جامعـــة يحي فارس بالمدية.
كليــة العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير.
قسم: علوم التسيير.

الموضوع:

أهمية القانون العضوي الجديد 18-15 في تحسين أداء القطاع العام في الجزائر

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في علوم التسيير
تخصص: إدارة الميزانية.

من إعداد الطالب:
- بوطريق حكيم.

تحت إشراف الأستاذ:
- جبارة مراد.

- أعضاء لجنة المناقشة:

يحيوي الياس	أستاذ محاضر "أ" بجامعة يحي فارس المدية	رئيسا
جبارة مراد	أستاذ محاضر "أ" بجامعة يحي فارس المدية	مشرفا
بوجطو حكيم	أستاذ محاضر "أ" بجامعة يحي فارس المدية	ممتحنا

السنة الجامعية: 2023/2022

جامعـــة يحي فارس بالمدية.
كليــة العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير.
قسم: علوم التسيير.

الموضوع:

أهمية القانون العضوي الجديد 18-15 في تحسين أداء القطاع العام في الجزائر

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في علوم التسيير
تخصص: إدارة الميزانية.

من إعداد الطالب:
- بوطريق حكيم.

تحت إشراف الأستاذ الدكتور:
- جبارة مراد.

السنة الجامعية: 2023/2022

بسم الله الرحمن الرحيم



شكر وعرفان

اشكر المنعم عز وجل الذي وفقني في إتمام هذه المذكرة

هو الله ربي الذي ما أصبح وما أمسى بي من نعمة ما حييت فمنه وحده

فله الحمد وله الشكر

ومصداقا لقول الحبيب المصطفى صلى الله عليه وسلم –من صنع إليه معروف فقال لفاعله جزاك الله خيرا فقد ابلغ في الثناء أجازه الترميذي.

أتوجه بالشكر الجزيل لأستاذي المشرف "**جبارة مراد** " أستاذ بجامعة يحيى فارس المدية على قبوله الإشراف على هذه المذكرة، وعلى ما قدمه لي من توجيهات من الناحية المنهجية أو من ناحية المضمون العلمي، كما أتوجه بالشكر الجزيل إلى أساتذة لجنة المناقشة على تفضلهم وقبولهم مناقشة مذكرتي.

والى كل من تعاون، وقف معي ودعمني من بعيد أو قريب على إنجاز هذه المذكرة بجهده ووقته ودعائه...

الإهداء

الحمد لله ربّ العالمين والصلاة والسلام على خاتم الأنبياء والمرسلين

اهدي هذا العمل إلى:

من ربتني وأنارت دربي وأعانتني بالدعوات إلى أغلى إنسان في هذا الوجود

أمي الحبيبة أطال الله في عمرها

من حملت اسمه ودعمني بدعائه ورضاه في كل الأطوار

أبي الغالي أطال الله في عمره

إلى كل من تمنى لي التوفيق وساعدني ولو بالكلمة الطيبة

إلى كل من كان قريبا منّي بدعواته، توجيهاته ونصائحه

إلى كل من يعرفني أو يحمل لقب : بوطريق

إلى من نسيه قلمنا وحفظناه في قلوبنا.

 لكم كل التقدير والاحترام 

حكيم

المستخلص:

تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على القانون العضوي 18-15 الذي يعد الإطار القانوني الجديد الذي كرس جملة الإصلاحات الميزانية والمحاسبية التي تبنتها السلطات العمومية في الجزائر بعدما اثبت القانون 84-17 محدوديته في مواكبة التطورات الحاصلة على المستوى الدولي والوطني، حيث أدرج القانون الجديد مبدأ التسيير بالأهداف وكذا التطاير الميزانياتي المتعدد السنوات لترشيد النفقات العمومية، إلى جانب تكريس مبدأ محاسبة الذمة الذي يسمح بإعطاء نظرة متكاملة عن ممتلكات الدولة، مواردها والتزاماتها، مع تقديم أهم العوامل التي ينبغي توافرها لنجاح تطبيقه من طرف مختلف الفاعلين العموميين من الحكومة والبرلمان وهيئات الرقابة، وتوصلت الدراسة إلى انه بالرغم من الجهود المبذولة لإنجاح بداية تطبيق هذا القانون إلا انه مازال يتراوح مكانه ويرجع ذلك أساسا إلى عدم صدور النصوص التطبيقية المرافقة له.

الكلمات المفتاحية: الموازنة العامة، القانون العضوي، الأداء، القطاع العام.

Abstract:

This study aims to shed light on Organic Law 15-18, which is the new legal framework that enshrined the budget and accounting reforms adopted by the public authorities in Algeria after Law 17-84 proved its limitations in keeping pace with developments at the international and national levels. Management by objectives as well as multi-year budgetary volatility to rationalize public expenditures, in addition to devoting the principle of accountability, which allows giving an integrated view of the state's property, resources and obligations, while presenting the most important factors that should be available for the success of its application by various public actors from the government, parliament and oversight bodies. The study indicates that despite the efforts exerted to ensure the success of the beginning of the implementation of this law, it is still in vain, mainly due to the non-issuance of the accompanying application texts.

Keywords: public budget, organic law, performance, public sector

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

العنوان	الصفحة
شكر والعرفان:	
إهداء:	
المستخلص:	
فهرس المحتويات:	
فهرس الجداول:	
فهرس الأشكال:	
مقدمة:	**أ – ث**
الفصل الأول: الموازنة العامة	**27-02**
تمهيد:	**02**
المبحث الأول: ماهية الموازنة العامة.	**03**
المطلب الأول: نشأة الموازنة العامة.	**03**
المطلب الثاني: مفهوم الموازنة العامة.	**04**
المطلب الثالث: أهمية الموازنة العامة.	**06**
المبحث الثاني: أنواع ومكونات الموازنة العامة.	**08**
المطلب الأول: أنواع الموازنة العامة.	**08**
المطلب الثاني: مكونات الموازنة العامة.	**11**
المطلب الثالث: قواعد الموازنة العامة.	**17**
المبحث الثالث: أساليب تسير الموازنة العامة ودورها.	**20**
المطلب الأول: أساليب تسيير الموازنة العامة.	**20**
المطلب الثاني: دور الموازنة العامة.	**24**
المطلب الثالث: أهداف الموازنة العامة.	**26**
الخلاصة:	**27**
الفصل الثاني: دواعي تبني القانون العضوي الجديد 18-15.	**70-29**
تمهيد:	**29**
المبحث الأول: السياق العام لاعداد وإصدار القانون العضوي الجديد 18-15 وأسباب صدوره.	**30**

فهرس المحتويات

العنوان	الصفحة
المطلب الأول: مفهوم السياق العام لاعداد وإصدار القانون العضوي الجديد 18-15.	**30**
المطلب الثاني: أسباب تبني القانون العضوي الجديد 18-15.	**32**
المطلب الثالث: أهداف تبني القانون العضوي 18-15.	**35**
المبحث الثاني: مضمون الإصلاحات التي جاء بها القانون العضوي 18-15 والفرق بينه وبين قانون العضوي رقم 84-17.	**39**
المطلب الأول: الإصلاحات في شقها المالي للميزانية العامة للدولة.	**39**
المطلب الثاني: الإصلاحات في شقها المحاسبي للميزانية العامة للدولة.	**49**
المطلب الثالث: أهم الفروقات وأهداف الانتقال من قانون 84-17 والقانون العضوي الجديد رقم 18-15.	**53**
المبحث الثالث: المحاور الرئيسية للقانون العضوي 18-15 وأحكامه الجديدة.	**53**
المطلب الأول: المحاور الرئيسية للقانون العضوي 18-15.	**57**
المطلب الثاني: دوافع صدور القانون العضوي الجديد رقم 18-15.	**61**
المطلب الثالث: الأحكام الجديدة واليات تعديل الاعتمادات المالية في ظل القانون العضوي 18-15.	**62**
الخلاصة :	**70**
الفصل الثالث: دور القانون العضوي الجديد 18-15 في تحسين أداء القطاع العام في الجزائر.	**72-112**
تمهيد:	**72**
المبحث الأول: ماهية أداء القطاع العام وتجسيد آلية حديثة في ظل قانون العضوي 18-15.	**73**
المطلب الأول: ماهية الأداء.	**73**
المطلب الثاني: ماهية القطاع العام.	**79**
المطلب الثالث: تجسيد آليات حديثة للرقابة في ظل القانون العضوي 18-15.	**85**
المبحث الثاني: مدى مساهمة القانون العضوي 18-15 في تجسيد معايير الحكامة المالية.	**91**
المطلب الأول: مدى تجسيد القانون العضوي 18-15 لمبدأ الشفافية.	**96**

فهرس المحتويات

العنوان	الصفحة
المطلب الثاني: مدى تحقيق مبدأ المشاركة في القانون العضوي 18-15.	**96**
المطلب الثالث: مدى تحيق مبدأ الصدق في القانون العضوي 18-15 ورهان تجسيد الآليات الحديثة للرقابة.	**99**
المبحث الثالث: إجراءات تحسين أداء الإيرادات العمومية للقطاع العام وتحديات وضع حيز التنفيذ القانون العضوي الجديد 18-15.	**104**
المطلب الأول: إجراءات تحسين أداء الإيرادات العمومية للقطاع العام في الجزائر في ظل قانون العضوي الجديد رقم 18-15.	**105**
المطلب الثاني: تحديات وضع الحيز الزمني لتنفيذ القانون العضوي الجديد 18-15 .	**106**
المطلب الثالث: الحيز الزمني للقانون العضوي الجديد 18-15.	**107**
الخلاصة:	**112**
الخاتمة:	**114**
قائمة المراجع:	**117**

فهرس الجداول

فهرس الجداول

الرقم	العنوان	الصفحة
1-2	مقارنة بين دور الميزانية في القانون 84-17 والقانون العضوي لقوانونين المالية رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018.	**52**
2-2	الشكل الجديد لميزانية الوزارة.	**63**
3-2	مقارنة بين هيكلة الميزانية في قانون المالية لسنة 1984 و 2018.	**64**
1-3	أهداف الأداء في بعض القطاعات	**87**

فهرس الأشكال

فهرس الأشكال.

الرقم	العنوان	الصفحة
1-1	أساليب تسير الموازنة العامة	24
1-2	مخطط توضيحي للهيكلة الجديدة للميزانية وفق مفهوم البرنامج –النشاط	63
2-2	الهيكل التنظيمي للمديرية العامة للميزانية بعد2007	65

مقدمة

لم يعد النظر إلى مؤسسات الدولة بتلك النظرة التقليدية خاصة من ناحية سمعتها ومركزها المالي فقط، بل بدأت نظرة المجتمع تأخذ أبعادا جديدة تحتم على مؤسسات الدولة الاستجابة لتطلعات وتوقعات المجتمع، وذلك لإشباع حاجياته الاقتصادية والاجتماعية، حيث اتفق معظم الاقتصاديين والمحللين على أن المشكلة الأساسية التي تواجهها الدول والمؤسسات الحكومية في الوقت الراهن هي مشكلة فعالية وأداء قبل أن تكون مشكلة ندرة الموارد المالية والإمكانيات، وأن البحث عن دور حوكمة الميزانية العامة كوسيلة تدخل للدولة في الحياة الاقتصادية من شأنها تحسين الوضعية للمجتمع، وذلك من خلال تحقيق الأهداف التنموية وتوفير الخدمات العمومية بأقل تكلفة ممكنة.

لقد كشفت التحولات التي عرفتها الجزائر في نهايات الثمانينيات من القرن الماضي عن وجود أزمة حقيقية في مجال تسير المالية العمومية، والإطار المنظم لها، لعدم استقرار إطاره القانوني بسب التعديلات المتتالية المدخلة عليه، أين أن القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية يعبر عن اختالالات عميقة، وعدم القدرة على مواكبة التحولات التي هدفها مجال تسيري المالية العمومية، وهو ما جعل إصلاح الإطار المنظم لقوانين المالية العمومية ضرورة تفرضها الظروف الداخلية، وتليها مواكبة التطورات الدولية في مجال تسير المالية العمومية.

حيث قررت السلطات الجزائرية اعتماد القانون العضوي الجديد لقوانين المالية يتماشى والمتطلبات الجديدة في ساحة المالية العمومية، وذلك بتبني القانون العضوي الجديد رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية المؤرخ بتاريخ 2018/09/02، حيث من خلاله يقترح اعتماد إجراءات وطرق جديدة تهدف إلى تحسين تسير مالية الدولة، وذلك من خلال تحسين الأداء في استخدام الأموال العامة والشفافية في إدارتها، استنادا إلى منهج المساءلة ومدى تحقيق الأهداف وتبسيط إجراءات الميزانية والمحاسبة.

- التساؤل الرئيسي:

بناء على ما تقدم يمكن طرح التساؤل الرئيسي كالتالي:

ما مدى أهمية القانون العضوي الجديد 18-15 في تحسين أداء القطاع العام؟

الأسئلة الفرعية:

للتوصل إلى الإجابة عن الساؤل الرئيسي أستعين بالأسئلة الفرعية التالية:

1. هل يمكن تسيير الوزارات والمؤسسات والمصالح الجكومية بدون الموازنة العامة سيرا منتظما؟
2. فيما تتمثل الاصلاحات التي أقرها القانون العضوي 18-15؟
3. فيما تتميز اجراءات تحسين أداء الايرادات العمومية للقطاع العام في القانون العضوي 18-15؟

- **فرضيات الدراسة:**

للإجابة على السؤال الرئيسي وكذا الأسئلة الفرعية السابقة، تمت صياغة الفرضيات كما يلي:

1. بدون الموازنة العامة لا يمكن أن تسير الوزارات والمصالح والمؤسسات الحكومية سيرا منتظما، حيث يصعب بدونها إدارة الشأن العام بمختلف جوانبه، لذلك فإن الموازنة العامة تعتبر المحور الأساسي الذي تدور حوله جميع أعمال وتدخلات الدولة في جميع المجالات على اختلاف أنواعها.

2. الإصلاحات التي أقرها القانون العضوي 18-15 هي الإصلاحات في شقها المالي للميزانية العامة للدولة، الإصلاحات في شقها المحاسبي للميزانية العامة للدولة.

3. تتمثل اجراءات تحسين أداء الايرادات العمومية للقطاع العام في القانون العضوي 18-15 في توفير العوامل السياسية والتشريعية والبشرية والتقنية.

– أهمية الدراسة:

تبرز أهمية الدراسة في فهم هذا القانون العضوي الجديد وطرق إعداد الميزانية الجديدة في ظل والتوجه الاقتصادي للدولة ومعرفة أهدافها السياسية المرجو تحقيقها واثر ذلك على أداء القطاع العام والمجتمع.

– أهداف الدراسة:

بناء على تحديد المشكلة موضوع البحث وفرضيات الدراسة، تهدف الدراسة الى:

1. التعرف على مختلف جوانب الموازنة العامة واهميتها بالخصوص في الجزائر.

2. معرفة كيفية تنظيم إطار قوانين المالية السنوية عن طريق القانون العضوي الجديد.

3. ابراز الأهداف المرجو الوصول إليها من طرف الدولة على الصعيد الداخلي والخارجي.

– مبررات اختيار الدراسة:

هناك عدة مبررات ودوافع دعتني لاختيار هذا الموضوع والبحث فيه دون غيره من المواضيع، أهمها:

1. الإهتمام الشخصي بالموضوع .

2. نقص الدراسات والبحوث التي تناولت موضوع قانون العضوي الجديدي 18-15؛

3. أهمية الموضوع وذلك من خلال إبراز تعديلات التي نص عليها بحيث يضمن تعديل نص قانوني مستجد؛

– منهج وأدوات الدراسة:

من أجل الإجابة على التساؤل الرئيسي والأسئلة الفرعية واختبار الفرضيات المطروحة، سوف يتم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي في دراسة الجوانب النظرية، والمنهج التحليلي من خلال تحليل نصوص القانون العضوي الجديد 18-15.

– حدود الدراسة:

1. الحدود الموضوعية: اقتصرت الدراسة الحالية على تحليل القانون العضوي الجديد رقم 18-15 في تحسين أداء القطاع العام.

2. الحدود الزمانية: تحليل القانون العضوي الجديد 18-15 خلال سنة 2023.

- الدراسات السابقة:

هناك بعض من الدراسات والأبحاث العلمية الأكاديمية النظرية والتطبيقية التي تطرقت الى دراسة هذا الموضوع ، والتي عالجت موضوع القانون العضوي 18-15 الجديد والموازنة العامة من جوانب عدة، ونذكر منها:

1. دراسة قدي عبد المجيد، صوفيا نبيلة، بعنوان: تسير المالية العمومية في الجزائر ضمن متطلبات الحوكمة المالية، 2018.

هدفت هذه الدراسة إلى محاولة المساهمة في عرض الإصلاحات المتعلقة بتسيير المالية العمومية في الجزائر وإبراز أثارها الايجابية على الحوكمة المالية في الجزائر، وقد توصلت الدراسة إلى أن وضع نظام ميزانياتي متعددة السنوات من شأنه تعزيز قدرات وتسيير النفقات العمومية.

2. دراسة إيمان عبدوس بعنوان: آليات حوكمة الميزانية العامة واتجاهات تطبيقها وفق الإصلاح الميزانياتي في الجزائر، 2021.

والتي هدفت إلى تسليط الضوء على تطبيقات حوكمة الميزانية العامة للدولة في مشروع إصلاح النظام الميزانياتي في الجزائر وتحديات تجسيدها على أرض الواقع من خلال عرض وتحليل أهم ما جاء به القانون العضوي 18-15 في مجال الأخذ بآليات الحوكمة عند تخطيط وإعداد وتنفيذ وكذا الرقابة على الميزانية العامة، وقد توصلت الدراسة إلى أن الإصلاح الميزانياتي في الجزائر الذي من المتوقع دخوله حيز التنفيذ إبتداء من سنة 2023، يحقق نقلة نوعية في مجال التسيير العمومي، وذلك لكونه ينص في كيانه على الأخذ بآليات حوكمة الميزانية العامة للدولة المعترف بها دوليا، ويكرس اعتماد أسلوب الإدارة بالنتائج، بما يعزز من شفافية ومصداقية المعلومات التي تعرض الوضعية المالية الحقيقية للدولة ويساهم في الرفع من كفاءة وفعالية الأداء في القطاع العام.

3. دراسة حاج جاب الله أمال بعنوان: الاطار القانوني لقوانين المالية: دراسة تحليلية للقانون العضوي 18-15، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية-المجلد 06- نوفمبر 2021.

هدفت هذه الدراسة الى التعرف بالقانون العضوي الجديد 18-15، الذي كرس جملة الاصلاحات الميزانية والمحاسبية التي تبنتها السلطات العمومية في الجزائر بعدما اثبت القانون 84-17 محدوديته في مواكبة التطورات الحاصلة على المستوى الدولي والوطني، حيث أدرج القانون الجديد مبدأ التسيير بأهداف وكذا التأطير الميزانياتي المتعدد السنوات لترشيد النفقات العمومية، الى جانب تكريس مبدأ محاسبة الذمة الذي يسمح بإعطاء نظرة متكاملة عن كل ممتلكات الدولة، مواردها والتزاماتها.

4. دراسة بوعياشي مراد وغزازي عماد بعنوان: تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى كالية لتحقيق استدامة مالية للدولة في ظل قانون العضوي الجديد رقم 18-15 المتعلق بوانين المالية، مجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 11، العدد 01، 2021.

هدفت الدراسة الى عرض كيفية تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى كآلية لتحقيق استدامة مالية للدولة، في ظل القانون العضوي الجديد 18-15 المتعلق بقوانين المالية، والمرسوم التنفيذي رقم 20-335 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، وتوصلت نتائج الدراسة الى أن الجزائر تعاني من هشاشة الاستدامة المالية بسبب ارتباط ايراداتها العمومية بالجباية البترولية وتاثرها بالصدمات النفطية، ومنه يوصي البحث بإيجاد نموذج اقتصادي جزائري جديد يضمن استدامة مالية للدولة من خلال زيادة حصيلة الجباية العادية، لتغطية النفقات العمومية.

- ما يميز دراستي عن الدراسات السابقة:

1. من الناحية الزمنية: حيث تمت دراستي خلال السنة الجامعية (2022-2023) تعد دراسة حديثة عن الدراسات السابقة التي تمت في السنوات السابقة.

- صعوبات الدراسة:

1. حداثة الموضوع مما ادى الى نقص في المراجع والمصادر التي تخدم جوانب الموضوع في هذا المجال.

2. عدم كفاية الوقت واتساع مجال الدراسة وهذا ما أدى إلى عدم التقدير الجيد للوقت الكافي لإتمام الدراسة.

3. صعوبة حصر الموضوع نظرا لتداخله مع مواضع أخرى هي بدورها واسعة.

- هيكل الدراسة:

للإجابة على إشكالية البحث واختبار صحة الفرضيات المطروحة، تم تقسيم البحث إلى ثلاثة فصول:

المقدمة.

الفصل الأول: الإطار النظري للموازنة العامة

من خلال الفصل الأول سوف يتم استعراض مفاهيم متعلقة بالموازنة العامة من خلال نشأتها ومفهومها وخصائصها، أهميتها، أنواعها ومكوناتها وقواعدها، أساليب تسير الموازنة العامة ، ودورها، وأهدافها.

الفصل الثاني: دواعي تبني القانون العضوي الجديد 18-15

حيث سوف يتم التطرق في هذا الفصل إلى مفاهيم متعلق بالقانون العضوي الجديد 18-15، من مفهوم والسياق العام لاعداد وإصدار القانون العضوي الجديد 18-15، أسباب تبنيه، أهداف تبنيه، والاصلاحات في شقيها المالي والمحاسبي للميزانية العامة للدولة، والفروقات وأهداف الانتقال من قانون 84-17 والقانون العضوي الجديد رقم 18-15.

الفصل الثالث: القانون العضوي الجديد 18-15 في تحديد أداء القطاع العام في الجزائر

في الفصل الأخير، سوف يتم عرض تعريف الأداء وعناصره وأهميته ومحدداته، وتعريف القطاع العام وذكر أهدافه، مبررات وجوده، ايجابياته وسلبياته، بالإضافة إلى تجسيد آليات حديثة للرقابة في ظل القانون العضوي 18-15 من خلال تقنيات قياس الأداء في القانون العضوي الجديد وتوسيع حق الإخطار والسؤال والاستجواب كوسيلة لتفعيل الرقابة، تسوية الميزانية كآلية للرقابة البعدية، تكريس المعنى الحقيقي للترخيص المالي لتعزيز الرقابة البرلمانية، تعزيز الرقابة الدستورية ورقابة مجلس المحاسبة على المالية العامة، وتطرق إلى مدى تجسيد القانون العضوي 18-15 لمبدأ الشفافية، ومدى تحقيق مبدأ المشاركة في القانون العضوي 18-15، مدى تحيق مبدأ الصدق في القانون العضوي 18-15 ورهان تجسيد الآليات الحديثة ، تحديات وضع حيز التنفيذ القانون العضوي الجديد 18-15 إجراءات تحسين الأداء الإرادات العمومية للقطاع العام في الجزائر في ظل قانون العضوي الجديد رقم 18-15، الحيز الزمني لقانون العضوي الجديد 18-15.

الخاتمة.

الفصل الأول:

الموازنة العامة

تمهيد:

تمثل الموازنة العامة المرآة العاكسة لمالية الدولة، فهي تبين مختلف الموارد التي تعتمد عليها الدولة ومجالات إنفاق هذه الموارد في سبيل تحقيق الحاجة العامة، وقد ارتبط مفهوم الموازنة العامة ارتباطا وثيقا بتطور دور الدولة، فلما ساد مفهوم الدولة الحارسة في ظل الفكر التقليدي اقتصر دور الموازنة العامة على بيان إيرادات الدولة ونفقاتها وعلى ضرورة تحقيق التوازن بين جملتيهما، ليتحول دور الدولة من الحارسة إلى المتدخلة خلال الفكر الحديث حيث ازدادت أهمية الموازنة العامة وأصبحت أداة مهمة في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولم يعد يقتصر دورها بالضرورة على تحقيق التوازن المالي بل من خلال تحقيق التوازن الاقتصادي.

وعلى غرار هذا التحول مرت الميزانية بمراحل عديدة عرفت خلالها تعاريف مختلفة وظهرت لها أشكال متعددة بالإضافة إلى تعدد أدوارها.

ولهذا سنتطرق في هذا الفصل إلى:

- **المبحث الأول: ماهية الموازنة العامة.**
- **المبحث الثاني: أنواع ومكونات الموازنة العامة.**
- **المبحث الثالث: أساليب تسيير الموازنة العامة ودورها.**

المبحث الأول: ماهية الموازنة العامة

أصبحت الموازنة العامة في العصر الحديث ضرورة لا بد منها لكل دولة من دول العالم مهما كان نظامها السياسي وشكل الحكومة الموجودة فيها، فبدون الموازنة العامة لا يمكن أن تسير الوزارات والمصالح والمؤسسات الحكومية سيرا منتظما، حيث يصعب بدونها إدارة الشأن العام بمختلف جوانبه، لذلك فإن الموازنة العامة تعتبر المحور الأساسي الذي تدور حوله جميع أعمال وتدخلات الدولة في جميع المجالات على اختلاف أنواعها.

المطلب الأول: نشأة الموازنة العامة

لقد ارتبط مفهوم ومضمون الموازنة العامة للدولة بتطور مفهوم ومضمون علم المالية العامة، والذي ارتبط بدوره بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي.

وبصفة عامة فإن الأصول التاريخية للموازنة العامة ترجع إلى عرف تاريخي تطلب ضرورة الموافقة المسبقة على كيفية جباية إيرادات الدولة، وكيفية إنفاق ما تم تحصيله من إيرادات على أوجه ومجالات وبرامج اتفاقية محددة، وبمعنى أكثر تحديدا فإن هذا العرف التاريخي تضمن أن لا تفرض ضريبة إلا بقانون يوافق عليه ممثلو الشعب، كما لا تنفق الأموال العامة إلا بعد مناقشتها بواسطة ممثلي الشعبي أيضا[1].

