

مجلة العلوم القانونية والاجتماعية

Journal of legal and social studies

Issn: 2507-7333

Eissn: 2676-1742

القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية وإصلاح تسيير المالية العمومية

Organic Law 18-15 related to Finance Laws and reform of public financial management

أكحل محمد *

جامعة باتنة 1 (الجزائر) akhalameur@gmail.com

تاريخ النشر: 2022/06/01

تاريخ القبول: 2022/05/01

تاريخ ارسال المقال: 2022/03/05

* المؤلف المرسل

الملخص:

يهدف هذا المقال إلى توضيح العلاقة بين إصلاح تسيير المالية العمومية وتبني القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية باعتباره يشكل دستوراً للمالية العمومية، من خلال التطرق للسياق العام للإصلاح المالي في الجزائر سواء على الصعيد الوطني أو الدولي، والتركيز على دواعي تبني القانون العضوي، وأهم مستجداته القانونية الرامية لتحسين تسيير المالية العمومية.

الكلمات المفتاحية: القانون العضوي، المالية العمومية، إصلاح المالية العمومية، التسيير المتمحور حول النتائج.

Abstract :

.This article aims to clarify the relationship between reforming the management of public finances and adopting the organic law 18-15 related to financial laws as constituting a constitution for public finances, by addressing the general context of financial reform in Algeria, whether at the national or international level, Focusing on the reasons for adopting the organic law and its most important legal developments aimed at improving the management of public finances.

Keywords: Organic law, public finance, public finance reform, results-centered management.

مقدمة:

تُقاس حضارة الدول والمجتمعات في رقيها وتطورها بعلم المالية العمومية لما له من أثر في تثبيت العلاقة الاجتماعية بين المواطنين، والحفاظ على الوضعية الاقتصادية للدول ومؤسساتها¹، وفي هذا السياق شكل إصلاح تسيير المالية العمومية مطلباً اتفقت حوله آراء السياسيين والاقتصاديين والدول والمنظمات بالنظر لأهميته في حياة الأفراد والمجتمعات، إذ يعتبر حسن تسيير المال العام ضرورة تملّحها ندرة الموارد، وارتفاع المطالب الاجتماعية، الأمر الذي دفع الدول للبحث عن أنجع الطرق والأساليب الكفيلة بتحقيق فعالية التسيير العمومي، وتحقيق الاستخدام الأمثل للنفقات العمومية في سياق دولي يتميز بإقدام مختلف الدول على إصلاح منظومة مالياتها العمومية، وتوجيهها نحو منطق النتائج.

لقد كشفت التحولات التي عرفت الجزائر نهايات ثمانينيات القرن الماضي عن وجود أزمة حقيقية في مجال تسيير المالية العمومية، والإطار المنظم لها، لعدم استقرار إطاره القانوني بسبب التعديلات المتتالية المدخلة عليه، أين أبان القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية عن اختلالات عميقة²، وعدم قدرة على مواكبة التحولات التي شهدتها مجال تسيير المالية العمومية، وهو ما جعل إصلاح الإطار المنظم لقوانين المالية العمومية ضرورة تفرضها الظروف الداخلية، وطمّيحاً مواكبة التطورات الدولية في مجال تسيير المالية العمومية.

ولهذا فالبحث يهدف إلى:

- تناول الأسباب الداعية لإصلاح الإطار القانوني المنظم لتسيير المالية العمومية.

- تحديد مكان القصور والاختلالات التي عرفها تسيير المالية العمومية في ظل القانون 84-17.

- التطرق لمستجدات القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

- يحاول الإجابة عن إشكالية رئيسة هي:

ما دواعي تبني القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، وما المستجدات التي جاء بها لإصلاح تسيير المالية العمومية في الجزائر؟

للإجابة هن هذه الإشكالية تم تقسيم البحث إلى محورين:

- الأسباب الداخلية والخارجية الدافعة لتبني إصلاح الإطار المنظم لتسيير المالية العمومية.

- الأهداف والمحاور الرئيسة للقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية³.

وتقتضي طبيعة الموضوع الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي من خلال تقصي دواعي تبني القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، وكذا التطرق للمواد القانونية المشككة لمحاوره الرئيسة، وتحليل المستجدات التي حملها، ودراسة مدى مساهمتها في تجسيد إصلاح تسيير المالية العمومية في الجزائر⁴.

تتجسد الإجراءات القانونية الجوهرية المتعلقة بإصلاح تسيير المالية في الجزائر في ضرورة إعادة النظر في أهم القوانين المؤطرة للتسيير المالي والميزانياتي، انطلاقا من إصلاح القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية الذي تجاوزه الواقع الاقتصادي والمالي والاجتماعي للبلاد، وكذا مواكبة التحولات الدولية في مجال تسيير المالية العمومية، وعليه سنعرض الأسباب الداعية لهذا الإصلاح، والمستجدات التي حملها في مجال تسيير المالية العمومية على وجه التحديد باعتبارها غاية كل إصلاح وهدفا لكل السياسات العمومية.

المبحث الأول: دواعي تبني القانون العضوي 18-15 ومحاوره الرئيسة

أبان تطبيق القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية عن وجود اختلالات عميقة، وعدم قدرة على مواكبة التحولات التي شهدتها مجال تسيير المالية العمومية، حالت دون تحقيق الاستخدام الأمثل للإنفاق العام، وجعلت إصلاح الإطار المنظم لقوانين المالية العمومية ضرورة تفرضها الظروف الداخلية، وتمليها مواكبة التطورات الدولية في هذا المجال، فسعت المؤسسات المالية الدولية لتعميم نموذج التسيير المتمحور على النتائج القائم على اعتماد آليات المناجمنت العمومي الجديد والمندرج تحت مسمى "الحكامة المالية العامة الجيدة".

المطلب الأول: الأسباب الداخلية

تشكل المسببات الداخلية دافعا رئيسيا للشروع في إصلاح الإطار القانوني المنظم لتسيير المالية العمومية ومطابقتها أولا مع أحكام الدستور، ثم تأتي ثانيا في محاولة لتجاوز اختلالات وتقدم وتعقيدات آليات التسيير المالي العمومي، وهيمنة السلطة التنفيذية على المجال المالي والميزانياتي في ظل رقابة متعددة غير فعالة، وكذا ضعف منهجية التسيير المالي وهيمنة منطق الوسائل، وتنامي ظاهرة التسيير خارج الميزانية.

الفرع الأول: ضرورة التطابق مع أحكام الدستور والحكامة الجيدة

وفقا لأحكام المادة 141 من دستور 2016⁵ يفرض طابع القانون العضوي نفسه على المستوى القانوني، إذ يعد الدستور القانون العضوي الخاص بقوانين المالية من القوانين العضوية، وبالتالي سيصبح له من الناحية القانونية قيمة أكبر من تلك التي تتمتع بها قوانين المالية نفسها⁶. وعليه تبقى مراجعة القانون 84-17 وتبني القانون 15-18 ضرورة ملحة تتطلبها متطلبات الشكلية الدستورية، ولضمان تطبيق أحكام الدستور والمحافظة على الأمن القانوني تحدد قواعد الاختصاص في الميدان المالي والميزاني مراعاة لحسن تسيير المالية العمومية والوصول لتحقيق الرشادة في إنفاق المال العام.

