنجع السبل والتجارب الناجعة في تحسين أداء التسيير المالي، لكن استيراد التجارب ومحاكاة النماذج لتحقيق ذلك يعرف فشلا بالنظر لاختلاف السياق وعدم القدرة على استيعاب المضامين والحمولات الفكرية التي تحملها الآليات والأدوات التسييرية المراد تطبيقها.

### الفرع الأول: المقاربة التشاركية لصناعة القرار المالي العمومي

يحمل مفهوم الحكامة لتصور تشاركي لصناعة القرار، وتقوم حكامه المالية العمومية على تبني مقاربة تشاركية لصناعة القرار المالي العمومي، ويتوقف نجاحها على تعبئة جميع الفاعلين وأصحاب المصلحة في هذا المجال، ما يجعل إشراك فعاليات المجتمع المدني مسألة حيوية في إعطاء شرعية حقيقية لعملية التسيير المالي العمومي وزيادة ثقة المواطنين في المؤسسات العمومية، كما يحملهم جزء من المسؤولية عن تحقيق تدبير أفضل للموارد العامة، وفي المقابل يجعل الحكومات ملزمة على العمل بفعالية تحت طائلة تعرضها للمساءلة.

تقتضي المقاربة التشاركية التي تقوم عليها الحكامة المالية مساهمة فاعلين إلى جانب الدولة ومؤسساتها في صناعة القرار المالي وتسيير المال العام، حيث يعد إشراك المجتمع المدني كفاعل مهم لا غنى عنه لتجسيد الحكامة المالية مطلبا سياسيا اجتماعيا وماليا تلميه التحولات التي تشهدها إدارة الشأن العام وتسيير المالية العمومية على وجه الخصوص، إذ لم يعد مجديا أن تنحصر عملية صناعة القرار المالي على الخبراء والمختصين ووزراء المالية، بل ينبغي أن تشارك فيها كل فئات المجتمعات بإبداء الرأي، إثراء النقاش على اعتبار أن مسألة التسيير المالي العمومي ورقابته مكرسة بمواثيق حقوق الإنسان، وتضمنتها الدساتير ونصت عليها قوانين المالية.

يشكل احتكار السلطة التنفيذية للمجال المالي تحضيرا وتنفيذا ورقابة مساسا بشرعية القرار المالي العمومي وعملا يضعف الاستجابة له، الأمر الذي يحول دون تحقيق النتائج التي يسعى القانون العضوي لجعلها غاية كل برنامج. وعليه، يقتضي الوصول لذلك دورا فاعلا للمجتمع المدني غير خاضع للدولة ومؤيد لمواقفها، ومستقل عن تحكمها عبر آليات الدعم والرقابة المالية، ففعاليتها وتحقيقه للغاية من وجوده كقوة اقتراح، تأثير، ورقابة في المجال المالي العمومي تتعلق باستقلاليتها من حيث التمويل وشرعيته تستند لمدى احترامه للقيم المصلحة العامة<sup>31</sup>.

### الفرع الثاني: مراعاة السياق الجزائري وعدم استنساخ التجارب ومحاكاة النماذج

عملية تحديث التسيير المالي العمومي في الجزائر تمت مباشرة في إطار الإصلاح المالي والميزانياتي سنة 2001 من خلال عقد تم توقيعه مع البنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل مشروع تحديث وعصرنة المنظومات الخاصة بالميزانية من أجل مواكبة التحولات التي يشهدها المجال على المستوى الدولي<sup>32</sup>، ما يفيد بتأثير البعد الخارجي في صياغة عملية إصلاح تسيير المالية العمومية التي تم فيها فرض النموذج الذي تدعمه المؤسسات المالية الدولية في سياق المشروطة السياسية بعيدا المقاربة التشاركية التي تستند إليها الحكامة<sup>33</sup>، فوضع الإطار المنظم للتسيير المالي العمومي

صاغته السلطة التنفيذية في إطار عقد شراكة مع البنك الدولي واكتفى ممثلو الشعب بتزكيته في ظل هيئة برلمانية مطعون في شرعيتها<sup>34</sup>.

إضافة لما سبق، جاءت أحكام القانون العضوي 15-18 متأثرة ومستعيرة للعديد من الأحكام المتضمنة بالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001<sup>35</sup>، سواء بتبني التسيير المتمحور حول النتائج أو البحث عن التحكم في الإنفاق العمومي.

في المقابل، لم يوفق القانون العضوي 15-18 في اقتباس الصلاحيات التي منحها للهيئة التشريعية سواء من حيث المبادرة التشريعية بمنح البرلمانين إمكانية اقتراح نقل الاعتمادات داخل نفس البرنامج ومن برنامج لآخر وفق شروط أكثر مرونة، وضمان احترام الرخصة البرلمانية بتقديم ضمانات بعدم تجاوز الترخيص البرلماني، كما تم تدعيم سلطة البرلمان الرقابية عبر تقوية سلطة لجنة المالية في مجال الرقابة والتقييم<sup>36</sup>، وتوسيع نطاق صلاحياتها لتشمل كل مسألة متعلقة بالمالية العمومية<sup>37</sup>.