وتعود فكرة الموازنة بمفهومها الحديث إلى انجلترا حيث كان الملك يتكفل بتأمين نفقات المملكة من حاصلات أمالكه الخاصة واعتبرت إيراداتها سرا من أسرار الدولة، ونتيجة لتزايد نفقات الدولة توالت الاحتجاجات التي اقتضت وضع حدود لسلطات الحاكم، وفي عام 1215 وافقت السلطات الملكية في بريطانيا على ما يسمى بالماغنا كارتا وهي وثيقة على ضرورة استشارة الشعب في الضرائب قبل فرضها وجبايتها.

وفي عهد شال الأول أخذ البرلمان يطالب بفرض سيطرته ويلح على ضرورة موافقته المسبقة على فرض الضرائب، وقد نتج عن ذلك صدور ميثاق إعلان الحقوق عام 1628 والذي جاء فيه وجوب الحصول على موافقة البرلمان عند فرض الضرائب، ومنذ ذلك الحين أخذت برلمانات المتعاقبة تزيد من ضغوطها في تحديد سلطات الملك في الإنفاق والجباية[2].

وفي عام 1688 تم إقرار وثيقة الحقوق والتي جرى بها توسيع نطاق إجازة البرلمان حتى شمل جميع الإيرادات أيا كان مصدرها من حاصلات أمالك التجار أو من الضرائب، وشملت أوجه الانفاق، فلم يعد الأمر سرا من أسرار الدولة.

ومع قيام الثورة الفرنسية عام 1789، تم إدخال العديد من التعديلات والتحسينات على فكرة مضمون الموازنة العامة حيث امتدى حق السلطة التشريعية ليشمل ممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية في جباية الضرائب والأموال العامة، كما تضمن دستور 1793 نصوص لا تسمح بفرض أي ضرائب إلا في سبيل المصلحة العامة،

[1] سعيد عبد العزيز عثمان، **المالية العامة مدخل تحليل معاصر**، الدار الجامعية، لبنان، 2008، ص567.

[2] فهمي محمود شكري، **الموازنة العامة ماضيها حاضرها ومستقبلها**، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، لبنان، 1990، ص13.

ولجميع الأفراد أن يشاركوا في فرض الضرائبو راقبوا استعمالها، ومنذ ذلك الوقت بدأت الموازنة العامة في فرنسا تكتسب مفهومها الحالي[1].

المطلب الثاني: مفهوم الموازنة العامة

إن تعريف الموازنة العامة لا يجد له تعبيرا موحدا وشاملا، إنما اختلف وتعدد فقد جاء تعريفها في العديد من القوانين والتشريعات والكتابات بعبارات عامة وخاصة أحيانا، كما أن مفهوم الموازنة العامة على قدر كبير من المرونة ليتغير حسب دور الدولة وتوجهاتها ومستجداتها.

أولا_مفهوم الموازنة العامة

هناك عدة مفاهيم للموازنة العامة تختلف باختلاف التشريعات السياسية والاقتصادية في الدولة، ومن ابرز هذه التعاريف نجد[2]:

الموازنة العامة هي: تقدير مفصل ومعتمد من السلطة التشريعية لنفقات الدولة وإيراداتها من فترة مقبلة (سنة) وتعمل على تحقيق الأهداف الاقتصادية التي تتبناها الدولة.

وبأنها عبارة عن عملية توقيع وإجازة لنفقات وإيرادات الدولة عن فترة زمنية مقبلة، سنة في المعتاد، تعبر عن أهدافها الاقتصادية والاجتماعية[3].

أنها البيان الذي يتضمن تقديرات وإجازة المصروفات وإيرادات الدولة العامة[4].

وعرفها القانون الأمريكي بأنها: صك تقدر فيه نفقات السنة التالية وواردتها بموجب القانون المعمول بها عند التقديم واقتراحات الجباية المعروضة فيها[5].

تعريف القانون الفرنسي بأنها : الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة وإيراداتها.

أما دليل المحاسبة الحكومية للأمم المتحدة فيعرفها بأنها: عملية سنوية لتخطيط والرقابة على استخدام الموارد في الدولة لتحقيق الأهداف المطلوبة[6].

---

[1] عبد اللطيف قطيش، **الموازنة العامة للدولة**، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2005، ص11.

[2] زياد دماغ، **الصكوك الإسلامية ودورها في دعم الموازنة العامة من المنظور إسلامي**، مجلة الإسلام أسيا، العدد 02، الجامعة العالمية، ماليزيا 2011، ص48.

[3] عادل احمد حشيش، **أصول الفن المالي للاقتصاد العام**، دار الجامعية الجديدة للنشر، مصر، 2001، ص235.

[4] عادل فليح العلي، **المالية العامة والتشريع المالي والضريبي**، دار الحمادة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص505.

[5] خالد شحاتة الخطيب، أحمد زهير شامية، **أسس المالية العامة**، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، الأردن، 2005، ص270.

[6] عمارة جمال، **أساسيات الموازنة العامة للدولة**، دار النشر والتوزيع، مصر، القاهرة، 2004، ص 35.

من خلال التعاريف السابقة يمكن القول بأن الموازنة العامة هي عبارة عن أرقام تقديرية لنفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة زمنية عادة ما تكون سنة، فهي أداة بيد الحكومة تستعملها لبلوغ أهدافها التنموية، وهذه الوسيلة تعكس السياسة الاقتصادية والاجتماعية المتبعة وتبين الأولويات من خلال الإعتمادات المرصودة.

تعريفها في مؤلفات المالية العامة:

"هي عبارة عن بيان تقديري سنوي مفصل ومعتمد يحدد الإيرادات والنفقات التي تقوم بها هيئة عامة لتحقيق أهدافها السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تسعى إليها".

"هي وثيقة تتضمن تقدير نفقات الدولة وإيراداتها لمدة محدودة ومقبلة من الزمن غالبا ما تكون سنة والتي يتم تقديرها في ضوء الأهداف المراد تحقيقها".

كما عرفتها المادة (03) من القانون (21.90) بأنها: "الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير الاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومية والنفقات بالرأسمال والترخيص بها "[1].

ثانيا_طبيعة الموازنة العامة.

لا يمكن الاكتفاء بتعريف الموازنة فقط بل يجب التطرق إلى طبيعة الموازنة من عدة نواحي[2]:

1. الطبيعة المالية للموازنة العامة: تحتوي الموازنة العامة على عمل تقديري يتعلق بفترة مستقبلية لكمية النفقات والإيرادات العامة فهي وثيقة مالية تمثل الإطار الذي يوضح اختيارات الحكومة لأهدافها مع وسائل الوصول إليها؛

2. الطبيعة القانونية للموازنة العامة: تكتسب الموازنة العامة الصفة القانونية من القانون الذي يجيز هذا الجدول المحاسبي ويجعله ملزما، ويتمثل هذا القانون في قانون اعتماد الموازنة.

3. الطبيعة السياسية للموازنة العامة:

أ. تعتبر الموازنة وسيلة برلمانية تستخدمها السلطة التشريعية لنقد واختيار السلطة التنفيذية؛

ب. تعتبر الموازنة وسيلة ضغط تستخدمها السلطة التشريعية لجعل الحكومة تتبع برنامج سياسي ومالي معين وصولا لتحقيق بعض الأهداف؛

ت. تعتبر الموازنة وسيلة يستفاد منها الاعتماد وإقرار تشريعات أخرى.

ثالثا_خصائص الموازنة العامة

من خلال هذه التعاريف يمكن التوصل إلى أهم خصائص الموازنة العامة والمتمثلة في[3]:

1. الصفة التشريعية: قانون الموازنة هو النص المتضمن إقرار السلطة التشريعية لمشروع الموازنة من قبل الحكومة كل سنة، ويعتبر هذا الحق من أقوى الحقوق التي تتمتع بها السلطة لتشريعية إذ يتوجب على الحكومة طرح قانون المالية والمتضمن الميزانية سنويا لترخيصه وإعطاءه الصفة القانونية؛

---

[1] قانون (21.90) المؤرخ في(15اوت 1990) المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، رقم 35.

[2] بوجطو حكيم، **الموازنة العامة وآفاق العصرنة**، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة المدية، الجزائر، 2008، ص07.

[3] فاطمة سويسي، **المالية العامة–موازنة الضرائب**، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2005، ص 12.

2. الصفة التقديرية للنفقات والإيرادات: تعد الموازنة لسنة مقبلة ولهذا يعتمد مشروع ميزانية على التقدير، أنه من الصعب التحديد بدقة وبشكل نهائي حجم النفقات التي ستصرف أو حجم الإيرادات وبالتالي فالموازنة تقدير للنفقات والإيرادات التي تتعلق بفترة زمنية مستقبلية متوقعة قد تتحقق وقد لا تتحقق؛

3. هي التعبير المالي لبرنامج العمل الحكومي: فهذا ما قررت الحكومة مثال زيادة الإعتمادات المقررة في الميزانية فإن ذلك يعكس سياسة حكومية معينة، وزيادة الإعتمادات الخاصة بالتكافل الاجتماعي في الميزانية يعني اتجاه إلى إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات محدودة الدخل وهكذا.

4. أنها برنامج لتحقيق أهداف المجتمع: فالميزانية كسياسة اقتصادية متكاملة تتأثر بمتغيرات الاقتصاد القومي والعالمي وتؤثر فيها، ومن ثم يصبح تقييم الميزانية رهنا لقدرة وأفضلية آثارها في تحقيق أهداف المجتمع[1].

المطلب الثالث: أهمية الموازنة العامة

ليست الموازنة العامة مجرد تقدير الإنفاق وإيراد الدولة لمدة مقبلة وإجازة لهذه التقديرات وإنما هي المرآة التي تعكسها بصدق فلسفة الحكومية، كما أن تطور وظائفها جعلها تحظى بأهمية متزايدة ذات أبعاد اقتصادية واجتماعية وسياسية في جميع الدول.

أولا_أهميتها السياسية: للميزانية من ناحية محل البحث أهمية كبرى في الدول ذات الأنظمة النيابية لان إلزام السلطة التنفيذية بالتقدم كل عام إلى المجالس النيابية لكي تحيز لها نواب الشعب صرف النفقات وتحميل الإيرادات، يكفي إخضاعها للرقابة الدائمة لهذه المجالس، حيث تظهر رقابتها للحكومة عن طريق تعديلات الاعتماد التي تطلبها أو رفضها، أو رفض مشروع الميزانية الذي يقدم إليها.

وبمعنى أخر إن اعتماد الموازنة من قبل البرلمان معنى ذالك مناقشة البرنامج السياسي للحكومة وإن احتياج السلطة التنفيذية للمصادقة يعني تمنع الشعب حرياته الدستورية وحقوقه الديمقراطية[2].

ثانيا_أهميتها الاقتصادية: للموازنة العامة دور فعال في تحقيق التوازن الاقتصادي وذلك عن طريق استخدام السياسية الاتفاقية والإدارية، ففي حالة الكساد تدخل الدولة لتعمل على زيادة الطلب عن طريق زيادة النفقات وتخفيض الضرائب الدفع القوة الشرائية لدى الأفراد مما يؤدي إلى زيادة الطلب الحكومي وبذلك يخرج الاقتصاد من أزمة ويدخل مرحلة الانتعاش الاقتصادي.

أم في حالة التضخم وعندما يكون الطلب أكثر من العرض تقوم الدولة بتخفيض نفقاتها ورفع نسب الضرائب بمد في امتصاص القوة الرائدة في السوق فيقل الطلب بشقيه الخاص والعام مما يؤدي إلى تخفيض ارتفاع الأسعار.

---

[1] فاطمة سويسي، **المالية العامة–موازنة الضرائب**، مرجع سابق، ص12.

[2] زيتوني منصور، **أثر ترشيد النفقات العمومية على الموازنة العامة في الجزائر للفترة الممتدة 1995–2017 دراسة قياسية تحليلية**، مذكرة ماستر، كلية العلوم التجارية والاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، الجزائر، 2017–2018، ص31.

أما إذا كان دور الدولة في الاقتصاد محددا ونسبة مساهمة الضرائب كبيرة في الإيرادات العامة فهذا يشير إلى أهمية القطاع الخاص في الاقتصاد والدولة نحو سياسة اقتصاد السوق.

ثالثا_أهميتها الاجتماعية: إن أهمية الموازنة الاجتماعية تتعلق بمفاهيم العدالة الاجتماعية وتقليل الفوارق بين الطبقات والرفاه الاجتماعي حيث تعكس الأهداف التي تضعها وتنفذها الحكومة في مجال الرفاه الاجتماعي مدى اهتمامها في الارتقاء بالخدمات التعليمية وتقديم التعليم المجاني في مختلف مراحله وتطور الخدمات الصحية ومد شبكات الماء وإيصال الكهرباء...وغيرها من الخدمات في مجال إعادة توزيع الدخل القومي، حيث تكتشف السياسة الضريبية فيما إذا كانت الحكومة تسعى للتقليل الفوارق بين دخول الأفراد وذلك من خلال الضرائب التصاعدية وتحقيق العدالة الاجتماعية[1].

[1] زيتوني منصور، **أثر ترشيد النفقات العمومية على الموازنة العامة في الجزائر للفترة الممتدة 1995-2017 دراسة قياسية تحليلية**، مرجع سابق، ص33.

المبحث الثاني: أنواع ومكونات الموازنة العامة

سأتطرق من خلال هذا المبحث إلى مكونات الموازنة العامة في المطلب الأول، والقواعد الأساسية للموازنة العامة في المطلب الثاني، وفي الأخير سأقدم هيكل الموازنة العامة.

المطلب الأول: أنواع الموازنة العامة

تتخذ الموازنة العامة العديد من الأنواع ويعود ذلك إلى التطور الاقتصادي الذي عرفته الدول، بالإضافة إلى الحاجة لتحسين الأداء المالي للجدولة والتحكم في نفقاتها والذي يعتبر من أهم الغابات التي سيهتم بها الفكر المالي الحديث، ومن بين أهم هذه الأنواع ما يلي[1]:

أولا_موازنة البنود: تعتبر الموازنة البنود أول أسلوب تم اعتماده في إعداد الموازنة العامة كما أنها الأكثر استخداما في اغلب الدول، ويعود للبساطة التي تتسم بها.

سمية بموازنة بسبب تركيزها على بنود الموازنة وما يخصص لها من أموال وضرورة التقيد بالبنود عند الإنفاق، وبالتالي يتم تبويب بنود الموازنة بشكل مفصل حسب وحدات السلطة التنفيذية (وزارات، مصالح، إدارات)، بما يعكس التقسيم الإداري للدولة، ثم حسب نوع النفقة (مرتبات، أجور، مستلزمات)، وذلك من اجل الإلمام في حجم النفقة، طبيعتها والجهة المخول لها إنفاقها.

موازنة البنود تهتم بطبيعة النفقة أكثر من اهتمامها بالهدف من وراء الإنفاق والناتج الذي يحدثه، فهي بذلك لا تعتبر عن البرامج والخطط تنوي الدولة تنفيذها والأهداف التي تسعى من خلالها إلى تحقيقها، وكنتيجة لذلك ظهرت موازنة والأداء كأسلوب حديث في إعداد الموازنة العامة.

ثانيا_موازنة البرامج والأداء: ظهرت موازنة البرامج والأداء 1912 بالولايات المتحدة الأمريكية إلا أنها لم تنفذ إلا في سنة 1934 عندما تم إعداد موازنة مشروع حوض تنسي على أساس البرامج والأداء من قبل وزارة الزراعة الأمريكية، ويمكن تعريف موازنة الأداء بأنها مجموعة الأساليب التي بواسطتها تمكن مدراء البرامج من التركيز على تنفيذ الأهداف التي تقع ضمن مسؤولياتهم بصورة دقيقة، مقارنة تنفيذ هذه الأهداف حسب الوقت، ساعات العمل والمواد، غذ أن هذا النظام يزود من يستخدمه لمعلومات لا يمكن له الحصول عليها من خلال الطرق التقليدية، حيث يساعد في الحصول على نتائج أساسية وهي قاعدة أفضل لاتخاذ القرارات[2].

ومن محاسن البرامج والأداء أنها تعتبر أداة فعالة لدى السلطة التشريعية في تقييم أداء السلطة التنفيذية، كما تمكن من استخدام بياناتها الخدمة الخطط طويلة الأجل فضلا عن أنها تسهل على المواطنين معرفة مضمون الموازنة العامة باعتبارها تتضمن وصفا للبرامج التي ستقوم الدولة بتنفيذها والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها[3].

---

[1] فوزي عطرين، **المالية العامة النظم الضريبية وموازنة الدولة**، منشورات الحلبي الحقوقية، دون طبعة، لبنان، 2003، ص 283.

[2] خالد شحادة لخطيب، أحمد زهير شامي، **الأسس المالية العامة**، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الأردن، 2005، ص 346.

[3] ليح حسن خلف، المالية العامة، عالم الكتب الحديث، الطبعة الأولى، الأردن، 2008، ص 318.

1. عيوبها:

تمثل في صعوبة تحديد ما يتحقق من الإنفاق بنتائج قابلة للقياس الكمي بالإضافة إلا النقص الكمي الكبير في إعداد الموظفين المؤهلين للإدارة، وتنفيذ هذا النوع من الموازنات، كما أنها لا تلبي بشكل كامل تطور دور الدولة، فهناك الحاجة إلى التخطيط الشامل فالدولة تحتاج إلى رسم خطط تنموية اقتصادية واجتماعية على المستوى الوطني، مما أدى إلى البحث عن نوع آخر من الموازنات تتمثل في موازنة التخطيط والبرمجة.

ثالثا_موازنة التخطيط والبرمجة: تعود نشأة هذا النوع من الموازنات إلى سنة 1961 عندما طبقت وزارة الدفاع الأمريكية[1]، ثم انتشر بعد ذلك إلى جميع الوزارات 1965 بعد صدور قرار من الرئيس الأمريكي جونسون بضرورة تطبيقه.

وتعرف موازنة التخطيط والبرمجة بأنها أداة للتخطيط ووسيلة لاتخاذ القرارات التي تتعلق بالمفاضلة بين البرامج البديلة الأزمة لتحقيق أهداف معينة أو تعديلها وتهدف إلى محاولة تبرير قرارات المخطط وتنظر إلا البرامج الأنشطة الحكومية على أنها مجرد وسائل تهدف إلى تحويل الإرادات العامة أو عوامل الإنتاج إلى منتجات نهائية، ويتضح من خلال تسميتها، وأنها تتكون من العناصر الأساسية التالية[2]:

أ. **التخطيط:** هو عملية تحديد الأهداف العامة التي تحاول الدولة تحقيقها على المدى الطويل في حدود 5 سنوات تحديدا دقيقا؛

ب. **البرمجة:** وهي عملية تحديد البرامج والأنشطة الضرورية لتنفيذ الأهداف المطلوب تحقيقها؛

ت. **الموازنة:** هي عملية ترجمة قرارات التخطيط والبرمجة على شكل خطط مالية في حدود الموازنة المتاحة.

كما أنها تتمتع بالعديد من المزايا من بينهما: المساعدة على توفير البيانات التي تحدد طبيعة وماهية المخرجات وتكلفتها المالية، وربطهما بالمنافع التي تحدد طبيعة وماهية المخرجات وتكلفتها المالية وربطهما بالمنافع التي تسعى إليها الدولة، وبالتالي تكون قرارات توزيع الإرادات مكدسة بالبيانات الأزمة بالإضافة إلى توضيح ما تم من أعمال ونشاطات خلال السنة المالية السابقة، وتكلفة كل برنامج، وإقرار مبدأ المساءلة والمسؤولية حيث يتم تحديد المسؤول عن أداء الأعمال[3].

1. عيوبها:

صعوبة تحديد الأهداف لجميع أجهزة الدولة تحديدا دقيقا، صعوبة قياس الآثار المترتبة عن بعض البرامج بشكل مادي وملموس كما يتطلب بالإعداد كميات كبيرة من معلومات مما يؤدي إلى تفضيل عملية تحليل سياسة

---

[1] فريد عبد الحافظ أحمد غنام، **إطار مقترح لإعداد وتطبيق موازنة البرامج والأداء في فلسطين**، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم التجارية، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين 2006، ص 43.

[2] وردة مسلوي، **عجز الموازنة العامة، وأثره على أداء ميزان المدفوعات، حالة الجزائر للفترة (1990– 2010)** مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة يحي فارس بالمدية، الجزائر، 2012–2013، ص 17.

[3] عمارة جمال، **أساسيات الموازنة العامة للدولة**، مرجع سابق، ص 204.

المالية، بالإضافة إلى ارتفاع التكاليف المالية الأزمة لتطبيقها، كونها تتطلب إنشاء مراكز للمعلومات وتوفر أعداد من المحللين الاقتصاديين بأجهزة الدولة للقيام بدراسات اقتصادية.

رابعا_الموازنة الصفرية: تعرف بأنها ذلك التنوع من الموازنات الذي يتم بموجبه إغفال البرامج السابقة في ببداية كل فترة مالية حتى يتسنى مراجعة كل برنامج ممن الأساس مكن الصفر، ووضع خطة جديدة للمخصصات دون أن يكون للبرنامج أفضلية على البرامج الأخرى بسبب كونه يتم اعتماده سابقا، أي وضعت له مخصصات تم تنفيذ جزء منه[1].

ولقد تم إدخال نظام الموازنة الصفرية في الولايات الأمريكية المتحدة بموجب قانون اطلاع الإنفاق والاقتصاد لسنة 1976، حيث طالب القانون بضرورة قيام الكونغرس وتقييم كل تفويض حكومي للقيام ببرنامج أو نشاط كل 5 سنوات مبتدأ من الصفر ومن ثم هذا النوع من الموازنات يركز على أمرين أساسيين هما:

أ. مدى فعالية وكفاية أداء النشاطات الجارية؛

ب. إمكانية إلغاء أو تخفيض الموازنة الصفرية، أنها تلزم كل مدير إداري أن يبرر جميع محتويات موازنة بالتفضيل مبتدءا من نقطة الصفر، بمعنى أنها تتطلب أن تقوم كل جهة بمراجعة وتقييم برامجها، ومشاريعها الحالية والجديدة بطريقة منتظمة وبالتالي هناك إمكانية أكبر على انجاز المهام والأنشطة بفعالية الكفاءة أكبر.

1. مساوئها:

أنها لا تهتم بها إذا كان المشروع سينتهي أم لا في نهاية المطاف فهي تقوم بفتح اعتماده ولكن تترك أمر المتابعة للجهات الإدارية المختلفة ومن ثم فهي لم تقم بوضع الإجراءات التي تتابع مسؤولة الإنهاء أو التشطيب للكثير من المشاريع.

بالإضافة إلى الموازنات سابقة الذكر نجد هناك أنواع أخرى للموازنة من بينها موازنة تعاقدية وموازنة الأداء الحديث[2].

حيث تم تطبيق الموازنة التعاقدية لأول مرة في وزارة المالية النيوزلندية 1956، حيث من خلال هذه الموازنة تقدم الدولة بطرح مشاريعها وبرامجها المستقبلية (قطاع خاص أو عام) بفرض كسب متعاقدين ينفذون تلك المشاريع والبرامج بأقل تكلفة ممكنة، وفي الوقت المناسب بشرط أن تحقق تلك البرامج والأهداف المخطط لها.

أما موازنة الأداء الحديث لقد بدأت كفكرة عندما قدمت الحكومة الفدرالية الأمريكية 1999 طلب بإعداد موازنة تعتمد على مدخل جديد يطلق عليه مدخل موازنة الأداء الجديد، وذلك اعتبارا من السنة المالية التي تبدأ من 2000 على أن تتولى الوحدات الحكومية انجاز هذا المشروع خلال الخمس سنوات القادمة.

حيث يقوم هذا المدخل على خليط من الموازنات الأربعة السابقة التي تم تطبيقها في الولايات المتحدة الأمريكية (موازنة البنوك، موازنة الأداء + البرامج، موازنة التخطيط والبرمجة، الموازنة الصفرية).

---

[1] Richarde, miller, zero based budget, le bureaucrat, vo 15, n 4, 1977, pp 405, 412.

[2] عمارة جمال، **أساسيات الموازنة العامة للدولة**، مرجع سابق، ص 412.

المطلب الثاني: مكونات الموازنة العامة

تتكون الموازنة العامة من جانبين أساسيين تتمثلان في الإيرادات العامة والنفقات العامة

أولا_الإيرادات العامة

إن اتساع دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتطورها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، أدى إلى اتساع وزيادة حجم النفقات العمومية، ومن ثم وعلى نحو حتمي اتساع الإيرادات العامة لتتمكن من تغطية النفقات العامة، وترتب على ذلك تطور في هيكل الإيرادات العامة وأصبحت الدولة تحصل على إيراداتها من مصادر متعددة.

1. تعريف الإيرادات العامة:

تعتبر الإيرادات العامة عنصرا هاما من عناصر الموازنة العامة، فهي توفر التمويل اللازم لتغطية فقات الدولة، كما أنها أصبحت تستخدم في العصر الحديث كأداة من أدوات التوجيه الاقتصادي والاجتماعي[1].

يتطلب الأمر لقيام الدولة بوظيفتها حصولها على تمويل لإنفاقها العام، أي أن تحصل على الموارد المالية اللازمة لتغطية نفقاتها العامة، وهذه الموارد المالية هي التي يطلق عليها بالإيرادات العامة للدولة.[2].