الفرع الثاني: تجاوز تقادم الإطار القانوني المنظم لتسيير المالية العمومية وحالة ضعف منهجية التسيير العمومي

- لقد تجاوز الواقع الاقتصادي الاجتماعي والسياسي للبلاد الإطار المنظم لتسيير المالية العمومية في الجزائر والمتمثل في القانون 84-17 الذي تمت صياغته في ظروف غير التي صار يحكمها على جميع الأصعدة، و أستند لمقاربة قانونية فيبرية تتميز بانعدام التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال تسيير الميزانية، إذ تهمين فيه الأولى على المجال في ظل الانغلاق الذي عرفه مسلسل إعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة، وحرص المشرع على توفير الضمانات الكفيلة بحماية المال العام من كل أشكال الاختلاسات والاحتيال والتبذير أدى لتعدد النصوص، وتكاثرها دون وصولها لتحقيق الغاية من وضعها⁷، كما يسجل افتقار نظام المحاسبة العمومية للوضوح والشفافية، وهو ما جعل هذه المقاربة تهمم بالطابع الشكلي وسلامة الإجراءات دون الاهتمام بالنتائج المفضية لتحقيق فعالية الإنفاق العمومي، لينعكس هذا في هيمنة منطق الوسائل بسعي للمطالبة بأكثر الاعتمادات دون التساؤل عن معنى ومفهوم هذه المهام أو مضمون هذه الأهداف والنتائج المتوقعة، وتجسد ذلك بوضوح في مدونات الميزانية وهيكل النفقات العمومية غير المستجيبة للاحتياجات الاقتصادية للتسيير الاقتصادي الفعال والمؤثر على أداء النفقة العمومية⁸.

- طغى هاجس الاهتمام بتحقيق التوازنات المالية وضعف الربط بين المخطط المسير على مقارنة تسيير المالية العمومية دون مراعاة للأبعاد المختلفة من منظور شمولي لجميع المعطيات المرتبطة بتسيير القرار المالي العام، والآثار المترتبة عليه من الناحية الاقتصادية والاجتماعية، وفي سياق متصل بمنهجية التسيير شكل ضعف تسيير الاعتمادات طابعا مميزا لحالة تجاوز الرخصة البرلمانية بتحويل ونقل الاعتمادات الذي يعكس سوء التقدير والتقييم⁹.

- وجود حالة هيمنة مطلقة للسلطة التنفيذية على الاختصاص المالي من منطلق اضطلاعها بمهمة التسيير والتنفيذ فهي تحتكر مجال قانون المالية، فتقوم بمفردها بتحضير مشروع قانون المالية على مستوى دوائرها الوزارية دون وجود مساهمة للبرلمان في ذلك، و لا يتعدى دوره المناقشة المحدودة زمنيا تحت طائلة إصداره من قبل رئيس الجمهورية بأمر¹⁰، ورغم توفر وتعدد آليات الرقابة وتنوعها بين رقابة داخلية وخارجية ورقابة قبلية وبعدي¹¹، فإنها لم تستطع الحد من انتشار مظاهر الاختلاسات والتبذير وسوء تسيير للمال العام.

الفرع الثالث: زيادة حجم الإنفاق العمومي وغياب الرشادة في تسييره

لقد عرف حجم الإنفاق العمومي زيادة متسارعة منذ بداية الألفية الثالثة بسبب ارتفاع الإيرادات النفطية، الذي انعكس في سياسية إنفاقه توسعية عبر تطبيق برامج الإنعاش الوطني رُصدت لها مبالغ كبيرة بحسب ما تشير إليه بيانات بنك الجزائر¹².

في هذا السياق تشير بعض المؤشرات الدولية لتحليل البنية المؤسساتية التي تمثل مدخلا رئيسيا في رسم السياسات العامة وصنع القرار إلى احتلال الجزائر لمراتب متدنية للغاية في مجال تسيير الإنفاق العمومي لوجود إسراف في النفقات العمومية وتفشي ظاهرة الفساد، وعدم توفر معيار استقلالية القضاء وكذا غياب الشفافية في صناعة السياسات العمومية المرتبطة كلها بعدم نجاعة التسيير العمومي¹³.

المطلب الثاني: الأسباب الخارجية

تشكل العوامل الخارجية المتمثلة في المؤسسات المالية الدولية، وكذا العولمة وأدواتها ممثلة في الشركات المتعددة الجنسيات والمنظمة العالمية للتجارة عاملا رئيسيا في تشكيل وصياغة القرار المالي، وتلعب دورا كبيرا في التأثير على أنظمة المالية العمومية خاصة في دول العالم الثالث، ومن بينها الجزائر المتفاعلة كغيرها من الدول مع هذه التحولات المتسارعة خاصة في ظل أزمة المالية العمومية والتسيير العمومي بوجه عام.

الفرع الأول: أزمة التسيير العمومي ومحاولة الانتقال للتسيير العمومي الجديد.

أدت التحديات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والتقنية التي واجهت الدولة والجهاز الحكومي في سبعينيات القرن الماضي إلى تأثير على المنظومة الإدارية الحكومية التقليدية المعتمدة على الهياكل والقواعد واللوائح والإجراءات في اتخاذ القرارات، محتكرة بذلك المبادرة في وضع السياسات العمومية وتنفيذها ورقابتها إلى البحث عن حلول لتجاوز هذه التحديات، لقد تم تفسير هذه الأزمة بفشل نموذج التسيير العمومي بفعل عدة عوامل يأتي في مقدمتها اختلالات النظام البيروقراطي بسبب العولمة والتحول التي مست هياكل الدولة وانتشار اقتصاد المعرفة، في هذا السياق المتميز بفشل النموذج القانوني الفيبري للإدارة العمومية تم تبني أنماط تسييرية مستوحاة من القطاع الخاص من قبيل التسيير المرتكز على النتائج والتخطيط الاستراتيجي، والتي جاءت تحت مسمى المناجمنت العمومي الجديد¹⁴.

عملت المؤسسات المالية على الترويج لهذا التوجه نحو تبني المقاربة الجديدة لتسيير المالية العمومية المستوحاة من المنطق المناجيريالي عبر آليات الشراكة، وكذا المشروطة الاقتصادية والسياسية في إطار برامج مساعدات التنمية، فخفضت الجزائر لإجراءات التعديل الهيكلي ومحاولة زرع هذا المفهوم في التسيير العمومي عن طريق الخوصصة والتفويض، التعاقد والشراكة، وعليه فإن طرح هذه المقاربة صار أمرا واقعا بالنسبة لعدد كبير من بلدان العالم النامي

مع اختلاف واضح في درجات استيعاب هذه التقنيات الجديدة للتسيير المالي العمومي داخل أنظمة تسيير المالية العمومية¹⁵.