تحتاج التجربة إصلاح التسيير المالي العمومي في الجزائر مرور وقت على تطبيقها للتأكد من مدى قدرتها على تجسيد الانتقال للتسيير المتمحور حول النتائج، والبرلمان المقيم للسياسات العمومية، لكن التجارب تشير لعدم نجاح عمليات استنساخ الإصلاح بفعل اختلاف السياقات<sup>38</sup>، وهي حالة لا تتعلق بالجزائر وحدها بل بالدول النامية، وتتجاوزها إلى الدول التابعة لنفس المنظومة الاقتصادية والسياسية مثل دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

### المطلب الثاني: التأسيس لعقد اجتماعي جديد قوامه قطيعة مع روابط التبعية الفكرية والمادية

يبر تجسيد إصلاح تسيير المالي العمومي برهان إصلاح الدولة، العمل الذي يبدأ انطلاقاً من التأكيد على الشرعية في بناء عقد اجتماعي جديد يلائم بين المقتضيات الدستورية والقانونية النابعة من ثوابت الأمة الجزائرية والاستفادة من التجارب الرائدة في مجال تسيير المالية العمومية وتكييفها مع السياق، كما يتعلق بقطع الروابط بالطابع الريعي للدولة والاقتصاد والقطاع الخاص والمجتمع المدني وهو التحدي الحقيقي الذي يواجهه مسار الإصلاح المالي عموماً وتجسيد الانتقال للتسيير المتمحور حول النتائج على وجه الخصوص.

### الفرع الأول: تقوية القدرات المؤسسية التسييرية والقيمية

يتعلق تجاوز أزمة التسيير العمومي في الجزائري بالقدرة على الدمج والتوفيق بين المنطق السياسي المهتم بتعزيز الديمقراطية وسلطة المنتخبين والمنطق التسييري المهتم بإدخال مفاهيم الأداء وتحقيق النتائج، يحيل هذا لكون هذا العملية تعبر عن خيار مجتمعي يتجاوز المسائل التقنية البحتة (برامج، مؤشرات قياس، أدوات...) إلى مشروع المجتمع المراد تبنيه، والذي يرتبط نجاحه بمدى توافقه مع السياق الاجتماعي والثقافي للمجتمع.

وعلى هذا، فالمحاولات الرامية إلى استيراد التجارب ومحاكاة النماذج التي أثبتت نجاحها في إحداث تحول جذري في تسيير المالية العمومية خاصة في دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية كانت مختلفة في التركيز على أولوياتها وآليات عملها مرتبطة بساق كل دولة حدة، فقد كشفت التحولات عبر العالم أنّ عملية الاستنساخ تؤدي إلى ولادة

أنظمة مالية عامة مشوهة، وهياكل وأنظمة معلوماتية بلا روح تجد مقاومة داخلية من الجهاز البيروقراطي الذي يرفض الإصلاح حفاظا على امتيازاته.

يتطلب إصلاح التسيير العمومي تعزيز القدرات المؤسساتية أي تقوية التنظيم السياسي بوجود برلمان ذو تمثيل حقيقي يستمد قوته من شرعيته تمكنه من التشريع والرقابة، سلطة تنفيذية تعتمد على معيار الكفاءة لا الولاء تستمد شرعيته من النتائج الفعلية، سلطة قضائية مستقلة تكفل احترام الدستور.

البحث عن اعتماد التسيير المتحور حول النتائج كمرجع للتسيير المالي العمومي لا يمكن أن يتم إلا في حدود دولة القانون والحكمة التي تشير إلى الشروط الاجتماعية والسياسية أي بيئة ديمقراطية مساعدة على تجسيد رهان تحديث التسيير المالي العمومي<sup>39</sup>.

### الفرع الثاني: فك الارتقان للمؤسسات المالية الدولية ومنطق الربع

يأتي الشروع في عملية إصلاح تسيير المالية العمومية في إطار مواصلة الإصلاحات المالية والاقتصادية التي بدأتها الجزائر بالتعاون مع الهيئات المالية الدولية كمرحلة ثالثة للبرامج التصحيحية التي أطلقها صندوق النقد الدولي بعد مرحلة الاستقرار الاقتصادي والتعديل الهيكلي التي أثبتت فشلها وزادت من الفوارق الاجتماعية والفقر والتهميش، وفي محاولة لربط فشلها بانتشار الفساد الإداري وانعدام الشفافية طالب بإصلاح تسيير المالية العمومية.

تعمل المؤسسات المالية على الترويج للمقاربة الجديدة لتسيير المالي العمومي المستوحاة من المنطق المناجيريالي عبر آليات الشراكة، وكذا المشروطية الاقتصادية والسياسية في إطار برامج مساعدات التنمية، فخضعت الجزائر لإجراءات التعديل الهيكلي ومحاولة زرع هذا المفهوم في التسيير المالي العمومي عن طريق الخوصصة والتفويض، التعاقد والشراكة. تشير حصيلة تدخل المؤسسات المالية الدولية سواء عن طريق المشروطية الاقتصادية والسياسية إلى المنشودة، لانتشار الفقر واستفحال البطالة وتدمير القطاع الإنتاجي المحلي من خلال الخوصصة وتضرر العلاقة بين المجتمع والدولة الضعيفة التي صارت تحاسب من قبل الدائنين وليس من قبل مواطنيها<sup>40</sup>.