2. أنواع الإيرادات العامة:

تصنف الإيرادات العامة وفق معايير مختلفة على النحو التالي[3]:

1. إيرادات أملاك الدولة (الدومين): في ممتلكات الدولة أيا كانت طبيعتها عقارية، أو منقولة وتنقسم ممتلكات الدولة إلى قسمين[4]:

❖ **الدومين العام:** إن إيرادات الدومين العام تكاد تكون رمزية لان القاعدة في الدومين العام هي مجانية لانتفاع به إلا انه في بعض الأحيان قد تفرض مبالغ رمزية لدخول بعض الحدائق والمتاحف، والهدف من هذه المبالغ في معظم الأحيان هو تنظيم الانتفاع بها وليس بغرض الحصول على أرباح.

❖ **الدومين الخاص:** يعتبر الدومين الخاص مصدرا لمعظم الإيرادات ويخضع لأحكام القانون الخاص (خاصة أحكام الملكية في القانون المدني) ويمكن تقسيم الدومين الخاص إلى ثلاثة أقسام:

➢ **الدومين العقاري:** تنقسم ملكية الدولة العقارية إلي ملكية أراضي وعقارات مبنية بالإضافة إلي عائدات البترول والمناجم والمحاجر.

---

[1] محمد شاكر عصفور، **أصول الموازنة العامة**، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، الأردن، 2008، ص 313.

[2] عادل فليح العلي، **مالية الدولة**، دار زهران للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2012، ص 197.

[3] نسيمة مرزوقي، **دور خزينة الولاية في تحقيق توازن الميزانية العامة دراسة حالة: خزينة الولاية بأم البواقي**، مذكرة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة العربي بن مهيدي –أم البواقي، الجزائر، 2017-2018، ص11.

[4] نسيمة مرزوقي، **دور خزينة الولاية في تحقيق توازن الميزانية العامة دراسة حالة: خزينة الولاية بأم البواقي**، مرجع سابق، ص ص11-12.

وتتصرف الدولة في ممتلكاتها العقارية بشكل تراه محققا للمصلحة العامة فتقوم باستصلاح أراضي البور وتقوم بزراعتها أو تمنح جزءا من الأراضي لهيئة من الهيئات العامة مساعدة منها لتحقيق أهداف هذه الهيئة.

➢ **الدومين المالي**: وهو ما تملكه الدولة من أسهم وسندات في المنشأة الاقتصادية، ويعتبر هذا أحدث أنواع الدومين وعن طريقه يمكن للدولة التغلغل في توجيه بعض نواحي النشاط الاقتصادي عن طريق القطاع الخاص، بتدخلها في الإدارة وتوجيه المشروع وحمايته عن طريق أحقيتها في استعمال حقوقها باعتبارها مساهمة في المشروع وأرباح وفوائد الأسهم والسندات المملوكة للدولة تعتبر إيراد للدومين المالي ويمكن أن تساهم هذه لإيرادات في مشاريع التنمية عن طريق التوسع في الاستثمارات بمعرفة الدولة.

➢ **الدومين التجاري والصناعي**: وهو ما تمتلكه الدولة من منشآت تجارية وصناعية ملكية عامة مطلقة، ألت إليها عن طريق التأمين والتوسع في قاعدة القطاع العام، أو عن طريق مشاركة الأفراد في استغلال تجاري أو صناعي، ويعتبر ما تدره هذه المشروعات هو إيرادات الدومين التجاري والصناعي

2. الضرائب والرسوم:

أ. الضرائب: وهي مورد مالي عام تقتطعه الدولة من الأشخاص جبرا بغرض استخدامه لتحقيق أهداف عامة ويتم تحصيل الضرائب بناءا علي قوانين محددة تبين شكل الضريبة، نوعها، ووعاؤها، سعرها وكيفية التحصيل ومواعيد السداد دون أن يكون لرضا الأفراد دخل في ذلك، كما ورد في المادة 13 من قانون 84-17 فضلا عن القوانين المتخذة في المجال الجبائي أو في مجال الأملاك الوطنية والمجال البترولي مكن لقوانين المالية دون سواها النص على الأحكام المتعلقة بوعاء ونسب وكيفيات تحصيل مختلف أنواع الضرائب وكذا بالإعفاء الجبائي.

الضريبة هي فريضة مالية إلزامية يلتزم الممول بأدائها إلى الدول لتحقيق نفع عام، فهي تحويل جزء من المال من الاستخدام الخاص إلى الاستخدام العام، بصرف النظر عما يعود على الممول من النفع[1].

تعتبر الجباية وسيلة وأداة، تستخدمها الدولة تعبيرا عن سيادتها وقوتها[2].

الضريبة عبارة عن مبلغ مالي تقوم الدولة بفرضه على المكلفين بصورة إجبارية وبدون مقابل، في سبيل إنفاقه على المصلحة العامة أو استخدامه في مجالات تدخل الدولة[3].

الضريبة اقتطاع مالي يجبر الأفراد على دفعه للسلطات العامة للدولة بدون مقابل، وفقا لقواعد وقوانين محددة، من أجل تغطية أعباء الدولة والسلطات الجهوية[4].

ومن الناحية الاقتصادية أصبحت الضرائب من أهم الوسائل التي تستطيع بها الدولة المحافظة علي الاستقرار الاقتصادي وعلاج التضخم والانكماش وتشجيع بعض الأنشطة والحد من الأخرى، والتحكم في الاستهلاك

[1] عدلي البايلي، **المالية العامة والنظام الضريبية**، دار الكتاب الحديث، الأردن، 2009، ص105.

[2] Bernard bobe et piere llad fiscalité et choix (3) économmique inprimerie aubin France 1978, p7.

[3] حسن عواضة، **المالية العامة دراسة مقارنة**، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، لبنان، 1973، ص619 .

[4] صالح الرويلي، **اقتصاديات المالية العامة**، ديوان المطبوعات جامعة الجزائر، الطبعة الثانية، الجزائر، 1988، ص 109.

بالشكل الذي يحقق المصلحة العامة لذلك لا يستطيع دافع الضريبة (المكلف) أن يعلقها على شرط حصوله علي منفعة عامة[1].

وأهم تقسيم للضرائب على الإطلاق هو تقسيمها لضرائب مباشرة وغير مباشرة كالآتي[2]:

❖ **الضرائب المباشرة Les impôts direct** : هي الضرائب التي تفرض على رأس المال قيمة ما يحققه المكلف أو ما يمتلكه من عناصر رأس المال ويتحمله الشخص المكلف نفسه ولا يستطيع نقل عبئ هذه الضريبة إلى غيره.

هي الضرائب التي يتحملها المكلف مباشرة ولا يستطيع بأي حال نقل عبئها إلى شخص آخر، فمثلا ضريبة الدخل سواء كانت على الأشخاص كما هو الحال بالنسبة للضريبة على الدخل الإجمالي (I.R.G)، أم على الشركات كما هو الحال بالنسبة للضريبة على أرباح الشركات (I.B.S) يتحملونها مباشرة دون استطاعتهم نقل العبء إلى غيره.

❖ **الضرائب غير المباشرة les impôts indirects:** هي كل ضريبة يدفعها المكلف ويستطيع نقل عبئ هذه الضريبة إلى شخص أخر ويتميز هذا النوع بسهولة الجباية ووفرة الحصيلة.

وهي عكس الضريبة المباشرة، أي أن المكلف يستطيع نقل عبئها إلى شخص آخر مثل ضرائب الجمارك التي تكون متضمنة على التكليف عند تحديد الأسعار وكذا الرسم الداخلي على الاستهلاك وبذلك فدافع هذه الضرائب (التاجر) يستطيع نقل عبئها إلى شخص آخر (المستهلكين)، ومن الأمثلة على الضرائب غير المباشرة نذكر : الحقوق والرسوم الجمركية على الواردات، الضريبة على المبيعات والضرائب على الإنتاج.

ب. الرسوم: هي مورد مالي تحصل عليه الدولة ممن يكون في حاجة إلى خدمة خاصة وتنفرد الدولة بأدائها(تحصيلها) كالرسوم القضائية التي يدفعها من يطلب من الدولة إظهار حقه عن طريق القضاء ورسوم تسيير سيارة لمن يطلب من الدولة الانتفاع بتسيير سيارته في الطرق العامة إضافة إلى أن الرسوم تعتبر إيرادات عامة للدولة فهي تستعمل أيضا كوسيلة من وسائل توجيه الدولة للتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية، فرفع رسوم مزاولة بعض الأنشطة الاقتصادية يحد منها وتخفيض رسوم التعليم قد يزيد من عدد لمنتفعين بها مما يكون له الأثر الايجابي في رفع المستوى الاجتماعي.

3. القروض العامة: تستعين الدولة في سبيل تغطية النفقات العامة بمصادر متعددة من الإيرادات العامة العادية ولكن إذا لم تكف هذه المصادر فالدولة تلجا إلى مصادر أخرى هي إيرادات غير العادية والمتمثلة أساسا في القروض العامة، وتعتبر ظاهرة ازدياد القروض العامة إحدى الصفات المالية للدولة في العصر الحديث وقد زادت

[1] نسيمة مرزوقي، **دور خزينة الولاية في تحقيق توازن الميزانية العامة دراسة حالة: خزينة الولاية بأم البواقي**، مرجع سابق، ص12.

[2] عالم حمزة، بوشناق عبد الوافي، **فعالية الرقابة الجبائية كأداة للحد من التهرب الضريبي –دراسة حالة مفتشية الضرائب الاخضرية–**، مذكرة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة اكلي محند اولحاج –البويرة–، الجزائر، 2017-2018، ص 8.

سرعة تكوين القروض العامة منذ الحرب العالمية الأولى وترجع هذه الزيادة إلى تعدد أسباب الالتجاء إلى الاقتراض العام، فالقرض العام أداة لمد الدولة بالموارد اللازمة لمقابلة بعض الظروف الطارئة أو الموسمية؛

4. الإصدار النقدي الجديد: الإصدار النقدي الجديد هو أيضا مصدر من المصادر غير العادية لتمويل الدولة، حيث تقوم الدولة بإصدار كمية جديدة من النقود وطرحها في التداول.

والإصدار النقدي أمر غير مناسب لتمويل عجز الميزانية في الدول النامية لعدم مرونة جهازها الإنتاجي، مما قد يؤدي إلى حدوث التضخم بآثاره السيئة، وهي أثار تؤدي إلى الإضرار بالتنمية الاقتصادية، وخاصة عن طريق رفع تكاليف التنمية، وإحداث عجز في ميزان المدفوعات، فاللجوء إلى طريقة الإصدار النقدي يجب أن يتم في نطاق ضيق وبحذر شديد لتفادي الآثار السيئة التي تنتج عنها[1].

ثانيا_النفقات العامة

تعد النفقات العمومية تلك النفقات التي تنجزها الدولة، وقد تطور مفهوم النفقة العمومية واتسع تبعا لتطور واتساع مفهوم دور الدولة، ففي ظل المفهوم التقليدي حيث ساد دور الدولة الحارسة، ارتبطت النفقات العامة بأدوار ومهام محدودة، اشتملت على الأمن الداخلي والخارجي والقضاء.

ليتسع بعد ذلك نطاق النفقة العمومية باتساع دائرة نشاط الدولة في إطار مفهومها الحديث "الدولة المتدخلة"، ليظهر ما يسمى بالمفهوم الاجتماعي والاقتصادي للنفقة العمومية، حيث صبحت من أهم الوسائل المستعملة لتنفيذ مختلف السياسات والبرامج العمومية.

1. تعريف النفقة العمومية:

يقصد بالنفقات العامة تلك الأموال التي تصرفها الدولة الممثلة في الحكومة، الجماعات المحلية، المؤسسات والهيئات العمومية.

تعرف كذلك بأنها :مجموع المصروفات التي تقوم الدولة خلال فترة زمنية معينة، بهدف أشباه حاجات عامة معينة للمجتمع الذي تنظمه هذه الدولة[2].

2. .أركان النفقة العمومية:

من خلال هذه التعاريف يمكننا استخلاص الأركان الأساسية للنفقة العمومية وهي ثلاثة[3]:

أ. شكل النفقة العمومية: تكون النفقة العامة في شكل مبلغ نقدي، حيث تقوم الدولة بدورها في الإنفاق العام باستخدام مبلغ نقدي ثما لما تحتاجه من منتجات، سلع وخدمات من أجل تسيير المرافق العامة، وثمنا لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشاريع الاستثمارية التي تتوالها، ولمنح لإعانات والمساعدات الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية وغيرها؛

[1] سوزي عدلي ناشد، **الوجيز في المالية العامة**، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2000، ص247.

[2] كردودي صبرينة، تمويل **عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي**، دار الخلدونية، الطبعة الأولى، الجزائر، 2007، ص 83.

[3] عباس محرزي، **اقتصاديات المالية العامة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 66.

ب. مصدر النفقة العمومية: فيشترط لكي تعد من النفقات العامة أن يكون الآمر بصرفها شخص معنوي عام، والمقصود بالشخص المعنوي العام، ذلك الشخص الذي تنظم قواعد القانون العام علاقاته بغيره من الأشخاص الطبيعيين والمعنويين.

وعلى ذلك تعد نفقة عمومية تلك النفقات التي تصدر عن الدولة وأقسامها السياسية وجماعاتها المحلية وكل المؤسسات والهيئات العمومية التابعة لها.

ت. الهدف من النفقة العمومية: يشترط أن يكون الغرض من النفقة العمومية هو تحقيق المنفعة العامة، وذلك بإشباع الحاجات والرغبات العامة، فمن منطلق العدالة والمساواة في تحمل المواطنين والأفراد الأعباء العامة (الضرائب مثلا) جب أن يستفيد كذلك المواطنون من النفقة العامة بنفس المنطلق، أي أن توجه النفقة لخدمة المنفعة العامة.

3. تقسيمات النفقة العمومية

تنقسم النفقات العمومية العامة إلى أنواع عديدة باختلاف معيار التقسيم وأهمها ما يلي[1]:

أ. تقسيم النفقات حسب طبيعتها: يرتكز هذا التقسيم حسب تأثير النفقات العامة على الدخل الوطني والزيادة في الإنتاج الوطني وتقسم إلى:

❖ **النفقات الحقيقية:** يقصد بالنفقات الحقيقية أو الفعلية تلك التي تقوم بها الدولة مقابل الحصول على سلع وخدمات أو رؤوس أموال إنتاجية، فالنفقات العامة هنا تؤدي إلى حصول الدولة على مقابل؛

❖ **النفقات التحويلية:** النفقات التحويلية تشكل النفقات التي تقوم بها الدولة دون أن تحصل مقابلها على سلع أو خدمات فهي تهدف من ورائها إلى تحويل جزء من الموارد المتاحة من مساره الأصلي غرض تحقيق هدف اقتصادي أو مالي أو اجتماعي.

ب. النفقات من حيث أغراضها: تنقسم النفقات حسب الوظائف الأساسية إلى:

❖ **النفقات الإدارية:** يقصد بها النفقات التي تتعلق بسير المرافق العامة واللازمة لقيام الدولة، مثل: الدفاع، الأمن، العدالة، السلك الدبلوماسي؛

❖ **النفقات الاجتماعية:** هي النفقات المرتبطة بالوظائف والتدخلات الاجتماعية للدولة، ومن أمثلتها: نفقات الصحة والتعليم؛

❖ **النفقات الاقتصادية:** وهي نفقات متعلقة بخدمات الدولة ذات الطابع الاقتصادي، كخدمات النقل والمواصلات وتسمى أيضا نفقات استثمارية حيث تهدف الدولة من ورائها لزيادة الإنتاج القومي.

[1] حمري محمد، **معالجة الموازنة العامة للجزائر خلال الفترة 1993–2016**، مذكرة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، الجزائر، 2018-2017، ص11.

ت. نفقات حسب خصائصها الاقتصادية: إذ تقسم النفقات العامة وفق خصائصها الاقتصادية إلى نفقات جارية ونفقات استثمارية كما يلي[1]:

❖ **النفقات الجارية:** كما يطلق عليها كذلك نفقات التسيير، ويقصد بها تلك النفقات المستمرة اللازمة لسير المرافق العمومية للدولة، وتمثل مرتبات الموظفين ولوازم الإدارة والخدمات كالتعليم والقضاء والأمن وغيرها، وتسمى بالمصروفات الجارية باعتبارها دورية وتتكرر سنويا وبانتظام؛

❖ **النفقات الاستثمارية:** تضم النفقات الرأسمالية الإنفاق على الأصول الرأسمالية الثابتة التي يزيد عمرها العادي عن عام واحد، والتي تزيد قيمتها عن حد ادني معين وتستعمل لغرض الإنتاج.

ث. النفقات العادية وغير العادي: تنقسم النفقة من حيث تكرارها الدوري إلى نوعين:

❖ **النفقات العادية:** هي التي تتحدد كل فترة زمنية (كل سنة)كمرتبات العاملين والمهام اللازمة لسير المرافق العامة؛

❖ **النفقات غير العادية:** هي تلك التي لا تتكرر كل سنة وبصفة منتظمة في الميزانية، بل تدعو الحاجة إليها في فترات متباعدة مثل: الحروب، الكوارث الطبيعية والاستثمارات الكبرى.

4. أثار النفقات العمومية

تؤثر النفقة العامة تأثيرا واضحا سواء في زيادة مقدرة على الإنتاج أو في توزيع الدخل القومي وفي محاربة البطالة وتحقيق التشغيل الكامل

أ. تأثير النفقات العامة على الاستهلاك: يمكن أن تزيد النفقات العامة من استهلالك السلع والخدمات التي تدعمها الدولة، كما يزيد الاستهلاك حينما تساهم النفقة العمومية في زيادة القدرة الشرائية للمواطن من خلال إعانات البطالة، المعاشات وفتح مناصب الشغل؛

ب. تأثير النفقات العامة على الإنتاج: تؤثر النفقات العامة في الإنتاج مباشرة ألنها تؤثر في قدرة الأفراد على العمل من جهة، والادخار والاستثمار من جهة أخرى، ويظهر ذلك التأثير من خلال زيادة حجم الموارد الاقتصادية وزيادة تأهيلها وتنظيمها كما ترفع من الطاقة الإنتاجية؛

ت. الآثار الاجتماعية للنفقة العامة: تساهم النفقات العمومية بشكل كبير في سد الحاجات الاجتماعية للمواطنين من خلال توفير الصحة، والتعليم مثال، كما يعتبر الحد من البطالة أثرا واضحا للنفقة العمومية وذلك من خلال فتح الدولة لمناصب شغل وتبنيها لمشاريع تعمل على تحقيق العدالة في توزيع الدخول، حيث تمول هذه النفقات من ضرائب ذوي الدخول المرتفعة ليستفيد منها ذوي الدخول المنخفضة، يضاف إلى ذلك إنفاق الدولة على الضمان والحماية الاجتماعية.

[1] حمري محمد، **معالجة الموازنة العامة للجزائر خلال الفترة 1993-2016**، مرجع سابق، ص12.

ث. أثار أخرى للنفقة العامة: تضمن النفقات العمومية أيضا سير وقيام الدولة بوظائفها، وذلك من خلال النفقات الإدارية والسياسية والنفقات الموجهة للحفاظ على الأمن والاستقرار داخل الدولة[1].

المطلب الثالث: قواعد الموازنة العامة

يتعين على السلطة التنفيذية وهي بصدد تحضير الموازنة أن تضع في اعتبارها عددا من المبادئ العامة التي تحكم الموازنة والتي صارت من البديهيات في علم المالية وتتمثل هذه المبادئ في[2]:

1. مبدأ السنوية: مضمون هذا المبدأ أن تقوم السلطة التنفيذية بإعداد مشروع الموازنة العامة في مدة اثنا عشر شهرا المقبلة، على أن تقوم السلطة التشريعية بالمصادقة على هذا المشروع، وهذا يدل على إلغاء كل الاعتمادات غير المستعملة، وتوقف جباية الضرائب في نهاية السنة التي تم أخذ موافقة لسلطة التشريعية عليها يتضح لنا أنه من خلال مبدأ السنوية يتم تقدير نفقات الدولة لمدة سنة واحدة، فيتم إعدادها وتنفيذها خلال فترة زمنية معنية وهي السنة من مبررات اختيار السنة كأساس للموازنة العامة هي:

أ. الإعتبارات السياسية فالسلطة التشريعية الممثلة في الشعب تسهل لها هذه الفترة الرقابة على الموازنة العامة قبل تنفيذها، المبرر السياسي يستلزم عرض مشروع الموازنة سنويا على السلطة التشريعية من أجل المصادقة عليها وذلك ما يكفل تحقيق رقابة فعالة على الخطة التي ستنفذها الدولة، فكلما زادت المدة عن السنة زادت صعوبة عملية الرقابة؛

ب. في حال زادت المدة عن السنة يصعب وضع تقديرات دقيقة لنفقات العامة والإيرادات العامة؛

ت. تحضير الموازنة والتصويت عليها يتطلب مجهود كبير وفترة كافية لا تقل عن السنة، ومن جانب آخر فالتقدير لفترة تزيد عن السنة ينقص ويضعف من عملية الوقوف على تذبذبات لحاصلة الموازنة العامة؛

ث. تمكن فترة السنة من إجراء مقارنة بين الإيرادات والنفقات العامة بين سنة وأخرى وتحديد اتجاهاتها، مما يساعد على وضع السياسة المتبعة.

2. مبدأ شمول الموازنة: استنادا لهذا المبدأ لا بد أن تكون الموازنة شاملة لكل النفقات والإيرادات العامة، فلا بد أن تندرج فيها جميع الموارد قبل أن توجه لمختلف النفقات ومبدأ الشمول يعتمد أساسا على أن تشمل الموازنة على النفقات والإيرادات بطرفيها بشكل ناقش بين أجزاءها، أو بمعنى آخر النفقات مفصولة عن الإيرادات، ولا بد أن تظهر بكل مبالغها بدون استثناء، أي دون اقتطاع او إنقاص، فهذا المبدأ يركز على المضمون، وجاء هذا المبدأ لتخلص من آثار النظام المالي القديم الذي كان يعتمد على اقتطاع بعض التكاليف من الإيرادات، وبالتالي لا بد للحكومة عند إعدادها للموازنة عدم قيامها بالمقارنة بين النفقات والإيرادات العامة وزارية ألي دائرة خلال السنة المالية، ولكن يتعين عليها إظهار وتبيان كل الإيرادات والنفقات، فانتهاج هذا المبدأ يؤدي إلى فاعلية أكبر للرقابة المالية من قبل السلطة التشريعية، وذلك لوضوح ووجود يتيح للبرلمان أن يكون على وضوح من أمره عند التصويت

[1] حمري محمد، **معالجة الموازنة العامة للجزائر خلال الفترة 1993-2016**، مرجع سابق، ص12.

[2] سوزي عدلي ناشد، **الوجيز في المالية العامة**، مرجع سابق، ص284.

على الموازنة، فهو يخضعها لتحليل معمق، لذا هناك الكثير من مفكري العلوم المالية الذين يعتبرون مبدأ الشمول أساسي جدا لتسهيل الرقابة من قبل السلطة التشريعية[1].

3. مبدأ توزان الموازنة: وفقا لهذا المبدأ يكون للدولة موازنة واجدة تحتوي على كافة النفقات في جانب وكل الإيرادات في جانب آخر، فال بد للحكومة عند إعداداها للموازنة أن تقوم بوضع إظهار كل النفقات والإيرادات في وثيقة واحدة ويقوم بعرضها على السلطات التشريعية من اجل إقراراه فالحكومة تعد موازنة واحدة كل النفقات والإيرادات، مهما تعددت مصادر الإيرادات وتنوعت أوجه الإنفاق بتنوع وتعدد الهيئات العامة التي تنفق عليها الدولة، فذكر كل الإيرادات والنفقات في جدول واحد يبسط ويسهل على السلطة التشريعية عملية الرقابة، ويسهل عملة التقدير على السلطة التنفيذية والتعرف على رصيد الموازنة العامة، وبالتالي التعرف على المركز المالي للدولة، أما من الناحية الاقتصادية فقاعدة وحجة الموازنة تسهل إجراء دراسات تحليلية لجميع بنود لجميع بنود الموازنة مثل التعرف على نسب الإيرادات العامة والإنفاق العام بالنسبة إلى الدخل الوطني، إما الميزة الأخرى فهي من الجانب السياسي حيث تمكن البرلمان من ممارسة عمله الرقابي على الموازنة بشكل سهل ومبسط، فيمكن له مراقبة أوجه الإنفاق العام ومصادر الإيرادات العامة.

4. مبدأ عدم التخصص: وأساس هذه القاعدة هو عدم تخصيص إيراد معين من أجل تغطية نفقة معينة، بمعنى أن تقوم الحكومة بتغطية جميع النفقات بجميع الإيرادات، فتخصيص إيراد معين لنفقة معينة يفقد لموازنة العامة مرونتها زيادة إلى ذلك يؤدي إلى الإسراف، إذا كان حجم الإيراد المخصص للإنفاق العام كبير قد يخل بأداء الخدمة إذا كان حجم الإيراد يقل عن النفقات اللازمة للخدمة، فأساس هذه الخدمة يبن لنا كيفية توزيع الإيرادات للدولة على نفقاتها فهي تعارض بتخصيص إيراد معين، ولكن تستوجب تجميع االإيرادات ثم توزيعها على جميع أوجه الإنفاق وذلك حسب الخطة المالية للدولة والتي تتماشى مع الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للدولة، وهذه القاعدة تساعد على التحقيق بين جميع النفقات دون الميل لنفقة على حساب أخرى، فهذه القاعدة ترمي لتوجيه إجمالي الإيرادات العامة من أجل تمويل إجمالي النفقات العامة بصورة متوازنة.

5. مبدأ الوحدة: يقصد بهذه القاعدة أن تدرج كافة الإيرادات والنفقات العامة المتوقعة في وثيقة واحدة أي موازنة واحدة، ويعني هذا المبدأ أن تقدم الموازنة في ورقة واحدة أو مجلد واحد، وغالبا ما تتضمن تفصيلات وتقسيمات تتطلب عدة مجلدات، وإنما يعني تقديمها في وثيقة واجدة أن تتضمن كافة الأرقام المتعلقة بالنشاط المالي للدولة. وأن تقدم لجهات مختصة في وقت واحد.