الفرع الثاني: مواكبة تحديات العولمة وضغوط المؤسسات المالية الدولية

منذ نهاية عقد 1980-1990، أكدت تحليلات العولمة على الدور المتغير لمكانة الدول في العلاقات الدولية، لتصبح الدول مطالبة بتغيير تدخلها في المجال الاقتصادي¹⁶، في الجزائر دخلت الدولة في أزمة حادة في التسعينيات ولم تكن بعيدة عن الانهيار في الفترة 1994-1995، واضطرت لتطبيق خطة التعديل الهيكلي وفقاً لـ "إجماع واشنطن"¹⁷. الذي فرض عليها القيام بإصلاحات هيكلية، شكل إصلاح النظام القانوني أحد مداخلها من خلال التقليل المستمر للإجراءات القانونية والتنظيمية، وتبني قانون المنافسة الذي كرس الانتقال إلى اقتصاد السوق¹⁸، إذ تتطلب العولمة في شقها المالي القيام بالتخفيف من القيود والحواجز التنظيمية بإعادة النظر في التشريعات والقوانين لتصبح مواكبة لمتطلبات التحرير الاقتصادي واقتصاد السوق¹⁹.

شرعت الجزائر في إصلاح تسيير المالية العمومية في سياق مواصلة الإصلاحات المالية والاقتصادية التي بدأتها بالتعاون مع الهيئات المالية الدولية كمرحلة ثالثة للبرامج التصحيحية التي أطلقها صندوق النقد الدولي بعد مرحلة الاستقرار الاقتصادي والتعديل الهيكلي التي أنبتت فشلها، وزادت من الفوارق الاجتماعية والفقر والتمهيش، وفي محاولة لربط فشلها بانتشار الفساد الإداري وانعدام الشفافية طالبت بإصلاح تسيير المالية العمومية، وقد انخرطت الجزائر في هذا التوجه بعقد تم توقيعه مع البنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل مشروع تحديث وعصرنة المنظومات الخاصة بالميزانية من أجل مواكبة التحولات التي يشهدها المجال على المستوى الدولي²⁰.

المبحث الثاني: أهداف القانون العضوي 18-15 ومحاوره الرئيسية

إذا كان سعي المشرع من وضع القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية هو ملائمة مع مقتضيات المرجعية الدستورية، فإنه أيضا جاء برغبة في إدخال إصلاحات عميقة على نظام تسيير المالية العمومية، ذلك أن هذا الإصلاح يندرج في سياق دينامية دولية لإصلاح تسيير المالية العمومية، بدأت في دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE، وانتشرت في أنحاء العالم²¹، يعكس هذا وجود سياق دولي داعم لإصلاحات تسيير المالية العمومية مدفوع بهاجس تحقيق النتائج والأداء سعياً لتجسيد فعالية الإنفاق العمومي.

المطلب الأول: أهداف القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية

يهدف القانون 18-15 إلى تحديد الإطار العام الذي تسجل فيه قوانين المالية، وكذا الكيفيات المتعلقة بتحضيرها والمصادقة عليها وتنفيذها²² بتعريف إطار تسيير مالية الدولة، كما يحدد مبادئ وقواعد المالية العمومية وحسابات الدولة، وكذا تنفيذ قوانين المالية ورقابة تنفيذها.

سعى المشرع بتبني القانون العضوي 18-15 إلى إحداث تحول جذري في الأساس الذي تبني عليه قوانين المالية بالانتقال لمبدأ الميزنة وليس طبيعة النفقات كما كان معمولا به في إطار القانون 84-17 لغرض توجيهه نحو تحقيق النتائج انطلاقا من أهداف محددة، يستهدف القانون 18-15 تحقيق غايتين رئيسيتين هما²³.

الفرع الأول: إصلاح إطار التسيير العمومي وتوجيهه نحو النتائج

إن تحسين تسيير المالية العمومية، وتحقيق فعاليتها، والتحكم في الإنفاق العمومي جعل الدول والحكومات تعمل على تسيير ميزانياتها وفقا للقواعد المطبقة في القطاع الخاص، وإتباع أساليبها بالاعتماد على مؤشرات النتائج كأساس لتحديد الإيرادات والنفقات، في هذا السياق تنص المادة 2 من القانون 18-15 على اعتماد مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج انطلاقا من أهداف واضحة ومحددة وفقا لغايات المصلحة العامة مع ضرورة خضوعها للتقييم²⁴، وعليه سيتم ربط النفقة العمومية بتحقيق النتائج من خلال توجيه النفقات العمومية نحو منطق النتائج عوض منطق الوسائل المطبق في القانون 84-17 بهدف تقوية فعالية وأداء السياسات العامة، وتحسين جودة المرافق العامة المعنية بتقديم الخدمات للمواطنين.

كما سيتم وفق هذه المقاربة الجديدة المبنية على مقترح اقتصادي لتحديد السياسات العامة وتقييم فعاليتها تعزيز دور قانون المالية كأداة أساسية لتنزيل السياسات العامة، وتقوية الانسجام بين الاستراتيجيات القطاعية مع الحرص على التوازن المالي للدولة، وسيكون ذلك ممكنا بتبني تأطير ميزانياتي متوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة يمكن مراجعته خلال إعداد قانون المالية للسنة²⁵، يمكن هذا الإطار متوسط المدى من إجراء مقارنة بين المؤشرات الحسابية مع المعايير القياسية التي تضمنها المخطط المعتمد من قبل الحكومة لمعرفة أوجه النجاح أو الفشل في كل برنامج عبر مقارنة النتائج وقياسها وتقييمها.

الفرع الثاني: تعزيز شفافية المعلومات الميزانية

يعد تعزيز شفافية المالية عاملا حاسما في تسيير المالية العمومية والمساءلة عنها وهو ما يعكسه اهتمام المؤسسات المالية الدولية بهذا الجانب وتركيزها على التحسين المستمر للمدونات والمواثيق المرتبطة بها، وترتبط شفافية المالية العمومية والميزانية خصوصا بحجم المعلومات والإحصاءات المتعلقة بمختلف أنواع الإنفاق والإيرادات وموثوقيتها وتوفرها في الوقت المناسب وإتاحتها للجميع²⁶، في هذا السياق جاء القانون 18-15 ليوفر عددا من التقارير والملاحق التفسيرية التي تتيح لممثل الشعب المساهمة في صناعة القرار المالي وتنفيذه ورقابته، وهو ما تناولته المواد 72، 75، 76، 87 منه.

يعكس عدد التقارير الواجب على الحكومة توفيرها خلال مراحل تحضير إعداد وتنفيذ قانون المالية للسنة اهتمام المشرع بتوفير قدر هام من المعلومات ستيح مشاركة الفاعلين غير الحكوميين في عملية صناعة القرار المالي، وكذا رقابة ومساءلة المسؤولين والمسيرين عن كيفية تسييرهم للمال العام، ومدى تحقيق النتائج المعلن عنها في مخطط

عمل الحكومة، وفي سياق تعزيز مبدأ شفافية المالية العمومية سيكون لقوانين المالية وحدها التشريع لمقتضيات لها تأثير على موارد والتزامات مالية الدولة²⁷، كما تناول القانون 15/18 في الفرع الجزئي الأول رخص الميزانية في المادة 23 في فقرته الثالثة عدم إمكانية تعديل الاعتمادات المالية إلا ضمن الشروط المنصوص بموجبها القانون.