وعليه، فإن اعتماد الجزائر على وصفات المؤسسات المالية الدولية لإصلاح التسيير المالي العمومي تحت أي مسمى ليست سوى رهن للقرار المالي ثم السيادة الذي في المقابل يحتاج لشرعية داخلية تدعمه وتوقي الاستجابة له بفعل توفر كل العوامل المساعدة على تجسيد تسيير مالي عمومي فعال.

ومن ضرورة الحد من تأثير العامل الخارجي على القرار المالي العمومي ننتقل إلى تأثيرات العامل الداخلي الذي يرتحل عائدات الجباية من المحروقات ثلاثة أرباع الموارد المالية للدولة الجزائرية، هذه الطبيعة السنوية المجتمعة مع وفرة الموارد تضع دورة الميزانية بأكملها خارج أي قيود للموارد<sup>41</sup>. الأمر الذي يتعارض مع مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج الذي يهدف لتحقيق الفعالية، والكفاءة، والاقتصاد. وفي ظل غياب إطار مؤسسي يحل الربع محل الأداء ويتحول الربع من نعمة إلى لعنة عند تجاوز عتبة استهلاك معينة<sup>42</sup>.

أدى الاعتماد المفرط على عائدات المحروقات خلال العشرين سنة الماضية لنتائج اقتصادية متباينة، متكررة في تدمير قطاعات كاملة من الاقتصاد والمجتمع، فمن جهة تم استعماله كأداة لشراء السلم الاجتماعي لكنهنفي المقابل ساهم في تكريس عدم احترام إطار تسيير المالية العمومية وقواعد الميزانية مثل: مبدأ السنوية والصدق الميزانياتي<sup>43</sup>، وتفشي

الفساد، وعدم تحقيق التنمية المنشودة، وهو ما يدفع لضرورة البحث عن آليات تمكن من تحقيق تسيير مالي عمومي يتجاوز الارتهاق لمنطق الربح.

يقتضي الوصول للتسيير المالي فعال على وجه الخصوص تحقيق حكامه في تسيير عائدات الجباية البترولية وإخضاعها لمنط تسيير عمومي يتمحور حول النتائج، يراعي المصلحة العامة وتحقيق العدالة الاجتماعية لكونه متعلق بضمان حقوق الأجيال القادمة التي تناولها المؤسس الدستوري في ديباجته<sup>44</sup>.

#### خاتمة:

بناء على ما سبق مناقشته نخلص إلى الآتي:

- يسعى المشرع الجزائري بتبنيه للقانون العضوي 15-18 لإحداث تحول في صناعة القرار المالي العمومي بالانتقال به من مقرب قانوني إلى مقرب اقتصادي مؤسس على التسيير المتمحور حول النتائج.

- يتوقف تجسيد نجاعة التسيير المالي العمومي على إصلاح إطار التسيير العمومي وتوجيهه نحو النتائج، وتعزيز شفافيته من خلال تكريس دور فعال للبرلمان والمجتمع المدني في المجال المالي.

- ستواجه تطبيق مقتضيات القانون 15-18 عدة إشكاليات ترتبط بغياب البعد التشاركي في صياغته، ما يضعف شرعيته واستجابة باقي الفاعلين له خاصة في ظل طرحه كاستجابة لمشروطية المؤسسات المالية الدولية ومحاکته للنموذج الفرنسي في الإصلاح المالي.

- سيصطدم تفعيل نصوص القانون 15-18 بصعوبة تنزيل منطق التسيير المتمحور حول النتائج ما يجعله تراكم لتقنيات تكرس استمرار هيمنة السلطة التنفيذية على القرار المالي، أمام عجز البرلمان عن استرجاع صلاحياته المالية، ومجتمع مدني تابع ترهنهما التبعية لمنطق الربح.

لتجاوز هذه الإشكاليات وتحقيق الانتقال لتجسيد حكامه التسيير المالي العمومي نقترح:

- تبني رؤية استراتيجية وفق مقارنة تشاركية لصناعة القرار المالي مستفيدة من التجارب الرائدة في المجال المالي ومنسجمة مع السياق الجزائري تعكس ميلاد عقد اجتماعي جديد تتوازن فيه علاقات وصلاحيات السلطات الثلاث (التنفيذية، التشريعية، القضائية)، والفواعل الثلاث (الدولة، المواطن، القصاص الخاص) لصالح المصلحة العامة.

- جوهر حل أزمة التسيير المالي العمومي يرتبط بقطع روابط التبعية المادية للربح أولاً، والفكرية للمؤسسات المالية الدولية وتوجيهاته القائمة على رهن القرار المالي ثانياً، يحيل هذا لضرورة الاهتمام والتركيز على العنصر البشري وتكوينه التقني والقيمي.

- العمل على الجمع في نموذج التسيير المالي العمومي بين الشرعية القانونية والفعالية التسييرية أي بين الشرعية والمساواة والعدالة من جهة والفعالية والأداء والنتائج من جهة ثانية، حيث الغاية تكون المصلحة العامة.

- الاستفادة من الخبرات المهمة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي وللمجلس المحاسبة، ومركز البحوث التطبيقية من أجل التنمية في مجال الاستشراف والتقييم.