فالغاية من إتباع هذا المبدأ هي سياسية اقتصادية ومالية، فمن الناحية المالية تسهل معرفة المركز المالي للدولة من خلال عملية مقارنة بين النفقات والإيرادات في وثيقة واحدة بحيث يمكن معرفة العجز أو الفائض.

[1] لعمارة جمال، **أساسيات الموازنة العامة للدولة**، مرجع سابق، ص 8.

أما من الناحية الاقتصادية فيسهل تحديد نسبة النفقات أو الإيرادات إلى الدخل القومي لوجود أرقام في وثيقة واحدة، بينما لو تعددت الميزانيات فان تحديد هذه النسب يصبح صعبا نظرا لتداخل حسابات هذه الميزانيات مع بعضها البعض، كما أنه من المفيد معرفة تأثير الوازنة في الإنتاج ووسائل الدفع وفي إعادة توزيع الدخل القومي وغيرها.

أما من الناحية السياسية فإنها تكفل رقابة السلطة التشريعية على الموازنة عند توحيدها على عكس ما إذا تعددت حيث يكون أحكام الرقابة غاية في الصعوبة.

وقد ظلت قاعدة الوحدة مطبقة باحترام عند التقليديين إلا انه بعد الحرب العالمية الأولى تبين للدول ضرورة عمل موازنات غير عادية لتمويل الحرب حيث تخلت تدريجيا عن المبدأ حين زاد تدخلها في الحياة الاقتصادية.

وقد يكون الخروج عن قاعدة الوحدة ألسباب إدارية ومحاسبية، فهي المحافظة بعض المرافق ماليا وإداريا وإبعادها عن التعقيدات الإدارية، أما الأسباب المحاسبية فتتمثل في بعض أنشطة الدولة تتطلب موازنات خاصة حتى يمكن الحكم على ربحية نشاطها[1].

[1] حمري محمد، **معالجة الموازنة العامة للجزائر خلال الفترة 1993–2016**، مرجع سابق، ص16.

المبحث الثالث: أساليب تسيير الموازنة العامة ودورها

تتطلب دراسة أي نظام معرفة هيكله وكل ما يتعلق به، ولدراسة الموازنة العامة كان لابد من التطرق إلى هيكل الموازنة ودورتها وأيضا أساليب تسييرها وهذا ما سنتطرق له في هذا المبحث.

المطلب الأول: أساليب تسير الموازنة العامة

يمكن تلخيص مراحل تطور من خلال تقسيمها إلى أسلوب تقليدي وأساليب حديثة وعصرية كالتالي[1]:

أولا_الأسلوب التقليدي (موازنة البنود):

لقد بدأت بتطبيق موازنة عام 1921 في الولايات المتحدة الأمريكية، لتكون موازنة تنفيذية شاملة وتصنيف وضيفي على شكل برامج ووظائف وبتصنيف اقتصادي للتمييز بين النفقات الجارية والرأسمالية، ولكي يتم تصنيف النفقة تبعا لنوعيتها يمكن حصر تبويبات الموازنة البنود في التبويبات الخمسة التالية: (التبويب الإداري، التبويب الموضوعي، التبويب الوظيفي، التبويب الاقتصادي، التبويب المزدوج، هو تبويب يجمع بين خصائص ومميزات التبويب الوظيفي والاقتصادي).

وتعكس هذه الموازنة تحقيق الرقابة الحسابية المستندية على العمليات المالية الحكومية، من خلال تحديد مسؤوليات كل هيئة عامة في تنفيذ الموازنة وفقا لما أقرته السلطة التشريعية من لوائح القوانين المالية، ويتم ذلك من خلال التقسيم لتحديد مراكز المسؤولية، والتقسيم النوعي بهدف تخصص النفقات، وذلك للتأكد من أن هذه العمليات تتم بقدرة كفاءة قانونية مما يؤدي إلى استحالة قياس الأداء.

1. مزاياه: تتمثل في أحكام الرقابة على اتفاق الأموال العامة، عبر مراجعة مختلف المستندات وصحة الوثائق من طرف الأمر بالصرف، المراقب المالي المحاسب العمومي، كما يؤدي تطبيقها غلى سهولة إجراء الدراسات المقارنات بين الإرادات العامة والنفقات العامة خلال السنوات السابقة وذلك بفضل البنود المحددة في الموازنة العامة.

2. عيوبه: أهمها عدم وضوح الأهداف التي ترصد لها الاعتمادات إضافة إلى عدم اخذ اعتبارات الكفاءة لتسيير والنفقات.

كما يلعب عليها عدم ارتباطها بشكل دائم بالخطط التنمية للدولة، حيث توجد صعوبة في اختيار البرامج المشاريع لعدم توفر معايير نموذجية تساعد في اختيار البدائل بالإضافة إلى عدم القدرة على قياس الأداء الفعلي للأجهزة الحكومية مما يسهل أثناء النشاطات الداخلية التي يقوم بها المسؤولون حتى لا يتم فحص واختيار إنتاجيتهم وما قدموه من خدمات عامة للمجتمع مما يفتح الباب على مصرعيه لتفشي النساء المالي والإداري، كما يعاب عليها أيضا أنها لا توضح تكلفة العمليات لمختلف الخدمات والمشاريع والتي تؤدي إلى انعكاسات هامة

[1] بو جطو حكيم، **عصرنة نظام الموازنة العامة وأهميتها في ترشيد النفقات العامة**، مذكرة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة دحلب، البليدة، الجزائر، 2013- 2014، ص ص 48،50.

ليس فقط من الناحية الاقتصادية (إساءة استعمال الموارد)، بل من الناحية النفسية والإعلامية أيضا، لأنها تحول دون اطلاع الجمهور على مقدار الاعتمادات المخصصة والجهود التي تبذلها الدولة عن طريق الموازنة، ويعاب عليه أيضا قلت المدونة عنه للتنفيذ، وذلك لأن الاعتمادات مرجوة لبنود محددة فقط لا يمكن تعديلها إلا عن طريق السلطة التشريعية، ويرى الباحث أيضا أنها موازنة تزايدية تقديراتها قائمة على أساس زيادات محددة بناءا على الموازنات السابقة دون إعادة تقدير فعلي لمختلف الأنشطة على الأساس الاحتمالات المستقبلية للظروف المحيطة.

ثانيا_الأساليب الحديثة:

انطلقت الدعوة إلى إصلاح نظام الموازنة في أمريكا كوسيلة من وسائل تنسيق النشاطات الحكومية، نتيجة الحاجة الملحة للاقتصاد في الإنفاق.

الفعالة والكفاءة ويقيد "والدوا" في هذا المجال إلى أن حافز الإصلاح الموازنة يبدأ تاريخيا في نقطة إلتقت فيها الأفكار الداعية إلى اقتصاد في الإنفاق، والفعالية الإنتاجية[1]، حيث ظهرت عدة نماذج مثل الموازنة البرامج والأداء، موازنة التخطيط والبرمجة والموازنة الصفرية.

1. موازنة الأداء والبرامج: لقد تم تطبيقها لأول مرة 1934، ضمن إعداد موازنة مشروع "حوض نهر تنزي" بوزارة الزراعة الأمريكية، وهي ذلك التصنيف في الموازنة الذي ينقل التركيز من وسائل القيام بالعمل إلى العمل المنجز نفسهن وقد عرفت لجنة التنمية الاقتصادية في الولايات المتحدة الأمريكية موازنة البرامج على أنها مجموعة الأساليب التي بواسطتها تمكن المدراء البرامج من التركيز على تنفيذ الأهداف التي تقع ضمن مسؤولياتهم بصورة دقيقة ومقارنة تنفيذ هذه الأهداف حسب الوقت وساعات العمل والمواد وهذا نظام يزود من يستخدمه بمعلومات لا يمكن له الحصول عليها من خلال طرف الموازنة التقليدية، إذ يساعد في الحصول على نتائج أساسية ويهيئ قاعدة أفضل لاتخاذ القرار.

أ. البرنامج عبارة عن نشاط واحد: تتمثل أهم مزايا هذا الأسلوب في أنه يساعد على توزيع الإمكانيات المالية المتوفرة بشكل أفضل عبر توفير بيانات تفصيلية للجهات المختصة بتوزيع الاعتمادات بين الوزارات والمصالح عن البرنامج والمشاريع المراد تنفيذها، كما تساعد في تحسين عمليات تنفيذ البرامج والمشاريع للأجهزة الحكومية، حيث تعطي معنى أوسع لعملية الرقابة على تنفيذ البرامج ووضع معايير لقياس الأداء المالي وغير المالي لكل برنامج، والذي من شأنه أن يزيد من فعالية تحقيق الأهداف وكفاءة الأعمال التي تتضمنها الموازنة، كما يسمح هذا الأسلوب بالربط مباشرة بين نفقة كل خدمة والمنتج النهائي منها ومعرفة الكفاءة الإنتاجية لمختلف الموافق العامة، من خلال إجراء المقارنة المناسبة في هذا المجال.

2. موازنة التخطيط والبرمجة (نظام التخطيط والبرامج والموازنة): تعرف بأنها أداة للتخطيط ووسيلة لاتخاذ القرارات التي تتعلق بالمفاضلة بين البرامج البديلة الأزمة لتحقيق أهداف معينة، أو لتعديل تلك الأهداف أو تهدف

[1] بو جطو حكيم، **عصرنة نظام الموازنة العامة وأهميتها في ترشيد النفقات العامة**، مرجع سابق، ص51.

إلى محاولة تبرير قرارات المخطط وتنظر إلى البرامج والأنشطة الحكومية على أنها مجرد وسائل تهدف إلى تحويل الموارد العامة أو عوامل الإنتاج أو منتجات نهائية وهي الأهداف المطلوب تحقيقها.

ترتكز موازنة التخطيط والبرمجة على العناصر الأربعة التالية[1]:

❖ **التخطيط (الاعتبارات طويلة الأجل)**: والذي يقتضي التعرف على الأهداف الإستراتيجية والاجتماعية والاقتصادية العامة للدولة أو محاولة صياغتها في أهداف فرعية على المدى المتوسط والطويل؛

❖ تحديد البرامج الرئيسية وزارة أو مصلحة ثم تقسم هذه الأخيرة إلى البرامج الفرعية ونشاطاتها وفق مراكز المسؤولية؛

❖ تحديد الطرق البديلة لتحقيق الأهداف العامة للأجهزة والمرافق العامة، وتحليل الأنظمة والكلفة، والمنافع المرتبطة لكل منها لاتخاذ القرارات؛

❖ تقييم البرامج العامة من أجل تحسين عملية تنفيذها لتحقيق الأهداف المسطرة.

وتتطلب هذه الركائز الأساسية تهيئة الظروف الملائمة وتوفير الكفاءات والخبرات البشرية الازمة للقيام بالتخطيط الاستراتيجي ووضع مؤشرات الأداء...

بالإضافة على نظام معلومات فعال لتوفير المعلومات والبيانات الملائمة (الوقت المناسب)، ولهذا الأسلوب عدة مزايا أهمها ربط النتائج المتوقعة برسالة وأهداف الأجهزة والمؤسسات العامة، وتوفير البيانات التي تعدد طبيعة المخرجات وتكلفتها وربطها بالمنافع التي تسعى إليها الحكومة، وتعزيز مبادئ الإدارة المالية في القطاع العام (التخطيط الاستراتيجي، الرقابة...) مع إقرار مبدأ المساءلة والمسؤولية.

3. الموازنة ذات الأساس الصفري: اكتشفت موازنة الأساس الصفري في الولايات المتحدة الأمريكية في عقد الستينات وتتضمن ضرورة مراجعة وتقييم كل تفويض حكومي ببرنامج أو مشروع مبتدءا من الصفر أي من بداية البرنامج.

في عام 1967 عرف مؤتمر الأمم المتحدة الذي عقد في الدنمارك الموازنة الصفرية على أنها نظام يفترض عدم وجود أية خدمة أو نفقات في بداية السنة المالية مع الأخذ بالاعتبار أن أكثر الطرق الفعالية للحصول على مجموعة من المخرجات بأدنى تكلفة ممكنة، أما في عام 1972 عرفت على أنها عملية تخطيط تتطلب من كل مدير إداري يبرز جميع محتويات موازنته بالتفصيل مبتدءا من منطقة الصفر.

ومن محاسن الموازنة الصفرية أنها تقوم بحصر النفقات المختلفة وربطها مع الإدارة العليا وذلك للاستمرار القرارات الجيدة التي تحقق انجاز المهام والأنشطة بفعالية وكفاءة أكبر.

[1] بو جطو حكيم، **عصرنة نظام الموازنة العامة وأهميتها في ترشيد النفقات العامة**، مرجع سابق ، ص51.

ومن مساوئها عدم الاهتمام بما إذا كان المشروع سينتهي أم لا في نهاية المطاف فهي تقدم اعتماد له ولكن تترك أمر المتابعة للجهات الإدارية المختلفة، وبالتالي فهي لم تقم بوضع الضوابط التي تتابع مسالة التشطيب والإنهاء للكثير من المشروعات.

ثالثا_الأساليب العصرية:

لتفادي عيوب الموازنات السابقة والتركيز على فعالية والكفاءة تم تحديث أسلوب تسيير الموازنة العامة من خلال الربط بين مختلف المزايا التي تحققها مختلف الأساليب السابقة، وبالاعتماد على المعلومات التي يمكن أن توفرها تكنولوجيا المعلومات في العصر الحالي.

1. الموازنة التعاقدية: لقد كانت أول محاولة لتطبيق الموازنة التعاقدية في وزارة المالية النيوزلندية في عام 1996، وهي محاولة لإعادة تشكيل الموازنة العامة على أنها نظام عقد صفقات بين جهة منفذة والحكومة المركزية، حيث تقوم الحكومة بطرح مشاريعها وبرامجها المستقبلية أمام الجميع (قطاع خاص وعام) بفرض الفوز بمتعاقدين، ينفذون تلك المشاريع والبرامج، بأقل تكلفة ممكنة وفي الوقت المناسب شريطة أن تحقق تلك البرامج والمشاريع الأهداف المخطط لها، وقد ساعدت في تقديم حلول جذرية للعديد من المشاكل التي كانت تواجه الإيدارات العامة، كما عملت على إعادة صياغة طرق إعداد الموازنة العامة بشكل ساعد على ربط الموازنة بالخطط التنموية للحماسية للدولة بالإضافة إلى تنفيذ البرامج والمشاريع العامة بكفاءة واقتصادية وفعالية، وتعتبر هذه الموازنة أداة تستعمل ضمن الموازنة المرتكزة على النتائج؛

2. الموازنة المرتكزة على النتائج (موازنة الأداء الحديث أو الموازنة بالأهداف): يقوم هذا المدخل على خليط المدخل الأربعة السابقة وذلك للاستفادة من المزايا التي تحققها ومحاولة الجمع بينهما في مدخل واحد فمثلا ركز مدخل موازنة البرامج والأداء على المخرجات والنتائج التي تحققها المؤسسة العامة من خلال الاهتمام بالأنشطة بينما جاء مدخل موازنة التخطيط والبرمجة ليركز على الجانب التخطيطي وعلى المستوى المركزي للدولة ككل وليس على مستوى المؤسسة العامة في حين اهتم مدخل الموازنة الصفرية بضرورة إعادة تقييم البرامج العامة بالكامل دون أن يركز على الإضافات أو الاستبعادات السنوية كما أن يحدث في المداخل السابقة

وبالتالي فان المدخل الجديد لهذا النوع من الموازنات يقوم على الخصائص التالية[1]:

أ. يركز على الوزارة أو الهيئة العامة كمحور للمحاسبة والتخطيط مثل موازنة البرامج والأداء؛

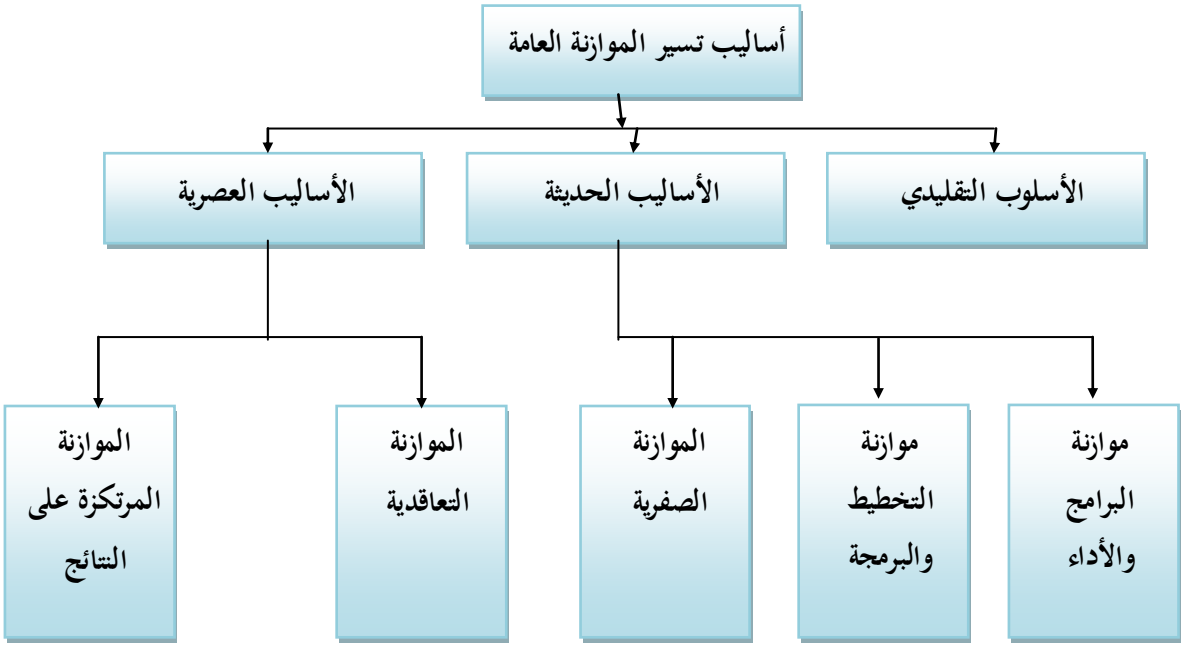
ب. يركز على التخطيط الاستراتيجي طويل الأجل (مدى خمس سنوات) مثل موازنة التخطيط والبرمجة؛

ت. يركز على إعادة تقييم المراجعة المستمرة لبرامج المؤسسة العامة سنويا لتلاقي الاستمرار في رصد اعتمادات البرامج التي لم يعد هناك حاجة إلى تنفيذها، بدلا من التركيز على مجرد زيادة أو إنقاص الاعتمادات السنوية الجديدة عما هو قائم بالفعل في موازنة العام الحالي، وهو بذلك يتفق تماما مع مدخل الموازنة الصفرية)؛

[1] بو جطو حكيم، **عصرنة نظام الموازنة العامة وأهميتها في ترشيد النفقات العامة**، مرجع سابق، ص ص25-53.

ث. يمكن استعمال التعاقد بين الإدارة العامة والمؤسسات سواء عامة أو خاصة في إطار الناشطة على أساس مؤشرات الأداء والنتائج وهو بذلك يتفق مع الموازنة التعاقدية[1].

الشكل رقم (1-1): أساليب تسير الموازنة العامة



المصدر: بوجطو حكيم، **مكانة النفط والغاز الطبيعي في اقتصاديات دول منظمة الأقطار العربية المصدرة للنفط وأهمية موازنة العرض والطلب في الحد من انهيار الأسعار**، ملتقى دولي بعنوان انعكاسات انهيار أسعار النفط على الاقتصاديات المصدرة له-المخاطر والحلول-، جامعة المدية، يومي 28-29 اكتوبر2015، ص 44.

المطلب الثاني: دور الموازنة العامة

تقسم دورة الموازنة العامة إلى أربعة مراحل متميزة تبدأ بمرحلة التحضير والإعداد وتنتهي بمرحلة الرقابة.

أولا_مرحلة التحضير والإعداد وتصديق الموازنة:

الاتجاه السائد في مختلف الأنظمة أن إعداد الموازنة والتحضير الأولي لها يتم بمعرفة السلطة التنفيذية لذا نجد[2]:

1. في انجلترا: يتمتع وزير الخزانة بسلطة واسعة في إعداد الموازنة؛

2. في الولايات المتحدة الأمريكية: يقوم بذلك مكتب الموازنة التابع مباشرة لرئيس الدولة؛

3. في فرنسا: لا يتمتع وزير الخزانة بالسلطة الواسعة التي يتمتع بها وزير الخزانة البريطاني، لذا فأي تعارض أو خلاف يعرض على مجلس الوزراء ليفصل فيه؛

4. في الجزائر: تعتبر وزارة المالية الإطار الأساسي لتحضير مشروع قانون المالية حيث يتمتع وزير المالية بصلاحيات واضحة.

---

[1] بوجطو حكيم، **انعكاسات انهيار أسعار النفط على الموازنة العامة للجزائر (دراسة تحليلية للفترة 2005-2014)**، مرجع سابق، ص53.

[2] جلولي سهام، **واقع وآفاق صندوق ضبط الموارد في الجزائر، دراسة مقارنة مع دولت الكويت**، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة البليدة، الجزائر، 2008، ص17.

تاريخيا كان هناك تنازع بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، فالسلطة التشريعية تمثل أفراد المجتمع والموازنة هي قانون يمس مصالح أفراد المجتمع جميعا، فلا بد أن يصدر ممثلي الشعب هي بمعنى ضمان المصلحة العامة بينما ترى السلطة التنفيذية الموازنة هي برنامج الحكومة للسنة المقبلة وهي المسؤولة عن إعداده وتحضيره، فكانت أحيانا تحضر من طرف السلطة التشريعية وأحيانا من سلطة التنفيذية وأحيانا أخرى يشتركان معا.

ولكن حديثا أصبح تحضير إعداد الموازنة العامة حق تتأثر به السلطة التنفيذية وحدها دون السلطة التشريعية، وهذا منطقي باعتبار أن الموازنة هي ترجمة مالية لبرنامج الحكومة للعام المقبل وهذا ما يجعل الحكومة قادرة على معرفة احتياجاتها من الأموال وإيراداتها المتوقعة للسنة المقبلة، وتكمن مبررات ذلك في أن[1]:

أ. السلطة التنفيذية أكثر قدرة في مجال تقدير النفقات اللازمة للمصالح الحكومية المختلفة وايضا على تقدير الإيرادات العامة أكثر من السلطة التشريعية؛

ب. السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن تنفيذ الموازنة لذا يجب أن تكون مسؤولة عن الإعداد والتحضير حتى يتحقق بين الأعداد والتنفيذ؛

ت. دخول السلطة التشريعية في إعداد وتحضير الموازنة سيؤدي إلى زيادة حجم النفقات العامة.

ثالثا_مرحلة اعتماد الموازنة العامة:

لا يعتبر مشروع الموازنة العامة قانونا تلتزم الحكومة بتنفيذه إلا بعد اعتمادها عن السلطة المختصة طبقا للنظام السياسي لكل دولة.

1. السلطة المختصة باعتماد الموازنة: تعتبر اعتماد وإجازة الموازنة من اختصاص السلطة التشريعية الذي يعتبر شرط أساسي لا غنى عنه طبقا للقاعدة المشهورة "أسبقية الاعتماد على التنفيذ"؛

2. إجراءات اعتماد الموازنة العامة: بعد أن تقوم السلطة التنفيذية بإعداد مشروع الموازنة تقوم بفرضه على السلطة التشريعية التي تمثل الشعب الذي يتحمل أعباء تغطية الإنفاق العام، يتعين عرض مشروع الموازنة على السلطة التشريعية قبل بداية السنة المالية وتمر بثلاث مراحل على النحو التالي[2]:

أ. مرحلة المناقشة: عن طريق مشروع الموازنة العامة على البرلمان؛

ب. مرحلة المناقشة التفصيلية المتخصصة: وتضطلع به لجنة متخصصة متفرغة عن المجلس النيابي ولها أن تستعين بما تراه من خبراء استشاريين من خارج المجلس، وتقترح اللجنة بمناقشة المشروع الموازنة في جوانبها التفصيلية ثم تقدم بذلك تقريرها إلى المجلس؛

ت. مرحلة المناقشة النهائية: يناقش المجلس مجتمعنا تقرير اللجنة ثم يجيز التصويت على الموازنة العامة، وفقا للدستور والقوانين المعمول بها في هذا الشأن وبهذا تنتهي هذه المرحلة بصدور قانون ربط الموازنة الذي يحدد الرقم الإجمالي لكل من النفقات العامة والإيرادات أو صدور الموازنة كوثيقة قانونية قابلة للتنفيذ قانونية قابلة للتنفيذ.

---

[1] جلولي سهام، **واقع وآفاق صندوق ضبط الموارد في الجزائر، دراسة مقارنة مع دولت الكويت**، مرجع سابق، ص27.

[2] عناية غازي، **المالية العامة والتشريع الضريبي**، دار البيارق، الطبعة الأولى، الأردن، 1998، ص218.

رابعا_مرحلة التنفيذ: يقصد بتنفيذ الموازنة أن تقوم السلطة التنفيذية بتحصيل الإيرادات العامة من جهة وتحصيل الجباية وصرف مختلف النفقات حسب الاعتمادات المخصصة لكل دائرة وسيتم الإنفاق من خلال الوحدات الإدارية وفقا لما هو مخول لها قانونا؛

خامسا_مرحلة الرقابة والمراجعة: ويقصد بها المراجعة والفحص والتدقيق والتشبع والنظر والملاحظة[1]، حيث تعتبر الرقابة إحدى الوظائف الأساسية التي تقوم بها أجهزة معقدة لدى الدولة وهذا بغية التأكد من تحقيق النشاط المالي للدولة، دون إسراف وتبذير وحفاظا على المال العام من جهة، ومن جهة أخرى تسمح هذه الرقابة بضمان عدم خروج الحكومة عن الحدود المرسومة لها من طرف السلطة التشريعية حسب ما تم الموافقة عليه من خلال الموازنة العامة للدولة[2].