المطلب الثاني: المحاور الرئيسية للقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية

لقد تم إعداد القانون العضوي لقانون المالية بطريقة براغماتية تأخذ بعين الاعتبار القدرات التسييرية للوزارات والإدارة المركزية مع الأخذ بأفضل الممارسات الدولية في مجال تسيير المالية العمومية، ويشكل القانون العضوي تنويجا لمسار إصلاح أنظمة تسيير المالية العمومية الذي بدأ سنة 2001 بموجب عقد قرض مع البنك الدولي، لهذا فهو يشكل ثمرة تراكم تجربة فاقت 15 عاما وتجريب مرحلي لأدوات تحديث التسيير المالي خلال هذه المرحلة، ويرتكز الإصلاح على خمسة محاور رئيسية هي:

الفرع الأول: إعادة هيكلة الميزانية

في إطار المسعى العام لإصلاح التسيير العمومي وتوجيه نحو النتائج سيكون إطار الميزانية المتمحورة حول النتائج الهدف الأول لهذا التوجه بإعادة النظر في تنظيم مدونة الميزانية التي ستبنى بموجب القانون 15-18 على أساس مفهوم البرنامج²⁸ كوحدة جديد للميزانية وكأساس ضروري لإصلاح الميزانية يحل محل القطاع والفصل للمدونة الميزانية المعمول بها في القانون 84-17²⁹، وسيتم توحيد ميزانيات التسيير والاستثمار والتحويل في إطار وحدة وحيدة للميزانية من خلال التخصيص الجديد للاعتمادات لتكون مدونات الميزانية بحسب نص المادة 28 منه كالتالي³⁰:

-التصنيف حسب النشاط والذي يتكون من البرنامج وتقسيماته.

-التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات ويتكون من أبواب النفقات وتقسيماتها.

-التصنيف حسب الوظائف الكبرى للدولة ويتكون من تعيين القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف حسب الوظيفة.

-التصنيف حسب الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها ويعتمد على توزيع الاعتمادات على الوزارات والمؤسسات العمومية.

يتضمن البرنامج مجموع الاعتمادات المالية التي تساهم في إنجاز مهمة خاصة تابعة لمصلحة أو عدة مصالح لوزارة واحدة أو عدة وزارات أو مؤسسة عمومية ومحددة حسب مجموعة من الأهداف الواضحة والمتناسقة³¹، ويشكل مجموع البرامج حقيقية توضع تحت مسؤولية وزير أو مسؤول مؤسسة عمومية، وتقسم هذه البرامج وتقسيماتها إلى برامج فرعية وأنشطة في تنفيذ سياسة عمومية محددة³².

حاول المشرع من خلال القانون 18-15 التأكيد على المعنى الحقيقي لحسابات التخصيص الخاص، وتم الإبقاء على ستة فئات من الحسابات الخاصة للخرينة هي: الحسابات التجارية، حسابات التخصيص الخاص، حسابات القروض والتسبيقات، حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية، حسابات المساهمة والالتزامات حسابات العمليات النقدية³³، كما أكد على تأطير حسابات التخصيص الخاص وجوبا لوجود صلة مباشرة بين الإيرادات المخصصة و النفقات³⁴ بما يسمح بحذف عدة حسابات موجودة بموجب القانون 84-17 تشكل ميزانية موازية للميزانية العامة للدولة غير مقدرة من حيث المبالغ، وغير مرخصة من طرف البرلمان، يصعب إجراء رقابة فعالة لها، يتم الاستعانة بما كآلية لتنفيذ السياسات العمومية تعكس أوجه القصور في الميزانية العامة للدولة. جاء القانون-15 18 في محاولة لتأطيرها وإعطائها المعنى الحقيقي لحسابات التخصيص الخاص³⁵.

وعليه تقوم المقاربة الجديدة لإعادة هيكلة الميزانية على تجميع الموارد المالية حول البرنامج الذي يشكل مجموعة متناسقة من العمليات والمشاريع التي تخص نفس الوزارة، وتم ربطها بأهداف مرفقة بمؤشرات لقياس النتائج بالموارد المخصصة لتحقيق هذه الأهداف.

الفرع الثاني: اعتماد مقاربة متعددة السنوات لنفقات وإيرادات الدولة

في سياق متصل باستعمال البرنامج كوحدة أساسية لتخصيص الاعتمادات المالية يعد البعد المتعدد السنوات ضروريا ليس من زاوية اعتباره رؤية للمدى المتوسط، ولكن من ناحية اتخاذ القرار على أساس إسقاط يتجاوز السنة، نصت المادة 05 من القانون 18-15 على وجوب اعتماد تأطير ميزانياتي متوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة باقتراح من الوزير المكلف بالمالية في بداية إجراء إعداد قوانين المالية، ويحدد للسنة المقبلة والسنتين الموالتين، ويمكن مراجعة التأطير الميزانياتي المتوسط المدى كل سنة خلال إعداد مشروع قانون المالية للسنة³⁶.

هذه الميزانية المتكاملة المتعددة السنوات تشمل كل الاستثمارات وكذا النفقات الجارية، وتحافظ بصفة كلية على الطابع السنوي للميزانية في المجال القانوني بحيث تشمل الميزانية التوقعات حسب كل قطاع وسياسة، ويتم إعدادها وعرضها مع توقعات وتقديرات على مدى ثلاث سنوات القادمة، ويدخل في إطار اقتصادي جزئي متناسق من نفس الفترة، تشتت المؤسسات المالية توفر إطار متسق متعدد السنوات للمالية العمومية على أساس افتراضات اقتصادية واقعية³⁷.

أصبحت المقاربة السنوية متجاوزة لمحدوديتها وعدم مسيرتها لحجم تدخلات الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وهو ما يجعل تبني المقاربة المتعددة السنوات أكثر ملائمة للظروف الاقتصادية والمالية والاجتماعية للبلاد، أين تمت مباشرة هذه الإجراءات بتبني مشروع تحديث أنظمة الميزانية باعتباره أداة لتسيير الموارد العامة يعبر عن التوجهات الكبرى والأولويات والتوقعات للإيرادات، والنفقات على مدى يتجاوز اثني عشر شهرا بإضافة توقعات لمدة سنتين موالتين (ن+1، ن+2) للسنة المالية المعنية، حيث أن المصادقة البرلمانية تتعلق بالسنة المالية المعنية ولا

تمس التوقعات المرفقة، والتي يتم تقديمها على سبيل الاسترشاد³⁸، وهو ما تم تأكيده في القانون العضوي-15-18 واعتماده كأداة لتعزيز كفاءة الإنفاق العمومي وفعاليتته وضمان تحقيق رؤية جيدة لتسيير المالية العمومية.