- من الناحية البيداغوجية ضرورة التركيز على تدريس المالية العمومية وباقي المواد والتخصصات المرتبطة، اعتباراً لدورها المعرفي والإنساني في تجسيد قيم المساءلة والشفافية.

## قائمة المصادر والمراجع:

## أولا: النصوص القانونية

- 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 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية، ج ر ع 28، المؤرخة في 10/07/1984 المعدل والمتمم.
- 3- القانون رقم 18/15 المؤرخ في 2/09/2018 المتضمن قوانين المالية، ج ر ع 53 الصادرة بتاريخ 02/09/2018 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 19-09 المؤرخ في 11-12-2019، ج ر ع 78 الصادرة بتاريخ 18-12-2019.
- 4- القانون رقم 2000-02 المؤرخ في 27 جوان 2000 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2000، ج ر ع 37، المؤرخة في 28 جوان 2000.
- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر رقم 46 الصادر في 16 جويلية 2006.
- 5- مرسوم رقم 15/247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، ج ر رقم 50 بتاريخ 20 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام
- 6- 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.
- 7- المرسوم رقم 21-77 المؤرخ في 21-فبراير-2021 يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج ر ع 14، الصادرة بتاريخ 28-02-2021
- 8- المرسوم التنفيذي 20-403 المؤرخ في 29-12-2020 يحدد شروط نضج تسجيل البرامج، ج ر ع 80، الصادرة بتاريخ 29-12-2020.

## -الجريدة الرسمية للمداولات والتقارير:

- 1- 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.
- 2- التقرير السنوي لمجلس المحاسبة 2019، ج ر ع 75، الصادرة بتاريخ 4 ديسمبر 2019.

## -التقارير الدولية:

- 1- الأمم المتحدة، الجمعية العامة، " تجديد الأمم المتحدة: برنامج الإصلاح "، الوثيقة A/51/950 الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في 14 جويلية 1997.
- 2- الأمم المتحدة، الجمعية العامة، " تجديد الأمم المتحدة: برنامج الإصلاح "، الوثيقة A/51/950- الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في 14 جويلية 1997.
- 3- تقرير بعثة صندوق النقد الدولي، ملاحظات واقتراحات حول مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2015.
- 4- الأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لجنة حقوق الإنسان، الدورة الخامسة والخمسون، التقرير رقم E/CN.4/1999/50 المؤرخ في 24/02/1999.
- 5- تقرير بعثة صندوق النقد الدولي، ملاحظات واقتراحات حول مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2015.

## ثانيا: الكتب

- 1- سلوى شعراوي جمعة وآخرون، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، ط 1، 2001.
- 2- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري -دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-الجزء الثالث، طبعة الثانية ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2013.

3- محمد حركات، الاقتصاد السياسي والحكومة الشاملة، مطبعة المعارف الجديدة، 2010.

### ثالثا: الرسائل والمذكرات

- 1- صالح زيان، تطور العلاقة بين الدولة والمجتمع -دراسة حالة الجزائر 1962-1992- أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة -، 2003.
- 2 - ليندة لطا محرز، المجتمع المدني في الجزائر، دراسة في الأسس والأهداف، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، 2012/2013.
- 3- بوزاهر سيف الدين، أثر عوائد المحروقات على النمو الاقتصادي والحكومة دراسة تحليلية وقياسية لحلة الاقتصاد الجزائري خلال الفترة 1995-2017، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة ابي بكر بلقايد-تلمسان-، 2017/2018.

### رابعا: المقالات

- 1- طارق عشور، معوقات التجربة البرلمانية في الجزائر (2011-1997) دراسة في بعض المتغيرات السياسية"، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 34، 2012.
- 2- كنزة مغيث، إشكالية إصلاح الدولة في ضوء مقارنة المناجنت العمومي الحديث، مجلة إدارة، المجلد 26، العدد 2، الصفحات 7-28، العدد 51، 2019.
- 3- خالد منة، حوكمة المالية العامة وتحديات الشفافية، مجلة صوت القانون، الجزائر، العدد السابع، الجزء الثاني، 2007.
- 4- يوسف حميطوش، إشكالية المجتمع المدني في الجزائر، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر -بسكرة، العدد الثاني عشر، 2018.
- 5- مراد بن سعيد، التسيير العمومي في الجزائر إصلاح أو إعادة اختراع، مجلة دراسات، جامعة الأغواط، العدد الاقتصادي، العدد 123، 2015.
- 6- عبد المجيد قدي، نبيلة صوفيا تاكرلي، تسيير المالية العامة في الجزائر ضمن متطلبات الحوكمة المالية، مجلة الاقتصاد والمالية، الجزائر، المجلد 04 العدد 02، 2018.
- 7- عبد السميع رويبة، التسيير المبني على النتائج ... أسلوب فعال للانتقال من التركيز على الوسائل في موازنة الدولة إلى التركيز على النتائج، مجلة أبحاث اقتصادية إدارية، الجزائر، العدد 23، جوان 2018.

### خامسا: المراجع والمصادر باللغة الأجنبية

#### - Loi organique:

1-loiorganique n°2001-692 du 1er aout 2001, relative aux lois de finances J.O.R.F, n° 177 du 2 aout 2001.