المطلب الثالث: أهداف الموازنة العامة

إن الموازنة العامة تهدف إلى القيام بوظائفها العامة ورعاية مصالح المجتمع ومع هذا فالموازنة لها أهدافها تتمثل فيما يلي[3]:

أولا_الأهداف الاقتصادية الاجتماعية: يمكن للدولة من خلال موازينها من معالجة الكثير من القضايا الاقتصادية كالتضخم والبطالة، كما أن الموازنة تعتبر أداة هامة في دعم التنمية وتحفيز الاستثمار؛

ثانيا_أهداف اجتماعية: تحقيق العدالة في توزيع الدخول من خلال تحصيل الإيرادات من طرائف متعددة وإعادة توزيعها على محدودي الدخل وكذا الإنفاق على التعليم والصحة ودعم الجمعيات الخيرية؛

ثالثا_الأهداف السياسية: تمكين استخدام الموازنة كأداة لتحقيق عدد من التوازنات السياسية التي تخدم توجهات الدولة مثل تخصيص موارد لدعم الاستقرار السياسي وتمويل البرامج السياسية المحلية والخيرية، بل أصبحت الموازنة تعكس توجهات الدولة في دعم الحريات مثل: دعم البرامج التي تعزز من حقوق الإنسان أو حقوق المرأة؛

رابعا_ أهداف رقابية:

1. **رقابة مالية:** الرقابة على الصرف حيث لا يسمح بالخروج عن الحدود المسموح بها في الموازنة؛
2. **رقابة ادارية:** قياس الأداء ولا يمكن ذلك الا من خلال تفعيل مقاييس الأداء؛
3. **رقابة اقتصادية:** من خلال ربط التطور الاقتصادي بالموازنة العامة للدولة.

الخلاصة :

[1] حسين مصطفى حسين، **المالية العامة (نفقات عامة، إيرادات عامة)**، دار العلوم، الجزائر، 2003، ص85.

[2] جلولي سهام، **واقع وآفاق صندوق ضبط الموارد في الجزائر، دراسة مقارنة مع دولت الكويت** مرجع سابق، ص19.

[3] عبد السلام سلطان محمد حيدر، **آليات إعداد الموازنة العامة للدولة في جمهورية اليمن**، دون دار النشر بدون طبعة، اليمن، 2010، ص 5.

تعتبر الموازنة العامة احد أهم الأدوات التي تستعملها الدولة العصرية لتنظيم عملياتها المالية المختلفة، حيث يعتبر المحور الذي تدور حوله أعمال الدولة، وللموازنة أهمية جوهرية في أي دولة فهي بمثابة عمل سياسي يعبر عن الدولة، حيث اتفق الجميع على أن الموازنة توقع وإجازة.

فالتوقعات تكون على إيرادات الدولة ونفقاتها العامة والتي تكون على أساس فترة زمنية محددة، أما الإجازة فهي لا تكون للموازنة قيمة إلا إذا إجازتها السلطة التشريعية، فلا تدخل الموازنة حيز التنفيذ إلا بعد إقرارها من طرف السلطة التشريعية.

إن التطور الحاصل للدولة أدى بالضرورة إلى تطور الموازنة فظهرت عدة اتجاهات للموازنة، حيث كل موازنة كانت تتماشى مع الظروف السائدة في تلك الفترة.

تختلف مصادر تمويل الموازنة العامة في الدول المتقدمة عن الدول النامية، حيث تعتبر هذه الجباية البترولية المصدر الرئيسي لتمويل موازنة الدول النامية، لهذا تبقى هذه الدول عرضة للعجز في الموازنة العامة حيث تعتبر سمة تكاد تعرفها معظم الدول سواء كانت متقدمة أو سائرة في طريق النمو.

الفصل الثاني:

دواعي تبني القانون العضوي

الجديد 18-15

تمهيد:

يعد القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، الإطار القانوني الجديد الذي كرس جملة الإصلاحات الميزانية والمحاسبية التي تبنتها السلطات العمومية في الجزائر بعدما اثبت القانون 84-17 محدوديته في مواكبة التطورات الحاصلة على المستوى الدولي والوطني، حيث أدرج القانون الجديد مبدأ التسيير بالأهداف وكذا التأطير الميزانياتي المتعدد السنوات لترشيد النفقات العمومية، إلى جانب تكريس مبدأ محاسبة الذمة الذي يسمح بإعطاء نظرة متكاملة عن كل ممتلكات الدولة، مواردها والتزاماتها.

يتم إصلاح المالية العامة بإصلاح شامل في السياسة المالية التي تعتمد على العمليات المالية (النفقات والإيرادات) في الميزانية العملة للدولة من خلال تطبق المبادئ العامة للمحاسبة العمومية، تقدم هاته الإصلاحات على الخطوات الأولى لتخصيص أفضل وفعال للموارد المالية المحصل عليها عن طريق العديد من المصادر (الضريبة، المديونية الخارجية أو الداخلية ...الخ).

جاء قانون العضوي 18-15 لإعطاء الأدوات التي تسمح بمعرفة التكاليف اللازمة للوصول إلى النتائج بشكل افضل وتقييم جيد للوضع المالي.

مما سبق سنتناول هذا الفصل من خلال المباحث التالية:

- **المبحث الأول: السياق العام لإعداد وإصدار القانون العضوي الجديد 18-15 وأسباب تبنيه.**
- **المبحث الثاني: مضمون الإصلاحات التي جاء بها القانون العضوي 18-15 والفرق بينه وبين قانون العضوي رقم84 -17.**
- **المبحث الثالث: المحاور الرئيسية لقانون العضوي 18-15 وأحكامه الجديدة.**

المبحث الأول: السياق العام لإعداد وإصدار القانون العضوي الجديد 18-15 وأسباب تبنيه

إن عدم كفاءة النظام المعلوماتي، وكنتيجة لأوجه قصور القانون العادي المتعلق بقوانين المالية العامة رقم 84 -17، فقد اتجه الرأي العام الحديث إلى ضرورة تطوير القانون الأساسي للميزانية وذلك بتغييره بالقانون العضوي لقانون المالية رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 الذي يتماشى واليات التصرف الإداري والمالي الحديث.

المطلب الأول: مفهوم والسياق العام لإعداد وإصدار القانون العضوي الجديد 18-15

سأتطرق من خلال هذا المطلب إلى السياق العام لإعداد وإصدار القانون العضوي الجديد 18-15 ومفهومه.

أولا_السياق العام لإعداد وإصدار القانون العضوي الجديد 18-15

لقد جاء القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 والمتعلق بقوانين المالية كنتيجة للمسار الإصلاحي الذي انتهجته السلطات العمومية في الجزائر في مجال تسيير المالية العمومية من جهة، وكذا كحتمية قانونية تبرز في ضرورة احترام نص المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، والتي تم التأكيد عليها في المادة 123 من دستور 2020، حيث تفرض اعتماد قانون عضوي لتنظيم القوانين المتعلقة بقوانين المالية، وهو الشرط الذي نصت عليه لأول مرة المادة من دستور 1996 وهو ما كان يتعارض مع القانون 84-17 الذي يعد مجرد قانون لا يتماشى مع القيمة المعيارية التي فرضتها المواد الدستورية السالفة الذكر.

إلى جانب ذلك فقد عرف القانون العضوي 18-15 مخاض عسير استمر أكثر من 12 سنة حيث تم الشروع في إعداده منذ سنة 2006 أين تم إيداعه على مستوى الأمانة العامة للحكومة حيث درس ضمن مجلس الوزراء، لكن تم سحبه في آخر لحظة قبل إيداعه للمناقشة لدى غرفتي البرلمان، وذلك نتيجة وجود تردد لدى السلطات العمومية في تبني الإصلاح الجديد للمالية العامة الذي تم الشروع فيه منذ سنة 2005.

فقد تم البدء في مشروع عصرنة أنظمة الميزانية في سنة 2005 أين أبرمت وزارة المالية (ممثلة في المديرية العامة للميزانية) عقدا مع مكتب استشارات كندي CRC SOGEMA من أجل وضع تصور شامل ومتكامل لإصلاح المالية العمومية وذلك في إطار القرض المقدم من طرف البنك العالمي، لتنتهي الأشغال بإعداد مجموعة من التقارير مكنت من صياغة أهم محاور هذا المشروع والتي برزت في محورين أساسيين هما[1]:

1. إعداد الميزانية وفق نظام متعدد السنوات؛
2. تحسين عرض ونشر الميزانية العامة للدولة؛

[1] حاج جاب الله آمال، **الإطار القانوني للقوانين المالية: دراسة تحليلية للقانون العضوي 18-15**، مجلة الاساذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 6، المركز الجامعي مرسلي عبد الله -تبازة-، الجزائر، 05-11-2021، ص117.

3. تطوير وظيفة الاستشارة لوزارة المالية؛

4. إعادة هيكلة إجراءات تنفيذ النفقات العمومية.

الجوانب المتعلقة بالإعلام الالي ونظام المعلومات "Informatique et système d'information" يشمل هذا المحور على[1]:

أ. إعداد مخطط توجيهي للإعلام الالي الخاص بوزارة المالية؛

ب. إعداد وتطوير نظام مدمج لعملية التسيير الميزاني؛

ت. تحسين الهياكل التكنولوجية من خلال إنشاء مديرية مركزية للإعلام الآلي.

يعد المحور الأول المتعلق بالجوانب الميزانياتية أكبر الورشات التي تعمل عليها هياكل وزارة المالية حيث تم تكليف مكتب الاستشارات الكندي CRC SOGEMA بانجاز كل الجانب الأول والثاني من المشروع، فبالنسبة للجانب المتعلق ب" تحسين عرض ونشر الميزانية العامة للدولة "فقد أعد هذا المكتب في ماي 2006 تطبيق للإعلام الآلي "حول التسيير الحكومي المدمج للميزانية " système intégré gouvernemental de budgétisation".

أما الجانب المتعلق إعداد الميزانية وفق نظام متعدد السنوات فقد تم الشروع فيه منذ سنة 2004 إلى غاية 2007 أين تمت تجربته على مستوى المديرية العامة للميزانية بالتنسيق مع خمسة وزارات ليقرر بعد ذلك إعداد أو ميزانية برنامج سنة 2010، ونظرا لعدة معوقات فان هذه الميزانية لم تر النور إلى يومنا هذا، وفي هذا السياق فقد صرح وزير المالية في حوار له مع الصحافة المكتوبة أنه سيتم إعداد أول ميزانية وفق مشروع MSB في 2015.

أما فيما يتعلق بالجانب الرابع المتمثل في " إعادة هيكلة إجراءات تنفيذ النفقات العمومية " فقد تم تكليف مكتب استشارات فرنسي GIP-ADTETEF حيث تم إبرام العقد سنة 2006، ليتم الشروع بعد ذلك في إعداد مخطط محاسبي جديد يتماشى مع المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العمومي.

ثانيا_مفهوم القانون العضوي الجديد 18-15

يعرف القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية رقم 18-15 الصادر في 2 سبتمبر 2018 بالإطار القانوني الجديد للميزانية بمرتبة الدستور المالي الذي من شأنه إحداث إصلاح معمق للتسيير العمومي وذلك من خلال تحديد الأهداف الواجب الالتزام بها والمراد تحقيقها، وتفعيل الرقابة إلى أداء المسيرين، وقد اعتبر الأخصائيون هذا القانون ثمرة جهد كبير بالنسبة للسلطة التنفيذية وكذا السلطة التشريعية بعدما حضي بقبول أصحاب القرارات السياسية[2].

[1] حاج جاب الله آمال، **الإطار القانوني للقوانين المالية: دراسة تحليلية للقانون العضوي 18-15**، مرجع سابق، ص118.

[2] ديدان مولود، **أبحاث في الإصلاح المالي**، دار البيضاء الجزائر العاصمة، دار بلقي، 2010، ص57.

المطلب الثاني: أسباب تبني القانون العضوي الجديد 18-15

جاء إصدار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية رقم 18-15 استجابة للأسباب الداخلية المتعلقة بوجود اختلالات في القانون المتعلق بقوانين المالية وعدم قدرته على مواكبة التحولات التي شهدها تسيير المالية العامة والتي حالت دون تحقيق الاستخدام الأمثل لإنفاق العام وجعل إصلاح الإطار المنظم لقوانين المالية العامة ضرورة تفرضها الظروف الداخلية وتمليها مواكبة التطورات الدولية في مجال تسيير المالية العامة.

أولا_الأسباب الداخلية لإصدار القانون العضوي 18-15: يعود تفكير الجزائر في إصلاح ماليتها العمومية إلى عدة أسباب داخلية أهمها عدم تطابق نصوص قانون المالية السابق مع النصوص الدستورية وكذلك الضعف الذي شهد التسيير العمومي وانعدام روح المسؤولية لدى المسيرين زيادة عن ذلك في حجم الإنفاق العام.

1. عدم تطابق قانون المالية مع النص الدستور: حدد التعديل الدستور الجزائري الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 الجريدة الرسمية 14 المؤرخة في 7 مارس 2016 في المادة 140 منه المجالات التي يشرع فيها البرلمان القوانين العادية في حين حددت المادة 141 منه المجالات التي يشرع فيها البرلمان بقانون العضوي حيث نصت على "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوي بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية...القانون المتعلق بقوانين المالية"[1]، تتم المصادقة على القانون العضوي بأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة، ومنه نجد أن البرلمان أصبح مصدر لنوعين من القوانين، قوانين عضوية المادة 141 وقوانين عادية المادة 140 وان الأولى تتمتع بقوة إلزامية أعلى من الثانية، ليأتي دستور 2020 هو الأخر ويؤكد على ذلك في مادته 140 بنفس الصيغة، وقبل دستور 1996 كانت كل القوانين عادية على هرم تسلسل الأعمال القانونية مستحثا بذلك درجة إضافية، وعنصر التفرقة بين القوانين العضوي والقوانين العادية هو أن القوانين العضوي بحسب الفقرة الأخيرة من المادة 141 تخضع لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري، إلا أن التغيير الذي جاء في الفقرة الأخيرة من المادة 140 من دستور 2020 هي أنه يخضع لرقابة المحكمة الدستورية قبل صدورها، وعليه أصبح من الضروري تحين النصوص القانونية لقانون المالية 84-17 الذي يعتبر قانون عادي وتبني القانون العضوي 18-15 لضمان تطبيق أحكام الدستور وهذا من اجل تحسين سير المالية العامة.

غير أن هذا القانون تم تعطيله بالرغم من الأهمية البالغة التي يحضى بها من الناحية القانونية، ولعل السبب الأساسي يرجع حسب آراء الهيئات الحكومية إلى أن نقل النص القانوني المالي من قانون عادي إلى القانون العضوي برتبة دستور للمالية العامة سيؤدي إلى إعطاء البرلمان صلاحيات أوسع لمراقبة عمل الحكومة وهذا معناه

[1] المادة 141 من دستور 2016 المؤرخ في 6 مارس 2016 الجريدة الرسمية 14.

تغليب السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ولهذا الغرض لم ينظر فيها إلا بعد 30 سنة بصدور القانون الجديد الذي يتوافق والمواد المنصوص عليها في الدستور[1].

2. ضعف منهجية التسيير العمومي: من بين الأسباب التي دفعت الجزائر إلى ضرورة إصلاح ماليتها العمومية هو ضعف التسيير العمومي المالي في إطار ترشيد النفقات العمومية وتحسين الكفاءة وفعالية التدخلات العمومية.

حيث طغى هاجس الاهتمام بتحقيق التوازنات المالية وضعف الربط المخطط المسير على مقاربة التسيير المالية العامة دون مراعاة للأبعاد المختلفة من منظور شمولي لجميع المعطيات المرتبطة بسير القرار المالي العام والآثار المرتبة عليه من الناحية الاقتصادية والاجتماعية وسياق متصل بمنهجية التسيير بشكل ضعيف.

إلى جانب المرونة القانونية من اجل تسوية بعض الوضعيات التي كان من المفترض ان تدرج ضمن قانون رقم 84-17 ، ومن بينها إمكانية اقتراح تعديل على الجدول "ب" من قانون المالية المتعلق بتوزيع الاعتمادات حسب الدوائر الوزارية من خلال مراسيم التسوية خلال السنة، كما نص كذلك على إمكانية تجميد أو إلغاء الاعتمادات الموجهة لتغطية النفقات لتفادي حدوث اختلالات في التوازنات العامة[2].

3. زيادة الإسراف في الإنفاق العام: يعتبر الإنفاق ذلك السلوك المالي للحكومة الذي يكون جوهره الإنفاق العام وهدفه تحقيق مجموعة من الأهداف.

وهذه الأهداف لا يمكن تحقيقها في وجود الاختلالات التي جاء بها القانون المالية 84-17 المتعلق بقوانين المالية على الرغم من أن الجزائر قد نجحت إلى حد بعيد في تحقيق توازنات كلية للاقتصاد ما بين سنة 2000 و 2014 انعكست في تحقيق استقرار اقتصادي على المستويين الداخلي والخارجي، نالت في مجموعها استحسان الهيئات العامة المراقبة والمتابعة لمسار الإصلاحات بالجزائر، إلا أن هذا التحسن شمل المؤشرات الاقتصادية الكمية فقط في ظل غياب النوعية والمؤسساتية التي تعد مفتاح تحسين بيئة الأعمال ومناخ الاستثمار، من جهة أخرى فان تطبيق سياسة دعم الطلب الكلي لفترة طويلة نتج عنها تبعية النشاط الاقتصادي شبه المطلقة للنفقات العامة[3].

لذا أصبح من الضروري وجود ضابط لفرض التوازن بين الإيرادات والإنفاق المالي عن طريق تبني قانون عضوي يتناسب مع متطلبات الحياة الاقتصادية.

---

[1] عقال جابر، عمومن خديجة، **مستجدات القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية**، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2020-2021، ص10

[2] عقال جابر، عمومن خديجة، **مستجدات القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية**، مرجع سابق، ص11.

[3] العيور منيرة، بن عزيزة اليمين، **دراسة تحليلة للسياسة الانفاق في ظل العجز الهيكلي –دراسة حالة الجزائر 2010-2019**، مذكرة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد الصديق يحي بجيجل، الجزائر، 2018-2019، ص38.

ثانيا_الأسباب الخارجية لإصدار القانون العضوي 18-15: شهدت الساحة الاقتصادية الدولية في العقود الأخيرة تغيرات هامة مع انتشار ظاهرة العولمة والتكامل المالي الاقتصادي العالمي ومنه توسع المبادلات وتحرير الأسواق وتعزيز بذلك العلاقات بين المؤسسات الدولية ومختلف الدول، لذا كان من الضروري مواكبة هذه التطورات وبالتالي تحين قواعد قوانين المالية.

1. ضرورة عصرنة التسيير العمومي وسير عمل الإدارات العمومية: الإدارة العامة مجموعة الأشخاص والأجهزة تحت سلطة الحكومة لأداء مسؤوليات وواجبات ووظائف ومهام تقوم بها من اجل تنفيذ القوانين والتعليمات وكذلك إشباع حاجات المجتمع[1].

ولمواكبة هذه الإدارات لتحديات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والتقنية التي واجهت الدولة والجهاز الحكومي في سبعينات القرن الماضي والذي اثر على المنظومة الإدارية الحكومية التقليدية التي كانت تعتمد على الهياكل والقواعد واللوائح والإجراءات في اتخاذ القرارات المتحركة وهذا من خلال وجود حالة هيمنة مطلقة للسلطة التنفيذية على الاختصاص المالي حيث تقوم بمفردها بتحضير مشروع قانون المالية على مستوى دوائرها الوزارية دون وجود مساهمة للبرلمان في ذلك، وبرغم من وجود الرقابة الداخلية والخارجية ومراقبة المراقب المالي والمحاسب العمومي والمفتشية العامة للمالية ولجان الصفقات العمومية إلا أن هذا لم يحد من انتشار الاختلاسات وسوء التسيير للمال العام.

ومن هنا يعتبر التسيير العمومي الجديد الفلسفة والأسلوب المناسب لإدارة المؤسسات العمومية بتقنيات ومناهج تطبق بنجاح في القطاع الخاص حيث يقوم هذا النموذج والذي كرسته تجارب بعض الدول على تحسين مستوى الأداء داخل المؤسسات العمومية، من خلال إصلاح أنماط التسيير فيها، وكذا ترشيد استغلال الموارد العمومية، والجزائر كغيرها من الدول لا يمكنها إصلاح أنماط التسيير فيها، وكذلك ترشيد استغلال الموارد العمومية، والجزائر كغيرها من الدول لا يمكنها العيش بمعزل عن هذه التحولات وهذا خاصة مع ما فرضته الهيئات والمنظمات الدولية وعلى رأسها صندوق العيش بمعزل عن هذه التحولات وهذا خاصة مع ما فرضته الهيئات والمنظمات الدولية وعلى رأسها صندوق النقد الدولي في مجال عرض وتحليل الوضعيات المالية والمحاسبة للقطاع العام حيث تبنت وزارة المالية منذ التسعينات جملة من الإصلاحات من بينها تطوير المنظومة القانونية المالية التي تحكم الميزانية والمالية العمومية حيث صدر في هذا الإطار القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقانون المالية والذي يعول عليه لتقديم إضافة جديدة لتسيير المالية العمومية في الجزائر[2].

2. مواكبة تحديات العولمة وضغوطات المؤسسات الدولية: أن عملية إلغاء الضوابط والتحرير المالي التي بدأت في الدول الصناعية سرعان ما انتشرت في باقي الدول وفتحت المجال لتحولات عميقة في الهياكل المالية الوطنية والدولية وهذا من خلال منح البنوك المؤسسات المالية استقلالها التام وحرية إدارة أنشطتها المالية لمواكبة العولمة

[1] عبد الله جوهر، **الإدارة العامة وإدارة الأعمال (تنظيم– تطوير –رقابة– تقييم تنمية إدارية وإقتصادية)**، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 2014، ص13.

[2] عقال جابر، عمومن خديجة، **مستجدات القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية**، مرجع سابق، ص13.

المالية التي عرفها صندوق النقد الدولي في تقريره السنوي لعام 1997، "الاندماج المتسارع للاقتصاد العالمي عبر التجارة وتدفق رؤوس الأموال وانتقال التكنولوجيا وانتشار شبكات الاتصال وتيار التثقف"، حيث دعمت بابتكارات في التكنولوجيات المالية حيث لعبت دورا كبير في تحفيز النمو الاقتصادي في وسط تنقل فيه بسرعة رؤوس الأموال نحو الاستعمالات الأكثر إنتاجية[1].

لذا نجد الجزائر على غرار الدول اتجهت إلى إصلاح المالية العامة في سياق مواصلة الإصلاحات المالية والاقتصادية حيث بدأت في التعاون مع الهيئات الدولية المالية، حيث لجأت الجزائر إلى مجموعة البنك العالمي منذ السنوات الأولى من استقلالها للحصول على موارد مالية بهدف تمويلات تنموية لبرامج الإصلاح الاقتصادي إذ شملت قروضها تقريبا كل القطاعات (الزراعة، الصناعة، النقل، التربية ...الخ)[2].

المطلب الثالث: أهداف تبني القانون العضوي 18-15

يهدف القانون 18-15 إلى تحديد الإطار العام الذي تسجل فيه قوانين المالية، وكذا الكيفيات المتعلقة بتحضيرها والمصادقة عليها وتنفيذها، 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 الميزانية 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 هما".

أولا_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 للتقييم، 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 السياسيات العامة، وتحسين جودة المرافق العامة المعنية بتقديم الخدمات للمواطنين.

كما سيتم وفق هذه المقاربة الجديدة المبنية على مقترب 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

[1] صديقي مليكة، ابوكروج بهية، **العولمة المالية والاستقرار المالي –الملة الجزائرية للعولمة والسياسة الاقتصادية**، العدد 07، 2016، ص34.

[2] برباص الطاهر، **اثر تدخل المؤسسات النقدية والمالية الدولية في الاقتصاد –دراسة حالة الجزائر–**، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة، الجزائر، 2008-2009، ص161.

الحكومة يمكن مراجعته خلال إعداد قانون المالية للسنة 25 ، يمكن هذا الإطار متوسط المدى من إجراء مقارنة بين المؤشرات لحسابية مع المعايير القياسية التي تضمنها المخطط المعتمد من قبل الحكومة لمعرفة أوجه النجاح أو الفشل في كل برنامج عبر مقارنة النتائج وقياسها وتقييمها.

ثانيا_تعزيز شفافية المعلومات الميزانياتية: 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 للجميع 26 ، 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[1].

يعكس عدد التقارير الواجب على الحكومة توفيرها خلال مراحل تحضير إعداد وتنفيذ قانون المالية للسنة اهتمام المشرع بتوفير قدر هام من المعلومات ستتيح 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 18-15 في الفرع الجزئي الأول رخص الميزانية في المادة 23 في فقرته الثالثة عدم إمكانية تعديل الاعتمادات المالية إلا ضمن الشروط المنصوص بموجبها القانون.