الفرع الثالث: إصلاح متمركز حول حرية أكبر للمسيرين وتفعيل رقابة الأداء

لقد جاء القانون 15-18 بمنح مزيد من حرية التصرف للمسيرين وربط المسؤولية بالحاسبة وتقييم النتائج، لتسمح حركة الاعتمادات وفقا لإجراءات محددة بتنفيذ عمليات نقل وتحويل الاعتمادات لكي لا تتعرض الأهداف المستهدفة على مستوى البرامج لمساس جوهرى بالغاية من استحداثها.

تناولت المادة 33 من القانون 15-18 إمكانية إجراء نقل أو تحويل في الاعتمادات المالية خلال السنة المالية لتعديل التوزيع الأولي لاعتمادات البرامج:

يتم نقل الاعتمادات المالية من برنامج إلى آخر على مستوى نفس الوزارة أو المؤسسة العمومية بموجب مرسوم يتخذ بناء على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير أو المؤسسة العمومية المعني.

أما بخصوص التحويل ما بين برامج وزارات أو مؤسسات عمومية مختلفة فيتم بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية ووزراء القطاعات أو مسؤولي المؤسسات العمومية المعنيين.

يتم إبلاغ البرلمان بذلك شرط أن لا تتجاوز مبالغ الاعتمادات المالية المتراكمة التي كانت محل نقل أو تحويل بموجب مرسوم خلال نفس السنة 20% من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة بالنسبة لكل برنامج من البرامج المعنية³⁹.

أتاح القانون 15-18 إمكانية نقل اعتمادات الدفع استجابة للمعايير المقبولة دوليا مع الحفاظ على مبدأ السنوية لها، إذ يمكن الاستمرار في تنفيذ عمليات الدفع المتوفرة في برنامج نهاية السنة خلال السنة الموالية وفي نفس البرنامج، وذلك في حالات استثنائية ومبررة على أن يتم ذلك وجوبا قبل انقضاء الفترة التكميلية المحددة مدتها بتاريخ 31 جانفي من السنة الموالية لسنة تنفيذ الميزانية، كما يمكن نقل اعتمادات الدفع المتوفرة في باب نفقات الاستثمار لبرنامج ما، إلى نفس البرنامج بحد أقصاه 05% من الاعتماد الأولي بموجب قرار مشترك بين وزير المكلف بالمالية والوزير المكلف بالقطاع المعني قبل نهاية الفترة التكميلية شريطة أن لا تؤدي بأي حال من الأحوال هذه العملية إلى تدهور في التوازنات الميزانية والمالية⁴⁰.

في مقابل هذه المرونة في التعامل مع الاعتمادات المالية سواء نقلا أو تحويلا وفقا للشروط المحددة آنفا تضمن القانون 15-18 ربط البرامج بأهداف واضحة محددة، يتحمل المسيرون مسؤولية تحقيقها، ويتم إرفاق الأهداف المراد بلوغها بمؤشرات مرقمة لقياس النتائج لغرض قياس فعالية النفقات العمومية وتقييم ما تم إنجازه منها⁴¹، تماشيا مع المبدأ الذي أسس عليه المشرع عليه قانون المالية المتمثل في مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج⁴².

المسيرون ملزمون في التسيير الميزانياتي المتمحور حول النتائج بتقديم حساب عن النتائج المحققة فعليا، ويخضعون في هذا لرقابة أداء تتيحها مؤشرات قياس النتائج، تجعل من البحث عن فعالية النفقات العمومية هدفا رئيسا، يرفق القانون المتضمن تسوية الميزانية بتقرير وزاري للمردودية توضح فيه الظروف المنفذة فيها البرامج المسجلة، ومدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق المعايينة⁴³.

وفي سياق تجسيد التسيير الميزانياتي المتمحور حول النتائج تم التنصيص على إمكانية اللجوء إلى التمويل الكلي أو الجزئي لعمليات الاستثمار العمومي من خلال آلية التعاقد أو الشراكة مع شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص مع اشتراط مراعاة إطار النفقات المتوسط المدى وكذا برامج القطاع المعني المقررة⁴⁴.

الفرع الرابع: تحسين مضمون وكيفية تقديم مشاريع قوانين المالية

يهدف القانون 18-15 لتعزيز دور البرلمان في مناقشة قانون المالية وذلك بالرفع من جودة وموثوقية المعلومات المقدمة إلى البرلمان من طرف الحكومة، وتعديل الجدول الزمني لإعداد قوانين المالية، ومراجعة طريقة التصويت على نفقات قانون المالية، يأتي هذا في سياق التحول المنشود لتبني التسيير المتمحور حول النتائج والانتقال من ميزانية الوسائل إلى الميزانية القائمة على النتائج التي سيكون لها نتيجة مباشرة على تجديد عرض قانون المالية بإضفاء مزيد من الشفافية، وإدخال نظام تصنيف جديد للإنفاق، وتجديد وثائق الميزانية وتبسيطها وإتاحتها للفاعلين في المجال المالي خاصة البرلمان والمجتمع المدني.

لإضفاء مزيد من الشفافية على الميزانية العامة للدولة، وجعلها أكثر وضوحا وتسهيل قراءة مضمونها سيتم توحيد ميزانيات التسيير والاستثمار والتحويل في إطار وحدة وحيدة للميزانية من خلال التخصص الجديد للاعتمادات التي يعد البرنامج فيها الوحدة الأساسية لتخصيص الاعتمادات ويحكم تصنيفها نص المادة 28 من القانون 18-15، إذ "يشكل هذا التصنيف المتصور جزءا من الاهتمام الأكبر بتنفيذ التسيير المتمحور على النتائج في المالية العمومية الجزائرية، كما يعد الشرط الأساسي ولكن أيضا القوة الدافعة لأنه يشجع الوزارات على مواصلة دمج التوجهات الاستراتيجية والخطط المالية. ستكون البرامج بعد ذلك مجرد ترجمة مالية للخطة الاستراتيجية للوزارات"⁴⁵.

يتطلب التحول من ميزانية الوسائل إلى ميزانية البرامج:

- مراجعة وثائق الميزانية الحالية الموصوفة بأنها غير مقروءة، وجعلها أكثر وضوحا واثراء لتسهيل مساهمة ممثلي الشعب في القرار المالي، ويهدف القانون 18-15 لجعل مناقشة الميزانية في صميم المناقشة البرلمانية.

إذ يتخلى القانون الجديد عن الهيكل الكلاسيكي لقانون المالية في الشكل المفضل للقانون 84-17 لصالح هيكل جديد مقسم إلى ستة أبواب⁴⁶.

- تضمن القانون 18-15 إثراء للوثائق الواجب تقديمها من قبل الحكومة للبرلمان بداية من مشروع قانون المالية للسنة إلى غاية القانون المتضمن تسوية الميزانية، في هذا تشير المادة 72 منه إلى ضرورة عرض الحكومة أمام البرلمان قبل نهاية الثلاثي الأول من السنة المالية، في إطار إعداد مشروع قانون المالية للسنة تقريراً حول تطور وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية⁴⁷، كما يرفق بمشروع قانون المالية للسنة تقرير عن الوضعية والآفاق الاقتصادية والاجتماعية والمالية على المدى المتوسط⁴⁸.