#### -Ouvrages:

1-Michel Bouvier, André Barilari, La nouvelle gouvernance financière de l'État, LGDJ, Paris, 2004.

2-Philippe 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.

3-Daniel TOMMASI Gestion Des Dépenses Publiques Dans Les Pays En Developpement, Un Outil Au Service Du Financement Des Politiques Publiques Quelques Exemples Dérives Du Modele Français, Agence Française De Développement, Collection A Savoir, 2010.

4-Michel Bouvier, Innovations, Créations Et Transformations En Finances Publiques, Actes De La Lie Université De Printemps De Finances Publiques Du GERFIP - Sous La Direction De Michel Bouvier, LGDJ, Paris, 2004

#### -These:

1-Abdelhak 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.

**- Articles:**

1-Stefan leider et peter wolff, gestion des finances publiques: une contribution à la Bonne gouvernance financière, annuaire suisse de politique de développement, Vol.26, n°2, 2007.

**-Colloques:**

1-Emmanuel Breen, "la bonne gouvernance et ses indicateurs: Trois approches", séminaire de droit administratif européen et global, chaire MADP, 11 Avril 2008.

**-Rapport:**

1-Projet De Modernisation Des Systèmes Budgétaires, rapport sur les options de budgétisation: sous composante 1.1-budgétisation pluriannuelle, ministère des finances, Avril 2005, p 3-19.

**-سادسا: المواقع الإلكترونية**

1-Joël Darius Eloge Zadjihou, La gestion axée sur la Performance et les Résultats appliquée à la gestion des Finances Publiques : Préparation et Mise en place du Budget axée sur la performance et les résultats, pp10, 11.

<http://bibliotheque.pssfp.net/index.php/reformes/formations/1707-preparation-et-mise-en-place-du-budget-axee-sur-la-performance-et-les-resultats/file> تاريخ الاطلاع 2020-04-15

2-إعلان باريس بشأن فعالية المعونات الملكية والتنسيق والمواءمة وتحقيق النتائج والمساءلة المشتركة. على الرابط <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/36856666.pdf> تاريخ الاطلاع: 08/09/2019

**الهوامش:**

<sup>1</sup> مصطلح الحكامة (الحوكمة، الحكمانية، الحكم راشد، الحكم السليم، إدارة شؤون الدولة والمجتمع...) يتم استخدامه في لغة المؤسسات لدولية ووكالات التعاون والتنمية، ويستعمله رؤساء الدول الصناعية ثم النامية منذ نهاية سنوات الثمانينات للدلالة على نمط حكم جديد يهدف لإصلاح نقائص المشروعية والفعالية لدى المنظمات العمومية، وظهور فواعل جديدة، وظاهرة إزالة التنظيم التي عرفتها الدولة منذ أزمة دولة الرفاه، راجع في هذا: سلوى شعراوي جمعة وآخرون، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، ط 1، 2001، ص 8.

<sup>2</sup> حيث تعتبر معايير الحكامة المالية العامة الجيدة نتيجة عمل واجتهاد المؤسسات المالية المانحة طيلة ربع قرن من الزمن، والتي يتم تعميمها من خلال المواثيق والمدونات وتبناها الدول عبر اتفاقيات الشراكة وتُفرض من خلال شروط مساعدات التنمية للدول النامية.

<sup>3</sup> القانون رقم 15/18 المؤرخ في 2/09/2018 المتضمن قوانين المالية، ج ر ع 53 الصادرة بتاريخ 2018/09/02 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 19-09 المؤرخ في 11-12-2019، ج ر ع 78، الصادرة بتاريخ 18-12-2019.

<sup>4</sup> يتم طرح الحكامة المالية العمومية المستلهمة من مبادئ المناجحت العمومي الجديد كفسلفة لتفعيل دور الدولة من خلال تجاوز المقاربة الفيررية القانونية للتسيير المالي العمومي، واعتماد مقاربة مناجيرالية تقوم على آليات المشاركة والشفافية والأداء والفعالية وترشيد الفعل العمومي، حيث يتم تجسيد هذا من خلال التسيير بالأداء المتمحور حول النتائج.

<sup>5</sup> من التعاريف المقدمة لمفهوم الحكامة المالية نورد تعريفا مؤسستيا لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية " جميع العمليات والقوانين والهياكل والمؤسسات القائمة لضمان تحقيق نظام الميزانية لأهدافه بطريقة فعالة ومستدامة " أنظر في هذا: OCDE, recommandation du conseil sur la gouvernance budgétaire, gouvernance publique et développement territoriale, Éditions OCDE, 2015, P2

" حيث يعرفها بكونها " تتصرف بعمق من خلال العمل على إعادة تشكيل الدولة الديمقراطية البرلمانية، فهي Michel Bouvier وتعريفها أكاديميا " تشير إلى تنظيم وتوزيع السلطات بين السياسيين والمسيرين، وفي قلب إصلاح المالية العمومية وصميم إصلاح الدولة... تشكل علاقة أخرى بين الدولة Michel Bouvier, Innovations, Créations Et Transformations En Finances Publiques, Actes De La Lie Université De Printemps De Finances Publiques Du GERFIP - Sous La Direction De Michel Bouvier, LGDJ, Paris, 2004. pp3, 4.