ثالثا_خلق نظام معلوماتي واضح: النظام المعلوماتي يتمثل في توفير عتاد وأنظمة حديثة وملائمة تسمح بتعزيز إمكانيات عمل وزراة المالية ويهدف إلى وضع نظام يتعلق بالنفقات التي تغطي الحاجيات المحاسبية والتسيير الميزانياتي ويعمل بإعداد مخطط توجهي لإعلام الآلي بغرض تسهيل نقل المعلومات وهذا لإصلاح النظام السابق الذي كان يعاني من عدم كفاية المعلومات إذا يجب إعادة النظر في المدونة تبعا لتناسق التصنيفات الإدارية والاقتصادية وضرورة معالجة الآلية المعلومات وعليه جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية ليفور عداد من التقارير والملاحق التفسيرية التي تتيح لممثل الشعب ونوابه المساهمة في صناعة القرار المالي وتنفيذي ورقابته وهذا ما تناولته المواد 72-75-76-87، منه ومن اجل تجسيد هذه المعلومات بشكل صحيح وواضح كان لابدا من اعتماد مبدأ الشفافية في نقلها ولتحقيق النتائج المرجوة منها، كان على قوانين المالية التشريع لوحدها في مجال المالية وهذا ما نصت عليه المادة 18 من القانون العضوي 18-15 في نصها " تنص القوانين المالية دون سواها على الأحكام المتعلقة بوعاء ونسب وكيفيات تحصيل الاخاعات مهما كانت طبيعتها وكذا في مجال الإعفاء الجبائي"

[1] أكحل محمد، **القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية وإصلاح تسيير المالية العمومية**، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد الثاني، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، 2022، ص 710.

وهذا ما أكدته المادة 20 من نفس القانون في نصها " لا يمكن تأسيس أو تحصيل الرسوم شبه الجبائية إلا بموجب حكم من أحكام قانون المالية وتعتبر رسوما شبه جبائية جميع الحقوق والرسوم والأتاوي المحصلة لصالح كل شخص معنوي من غير الدولة والولايات والبلديات.

ولكن يتضمن التعديل، الذي جاء به القانون العضوي 19-09 المعدل والمكمل لقانون 18-15، إضافة فقرة جديدة تنص على انه يمكن إدراج النظام الجبائي المطبق على النشاطات الأفقية المرتبطة بقطاع المحروقات ضمن قانون خاص[1].

رابعا_تعزيز الشركة بين القطاع العام والخاص: أدت الأزمات المالية المتتالية إلى التفكير في صيغ جديدة لشراكة بين القاعين العام والخاص إذ حتى الدول المتقدمة أصبحت تعاني من مشكلة تمويل المرافق العمومية ما جعلها تفكر في التنازل عن بعض مهامها لصالح الأفراد عن طريق الشراكة[2].

التي عرفت بأنها عملية اشتراك القطاع الخاص في بناء وإدارة وتشغيل الخدمات والأنشطة البنية التحتية والمرافق العامة للدولة والاستفادة من خبراته في إنشاء وإدارة وتشغيل مشاريع مثل الطرق والاتصالات والموصلات والجسور والمطارات والموانئ وسكك الحديدية والنقل والقطاع الصحي والتعليمي والمياه وغير ذلك من خلال عدة أشكال للتعاون مثل عقود الإمتياز[3].

وكما اشرنا سابقا فان المنظمات الدولية تلزم الدول التي تمنحها قرضا بإحداث تغيرات جذرية في هيكلها الاقتصادية وذلك في ظل التوجه نحو نظام السوق الحر سواء داخليا أو دوليا، ومن بين أساسيات هذا التوجه (تنصيب رأس المال الخاص على انه الفاعل الرئيسي) وإعلاء الربح على انه حافز أساسي في إحداث النمو الاقتصادي.

حيث عرفت المنظمات الدولية الشراكة بدورها ومن ذلك تعريف منظمة التعاون الاقتصادية على أنها اتفاقيات يتم إبرامها ما بين الدولة وبين شريك أو عدة شركاء من القطاع الخاص حيث يقوم بموجبها الشركاء الخواص بتقديم خدمات وتقوم على اقتسام المسؤوليات والمخاطر[4].

---

[1] عقال جابر، عمومن خديجة، **مستجدات القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية**، مرجع سابق، ص17.

[2] سمير بن عيسى، **إشكالية الشراكة بين القطاع العام والخاص في تسيير المرافق العمومية في الجزائر**، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، المجلد 07، العدد 01، 2020، ص134.

[3] رشيد فراح، كريمة فراحي، **الشراكة بين القطاع العام والخاص أداة لتنفيذ وتنمية الاستثمارات العمومية (نماذج من التجارة الدولية والعربية)**، معارف مجلة عملية دولية محكمة، 2007، ص86.

[4] بنشكوش مختار، داودي ابراهيم، **الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، كآلية لتمويل مشاريع البنى التحية في الجزائر**، مجلة الدراسات المحاسبة والمالية، المجلد الرابع، العدد الثاني، 20202، ص54.

1. الشراكة بين القطاع العام والخاص في ظل القانون العضوي 18-15: إن الصلات المتعددة بين علم المالية والعلوم الأخرى التي تؤدي إلى ظهور نقاط التقاء بينهم وذلك في إطار التناسق بين هاته العلوم لتكامل بين ظواهر الضرورية للمجتمع، إذ نجد من أهم هاته الصلات: الاقتصاد+ المالية= اقتصاديات مالية عامة + اقتصاديات مؤسسات خاصة، لذلك أضفى القانون طابعا رسميا على الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتمويل عمليات الاستثمار العمومي، حيث تنص المادة 37 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقانون المالية أنه يمكن للدولة اللجوء لتمويل كلي أو جزئي لعمليات الاستثمار العمومي، في إطار تعاقدي أو شراكة مع شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص، مع مراعاة، لاسيما إطار النفقات المتوسط المدى وكذا برامج القطاع المعني المقرر[1].

[1] محمد صغير بعلي، يسرى أبو العلى، **المالية العامة**، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص18.

المبحث الثاني: مضمون الإصلاحات التي جاء بها القانون العضوي 18-15 والفرق بينه وبين قانون العضوي رقم 84-17

إن اعتماد القانون العضوي الجديد 18-15 في 2 سبتمبر 2018 هو بلا شك الخطوة الأولى لثورة محتملة في إدارة المالية العامة الجزائرية، من المقرر أن يتم تطبيق الكامل لهذا البرنامج في عام 2023 حيث يدخل حيز التنفيذ تدريجيا قبل هذا التاريخ، لذا سيتم التطرق في هذا المبحث إلى مضمون الإصلاحات التي جاء بها القانون العضوي 18-15، والفرق بينه وبين قانون 84-17.

المطلب الأول: الإصلاحات في شقها المالي للميزانية العامة للدولة

سأتطرق من خلال هذا المطلب إلى الإصلاحات التي جاء بها القانون العضوي 18-15 في شقها المالي للميزانية العامة للدولة.

أولا_النجاعة المالية (L'efficacité financiére): يحدد القانون العضوي (LOLF) في إطار القانون الجديد الأجزاء الرئيسية كما يلي:

- التزام الحكومة بالأهداف المحددة مسبقا؛
- إعداد وتنفيذ الميزانية يكون موجه نحو تحقيق النتائج؛
- المساءلة الإدارية والبرلمانية في نهاية البرنامج.

1. تشكيلة الميزانية الجديدة: تعتبر المادة 23 من قانون العضوي (LOLF) الركيزة الأساسية لإدخال مبدأ النجاعة في الاداءات الإدارية للمالية في الدولة، حيث تؤسس لمبدأ الموازنة الذي لا يعتمد على طبيعة الإنفاق ولكن يعتمد على النتائج المسطرة مسبقا بناءا على الأهداف المحددة مسبقا، حيث يعتبر البرامج الوحدة القاعدية والأساسية لتسمية الميزانية الجديدة[1].

يتضمن البرنامج مجموع الاعتمادات المالية التي تساهم في إنجاز مهمة خاصة تابعة لقطاع وزاري أو عدة مصالح لوزارة واحدة أو عدة وزارات أو عدة مؤسسات عمومية، حيث تكون محددة بمجموعة من الأهداف الواضحة والمتناسقة[2].

تم جمع جميع العناصر الأساسية لإدخال النجاعة في تسيير الميزانية من خلال المادة المذكورة أعلاه وذلك بالانتقال من التقسيم البسيط للميزانية إلى سياسة البرامج التي تتكون من العديد من الاعتبارات التقنية والمالية، وذلك لتحديد الأهداف والالتزام بالنتائج المعلنة مسبقا.

كما يحدد مبدأ تخصيص الميزانية الذي يتم تنفيذه عن طريق البرنامج (على عكس القانون 84-17 الذي يختص بالاعتمادات حسب الفصول والقطاعات).

[1] المادة 79 من القانون 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المتعلق بالقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 53.

[2] المادة 23 من القانون 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المتعلق بالقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم53، الفقرة 5.

يتم تجميع البرامج معا في حقائب وزارية وتعرف بأنها " مجموعة من البرامج التي توضع تحت مسؤولية الوزير أو مدير البرنامج، حيث تقسم البرامج العامة إلى وحدات مصغرة في تنفيذ السياسة العامة المحددة[1].

بالإضافة إلى تأكيد مبدأ النجاعة تمنح المادة 7 من قانون (LOLF) مرونة تسييرة كبيرة للشخص المسؤول عن البرنامج (عادة يكون الوزير المكلف)، في الممارسة السياسية الاتفاقية، من خلال " الاعتمادات المخصصة حسب البرنامج، بشكل تقني هذا يعني أن السلطة التشريعة تعترف رسميا بحرية المسؤول في استخدام إعتماداته بشرط أن يقوم هذا الأخير بإعادة توزيعها ضمن برنامج مسطر وفقا لنتائج التي تمت تحديدها خلال السنة المالية إضافة إلى الأهداف التي تم نشرها في قانون المالية.

2. تطوير مبادئ الموازنة الرئيسية: يحدد القانون العضوي (LOLF) من خلال المادة 5 الإطار العلمي للميزانية المتوسطة الأجل ودورها أيضا في إعداد قوانين المالية لعديد السنوات، حيث يتم تأطير الميزانية المتوسطة الأجل كل سنة مالية من طرف الحكومة بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية وفي بداية إعداد قوانين المالية، حيث يتم تحديد التوقعات للسنة القادمة وللسنتين من إيرادات ونفقات وصافي ميزانية وكذلك ديون الداخلية والخارجية عند الاقتضاء[2].

الاعتمادات الممنوحة هي محددة وفقا للمادة 31 من قانون (LOLF)، وبالتالي المسير في هاته الحالة هو مقيد.

الاعتمادات الوحيدة التي لم يتم تقييدها هي مفتوحة لأغراض التقييم والمتعلقة برسم الدين العام، تسديد المبالغ المحصلة دون مبرر، الإعفاءات والمبالغ المستردة، النفقات المتعلقة بالالتزامات الدولية، الرسوم المتعلقة بتطبيق الضمانات الممنوحة من الدولة.

حيث يجب الإبلاغ عن التجاوزات في الاعتمادات التقيمية إلى الهيئات المختصة في البرلمان على النحو كما هو مشار إليه في الفقرة 3 من المادة 31 من قانون العضوي.

بعد تعديل القانون العضوي (LOLF) للأحكام القانون 84-17 المؤرخ 17-07-1984 فيما يتعلق بالتسبيقات ونقل الأرصدة المالية وذلك وفق المراسيم الوزارية التي تصدر في حالها وذلك عن طريق إعتمادها خلال السنة المالية بمبادرة من الحكومة من خلال فتح إعتمادات إضافية على النفقات الغير المنصوص عليها في قانون المالية الأولى ويكون ذلك حصريا للحالات المستعجلة للغاية، عملية الفتح تكون إما عن طريق الإعتراف بالإيرادات الإضافية أو عن طريق إلغاء الإعتمادات القديمة ويتم توزيعها بمرسوم وزاري من قبل وزير المالية، حيث يتم إبلاغ الهيئات المختصة في البرلمان على الفور، في أي حال من الأحوال لا يجوز أن يتجاوز المبلغ التراكمي [3]

[1] المادة 23، للرجع السابق، الفقرة4.

[2] المادة 05 من القانون 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المتعلق بالقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 53.

[3] المادة 27 من القانون 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المتعلق بالقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 53.

للإعتمادات المفتوحة بنسبة 3 % من الإعتمادات الكلية بموجب قانون المالية وبموافقة البرلمان في مشروع قانون المالية المستقبلي[1].

يتم إلغاء الأساليب المعتادة سابقا لتنظيم الميزانية عن طريق إلغاء الإعتمادات من قبل (LOLF)، كما يمكن إصدار القرارات التعديلية (بدلا من الأوامر[2]) وذلك بعد إبلاغ السلطة التشريعية.

ثانيا_التعديل الرئيسي في صلاحيات السلطة التشريعية (البرلمان)

1. تزويد السلطة التشريعية بالمعلومات المالية المهمة في الوقت المناسب: تعمل (LOLF) على تفعيل مبدأ الشفافية تجاه البرلمان من خلال تعزيز مصادر معلوماته وتجديدها.

يجب أن يصاحب تقديم الإطار العام الميزانية المتعددة السنوات للإطار الاقتصادي والمالي، حيث أن في الواقع القانون العضوي يكرس التوجه الجديد للميزانية المبرمجة لقائمة من النتائج، ويكرس أيضا تعزيز مبدئ الشفافية وسهولة قراءة النتائج وإمكانية التتبع من قبل السلطة التشريعية.

وينص القانون العضوي على أن "مشروع القانون المالية يجب أن يكون مصحوب بتقرير عن الوضع الاقتصادي والاجتماعي والمالي والتوقعات على المدى المتوسط، مع إبراز التوازنات الإقتصادية والمالية المتوقعة، يحل هذا التقرير الإيضاحي للشؤون الاقتصادية والاجتماعية، حيث من خلاله يتم تحديد المؤشرات المالية والنتائج والأفاق المستقبلية المنصوص عليها في المادة 68 من قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

ومن حيث المبدأ العام للقانون العضوي، سيتمكن البرلمانيون من الوصول إلى المعلومات الاقتصادية والمالية التي تمكنهم من تقييم تناسق وصياغة مشاريع قوانين الموازنة، حيث سيتم تحديث هذه المعلومات التي قدمتها الحكومة إلى البرلمان عند طرح مشروع قانون المالية، خلال العام يتعين على الحكومة تقديم تقرير عن تطور وضع الاقتصاد الوطني وتوجه المالية العامة (المادة 72 من ...) خلال الربع الأول من السنة المالية.

هناك نقطتان يميزان هذا التقرير الجديد[3]:

أ. يتضمن عرضا للتوجيهات العامة للسياسة الاقتصادية للحكومة؛

ب. يشمل التقييم متوسط المدى لموارد الدولة ونفقاتها.

هذا التقرير يترجم رغبة البرلمان في ترسيخ سياسة الرقابة القبلية على الاعتمادات المالية وذلك في صياغة قانون المالية، ومن هذا المنطق تكون المناقشة أكثر ثراء من مشروع قانون ضبط الميزانية، حيث أن هاته التقارير للأداءات المالية الوزارية وجب إبداعها قبل الأول من شهر أوت من العام الجاري في مكتب المجلس الشعبي

[1] المادة 27، المرجع السابق.

[2] المادة 32 من القانون 84-17 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية.

[3] المادة 75 من القانون 18-15 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية.

الوطني، إضافة إلى ذلك مشروع قانون ضبط الموازنة يكون بأثر رجعي N-1 وهذا بالسنة المالية الجارية، والتقرير الذي يتعين على مجلس المحاسبة تقييمه والمصادقة عليه كما يلي[1]:

❖ تقرير عن نتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المالية الجارية وتسيير الاعتمادات التي تم الترخيص لها خاصة فيما يتعلق بالبرامج المسطرة؛

❖ تقرير عن مصادقة حسابات الدولة فيما يتعلق باحترام مبادئ الانضباط المالي، يكون مدعوم بتقرير بين عمليات التحقق التي أجريت لهذا الغرض.

كل هذه الأحكام توسع صلاحيات الرقابة البرلمان وبشكل كبير خاصة عن المعلومات المالية للميزانية العامة للدولة وكذا مختلف الأرصدة خارج دائرة الميزانية وبالتالي تقوية قدرات البرمان على تقييم السياسة الاقتصادية والمالية.

2. زيادة التحليل والتدقيق من طرف البرلمانيين: بالإضافة إلى المعلومات المتحصل عليها من خلال التقارير المذكورة أعلاه، سيستفيد البرلمانيون من رقابة معززة على السلطة التنفيذية وذلك من خلال توسيع نطاق قانون المالية، وارتباطها الوثيق بالإجراءات التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الميزانية وتوسيع نطاق قانون الموازنة.

يقدم القانون العضوي (LOLF) في مادته 73 هيكلة جديدة لقاونين المالية في أربعة أجزاء، بدلا من جزأين وفقا للقانون 84-17 المعدل والمتمم.

يكرس القانون العضوي مبادئ الشفافية ووضوح قوانين المالية، حيث هناك 8 بيانات تلحق بقانون المالية. البيانات التي مستها الإصلاحات المالية هي القسم "ب" المتعلقة بالنفقات التشغيلية والنفقات الإستثمارية ونفقات التحويل، حيث يتم توزيعها حسب المحفظة وحسب البرامج المطرة، تعطي هذه المادة للاقسام "أ" و "ب" و "ج" قاعدة وحجية قانونية تسمح بالحصول على معلومات أفضل وبالتالي شفافية أكبر في محتوى وأهداف قانون المالية.

تنص المادة 26 من قانون (LOLF) على ما يلي: "... يقدم الوزير المالية عرضا شاملا في نهاية السنة المالية حول عمليات الإضافية، أمام الأجهزة المختصة في البرلمتن...".

تنص المادة 27 من قانون (LOLF) على ما يلي: "... التغيرات التي تم إجراؤها تقدم إلى موافقة البرلمان في مشروع قانون الميزانية التكميلي التالي".

تنص المادة 31 على ما يلي: "يتم إبلاغ الهيئات المختصة في البرلمان فورا بأسباب تجاوز الإعتمادات التي تم تعديلها من خلال تكليفها في بيان الأولي.

تنص الفقرة 3 من المادة 33 على ما يلي بمعنى الرقابة: "يتم إبلاغ البرلمان"[2].

---

[1] المادة 88 من القانون 18-15 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية.

[2] قالم وليد، جلولي وليد، **واقع حوكمة المالية العامة في الجزائر دراسة في القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية LOLF**، مذكرة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد البشير الابراهيمي – برج بوعريريج –، الجزائر، 2020-2021، ص46

تخضع عمليات تنفيذ ميزانية الدولة للرقابة الإدارية والقضائية والبرلمانية وفق الشروط التي يحددها الدستور، وتشارك اللجان المختلفة(المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) ولا سيما اللجان المالية إما بالأعلام أو بإبداء الرأي أو بتقديم القرارات التنظيمية المصاحبة لتنفيذ الميزانية[1].

المطلب الثاني: الإصلاحات في شقها المحاسبي للميزانية العامة للدولة

أولا_المساهة المحاسبية ل (LOLF): تم وصف إطار المحاسبي الدولة في الفصل 4 "بحسابات الدولة" حيث تحدده المادة 65 من (LOLF) في المحاسبات المختلفة التي وجب وضعها وفقا للمبادئ الأساسية التي تحكم إعداد الميزانية العامة من الناحية المحاسبية، حيث يمكننا التمييز بين ثلاثة أنواع من المحاسبات:

1. المحاسبة الميزانياتية: تسجل المحاسبة الخاصة بالميزانية فقط التحصيلات والمدفوعات الناتجة عن تنفيذها ولذلك فهي تسمى "بمحاسبة الصندوق"، وتركز بشكل أساسي على التدفقات الداخلية والخارجية ودرجة مدى تنفيذهما.

يعرف القانون العضوي (LOLF) ذلك على النحو الأتي: تمسك الدولة محاسبة ميزانياتية التي تنقسم إلى محاسبة الالتزامات ومحاسبة الإيرادات والنفقات للميزانية قائمة على مبدأ محاسبة الصندوق، كما تمسك الدول محاسبة عامة لجميع عملياتها القائمة على مبدأ معاينة الحقوق والواجبات[2].

المبادئ الأساسية للمحاسبة العامة هي مجسدة في المادة 66 كما يلي: "تؤخذ إيرادات الميزانية في الحسبان بعنوان ميزانية السنة التي تم خلالها تحصيلها من قبل المحاسب العمومي، وتؤخذ نفقات الميزانية في الحسبان بعنوان نفقات ميزانية السنة التي تم الالتزام بها ودفعها من قبل المحاسبين المعنيين، ويجب أن تحسم جميع النفقات من الاعتمادات للسنة المعنية مهما يكن تاريخ نشوء الدين، يمكن إحتساب لإيرادات ونفقات الميزانية خلال فترة إضافية للسنة المالية التي حددت مدتها في المادة 63 من هذا القانون، تسجل إيرادات ونفقات الميزانية المقيدة في حسابات الحسم المؤقت ضمن الحسابات النهائية عند تاريخ انتهاء الفترة الإضافية كأجل أقصى، ويرد تفصيل عمليات الإيرادات التي لم يتم إسنادها بصفة استثنائية للحساب النهائي في هذا التاريخ، في حساب السنة المالية المنصوص عليه في المادة 68 من هذا القانون".

من خلال ما سبق نستنتج انه تم إجراء تغييرين مهمين مقارنة بنص 1984[3]:

أ.الفترة الإضافية: هذا القانون الجديد يحدد الشروط لترحيل إعتمادات الدفع وتحديد لها فترة إضافية إلى غاية 31 جانفي من العام التالي، حيث لا يجوز للآمرين بالصرف التصريح بالإنفاق خلال هذه الفترة الأخيرة من السنة المالية باستثناء العمليات المنصوص عليها في قانون المالية المعدل.

[1] المادة 85 من القانون 18-15 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية.

[2] المادة 65 من القانون 18-15 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية.

[3] قالم وليد، جلولي وليد، **واقع حوكمة المالية العامة في الجزائر دراسة في القانون العضوي 18-15 المعلق بقوانين المالية LOLF**، مرجع سابق، ص48.

ب. يتم تسجيل إيرادات ونفقات الميزانية الإضافية في الحسابات المؤقتة في الحسابات الختامية على أبعد تقدير تاريخ انتهاء الفترة الإضافية.

من خلال المحاسبة الخاصة بالميزانية تؤكد (LOLF) على مبدأ "الصندوق" للعرض التفصيلي للاعتمادات عند صياغة قوانين المالية والتصويت عليها، لذلك هناك تميز واضح بين الميزانية من ناحية القانون الذي يفوض البرلمان الحكومة لتنفيذ عمليات الإيرادات والنفقات ومن ناحية أخرى في حسابات الدولة يتم إنشاؤها وفقا لمبدأ عام يرتكز على المحاسبة العمومية.

إن المهمة الأساسية للمحاسبة الميزانية هي تتبع استخدام السلطة التنفيذية لتراخيص الإنفاق الممنوحة والإيرادات المحصلة، مع ذلك فإن القيود التي فرضتها المادة 66 تعكس الرغبة في القضاء على بعض التجاوزات والتي لوحظت في السنوات الأخيرة من خلال إلغاء الفترة الإضافية باستثناء عمليات المجمعة في نهاية العام على السجلات المحاسبية فقط، وكذلك من خلال فرض تصفية الحسابات المؤقتة، حيث لا يلزم القانون فقط سرعة اكبر في تنفيذ العمليات المالية للإنفاق وإنما يلزم أيضا تطبيق أكبر قدر من الشفافية في التقرير المحاسبي الموضع لدى مصالح الرقابة البعدية.

2. المحاسبة العمومية: هي محاسبة الممتلكات العامة للدولة والتي يجب أن تكون مطابقة لتلك الخاصة بالشركات وإنما تخضع فقط لخصوصيات وإجراءات الدولة، لذلك فهي محاسبة للتدفقات والمخزون مبنية على نظام الحقوق الثابتة (الديون والمبالغ مستحقة القبض وغير النفقات والتحصيل)، مع إرفاق الرسوم للسنة المالية وتقييم الأصول واستهلاكها تابع لها مخصصات المخاطر والرسوم والتحصيل والاستهلاك إضافة إلى ترحيل الالتزامات الممنوحة (والمستلمة) في حسابات خارج الميزانية العمومية...إلخ[1].

المحاسبة العمومية المعلن عنها في المادة 65 من قانون العضوي للمالية العمومية تنص على " تحتفظ الدولة [...] بالمحاسبة العمومية لجميع عملياتها"، يقوم على مبدأ الاعتراف بالحقوق والالتزامات.

من المتوقع أن ينضم قانون محاسبة الدولة إلى قانون المحاسبة العمومية، حيث تجدر الإشارة إلى أن هناك عمل على مستوى المديرية العامة للمحاسبة والتي من خلاله يهدف إلى إدخال مبادئ المحاسبة العمومية من اجل تحديد أصول والتزمات الدولة بشكل أفضل.

إن استخدام المحاسبة العمومية للسنة المالية من قبل (LOLF) هو الهدف المنشود من السلطات العمومية، من خلال وصف جميع العمليات المالية للدولة في الميزانية وحساب النتيجة على مدار السنة المالية، والملاحظ أنه من خلال النظام الحالي الذي يعتمد على المحاسبة على أساس الصندوق فإن نظام الصندوق الحالي هدفه إحترام الترخيصات البرلمانية وعليه فإن هذا النظام لا يعطي صورة واضحة وصادقة عن الحالة المالية للدولة حيث يعد التحول إلى المحاسبة العمومية هو الطريقة المفضلة للتغلب على أوجه الاختلالات المسجلة.

[1]SAIDJ. L : « LOLF et finances publiques en France », Revue de l'IEDF 2012. P26. SITE web : https://www.iedf-dz.com , cinsulter le 28/04/2023, à 12 :46.

مزودة بحساب للأعباء لكل برنامج سيكون كل مسير قادرا على معرفة تكاليف الخاصة وبالتالي التحكم فيها وتحسين أداءه، بالإضافة إلى ذلك فرض الحد الأدنى الممكن من الإستثناءات على المبادئ الأساسية للمحاسبية العامة.