كما يجب إرفاق قانون المالية التصحيحي بتقرير تفسيري للتعديلات المدرجة في قانون المالية للسنة، وأي وثيقة من شأنها تقديم معلومات ضرورية ومفيدة⁴⁹، كما تناولت المادة 87 من القانون 18-15 عدداً من التقارير والملاحق التفسيرية التي تسهم في التحقق من مدى تنفيذ محتوى الرخصة المالية⁵⁰ لأن قانون التسوية يضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تم قبضها والنفقات التي تم تنفيذها⁵¹، كما نص القانون 18-15 في إطار تعزيز دور مجلس المحاسبة، واثراء المعلومات المقدمة للبرلمان على إرفاق مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية بتقريرين لمجلس المحاسبة⁵².

خاتمة:

من خلال بحثنا هذا توصلنا لعدد من الاستنتاجات نوردتها كما يلي:

يهدف القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية إلى إعادة تشكيل عملية صنع القرار المالي من أجل تحسين إطار تسيير المالية العمومية، وتحقيق فعاليتها والتحكم في الإنفاق العمومي، ولمواكبة التحولات العالمية في هذا المجال، بتأسيس إطار تسيير المالية العمومية على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج انطلاقاً من أهداف واضحة ومحددة وفقاً لغايات المصلحة العامة، مع ضرورة خضوعها للتقييم.

- يسير مسار إصلاح تسيير المالية العمومية بوتيرة لا تتوافق مع سرعة التفاعلات الدولية في المجال المالي مقارنة بعملة القيم المراد تبنيها ونقلها من التسيير العمومي الجديد، ليتحول الإصلاح إلى مجرد تحديث للإطار القانوني للتسيير المالي والميزانياتي لتلبية الضغوطات والمطالب الدولية القوية المتزايدة من خلال تكييف وثائق الميزانية وتصنيفها مع التوجهات الدولية الجديدة على وجه الخصوص، عبر إثراء المعلومات المقدمة للبرلمان في محاولة لتعزيز شفافية تسيير المالية العمومية، وبالتالي تم تقليص هذا المشروع إلى مجرد استجابة لضغط العامل الخارجي بتوفير كم من المعلومات تنتجها أجهزة الإعلام الآلي، ويتم التحكم فيها مركزياً وتبقي هيمنة واضحة للسلطة التنفيذية في نظام تسيير المالية العمومية .

- يعكس واقع الحال اختصاراً لروح الإصلاح في الجانب التقني غير المتحكم فيه من باقي الفاعلين في عملية صناعة القرار المالي، فالقانون يهدف لتحقيق تسيير فعال للمال العام، وتأسيس إطار للمالية العمومية يقوم على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج يأتي من رحم المقاربة المناجيرية بالقيم النيوليبرالية القائمة على تقليص

دور الدولة وتعزيز دور القطاع الخاص، لكنه يصطدم في السياق الجزائري بالطابع الربعي للدولة والاقتصاد والقطاع الخاص والمجتمع المدني، وهو التحدي الحقيقي الذي يواجهه الانتقال للتسيير المتمحور حول النتائج.

استنادا لما سبق حوصلته من استنتاجات نقترح الآتي:

- يمر تجسيد إصلاح تسيير المالية العامة برهان إصلاح الدولة، العمل الذي يبدأ انطلاقا 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 العامة وتكييفها مع السياق، بما يخدم المصلحة العامة ويحقق نجاعة التسيير المالي العمومي.

- إن إمكانية حل أزمة المالية العامة والتسيير المالي العمومي في الجزائر يتوقف على وجود رؤية شاملة للبعد الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للمجتمع، ويرتبط جوهر الحل وتصحيح الاختلالات المالية الاقتصادية الداخلية بقطع روابط التبعية للريع من جهة وللمؤسسات المالية الدولية وتوجيهاته القائمة على رهن القرار المالي للدول ومصائر للشعوب من جهة ثانية.

- تنمية ثقافة المساءلة وتطوير القضاء المالي والإداري والدستوري في مجال المالية العامة، بمعنى امتلاك المعرفة وتوظيفها في خدمة الرهانات الحقيقة وليس استيراد التقنيات، فتراكمها لا يصنع إصلاحا.

- تفعيل دور البرلمان من خلال منح صلاحيات أوسع للجنة المالية، وتعزيز مساهمة المجتمع المدني من خلال نشر وثائق الميزانية، بما يجسد دور البرلمان المقيم والمجتمع المدني الشريك الفعال في صناعة القرار المالي ورقابته، وإعطاء المكانة الحقيقة لمجلس المحاسبة كأداة للتحليل والتقييم والرقابة الفعالة لتسيير المال العام.

الهوامش:

¹ يحي دنيدي، المالية العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، 2014، ص 9.
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 هذا القانون العضوي الذي لم يصدر إلا سنة 2018 أي بعد مرور اثنان وعشرون عاما من التنصيب عليه جاء ليتوافق مع المقتضيات الدستورية، وليعالج مكانم القصور والاختلالات التي عرفها تسيير المالية العمومية، في ظل القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية.

⁵ دستور الجمهورية الجزائرية، الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1996 المعدل بتاريخ 10 أبريل 2002 بموجب القانون 03/02، والمعدل بتاريخ 15 نوفمبر 2008 بموجب القانون 08-19، المعدل بتاريخ 06 مارس 2016 بموجب القانون 16-01. ج ر ع 14 لسنة 2016، المعدل بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30/12/2020، ج ر ع 82، الصادرة بتاريخ 30/12/2020.

⁶ وزارة المالية الجزائرية، المديرية العامة للميزانية، مشروع قانون عضوي يتعلق بقوانين المالية، عرض الأسباب، أبريل 2018، ص 1.

⁷ تم إدخال عشرات التعديلات على القانون 84-17 في شكل أحكام تكميلية بسيطة وأحيانا مستقلة تحملها قوانين المالية للسنة نفسها، ومع ذلك فإن الإطار المالي والميزانياتي الجزائري من ناحية أخرى تم تجاوزه بفعل سرعة وحجم التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي بدأت في عام، 1988،

أنظر في هذا: 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, p43.

⁸راضية دنان، ترشيد سياسة الإنفاق العام ضمن السياسة الميزانية في ظل التغيرات الدولية، دراسة حالة الجزائر (2014/1990)، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، تخصص نقود ومالية، جامعة الجزائر 3، 2016/2015، ص 241.

⁹جيت تنامت ظاهرة التسيير خارج إطار الميزانية من خلال الاعتماد على حسابات التخصيص الخاص التي أصبحت شبه ميزانية بعد أن كانت استثناء لمبدأ الوحدة في تجسيد لعدم قدرة القانون الإطار 84-17 على التعامل بمرونة كافية مع رهانات التحول نحو اقتصاد السوق وتبني مشروع تحديث أنظمة الميزانية. أنظر في هذا: عبد الغني عكة، نحو عصنة أنظمة الميزانية في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد، 02، سنة 2008، ص 52 وما يليها.