ومن المهتمين الأكاديميين بموضوع الحكامة المالية أيضا "حركات محمد" الذي يعرفها بقوله " الحكامة المالية الجيدة تمثل حقا الدعامة الأساسية والمدخل الرئيسي في البلدان النامية للحكامة الشاملة المنشودة في شتى تجلياتها وتداعياتها، باعتبار أن التدبير الأمثل للمال العام والخاص على السواء هو الأداة

الأساسية التي تقوم عليها كل استراتيجية طموحة تستهدف محاربة الرشوة وهدر الأموال والتبذير والفساد بكل أشكاله" أنظر في هذا: محمد حركات، الاقتصاد السياسي والحكامة الشاملة، مطبعة المعارف الجديدة، 2010، الرباط، ص 283.

<sup>6</sup>Fubbs Joan, the budget process and good governance, African European Institute, 1999. p36

<sup>7</sup> القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001 جاء نتيجة مبادرة برلمانية، بدأت هذه العملية في أكتوبر 1998 بمبادرة من لوران فايوس رئيس الجمعية الوطنية لمجموعة عمل للتفكير في فعالية الإنفاق العمومي والرقابة البرلمانية أنظر في هذا: Michel Bouvier, André Barilari, La nouvelle gouvernance financière de l'État, LGDJ, Paris, 2004, p 10.

<sup>8</sup> يرى الدكتور "سعيد بوالشعير" يقول "إن السلطة التنفيذية في ظل النظام القائم هي الجهة الوحيدة المقررة رسمياً والقائدة للمؤسسات المنتخبة الأخرى بما يجعلنا لا نتردد في تكييف نظام الحكم بأنه نظام رئاسوي مغلق يجمع بين عناصر القيصرية والبونابرتية" راجع في هذا: سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري - دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-الجزء الثالث، طبعة الثانية ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2013، ص 456.

<sup>9</sup> يقدم الباحث "عشور طارق" عرضاً لأهم المعوقات التي تقف حائلاً دون تمكن البرلمان الجزائري من أداء دوره التشريعي والرقابي في دراسته المعنونة "معوقات التجربة البرلمانية في الجزائر (2011-1997) دراسة في بعض المتغيرات السياسية"، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 34، 2012، ص 9-39.

<sup>10</sup> حيث يشير مسح الميزانية المفتوحة 2017 بالنسبة للجزائر إلى تراجع كبير في مؤشر الشفافية بحوالي 16 درجة مقارنة بسموح الموازنة المفتوحة 2015، كما يكشف عن انعدام موازنة المواطن وعدم إنتاج التقرير الدورية، وإنجاز تقارير المراجعة نصف السنوية والسنوية ولكن دون إتاحتها للجمهور، ويشير مؤشر شفافية في مسح الميزانية المفتوحة لسنة 2019 لحصول الجزائر على 2 من أصل 100 بمعنى خفض إتاحة معلومات الميزانية المقررة. انظر في هذا: موقع مؤشر الميزانية المفتوحة المتاح على الرابط:

<sup>11</sup> مساهمة المجتمع المدني في اتخاذ القرار المالي العمومي في الجزائر لاتزال بعيدة عن المستوى المطلوب سواء استناداً على المعايير الدولية مثل: مسح الميزانية المفتوحة أو حتى مقارنة بمثلتيها في دول المغرب العربي مثل تونس أو المغرب.

<sup>12</sup> الحق في الوصول إلى المعلومات حق دستوري كرسه نص المادة 55 من التعديل الدستوري 2020 والمادة 51 من التعديل الدستوري: "يتمتع كل مواطن في الحصول على المعلومات والوثائق والاحصائيات والحصول عليها وتداولها...".

<sup>13</sup> يعود الحديث عن مفهوم التسيير المتمحور حول النتائج إلى خمسينات القرن الماضي حيث قدم PETER DURCKER كتابه المعنون بـ "The Practice of Management" مفهوم ومبادئ التسيير بالأهداف حيث أكد على ضرورة: "ترتيب الغايات والأهداف التنظيمية ترتيباً تعاقدياً، وضع أهداف محددة لكل رد في المنظمة، صنع القرارات التشاركية، تحديد فترة زمنية واضحة، تقييم الأداء وتقديم تعليقات التنفيذ" أنظر في هذا: عبد السميع رويبة، التسيير المبني على النتائج... أسلوب فعال للانتقال من التركيز على الوسائل في موازنة الدولة إلى التركيز على النتائج، مجلة أبحاث اقتصادية إدارية، الجزائر، العدد 23، جوان 2018، ص 148.