حسابات الأرصدة السنوية والنهائية تكون في شكل[1]:

أ. **العمليات الأكثر شفافية:** لأنها تؤسس وفقا لمبادئ شاملة ومعروفة حددت بالقوانين والأنظمة السابقة؛

ب. **العمليات الأكثر اكتمالا:** من خلال التسجيل المحاسبي للحقوق والالتزامات الناشئة خلال السنة المالية.

من خلال ما سبق، تعتبر المحاسبة العمومية مجالا واسعا وجب على المديرين أو المسؤولين التدخل فيه بشكل مباشر من خلال الحالات التي تستوجب نشوء الحدث الخاضع للرسوم (الحدث الخاضع هو دفع النفقات أو تحصيل الرسوم) للانضمام إلى مجال المسؤول المفوض (يكون الحدث الخاضع المرسوم هو شهادة الخدمة المقدمة التي يقوم بها في حالات أخرى من المحتمل ان يتدخل الأمر بالصرف وبالتشاور مع المحاسب العمومي).

3. المحاسبة الإدارية: تستجيب المحاسبة الإدارية المنصوص عليها في المادة 65 من قانون (LOLF) إلى الرغبة في فهم تكاليف التسيير بشكل أفضل: "تنفذ الدولة محاسبة تحليل التكلفة بهدف تحليل تكاليف الإجراءات المختلفة في إطار البرنامج المسطرة مسبقا."

المحاسبة الإدارية هي الأقرب إلى محاسبة التكاليف في القطاع الخاص، من الواضح أنه لا توجد حقيقة محاسبية مطلقة في تحليل تكاليف عملية ما وإنما الهدف من وراء هذه المحاسبة تسعى إليها (LOLF) هو الالتزام المفروض على المديرين الإداريين للنظر في التكاليف المرتبطة بطريقة تسييرهم.

كما حددت المادة 65 من قانون العضوي المبادئ الرئيسية التي يجب أن تحكم حسابات الدولة بم فيها المحاسبة الإدارية كما يلي: "يجب أن تكون حسابات الدولة منتظمة وصادقة وتعكس بأمانة أصولها ووضعها المالي".

وفيما يتعلق بمحاسبة الميزانية في عرض قوانين المالية، فأن مبدأ الشمولية محدد في المادة 70 التي تنص على " المحاسبة للميزانية تقييم الصور المالية الصادقة مع مراعاة المعلومات المتاحة والتوقعات التي قد تنتج عنها في السنة المالية".

بالإضافة إلى الأمرين بالصرف هناك شخصين مهمين يلعبان دورا رئيسا في الأمور المحاسبية: المحاسب العمومي لمسك الحسابات ومجلس المحاسبة للمصادقة عليها.

مبادئ الانتظام والإخلاص والانضباط المالي التي حددتها (LOLF) هي تلك التي تحكم مجموع الحسابات المطبقة على الشركات، حيث يلعب المحاسبين العموميين الدور المهم ليكونوا الضامنين وهو أمر جديد بالنسبة للمحاسبة العامة المطبقة على حسابات الدولة.

[1] قالم وليد، جلولي وليد، **واقع حوكمة المالية العامة في الجزائر دراسة في القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية LOLF**، مرجع سابق، ص50.

لذلك يجب على المحاسب العمومي التأكد بناءا على نشوء الحدث المالي والصادر بتعهد من الأمر بالصرف أن جميع النفقات والايرادات مرتبطة فعليا بالأرصدة المالية التي تحوز على إعتمادات مالية مسجلة في قانون المالية، وبالمثل سيضمن مراعاة جميع الرسوم المحتملة بالإضافة إلى بعض الإيرادات.

التجديد مقارنة بالنظام السابق الذي يحكمه القانون المعدل والمتمم 84-17 الصادر في 07-07-1984 المتعلق بقوانين المالية، والذي ينص على وجوب المحاسب العمومي أن يضمن على وجه صدق الإلتزامات المحاسبية والأمثال للإجراءات المعمول بها، بمعنى أخر، بهدف الحصول على الشهادة تصديق المراقب المالي، ولكي تكون المعلومات قابلة للتدقيق يجب على هذا الأخير ضمان اكتمال وموثوقية وجود المعلومات المقدمة، يكون هذا النوع من الرقابة ممكنا بدون الارتباط الوثيق للمحاسب بالرقابة الداخلية ولأنظمة المعلومات التي سيتم إتاحتها للمسيرين.

من خلال هذه التقنية سيواجه الجمهور (الأعوان المكلفون بالضبط المالي وكل أنواع الرقابة) تغيرا عميقا في طريقة عمل المحاسبين العموميين، سيتم تسريع هذا التغيير من خلال تطوير أنظمة معلومات جديدة.

أخيرا بالنسبة للمحاسبة الإدارية، سيتعين على المحاسب العمومي التقرب من الأمر بالصرف لتزويده بالمعلومات المحاسبية الأكثر صلة باحتياجاته كحد أقصى عند تقديم قانون ضبط الميزانية، حيث يصادق مجلس المحاسبة (الفقرة 2 من المادة 88 من قانون ...) على الانتظام والانضباط المالي لحسابات الدولة، هنا مجلس المحاسبة يلعب دور المدقق والمحاسب البعدي[1].

ثانيا_التنفيذ الناجح للقانون العضوي (LOLF):

1. تبسيط عملية التسيير: لتبسيط التسيير لما يقتضيه حيثيات القانون العضوي، يوصي بما يلي[2]:

أ. الحد من ميزانيات البرامج التشغيلية (BOP) لذلك من الضروري إيجاد على مستوى كل وزارة التركيبة المثلى بين العديد من المعطيات التي تستوجب إعتمادات مالية من خلال طرح الأسئلة التالية:

- ❖ أين هي قدرة الخبرة المطلوبة لوظيفة البرمجة؟
- ❖ متى يتم الوصول إلى التكلفة المطلوبة من حيث الموارد المالية والبشرية؟
- ❖ كيف إذا لزم للحفاظ على القدرة التشغيلية؟

ب. تبسيط عمليات إعداد الميزانية عن طريق الحد من اللقاءات حول إعداد الميزانية التي تسبق التحكيم، حيث، أنه من الضروري أيضا تنظيم مناقشة الميزانية حول تسميات (LOLF) والاستغناء عن أي وحدة مناقشة أخرى يمكن أن تحيد عن الأهداف المسطرة؛

---

[1] قالم وليد، جلولي وليد، **واقع حوكمة المالية العامة في الجزائر دراسة في القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية LOLF**، مرجع سابق، ص ص 50-51.

[2] LAMBERT , A ; MIGAUD, D : **Rapport au guvernement « la mise en cevre de la LOLF** : A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme » october 2006 , p 62-64.

ت. تبسيط تنفيذ النفقات عن طريق تبسيط عملية الاستشراف وذلك عن طريق تقليل عدد الإجراءات الفرعية وتجنب "الميزانية التحليلية"، إضافة إلى تبسيط مخطط الدولة للحسابات؛

ث. تبسيط الأهداف ومؤشرات النجاعة مع تقليل عدد الأهداف من خلال حذف بعض المؤشرات الغير مجدية، واعتبارها كمؤشرات النشاط التي تكلفها مرتفعة للغاية.

2. منح مسؤولي الميزانية الوسائل لانجاز مهمتهم وفق ما هو محدد كأهداف قانون المالية

لمنح مسؤلي الميزانية الوسائل لانجاز مهمتهم، يجب العمل ما يلي[1]:

أ. جعل المسؤول عن البرنامج هو المسؤول الحقيقي على منح التراخيص للاعتمادات المالية على مستوى القطاعات الوزارية، بالإضافة إلى تفعيل مشاركته في مفاوضات الموازنة وتنظيم علاقاته مع مديرية التنفذيين من خلال إعطاءهم التوجيهات العامة؛

ب. يجب أن يكون المسؤول واضع الإستراتيجية الجديدة العامة من خلال التنظيم الجيد لتسيير الشؤون المالية والموارد البشرية، كل هذا لإعطاء صبغة جديدة ومتطورة ولتصبح الخدمة العمومية حقيقية وفعالة؛

ت. تمكين للمسؤولين عن البرامج الميزانية التشغيلية من الحرية في التسيير وذلك عن طريق تفويضهم في جميع المهام في بداية العام باستثناء فيما يخص الاحتياطي الاحترازي الذي يرجع قراراه إلى السلطة أو الدائرة المشرفة؛

ث. تعزيز اللامركزية في تسيير الموارد البشرية وذلك عن طريق (تعريف خطط التوظيف بدقة في الميزانية التشغيلية للبرنامج)، من خلال أيضا مشاركة المدير أو المسؤول القطاعي في بعض القرارات الفردية وتطوير تجميع الأعمال الإدارية المتعلقة بالموظفين (الأجور، التنظيم الإداري)؛

ج. تعزيز الشفافية على العمليات المالية للميزانية التشغيلية للبرنامج خاصة في حالة عدم الاستقرار المالي والذي يترتب عليه تجنيب تحويل عبء الضغط المالي، من خلال إنشاء جداول زمنية لتقارير الأولويات والتخطيط؛

ح. تعزيز النظرة الإستراتيجية المتعددة السنوات لقرارات الموازنة من خلال تمكين جميع الفاعلين في الميزانية على الامتثال لنتائج التوازن والاستقرار الاقتصادي؛

خ. توجيه العمل الرقابي للبرلمان نحو الرقابة على الأداء المالي وذلك بالتخلي على النهج الكلاسيكي الكمي للميزانية من اجل الاستفادة من التحليل المعمق لكل برنامج؛

د. دمج البعد المحاسبي الذي تستمد قواعده من القطاع الخاص في أساليب الإدارة الجديدة من خلال التقوية واشتراك شبكة الخزينة العامة في نشر خطط الرقابة التي تقوم بها قسم المحاسبة الداخلية للخدمات اللامركزية.

3. تعزيز تنفيذ القانون العضوي الموافق لقوانين المالية (LOLF)

لتعزيز قواعد تنفيذ (LOLF)، يوصى بما يلي[2]:

---

[1] LAMBERT , A ; MIGAUD, D : Op cit , p65-68.

[2] قالم وليد، جلولي وليد، **واقع حوكمة المالية العامة في الجزائر دراسة في القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية LOLF**، مرجع سابق، ص52.

أ. جعل الوظيفة المالية للدولة أكثر كفاءة من خلال تشجيع الوزارات على تولي المزيد من مهام الرقابة المالية بمفردها من أجل تقليل من المخاطر التي تسود سوء استخدام الموارد المالية؛

ب. تعزيز نطاق عمل المراقب المالي من خلال المصادقة والتأشير على المستندات المالية الموافقة للنفقات والإرادات وذلك من خلال الأداء الكفيء والتوفيق في دور إدارة الميزانية من خلال توضيح شروط تقاسم الهوامش التسييرية المتولدة من الإدارة ومن المديرين المحليين.

4. القانون العضوي الموافق لقوانين المالية فرصة لتحقيق الإصلاحات على المستوى المحلي:

لتعزيز توسيع مبادئ القانون العضوي على السلطات المحلية (البلديات والولايات) لهدف خلق الادوات المساعدة للمسؤولين المحليين على تبني مبادئ (LOLF) وجب التمويه إلى ما يلي[1]:

أ. تعديل قانون البلديات واعتماد المبادئ العامة القانون من (المهمة/ البرنامج/العمل)؛

ب. تشجيع الجماعات المحلية للمشاركة في عملية تحسين جودة وموثوقية حساباتهم؛

ت. تطوير المحاسبة التحليلية في حسابات الجماعات المحلية والالتزام بمبدأ المصادقة عليها.

ينص القانون الأساسي المتعلق بقوانين المالية الصادرة في 2 سبتمبر 2018 على العديد من مراحل إصلاح الميزانية العامة للدولة، وعليه فإن الفكرة تكمن في التحول الحقيقي من عملية الإدارة الكلاسيكية التي تعتمد على ثقافة الموارد والإجراءات البسيطة إلى ثقافة الأهداف المسطرة والمسؤولية الفعلية للمسؤولين.

يضع القانون المذكور أعلاه المبادئ الجديدة والمعايير المستمدة من الأنظمة الدولية الرائدة في هذا المجال والتي نذكر منها:

- ❖ برمجة الميزانية حسب المهام والبرامج؛
- ❖ يضع المبادئ العامة للميزانية من خلال تنفيذ النفقات، حيث هذه الأخيرة تتميز بنوعين من عروض الاعتمادات، أولا حسب الوجهة النهائية (برنامج)، ثبات حسب نوع الإنفاق (الموظفون، والاستثمار)؛
- ❖ تبرير الإنفاق من الدينار الأول إلى أخره وعرض قياس الأداء الفعلي للمسؤولين؛
- ❖ تحليل تكلفة الإجراءات الفعلية وعرض حصيلة النفاقات الضريبية؛

يهدف القانون العضوي من خلال :

- ➢ **المسؤولون المنتخبون:** إلى سهولة قراءة الميزانية والشفافية أثناء تنفيذها، إمكانية التصرف على أساس الوسائل المعطاة للسياسات العامة؛
- ➢ **السكان:** إلى ترسيخ ثقافة المواطنة من خلال فهم الاداءات المالية الدولة التركيز على فعاليتها، والمساهمة في زيادة إرادات الدولة من خلال زيادة جودة الخدمات العامة ودفع الضرائب عن طريق ضمان كفاءة بأقل تكلفة؛
- ➢ **الجهات الفاعلة في للإدارة:** على وضوح الأهداف وتوسيع دائرة للمناورة في اتخاذ القرار الصائب في التسيير

[1] قالم وليد، جلولي وليد، **واقع حوكمة المالية العامة في الجزائر دراسة في القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية LOLF**، مرجع سابق، ص53.

المطلب الثالث: أهم الفروقات وأهداف الانتقال من قانون 84-17 الى القانون العضوي الجديد رقم 18-15

شهدت الجزائر منذ الاستقلال إلى غاية اليوم عدة تعديلات من بينها إصلاحات مست الأنظمة الميزانية والمالية ومنها تعديلات القوانين المتعلقة بالمالية العامة وإلغاء البعض منها من بينها قانون 84-17 الذي تم لإلغاء بعض أحكامه وإحلال محله القانون العضوي لقوانين المالية رقم 18-15، وعليه سأقدم في هذا المطلب أهم الفروقات بين هذين القانونين وأهداف انتقال من قانون 84-17 إلى قانون العضوي 18-15.

أولا_أهم الفروقات بين قانون 84-17 والقانون العضوي الجديد رقم 18-15

1. إجراء تعديلات في الجدول الزمني المتعلق بالتقديم والتصويت على قانون المالية: جاء القانون العضوي الجديد لقوانين المالية بتعديلات جديدة تمس طريقة تقديم الميزانية والتصويت عليها فمثلا اقترح المشرع ضبط الموعد النهائي لإيداع مشرع قانون المالية على مستوى السلطة التشريعية من طرف السلطة التنفيذية في أجل أقصاه 7 أكتوبر بدلا من 30 سبتمبر كمدة إضافية، وهذا لتحقيق مرونة أمثل ومنح للحكومة أجلا إضافيا مماثلا لإيداع القانون؛

2. وصف قوانين المالية: بالمقارنة بين المادة 2 من قانون 84-17 والمادة 4 من القانون العضوي لقوانين المالية رقم 18-15 فإنه قد تم إعطاء مفهوم جديد لقانون المالية التكميلي تحت اسم قانون المالية التصحيحي باعتبار هذا المفهوم يعد أكثر تناسبا بالنسبة للمالية العامة وقانون الميزاني الأساسي اللذان يؤطران المبادئ الأساسية للانضباط الميزاني، ومن اجل هذا تم سحب منه صفة قانون المالية الأصلي واعتباره مجرد قانون قد يصدر إلا في الحالات الاستثنائية لمواجهة الأوضاع الطارئة النائة عن الكوارث الطبيعية مثلا التي قد تحدث خلال السنة؛

3. نفقات الاستثمار: يبدو إن أزمة تعدد المفاهيم والمصطلحات في قانون 84-17 قد عمت إلى أن وصلت إلى درجة الخلط ما بين المفاهيم فأحيانا يستخدم مصطلح نفقات التجهيز ونفقات الاستثمار وفي بعض الأحيان مصطلح نفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي الأمر الذي دفع بأهل الاختصاص بضبط المصطلحات لتفادي هذا التعدد وذلك باقتراح مفهوم نفقات الاستثمار مع العلم بأن الاستثمار العمومي يمول بموارد الميزانية على عكس الاستثمارات العمومية الممولة بواسطة أموال خاصة أو بواسطة القروض.

كما استبدل القانون العضوي الجديد في مادته 30 مفهوم رخص البرامج برخص الالتزامات بهدف تدعيم قاعدتها القانونية مقارنة بالمادة المنصوص عليها في القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

4. تأجيل إعتمادات الدفع: إن قانون 84-17 لم ينص على ترحيل نقل إعتمادات الدفع وذلك باعتبارها احد المخارج المعتمدة لتجاوز مبدأ سنوية الميزانية بما أنها تسمح للحكومة إمكانية ترحيل الإعتمادات غير المستعملة في السنة المالية الحالية لاستعمالها في السنة الموالية، إن هذا الحضر الذي لطالما أبدته الدول بدأ اليوم في التلاشي[1]

[1] امين صابة، كمال بن موسى، **دراسة تحليلة للقانون العضوي الجديد رقم 18-15 وأهميته في تحسين أداء القطاع العام في الجزائر**، المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والانسانية، المجلد08، العدد01، 2020، ص271.

وذلك باللجوء إلى حسابات التخصيص الخاص التي تسمح بنقل الأرصدة المالية المتبقية للسنة الموالية، من ثمة يستحسن اللجوء مع الحفاظ على قاعدة منع ترحيل الإعتمادات إلى السنوات الموالية إلى ترخيص استثنائي لهذه القاعدة فيما يتعلق ببعض البرامج بشرط أن تخص هذه النفقات التي تكون موضع التأجيل نفس البرنامج وبنسبة 5 % كحد أقصى من الاعتماد الأولي؛

5. إدراج مدة تكميلية: بالموازاة مع التعديل الذي طرأ على الجدول الزمني المتعلق بالتقديم والتصويت على قانون المالية تم كذلك تمديد وتأطير الجدول الزمني لدفع النفقة إلى غاية 31 جانفي من السنة N+1 للسنة المالية N كمدة تكميلية بعدما كان هذا الإجراء في القانون القديم ممنوعا بعد قفل السنة المالية، وهذا من أجل تسوية أوامر الدفع الأخيرة؛

6. أخذ الحالات الاستعجالية بعين الاعتبار عن طريق مراسيم تسبيق: من بين الإشكاليات الواقعة في القانون 84-17 أنه لم يشير إلى الحالات والظروف الطارئة التي يجب مواجهتها مباشرة دون الحاجة للرجوع إلى قانون المالية التصحيحي الذي يستغرق فترة طويلة في تحضيره وإقراره من السلطة التشريعية، وحتى يتسنى رفع اللبس حول هذا الإشكال أجار القانون العضوي الجديد إمكانية اللجوء إلى مراسيم التنسيق؛

7. حدود حسابات التخصيص الخاص: تناول المشرع الجزائري في هذا الجانب في المادة 56 من قانون 84-17 لقوانين المالية المعدل والمتمم على أن حسابات التخصيص الخاص تمويل وجوبا بواسطة موارد خاصة، كما نص أيضا على تتم موارد حسابات التخصيص الخاص بحصة مسجلة في ميزانية العامة للدولة ضمن الحدود المبينة في قانون المالية، وبغية إعادة هيكلة سير هذه الحسابات اتجاه الأولويات التي استحدثت لغرضها، نص القانون العضوي الجديد وفي مادته 50 على ما يلي يمكن أن تكمل موارد خاصة لحساب التخصيص الخاص بتخصيص مسجل في ميزانية الدولة الممولة في حدود 10 % من مبالغ الموارد المحصلة خلال السنة المالية السابقة، ومع صدور القانون العضوي ودخوله حيز التنفيذ سيتم إرفاق حساب تخصيص خاص موضوع برنامج عمل يعد من طرف الأمرين بالصرف المعنيين موضحا لكل حساب الأهداف المرجوة وكذا آجال تحقيقها[1]؛

8. توضيح أصناف المحاسبة وحسابات الدولة: فيما يخص حسابات الدولة فقد بينت الدولة إلى حد الآن أحكام قانون 84-17 وقانون 90-21 أنها تمسك محاسبة ميزانية فقط وتسمى أيضا بمحاسبة الصندوق والتي تركز على تبيان واحتساب الإيرادات التي تم تحصيلها والنفقات التي تم صرفها خلال نفس السنة المالية غير أنه ومع صدور القانون الجديد المتعلق بالمالية العامة رقم 18-15 قام بإدراج صنف جديدين متعلقين بحسابات الدولة هما المحاسبة العامة والمحاسبة الخاصة بتحليل التكاليف، إلى جانب محاسبة الصندوق سيضع القانون العضوي حيز التطبيق بحلول سنة 2023 المحاسبة العامة وتسمى كذلك محاسبة الحقوق المثبتة أو محاسبة الممتلكات ويكون هدفها الأساسي جعل حسابات الدولة منتظمة وصادقة وتعكس بصفة وفية ومخلصة لممتلكاتها ولوضعيتها المالية،

[1] أمين صابة، كمال بن موسى، **دراسة تحليلية للقانون العضوي الجديد رقم 18-15 وأهميته في تحسين أداء القطاع العام في الجزائر**، مرجع سابق، ص272.

كما ترتكز هذه المحاسبة على مبدأ ربط الأعباء والموارد بالسنة المالية التي قد تم تسديدها أو تحصيلها في السنة السابقة أو الموالية للسنة المعنية أما فيما يخص المحاسبة الخاصة بتحليل التكاليف فإنها تهدف أساسا وبموجب أحكام المادة 68 من قانون العضوي رقم 18-15 إلى تحليل مختلف الأنشطة الملتزم بها في إطار البرامج؛

9. المرونة القانونية فيما يتعلق ببعض الحالات: إلى جانب التوضيحات التي وفرها القانون العضوي لقانون المالية وفي إطار الليونة القانونية فأنه قد وضع مجموعة من التدابير التي من شأنها تسوية بعض الوضعيات التي كان من المفترض أن تدرج ضمن قانون رقم 84-17، ومن بينها إمكانية اقتراح تعديل على الجدول" ب" من قانون المالية المتعلق بتوزيع الاعتمادات حسب الدوائر الوزارية من خلال مراسيم التسوية خلال السنة، كما نص كذلك على إمكانية تجميد أو إلغاء الاعتمادات الموجهة لتغطية النفقات لتفادي حدوث اختلالات في التوازنات العامة؛

10. التصويت على قانون المالية: بالمقارنة مع القانون 84-17 والقانون العضوي لقوانين المالية رقم 18-15 نجد أن التصويت على قانون المالية في الجدول ب المتعلق بتوزيع الاعتمادات حسب الدوائر الوزارية سيصبح طبقا للبرامج وتقسم هذه البرامج المصوت عليها بمقتضى مرسوم على برامج فرعية وأنشطة؛

11. تعزيز الإعلام والمراقبة البرلمانية: في مجال الرقابة غالبا ما تتأخر السلطة التنفيذية عن عرض الحصيلة النهائية لتنفيذ الميزانية بسنوات على الهيئة التشريعية، الأمر الذي يؤدي إلى استحالة تقييم أداء الأجهزة الحكومية بطريقة فعالة، فلهذا جاء القانون العضوي الجديد بأفكار جديدة قصد توسيع سلطات البرلمان وتعزيز دورها الرقابي وهذا من خلال مراجعة السنة المرجعية لقانون ضبط الميزانية، حيث أوجب القانون العضوي على الحكومة قبل أوت من السنة أن تقدم للهيئة التشريعية مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية والوثائق الملحقة به، ويتعلق مشروع هذا القانون المتضمن تسوية الميزانية بالسنة المالية N-2 بالنسبة لسنوات 2023 و 2024 و2025، لتصل إلى سنة واحدة N-1 وذلك انطلاقا من سنة 2026، خلافا لما كان معمولا به في ظل القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، كما يستلزم عليها أيضا تقديم وعرض في شكل تقرير أهم أهدافها الإستراتيجية على مستوى البرلمان وذلك لتقدير فعالية تمويل السياسات العمومية واعتماد قانون المالية بدقة وأكثر إلمام، والذي يمكن توضيحه أكثر من خلال الجدول التالي[1]:

[1] أمين صابة، كمال بن موسى، **دراسة تحليلية للقانون العضوي الجديد رقم 18-15 وأهميته في تحسين أداء القطاع العام في الجزائر**، مرجع سابق، ص ص 273-274.

الجدول رقم (2-1): يمثل مقارنة بين دور الميزانية في القانون 84-17 والقانون العضوي لقوانين المالية رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018.

دور الميزانية	مراحل الإعداد الميزانية وفق القانون 84-17	مراحل الإعداد الميزانية وفق القانون العضوي للقانون المالية 18-15
مرحلة إعداد الميزانية	إعداد وتحضير الميزانية يتم وفق منظور سنوي	إعادة وتحضير الميزانية يتم وفق منظور متعدد السنوات
	هيكلة الميزانية مقسمة على أساس طبيعة النفقة	الميزانية في إطار القانون العضوي مقسمة إلى برامج وبرامج فرعية وأنشطة
مرحلة التصويت على الميزانية على مستوى البرلمان	التصويت الحالي على قانون المالية والميزانية يتم حسب الأبواب والمواد	أصبح التصويت على قانون المالية والميزانية يتم على أساس البرامج
	مدونة الميزانية (التسيير والتجهيز)	مدونة الميزانية (التسيير والتجهيز)
مرحلة الرقابة على الميزانية	الرقابة الممارسة حاليا هي الرقابة احسابية	الرقابة الأداء

المصدر:فاطمة مفتاح، **حوكمة الإصلاح الميزاني ودورها في ترشيد الانفاق العام دراسة حالة الجزائر**، مجلة البراديغم 02، الجزائر، 2016، ص340.