¹⁰عقلية خراباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2010/2009، ص 360.

¹¹داخلية تتمثل: في رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي ورقابة المفتشية العامة للمالية ورقابة لجان الصفقات العمومية، وخارجية تتمثل في: رقابة كل من الرقابة البرلمانية ورقابة مجلس المحاسبة.

¹²ساهمت هذه الوفرة المالية في تحقيق نجاح على مستوى التوازنات الكلية للاقتصاد ما بين سنة 2000 و2014، وانعكس في تحقيق استقرار اقتصادي على المستويين الداخلي والخارجي لقي استحسان الهيئات المالية العالمية المتابعة لمسار الإصلاحات في الجزائر، في المقابل تم تسجيل غياب النوعية المؤسساتية التي تعد مفتاحا لتحسين بيئة الأعمال والاستثمار أنظر في هذا: فاطمة الزهراء عيدودي، الحوكمة رهان استراتيجي لترشيد الإنفاق العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم والاقتصاد، العدد 2016/07، ص 191.

¹³فوق مؤشر الإسراف في الإنفاق العام الذي يصدره المنتدى الاقتصادي العالمي من بين مؤشرات أخرى لقياس التنافسية يشير إلى احتلال الجزائر للمراتب متدنية أنظر في هذا: على الرابط <https://fr.weforum.org/reports/global-competitiveness-report> تاريخ الاطلاع: 2020-12-12.

- كما تشير تقارير مؤشر مدركات الفساد إلى تفشي ظاهرة الفساد فتحتل مراتب متأخرة في هذا المجال: أنظر في هذا موقع منظمة الشفافية الدولية على الرابط: www.transparency.org/research/cpi تاريخ الاطلاع: 2020-04-15.

- ووفقا لتقارير مؤشر استقلالية القضاء يوضح عدم وجد استقلالية في ظل هيمنة السلطة التنفيذية وخضوعها للتأثيرات السياسية ما يجعلها تحتل مراتب متدنية بحسب تقارير التنافسية العالمي متاح على موقع المنتدى الاقتصادي العالمي على الرابط: <https://www.weforum.org/reports> تاريخ الاطلاع: 2020-05-20.

¹⁴New public management - أصل مصطلح المناجنت العمومي الجديد أثار جدلا في الأدبيات من خلال أول مقاليتين Aucoin سنة 1992 وHood 1990 اللذان اعتبرا أنّ المناجنت العمومي الجديد تعبير مختصر يستخدم للإشارة إلى موضوعات وأنماط متميزة للأساليب الخدمة العمومية بدأت في المملكة المتحدة وأستراليا ونيوزيلندا.

¹⁵Abdelhak Cerurfa, op. cit., p63.

¹⁶في هذا السياق لتأثيرات العولمة على الدول الأفريقية يعد نولن فولز من المؤلفين الذين يدعون "الأطروحة التراجعية" لسيادة الدولة في العلاقات الدولية" ففي عالم أصبح عالميا، لن تكون الدول أكثر من جهة فاعلة واحدة (منظمات دولية، منظمات غير حكومية، شركات عبر وطنية، إرهاب، مافيا). على المستوى المحلي سوف نشهد تجريد وتخفيف الروابط بين المواطنين والدولة. لم تعد تحتكر العنف وستواجه جماعات عرقية أو دينية أو لغوية، فشرعيتها تتآكل في ظل عدم قدرتها على تلبية احتياجات المجتمع والاندماج في العولمة أنظر في هذا: أحمد عبد العزيز، جاسم زكريا، فراس عبد الجليل الطحان، العولمة الاقتصادية وتأثيراتها على الدول العربية، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد 86، 2001، ص 66.

¹⁷الذي ينص على تخفيض قيمة العملة (الدينار)، وإلغاء القيود العامة على الأسعار، وتحرير التجارة الخارجية، ورفع أسعار الفائدة، وخصخصة المؤسسات الحكومية من أجل استعادة توازن الاقتصاد الكلي الكبير للسماح للجزائر بسداد الديون، يتم الحصول على إعادة جدولة الديون من قبل الدول الأوروبية بصعوبة وبشروط قاسية.

¹⁸الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 1995/01/25 المتعلق بالمنافسة، ج ر ع 09، المؤرخة في 1995/02/22 والمعدل والمتمم بالأمر رقم 03/03 المؤرخ في 2003/07/19 المتعلق بالمنافسة، ج ر ع 43، المؤرخة في 2003/07/20.

¹⁹صوفيا شراد، رياض دنش، عولمة النظام المالي، مجلة الاجتهاد القضائي، الجزائر، العدد الحادي عشر، 2016، ص 150.

²⁰ سلامي تومي، مشروع عصنة أنظمة الميزانية... نحو ترشيد الإنفاق العمومي، مجلة دراسات، العدد الاقتصادي، جامعة الأغواط، عدد 17 جوان 2012، ص 153.

²¹ على غرار ما تم في فرنسا بتبني القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية LOLF سنة 2001 والمطبق بداية من سنة 2006، أو في المغرب من خلال تبني القانون التنظيمي 130.13 سنة 2013 المطبق بداية من سنة 2015، أو في تونس باعتماد القانون الأساسي للميزانية سنة 2019 بموجب قانون أساسي عدد 15 لسنة 2019 المؤرخ في 13 فيفري 2019 يتعلق بالقانون الأساسي للميزانية، تجدر الإشارة أن القانون كان مشروع مبادرة تشريعية من قبل وزارة المالية في مجلس الوزراء عبر مداولة بتاريخ 13 نوفمبر 2015، وعرض على اللجنة المختصة بالمالية في 02 جوان 2017 وقدمت تقريرها في 2018/11/14، ليتم عرضه في جلسة عامة في 2018/12/18 وتمت المصادقة عليه في 2019/01/31.

²² حسب نص المادة الأولى من القانون 15-18.

²³ وزارة المالية الجزائرية، المديرية العامة للميزانية، مشروع قانون عضوي يتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق، ص 1.

²⁴ حسب نص المادة الثانية من القانون 15-18.

²⁵ حسب نص المادة 5 من القانون 15-18 المتعلق بالتأطير الميزانياتي المتوسط المدى.

²⁶ نزيه عبد المقصود محمد مبروك، شفافية الموازنة العامة للدولة، أهميتها وآليات تعزيزها، كلية الشريعة والقانون طنطا، جامعة الأزهر، مصر، 2015، ص 752.

²⁷ حسب نص المادة 18 من القانون 15-18 " تنص قوانين المالية دون سواها على الأحكام المتعلقة بوعاء ونسب وكيفيات تحصيل الإخضاعات مهما كانت طبيعتها وكذا في مجال الإعفاء الجبائي"، كما جاء في نص المادة 20 " لا يمكن تأسيس أو تحصيل الرسوم شبه الجبائية إلا بموجب حكم من أحكام قانون المالية...". كما نصت المادة 9 من القانون 15-18 " لا يمكن إدراج أي حكم ضمن قوانين المالية ما لم يتعلق بموضوع هذه القوانين".