<sup>14</sup> وفي منتصف الستينات قدم PETER DURCKER مفهوماً جديداً يبدو للوهلة الأولى مشابهاً للتسيير بالأهداف ولكنه في الواقع مستقل عنه جسده في كتابه "Managing for Results" سنة 1964، لكن هذه الأفكار لم تعرف رواجاً إلا مع بداية التسعينات والذي تطور في القطاع الخاص لينقل إلى القطاع العام بفضل الانتقال من التركيز على صرف واستهلاك الميزانيات للتركيز على ما تم إنجازه فعلاً، في هذا خضع التسيير العمومي بشكل عام والتسيير المالي بشكل خاص إلى عملية إصلاح واسعة استجابة لضغوط اقتصادية واجتماعية وسياسية

<sup>15</sup> يخضع تسيير الأموال العامة للرقابة بموجب أحكام الدستور في مواد من 155 إلى 161 من التعديل الدستوري 2020، ونصت المادة 85 من القانون 15-18 " تخضع عمليات تنفيذ ميزانية الدولة إلى الرقابة الإدارية والقضائية والبرلمانية حسب الشروط التي يحددها الدستور وهذا القانون والأحكام التشريعية والتنظيمية الخاصة "

<sup>16</sup> حسب نص المادة 02 من القانون 15/18.

<sup>17</sup> حسب نص المادة 87 من القانون 15/18.

<sup>18</sup> تمت الإشارة إليها سابقاً وهي التقارير التي تبدأ خلال مرحلة التحضير لمشروع قانون المالية للسنة إلى غاية تقديم التقارير المرفقة بالقانون المتضمن تسوية الميزانية.

<sup>19</sup> مجموع التقارير التي تلزم الحكومة بعرضها على البرلمان حسب نص المادة 72، 75، 85 من القانون 15/18.

<sup>20</sup> Abdelhak 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, pp386, 387.

<sup>21</sup> حسب نص المادة 27 من القانون 15-18.

<sup>22</sup> اشترط وجود تقرير مشترك بين الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعنية والوزير المكلف بالمالية فقط.

حسب نص المادة 26 من القانون 15-18. <sup>23</sup>

<sup>24</sup> Emmanuel Breen, "la bonne gouvernance et ses indicateurs : Trois approches", séminaire de droit administratif européen et global, chaire MADP, 11 Avril 2008, p 3.

<sup>25</sup> كزينة مغيش، إشكالية إصلاح الدولة في ضوء مقارنة المناجنت العمومي الحديث، مجلة إدارة، المجلد 26، العدد 2، الصفحات 7-28، العدد 51، 2019، ص 27.

<sup>26</sup> Philippe 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.

وهو ما 2011 في تقرير لعام 38 من البلدان الغنية بالموارد الجزائر في المرتبة 41 كما صنف مؤشر مراقبة الإيرادات الذي يقوم بشفافية العائدات <sup>27</sup> يجعلها تتدبل ترتيب الدول الغنية بالموارد في مجال شفافية الإيرادات. أنظر في هذا: خالد منة، حوكمة المالية العامة وتحديات الشفافية، مجلة صوت، 22، ص 2007 القانون، الجزائر، العدد السابع، الجزء الثاني،

<sup>28</sup> في هذا السياق نشير للملاحظة التي قدمتها بعثة صندوق النقد الدولي حول المشروع الأولي للقانون العضوي للمالية سنة 2015 في المادة 74 : أن الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية وهي ذاتها التي تناولتها المادة 75 من القانون 15/18 "تتسم بكثرة عددها وتعقيدها وأحيانا بعدم خضوعها للمنطق، وقانونيا يجب تبسيطها والفصل بين الوثائق التي تحمل طابعا إلزاميا وتعد جوهرية في الرخصة البرلمانية عن تلك الوثائق التي تعد توضيحية وإعلامية أنظر في هذا :تقرير بعثة صندوق النقد الدولي، ملاحظات واقتراحات حول مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2015، ص 34.

<sup>29</sup> Abdelhak Cerurfa, op.cit, p386.

<sup>30</sup> محمد حركات، كيف تستطيع الحكامة المالية إبطال مفعول الفساد، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي، المجلد 06، 2005، ص 25.

<sup>31</sup> للتفصيل أكثر حول طبيعة ودور المجتمع المدني الجزائري وعلاقته بالسلطة أنظر: صالح زيان، تطور العلاقة بين الدولة والمجتمع -دراسة حالة الجزائر 1992-1996- أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باننة -، 2003، وأيضا: يوسف حميطوش، إشكالية المجتمع المدني في الجزائر، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر -بسكرة، العدد الثاني عشر، 2018، وكذا: ليندة لطا محرز، المجتمع المدني في الجزائر، دراسة في الأسس والأهداف، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، 2013/2012 المؤرخ في 01-140.2001/06/06 مرسوم رئاسي رقم <sup>32</sup>

<sup>33</sup> في هذا السياق 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 اعتبره أحد النواب في مداخلته "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.

<sup>34</sup> الهيئة التشريعية التي ناقشت مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 15-18 توصف بكونها نتاج زواج السلطة بالمال الفاسد، بحيث خضعت الترشيحات في بعض القوائم الحزبية المشككة للتحالف الرئاسي لمسائات مالية، وأصبح يعرف إعلاميا "برلمان الشكارة" توصيف لحالة الأموال غير المراقبة والمشبوهة المصدر المستسببة في وصول العديد من رجال الأعمال لتصدر قوائم الترشيحات في الأحزاب، واستفحلت هذه الظاهرة في الانتخابات التجديد النصفي لمجلس الأمة ديسمبر 2009، وتنظر المحاكم المختصة بعض القضايا ذات الصلة بشراء الترشيحات والمتابع فيها أبناء الأمين العام السابق لحزب جبهة التحرير السابق وبعض نواب البرلمان السابق الذي تم حله بموجب المرسوم رقم 21-77 المؤرخ في 21-فيفري-2021 يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج ر ع، 14، الصادرة بتاريخ 28-02-2021.