²⁸ حيث نصت المادة 79 من القانون 15-18 " البرنامج هو وحدة تنفيذ الاعتمادات المالية...".

²⁹ حسب نص المادة 23 من القانون 15-18 "... تخصص الاعتمادات المالية حسب البرنامج طبقا للمادة 75 من هذا القانون أو حسب التخصيص فيما يتعلق بالاعتمادات غير المخصصة، ويتم تقديم الاعتمادات حسب النشاط، وعند الاقتضاء، في شكل أبواب تتضمن النفقات حسب طبيعتها طبقا لأحكام المادة 29 من هذا القانون...".

³⁰ حسب نص المادة 28 من القانون العضوي 15-18، حيث أن التصنيف حسب النشاط وحسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات يعتبران من التصنيفات الرئيسية لميزانية الدولة، والتصنيف حسب الوظائف الكبرى للدولة وحسب الهيئات الإدارية لهما أهمية في مجال التحليل والإحصاء وأسس المقارنة.

³¹ حسب نص المادة 23 من القانون 15-18 الفقرة 4.

³² حسب نص المادة 23 من القانون 15-18 الفقرة 3.

³³ حسب نص المادة 42 من القانون 15/18.

³⁴ حسب نص المادة 50 من القانون 15-18 الناصة على " تبين حسابات التخصيص الخاص العمليات الممولة إثر حكم في قانون المالية، بواسطة الموارد الخاصة التي تكون بطبيعتها ذات علاقة مباشرة بالنفقات المعنية"

³⁵ يفترض أن يتم اللجوء إلى حسابات التخصيص الخاص كإجراء استثنائي لكن الممارسة الميزانياتية في الجزائر في ظل القانون 17/84 أبانت على العكس من ذلك، بحيث " تجاوزت نسبة الاعتمادات المتراكمة والمدرجة في حسابات التخصيص الخاص في المتوسط 183 % من مجموع الاعتمادات المخصصة للميزانية العامة للدولة خلال الفترة الممتدة من 2006 إلى 2009، كما قفزت هذه النسبة لتتجاوز 377.8% في المتوسط خلال الفترة الممتدة من 2010 إلى 2013.:: أنظر في هذا: نادية مغني شكور، حسابات التخصيص الخاص في النظام الموازني الجزائري: تشخيص، تحديات وآفاق، مجلة دراسات اقتصادية، المجلد 5 العدد 1، جوان 2018، ص 175.

³⁶ نص المادة 05 من القانون 15-18 وتجدر الإشارة إلى أن تبني الإطار الميزانياتي المتعدد السنوات 03 سنوات لا يعني التشكيك في مبدأ السنوية بل يعد مزيج من مبدأين يستجيبان على النحو الذي تمليه المستجدات والتطورات مع مرور الوقت بين السياسات العمومية والبرامج الحكومية.

³⁷ يشير دليل شفافية المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي في ميثاق الممارسات السليمة المتعلقة بعملية إعداد الميزانية لضرورة وجود الإطار المتوسط الأجل، أنظر في هذا صندوق النقد الدولي، دليل شفافية المالية العامة 2007، ص 62، على الموقع الرسمي للصندوق <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf> تاريخ الاطلاع: 2019/08/25.

³⁸ 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.

³⁹ حسب نص المادة 33 من القانون 15-18.

⁴⁰ حسب نص المادة 36 من القانون 18-15.

⁴¹ حيث يلزم كل وزير أو مسؤول عن مؤسسة عمومية مكلف بتسيير محفظة البرامج تقديم تقرير عن الأولويات والتخطيط يتضمن كل برنامج من هذه البرامج لاسيما التوزيع بحسب الأبواب للنفقات والأهداف المحددة والنتائج المنتظرة وكذا تقييمها. بحسب نص المادة 75 من القانون 18-15.

⁴² حسب نص المادة 2 من القانون 18-15.

⁴³ حسب نص المادة 87 من القانون 18-15.

⁴⁴ حسب نص المادة 37 من القانون 18-15.

⁴⁵ Abdelhak Cerurfa, op. cit. P 124.

⁴⁶ حيث خصص الأول للأحكام العامة، تطرق الثاني لموارد الدولة وأعبائها وحساباتها، وعرض الثالث لتحضير مشاريع قوانين المالية وتقديمها والمصادقة عليها، كرس الباب الرابع لتنفيذ قوانين المالية، وتضمن الخامس منها قانون تسوية الميزانية، ليختتم بباب سادس تضمن أحكاما انتقالية واختتاميه.

⁴⁷ حسب نص المادة 72 من القانون 18-15 يتضمن التقرير حول تطور وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية على: - عرض التوجهات الكبرى للسياسات الاقتصادية والميزانية - تقييم على المدى المتوسط لموارد وأعباء الدولة.

⁴⁸ ويبرز على الخصوص التوازنات الاقتصادية والمالية والتقديرية، وملاحق تفسيرية تبين التطور حسب صنف الضرائب، إضافة إلى وثائق مجمعة في ثلاثة أحجام: يتعلق الحجم 1- بمشروع ميزانية الدولة، والحجم 2- بتقرير عن الأولويات والتخطيط يعده كل وزير وكل مسؤول مؤسسة عمومية مكلف بتسيير محفظة البرامج، في حين يتناول الحجم 3 - التوزيع الإقليمي لميزانية الدولة بحسب نص المادة 75 من القانون 18-15 في الفصل الثاني المتعلق بالوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية.

⁴⁹ حسب نص المادة 76 من القانون 18-15.

⁵⁰ حسب نص المادة 87 من القانون 18-15 يرفق مشروع قانون تسوية الميزانية بـ:

- ملاحق تفسيرية تتعلق بنتائج العمليات الميزانية والحسابات الخاصة للخزينة وعمليات الخزينة.

- حساب عام للدولة يتضمن الميزان العام للحسابات وحساب النتائج والحصيلة والملاحق أو الملاحق وتقييم التزامات الدول الخارجة عن الحصيلة، وتقرير عرض يوضح على الخصوص التغيرات في الطرق والقواعد المحاسبية المطبقة خلال السنة المالية.

- تقرير وزاري للمردودية يوضح الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الميزانية، وكذا مدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي يتم قياسها وتتبعها بمؤشرات الأداء المرتبطة بها، والنتائج المحققة والتفسيرات بالفوارق المعانية.

تجدر الإشارة إلى أنه يجب إيداع مشروع قانون التسوية قبل 10 أوت من السنة ويتعلق بتسوية السنة المالية -1 لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني".

⁵¹ حسب نص المادة 86 من القانون 18-15.

⁵² يتعلق الأول بنتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المالية المعنية وتسيير الاعتمادات المالية التي تمت دراستها، بالأخص على ضوء البرامج المنفذة، ويتعلق الثاني: بتصديق حسابات الدولة حسب المبادئ النظامية والصدق والوفاء، كما يدعم هذا التصديق بتقرير يبين التحقيقات التي أجريت لهذا الغرض حسب نص

المادة 88 من القانون 18-15.