<sup>35</sup> loi organique n° 2001-692 du 1er aout 2001, relative aux lois de finances J.O.R.F, n° 177 du 2 aout 2001p.1248.

فيمكن لرئيسي لجنتي المالية ومقرريهما وكذا المقررين الخاصين القيام بالأبحاث والتحقيقات والاستماع في عين المكان أو من خلال تفحص وتدقيق <sup>36</sup> الوثائق التي تلزم الحكومة بتقديمها، كما تلزم بالإجابة على الملاحظات المقدمة في إطار مهام البحث والتقييم في أجل شهرين حسب نص المادة 53 القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001

<sup>37</sup> Article 58 de la loi organique relative aux lois de finances N° 2001-962

<sup>38</sup> في هذا الإطار يرجع Michel Bouvier ذلك إلى توهم الإصلاح لأنه مجرد تراكم للتقنيات دون وجود استراتيجية شاملة للتغيير على المدى الطويل ما يولد فشلا ذريعا في تحقيق الأهداف الاستراتيجية للمالية العمومية. أنظر في هذا: Daniel TOMMASI Gestion Des Dépenses Publiques Dans Les Pays En Développement, Un Outil Au Service Du Financement Des Politiques Publiques Quelques Exemples Dérives Du Modele Français, Agence Française De Développement, Collection A Savoir, 2010, p 178.

لتفصيل أكثر أنظر في هذا: مراد بن سعيد، التسيير العمومي في الجزائر إصلاح أو إعادة اختراع، مجلة دراسات، جامعة الأغواط، العدد 39 الاقتصادي، العدد 123، 2015.

<sup>40</sup> وهو ما خلص إليه ال تقرير المقدم من الخبير المستقل السيد/ فانفو شيرو حول آثار سياسات التكيف الهيكلي على التمتع الكامل بحقوق الإنسان، أين أكد على تردي مستوى الرعاية الاجتماعية في مجالات الصحة والتعليم والتخفيف من الفقر في البلدان التي شملتها برامج التكيف الهيكلي أنظر في هذا: الأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لجنة حقوق الإنسان، الدورة الخامسة والخمسون، التقرير رقم E/CN.4/1999/50 المؤرخ في 24/02/1999.

<sup>41</sup> سياسة مالية مسايرة للاتجاهات الدورية لأسعار النفط التي تتميز بالارتباط الشديد بتقلبات أسعار البترول وهي الخاصية الأساسية للميزانية في الجزائر وتسمى "دورية السياسية المالية" التي تساهم بشكل كبير في ظهور عوارض المرض الهولندي. أنظر في هذا: بوزاهر سيف الدين، أثر عوائد المحروقات على النمو الاقتصادي والحكومة دراسة تحليلية وقياسية لحلة الاقتصاد الجزائري خلال الفترة 1995-2017، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة ابي بكر بلقايد - تلمسان -، 2017/2018، ص 204.

<sup>42</sup> تعاني الجزائر من تبعية مالية واقتصادية وتجارية تجاه قطاع المحروقات: كمثل على ذلك خلال الفترة 2006/2016 عرفت تبعية مالية تتشمل في حصة ناتج الجباية البترولية ضمن الإيرادات العمومية المقدرة 60% وتبعية اقتصادية متمثلة في حصة قطاع المحروقات في الناتج الداخلي الخام بحوالي 30 %، وتبعية تجارية حيث قدرت صادرات المنتجات البترولية من إجمالي الصادرات 97 % خلال سنة 2016، أنظر في هذا: عبد المجيد قدي، نبيلة صوفيا تاكرلي، تسيير المالية العامة في الجزائر ضمن متطلبات الحكومة المالية، مجلة الاقتصاد والمالية، الجزائر، المجلد 04 العدد 02، 2018، ص 163.

<sup>43</sup> على اعتبار أن الميزانية العامة للدولة مرتبطة بشكل مباشر بسعر برمبل النفط فإن السعر المرجعي الذي يتم بناء عليه حساب رصيد الميزانية المنصوص عليها في قانون المالية للسنة لا يتماشى أبداً مع رصيد ميزانية تنفيذ الميزانية، لهذا تم إنشاء صندوق ضبط الموارد بموجب المادة 10 من قانون المالية التكميلي لسنة 2000 والتي تنص " يفتح في كتابات الخزينة العمومية حساب تخصيص رقم 103-302 بعنوان صندوق ضبط الموارد " القانون رقم 2000-02 المؤرخ في 27 جوان 2000 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2000، ج ر ع 37، المؤرخة في 28 جوان 2000. وقد تناوله المشرع في القانون العضوي 15/18 في نص المادة 50 منه.

<sup>44</sup> جاء في ديباجة التعديل الدستوري ل 2020 "...وحريصا على ضمان حماية الوسط الطبيعي والاستعمال العقلاني للموارد الطبيعية وكذا المحافظة عليها لصالح الأجيال القادمة...".