ثانيا_أهداف الانتقال من القانون الأساسي 84-17 إلى القانون العضوي الجديد 18-15

يتمثل محور مشروع تحديث نظام الميزانية والقانون العضوي لقوانين المالية أساسا في الإنتقال من التسيير القائم وفق الوسائل إلى التسيير القائم وفق النتائج في تسيير النفقة العمومية ويهدف إلى[1]:

1. اعتماد إطار الميزانية المتعدد السنوات؛
2. اعتماد ميزانية البرامج القائمة على أساس النتائج ومؤشرات الأداء؛
3. تحديد تقديم الميزانية ووثائقها؛
4. تحديد دورة الميزانية؛
5. اعتماد قانون عضوية جديد؛
6. تحديد الإطار المحاسبي للميزانية؛
7. اعتماد وتطوير أنظمة المعلومات المعتمد في تحضير الميزانية؛
8. تعزيز الرقابة ومسؤولية المسيرين.

[1] لرقم محمد إسحاق، بن عبد الله عاشور، **دور القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بالقوانين المالية في حوكمة الميزانية العمومية بالجزائر**، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر –بسكرة–، الجزائر، 2021-2022،ص39.

المبحث الثالث: المحاور الرئيسية لقانون العضوي 18-15 وأحكامه الجديدة

سيتم التطرق من خلال هذا المبحث إلى المحاور الرئيسية لقانون العضوي 18-15 في المطلب الأول، أما المطلب الثاني سأقدم دوافع صدوره وفي الأخير الأحكام الجديدة له

المطلب الأول: المحاور الرئيسية لقانون العضوي 18-15

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 تتويجا 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[1]:

أولا_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 18-15 على أساس مفهوم البرنامج كوحدة جديد للميزانية وكأساس ضروري لإصلاح الميزانية يحل محل القطاع والفصل للمدونة الميزانية المعمول بها في القانون 84-17، وسيتم توحيد ميزانيات التسيير والاستثمار والتحويل في إطار وحدة وحيدة للميزانية من خلال التخصص الجديد للاعتمادات لتكون مدونات الميزانية بحسب نص المادة 28 منه كالتالي:

1. التصنيف حسب النشاط والذي يتكون من البرنامج وتقسيماته؛

2. التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات ويتكون من أبواب النفقات وتقسيماتها؛

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

4. 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 والمتناسقة، ويشكل مجموع البرامج حقيبة توضع تحت مسؤولية وزير أو مسؤول مؤسسة عمومية، وتقسم هذه البرامج وتقسيماتها إلى برامج فرعية وأنشطة في تنفيذ سياسة عمومية محددة

[1] أكحل محمد، **الحاكمة المالية وترشيد الإنفاق العام (دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر)**، مذكرة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جالامعة –باتنة 01– الحاج لخضر، الجزائر، 2019-2020، ص447.

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

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.

ثانيا_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 المواليتين، ويمكن مراجعة التأطير الميزانياتي المتوسط المدى كل سنة خلال إعداد مشروع قانون المالية للسنة.

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، تشترط المؤسسات المالية توفر إطار متسق متعدد السنوات للمالية العمومية على أساس افتراضات اقتصادية واقعية.

أصبحت المقاربة السنوية متجاوزة لمحدوديتها وعدم مسايرتها 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 الإجراء 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 مواليتين (N+1، N+2) للسنة المالية المعنية، حيث أن المصادقة البرلمانية تتعلق بالسنة المالية المعنية[1]

[1] أكحل محمد، **القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية وإصلاح تسيير المالية العمومية** ، مرجع سابق، ص449.

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

ثالثا_ إصلاح متمركز حول حرية أكبر للمسيرين وتفعيل رقابة الأداء: لقد جاء القانون العضوي 18-15 بمنح مزيد من حرية التصرف للمس يرين وربط المسؤولية بالمحاسبة وتقييم النتائج، لتسمح حركة الاعتمادات وفقا لإجراءات محددة بتنفيذ عمليات نقل وتحويل الاعتمادات لكي لا تتعرض الأهداف المستهدفة على مستوى البرامج لمساس جوهري بالغاية من استحداثها.

تناولت المادة 33 من القانون 18-15 إمكانية إجراء نقل أو تحويل في الاعتمادات المالية خلال السنة المالية لتعديل التوزيع الأولي لاعتمادات البرامج[1]:

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 المعنية.

أتاح القانون 18-15 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 ووزير المكلف المالية والوزير المكلف بالقطاع المعني قبل نهاية الفترة التكميلية شريطة أن لا تؤدي بأي حال من الأحوال هذه العملية إلى تدهور في التوازنات الميزانياتية والمالية.

في مقابل هذه المرونة في التعامل مع الاعتمادات المالية سواء نقلا أو تحويلا وفقا للشروط المحددة آنفا تضمن القانون 18-15 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 منها، تماشيا مع المبدأ الذي أسس عليه المشرع عليه قانون المالية المتمثل في مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج.

[1] أكحل محمد، **القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية وإصلاح تسيير المالية العمومية**، مرجع سابق، ص450.

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 المعاينة.

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 المقررة.

رابعا_ تحسين مضمون كيفية 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، بحيث نجد أن القانون العضوي 18-15 جاء بتعديلات جديدة من حيث ضبط الموعد النهائي لايداع مشروع قانون المالية على مستوى السلطة التشريعية من طرف السلطة التنفيذية في أجل أقصاه 07 أكتوبر بعدما كان في النص القديم 84-17 يودع في 30 سبتبمر، كمدة إضافية وذلك لمنح الحوكمة أجلا إضافيا للتأكد من احكمها القانونية الجديدة[1]، 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 الإستراتيجية والخطط المالية، ستكون البرامج بعد ذلك مجرد ترجمة مالية للخطة الإستراتيجية للوزارات".

[1] عقال جابر، عمومن خديجة، **مستجدات القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية**، مرجع سابق، ص24.

يتطلب التحول من ميزانية الوسائل إلى ميزانية البرامج[1]:

1. مراجعة وثائق الميزانية الحالية الموصوفة بأنها غير مقروءة، وجعلها أكثر وضوحا وثراء 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 أبواب.

2. 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 تقريرا حول تطور وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية، كما يرفق بمشروع قانون المالية للسنة تقرير عن الوضعية والآفاق الاقتصادية والاجتماعية والمالية على المدى المتوسط.

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

المطلب الثاني: دوافع صدور القانون العضوي الجديد رقم 18-15

إن هذا القانون هو الإطار الجديد لتسيير مالية الدولة الذي يهدف إلى إصلاح الإطار الميزانياتي والمحاسبي وإحداث تحول عميق في كيفية تسيير المال العام، بارتكازه على الموازنة الموجهة لتحقيق النتائج انطلاقا من أهداف محددة وليس على أساس طبيعة النفقات المعمول بها في الوقت الحاضر.

التجربة الفرنسية في إصلاح المنظومة المالية الذي كان الدور الفعال فيها للبرلمان الفرنسي لتفعيل دوره في الجانب المالي، كان لها الأثر البالغ في الجزائر، والتي كان اقترح الإصلاح من طرف الحكومة الجزائرية وفق مقتضيات عديدة كانت كلها دوافع لصدور القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية كآلية لتحقيق نتائج وكذا لبلوغ نجاعة اقتصادية.

[1] أكحل محمد، **القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية وإصلاح تسيير المالية العمومية**، مرجع سابق، ص714

أولا_دافع ضرورة تحين قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم باعتباره قائم على مفهوم تقليدي (حسن تسيير الوسائل بدون مراعاة النتائج و بلوغ النجاعة الاقتصادية) .

إن القانون المتعلق بالقوانين المالية لسنة 1984 هو قانون عادي، ولم يعد يتماشى اليوم والإصلاحات السياسية والاقتصادية التي طرأت على البلاد، وهذا بسبب ما يصادفه من حدود مقيدة، فإن هذا القانون يعاز عن المواصلة في تسيير المالية العمومية، والتي تشهد اليوم ثغرات هامة من خلال الشروع في إصلاح ميزانياتي هادف يرمي إلى تحديث نظم الميزانية[1] .

في هذا الإطار انطلقت الجزائر سنة 2001 بالموافقة على إتفاق القرض رقم 7047 الموقع بواشنطن بين الجزائر والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل مشروع عصرنة المنظومات الخاصة بالمزانية، حيث تهدف هذه الإصلاحات إلى تحديث هياكل الدولة بما يتماشى مع الرهانات الوطنية والدولية بغية وضع قاعدة صلبة ومتينة لبناء إستراتيجية تنموية شاملة.

ولذلك فإن القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، لا يمكنه مسايرة المبادئ القانونية الأساسية الجديدة، وخاصة الأحكام الجديدة التي جاء بها دستور 2016 في مادته 141 التي تقتضي بأن تشريع البرلمان يكون بقوانين عضوية فيما يخص القوانين المتعلقة بالمالية[2].

ثانيا_دافع النقائص الحالية التي تشوب منظومة الميزانية العامة للدولة

يعاني النظام الميزاني حاليا في الجزائر من عدة نقائص واختلالات تم تقسمها كما يلي[3]:

1. نقائص مرتبطة بتقنيات الميزانية: نقصد بتقنيات الميزانية تلك التقنيات والمبادئ والقواعد التي تحضر على أساسها الميزانية والتي تتخللها العيوب التالية:

أ. إن مبدأ السنوية يعتبر جامدا بالنظر إلى بعض قيود النشاط العام، والأمر الذي أدى إلى ضرورة التخلي عن هذا المبدأ هو توسع دور الدولة بعد الحرب العالمية الثانية، إذ أصبح مبدأ السنوية غير مناسب من أجل اتخاذ القرارات الكبرى والحاسمة والتي تخص السياسة العامة للحكومة، وعليه فإن الانتقادات الأساسية الموجهة لمبدأ تتمثل فيما يلي:

❖ النظرة السنوية وغير المتعددة السنوات تشكل نقصا يعانيه نظام الميزانية الحالي، إذ أن البعد التوقعي المنحصر في سنة لا أكثر، غير كاف للإلمام بكامل العوامل التي تتدخل على مستوى الأمد المتوسط والبعيد.

❖ إن تحديد الإطار الزمني بسنة واحدة، يبعد الموازنة عن الاهتمام بالاستثمارات الطويلة المدى، وعن تحليل المؤشرات المستقبلية في مجال الإنفاق أو الإيراد إلا بشكل مبسط، بالإضافة إلى ضعف الانسجام مع تطور الدولة

---

[1] محمد الصغيري بعلي، **المدخل للعلوم القانونية**، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص40.

[2] محمودي عمر، **ضوابط إعداد الموازنة العامة للدولة ودورها في تحقيق النجاعة الاقتصادية في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية**، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور –الجلفة–، الجزائر، 2019-2020، ص47.

[3] لرقم محمد إسحاق، بن عبد الله عاشور، **دور القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بالقوانين المالية في حوكمة الميزانية العمومية بالجزائر**، مرجع سابق، ص25.

نتيجة عدم وضوح العلاقة بين هذا الأسلوب من تبويب الموازنة وبين الخطة، مما يتعذر معه ربط هذه الموازنة بأهداف الحكومة.

ب. حسابات التخصيص الخاص: رغم أن قانون المالية لسنة 2000 أتى بتعريف جديد لحسابات التخصيص الخاص والذي يجسد مفهوم البرامج والتسيير عن طريق الأهداف حيث نصت المادة 89 منه أن "حسابات التخصيص الخاص" تمثل برامج عمل معد من طرف الأمرين بالصرف المعنيين، حيث يحدد لكل حساب الأهداف المسطرة والمنتظرة وكذا أجال الانجاز.

2. نقائص مرتبطة بمديونة الميزانية:

أ. الطابع غير المفصل للنفقات: يعتبر النظام الحالي لتصنيف النفقات غير فعال إذ تشوبه مجموعة من العيوب تحول دون فهم واستيعاب العناوين المتضمنة في الميزانية، وتتمثل هذه العيوب فيما يلي[1]:

- عدم وضوح عناوين النفقات بشكل لا يمكن من تحديد أوجه الإنفاق المختلفة إذ هناك نوع من تشتت للنفقات؛
- تشتت وتفرع النفقات الخاصة بالمنح بين القسمين الأول والثالث بشكل لا يمكن من فهم واستيعاب محتوى الإعتمادات المخصصة لجانب المنح؛
- صعوبة التحديد الواضح والدقيق لمحتوى وحجم النفقات المتعلقة بالموظفين، نظرا لتشتتها بين عدة أقسام تنتمي إلى عناوين مختلفة؛
- طريقة التقديم والتصنيف الحالية لا تعكس بوضوح تقسيم المهام بين القطاعات الوزارية، إذ نجد من بين النفقات الخاصة بوزارة ما نفقات متعلقة بنشاطات تندرج ضمن مهام وزارات أخرى.

ب. عدم تماشي مدونة نفقات التسيير مع نفقات التجهيز: وهذا الآن مدونة نفقات التسيير تقسم النفقات حسبا لوزارات، أما مدونة نفقات التجهيز تقسم على شكل قطاعات (الصناعة، الزراعة، الري...)، انعدام التناسق بين المدونتين أدى إلى وجود نفقات مسجلة في ميزانية التجهيز ولكنها من المفروض أن تسجل في ميزانية التسيير.

ت. مدونة لا توفر المعلومات المطلوبة: أن التيقن الحالي للميزانية العامة للدولة في مجال التسيير والتجهيز لا يبدو مطبقا للحاجات الضرورية لاستعمال المعلوماتية، لذلك يكون من المستحسن إعادة النظر في المدونة تبعا لمقتضيات تناسق التصنيفات الإدارية الاقتصادية والوظيفية بما يسمح باستعمال سهل للمعلوماتية، وعليه فالنظام الميزاني الحالي يعاني من عدم كفاية وصعوبة ونقص المعلومة في مجال عمليات الميزانية.

[1] لرقم محمد إسحاق، **بن عبد الله عاشور، دور القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بالقوانين المالية في حوكمة الميزانية العمومية بالجزائر**، مرجع سابق، ص 25.

ث. مدونة الإيرادات: بالنسبة لمدونة الإيرادات فان المشاكل المطروحة للإصلاح تعتبر جد محدودة في الحالة التي يسمح فيها التصنيف المستعمل بمعرفة طبيعة هذه الإيرادات بدون مشكل، ومع ذلك يكون من المناسب تعديل تقنين الإيرادات، في إطار المعالجة الآلية للمعلومات.

3. اختلالات في الرقابة:

أ.واقع قانون ضبط الميزانية: يشكل قانون ضبط الميزانية فرصة بالنسبة للبرلمان لمتابعة الكيفيات التي تم بها تنفيذ الميزانية ولتقييم النتائج المترتبة على قانون المالية وتحليل شروط تطبيقه، غير انه إذ كان هذا النوع من الرقابة يحظى من الناحية النظرية بأهمية بالغة إلا أن فعاليته من الناحية العملية تبقى جد متواضعة وهذا راجع إلى[1]:

❖ التصويت يتخذ طابعا شكليا محضا، يرجع ذلك إلى التأخر الذي يحصل في إيداعه لدى المجلس، إذ انه من غير المعقول إن تقوم المناقشة بشأن ميزانيات نفذت منذ وقت طويل أي بعد تغير الحكومة والوزراء عادة، فمثلا قانون ضبط الميزانية لسنة 1979 تم التصويت عليه سنة 1984 أو 1982.

❖ إن نواب المجلس الشعبي الوطني يعطون أهمية كبيرة لمناقشة قانون المالية أكثر منه في قانون ضبط الميزانية هذا ما يضعف تأثيره ويقلل من جدواه وفعاليته.

ب. غياب مفهوم مسؤولية المسيرين: لا توجد أهداف محددة مسبقا يجب على الآمر بالصرف تحقيقها من خلال تنفيذ الميزانية، إذ يخضع في استهلاك الاعتمادات لشروط قانونية وتنظيمية لمنه لا يلتزم بأهداف معينة، وهذا لا يجعله مسؤولا عن فعالية تسيير لصالح العمومية التي تقع تحت سلطته، وعدم تحديد الأهداف مسبقا لا يمكن من محاسبة الآمر بالصرف.

ت. عدم فعالية الرقابة: رغم توفر أجهزة رقابية كثيرة إلا أن الدور الذي تؤديه يبقى بعيدا عن المستوى المطلوب، فتقارير هذه الهيئات لا تسجل أي فعالية، فمثلا وعلى الرغم من أن المادة 16 من الأمر 95-16 الصادر في 17-07-1995 تشير إلى أن مجلس المحاسبة يعد تقريرا حول التحقيقات وأعمال الرقابة التي يقوم بها وترسل نسخة منه إلى رئيس الجمهورية وأن النص ينشر جزئيا أو كليا في الجريدة الرسمية وأن نسخة منه تسلم إلى الهيئة التشريعية إلا أن الواقع يخالف ذلك تماما، الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في أهمية ودور الرقابة، وإعادة النظر في نصوصها التشريعية من اجل دعمها وتفعيل دورها في الكشف عن التجاوزات والإسهام بتعديلها.

4. نقص الشفافية في الميزانية:

أ. غموض الأعباء المشتركة: أن ميزانية الأعباء المشتركة لسنة 2007 سجلت زيادة تقدر ب 24.22 % مقارنة مع الإعتمادات المفتوحة في الميزانية التكميلية لسنة 2006، ويفسر هذا الارتفاع بالزيادات المسجلة على مستوى الوظيفي العمومي فيما يخص الأجور والمنح الخاصة بالتقاعد من جهة والنفقات المخصصة من أجل

[1] لرقم محمد إسحاق، بن عبد الله عاشور، **دور القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بالقوانين المالية في حوكمة الميزانية العمومية بالجزائر**، مرجع سابق، ص26.

التحضير للتشريعات المحلية من جهة أخرى، وبشكل عام فإن مبالغ الأعباء المشتركة تظهر عادة في ميزانية الدولة بشكل غامض وغير واضح الوجهة والتقسيمات.

ب. وثائق الميزانية: يشير ميثاق صندوق النقد الدولي FMI المتعلق بإرسال الشفافية في تسيير المالية العامة ضرورة شمول الوثائق المساندة للميزانية كشوفا مختلفة (مثل كشوف الأموال خارج الميزانية والهيئات المستقلة، وأنشطة شبه المالية العامة، ومخاطر المالية العامة) ووثائق مرجعية (مثل الوثائق الخاصة بتوقعات المالية العامة والتوقعات الاقتصادية)، وفي الجزائر تطرح مسألة الوثائق المرفقة بالميزانية مشاكل عدة، فالوثائق الميزانية المذكورة في المادة 68 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية صعبة الحصول خاصة فيما يتعلق بالملحقات التفسيرية،والتقدير المالي والاقتصادي، وهذا الصدد نشير إلى أن الوثائق المالية في الجزائر غائبة تماما عن مجال الإعلام القانوني وبالتالي فإن الصحافة تشكل الأداة الوحيدة للاطلاع على ميزانية الدولة وعلى العكس من ذلك فإنه يمكن القول بأن هذا النوع من الوثائق (وإن وجدت فعلا) فأنها تبقى في متناول أعضاء البرلمان والحكومة فقط، إذ أن الوثائق المتضمنة المجمعات الميزانية لا تكون محل نشر، وليست في متناول الجمهور بل على العكس من ذلك تعد أسرار للدولة التي لا يجب نشرها، الأمر الذي يعكس ثقافة عدم الثقة التي تتميز بها بلدان العالم الثالث ومن بينها الجزائر، وهنا تجدر الإشارة إلى أن المؤسسات الدولية تعترف بسر الدولة في حالات محدودة جدا كأمن والدفاع.

ت. مؤشر الموازنة المفتوحة: يقيم مؤشر الموازنة المفتوحة كمية ونوع المعاملات المتوفرة للجمهور في وثائق ميزانية الدولة، ويتحدد وضع الدولة من خلال الإجابة على 91 سؤالا من أسئلة استبانه الميزانية المفتوحة، وقد كانت النسبة التي حققها الجزائر في مؤشر الميزانية المفتوحة لسنة 2008 قليلة جدا، إذ قدرت بنسبة 1%[1].

المطلب الثالث: الأحكام الجديدة وآليات تعديل الاعتمادات المالية في ظل القانون العضوي 18-15

لقد أصبح القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية يشكل الإطار الموازناتي الجديد للمالية العامة في القانون الجزائري، حيث تميز بإدراجه للعديد من الأحكام والإجراءات الجديدة سواء تلك المتعلقة بمفهوم ميزانية الدولة وهيكلتها خاصة من جانب النفقات العمومية، وكذا تلك المتعلقة بقانون المالية.

أولا_الأحكام الجديدة في ظل القانون العضوي 18-15

1. الأحكام المتعلقة بمفهوم وهيكلة الميزانية العامة للدولة

من أهم الأحكام الجديدة المدرجة في القانون العضوي 18-15 تلك المتعلقة بالنفقات العمومية سواء من حيث طريقة تسييرها التي أصبحت تعتمد على النتائج المحققة من خلال ما يعرف بميزانية النتائج، كذا من خلال طريقة تقيدها المحاسبي بعد اعتماد مبدأ محاسبة الذمة.

[1] لرقم محمد إسحاق، **بن عبد الله عاشور، دور القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بالقوانين المالية في حوكمة الميزانية العمومية بالجزائر**، مرجع سابق، ص27.

أ. التقسيم الجديد للنفقات العمومية "الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج": ويرمي القانون العضوي إلى إصلاح تسيير المالية العمومية من خلال تكريس مبدأ فعالية التسيير وكذا تحسين تقديم قوانين المالية للحصول على مقروئية أفضل وتعزيز شفافية معلومات الميزانية تقوية الرقابة البرلمانية وإدماج عناصر المرونة في التسيير المالي.

فالهدف البارز الذي أدرجه القانون العضوي 18-15 هو تفعيل إدارة قائمة على النتائج بدلا من إدارة وسائل وعليه سيتم منح حرية أكبر للمسيرين مع إلزامية تقديم حصيلة ونتائج تسييرهم ومستوى الفعالية المتوصل إليه وعليه تم تكريس مبدأ جديد في تسيير المال مبني على اعتماد إصلاح قائم على مساءلة (مسؤولية) المسيرين ومراقبة الأداء (تقييم الأداء) وهو ما ترجم في الهدف الجديد المرسوم لقانون المالية ومن خلال المادة 06 من التي تنص على: يعد قانون المالية بالرجوع إلى تأطير وبرمجة الميزانية كما هو محدد في المادة 05 من هذا القانون، ويساهم في تجسيد السياسات العمومية التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج، انطلاقا من أهداف واضحة ومحددة وفق غايات المصلحة العامة والتي تكون موضوع تقييم.

إن تبني هذه المقاربة الجديدة في تسيير المال العام، فرض مراجعة هيكلة الميزانية العامة للدولة من أجل[1]:

- ❖ إدراج نظرة متعددة السنوات لتسيير النفقات العمومية والمستندة على ميزانية حسب البرامج لا حسب التنظيم الهيكلي كما هو الشأن في المنظومة الحالية؛
- ❖ تحسين مضمون ميزانية الدولة وتطوير طرق تقديمها من أجل شفافية أحسن للتسيير الموازناتي ولمضمون الرخصة البرلمانية.

على هذا الأساس تم وضع ميزانية تعتمد على " محافظ برامج " لفائدة الوزارات والمؤسسات العمومية والتي تتفرع بدورها إلى برامج فرعية ونشاطات من خلال دمج ميزانيتي التسيير والاستثمار تحت حساب واحد، فالبرنامج يشمل مجموع الأنشطة الموجهة لتحقيق الأهداف وتطبيق التوجهات الخاصة بكل وزارة والمعتمدة من طرف الحكومة.

[1] حاج جاب الله أمال، **الإطار القانونين لقوانين المالية: دراسة تحليلية للقانون العضوي 18-15**، مرجع سابق، ص ص120-121.

الشكل رقم(2-1): مخطط توضيحي للهيكلة الجديدة للميزانية وفق مفهوم البرنامج -النشاط.



المصدر: علي بساعد، **دروس في المالية العمومية** ، معهد الاقتصاد الجمركي والجبائي، الجزائر، 2004، ص 89.

وعليه ستصبح الميزانية للدولة مبنية على تبويب مفصل للنفقات، حيث تظهر على شكل جدول يتضمن محورين[1]:

❖ **محور وفقا لتوجيه النفقات** : حقيبة، برنامج، برنامج فرعي، نشاط؛

❖ **محور مستند على الطبيعة الاقتصادية للنفقات**: يكون ضمن تصنيف موحد يجمع النفقات حسب طبيعتها الاقتصادية - تسيير-، استثمار، تحويل؛

الجدول رقم(2-2): مثال توضيحي على الشكل الجديد لميزانية الوزارة.

Recherche scientifique et technologie	Dépenses prévues 2007 par catégorie						
	Autres dépenses	Rémunération de personne	Fonctionnement	Investissement	Dotation à un fonds spécia	Autres dépenses	Total
1. Recherche en science de la vie							
2. Recherche en science de la terre et de l'environnement							
3. Recherche en science de l'Homme et de la société							
Total							

المصدر: علي بساعد ، **دروس في المالية العمومية**، معهد الاقتصاد الجمركي والجبائي ، الجزائر، 2004 ، ص 89.

هذه الاحكام الجديدة يمكن إبراز مضمونها من خلال مقارنة الهيكلة الحالية مع الهيكلة الجديدة المدرجة في القانون 18-15 كما هو موضح في الجدول الموالي:

[1] حاج جاب الله أمال، **الإطار القانونين لقوانين المالية: دراسة تحليلية للقانون العضوي 18-15**، مرجع سابق، ص122.

الجدول رقم (2-3) مقارنة بين هيكلة الميزانية في قانون المالية لسنة 1984 و2018.

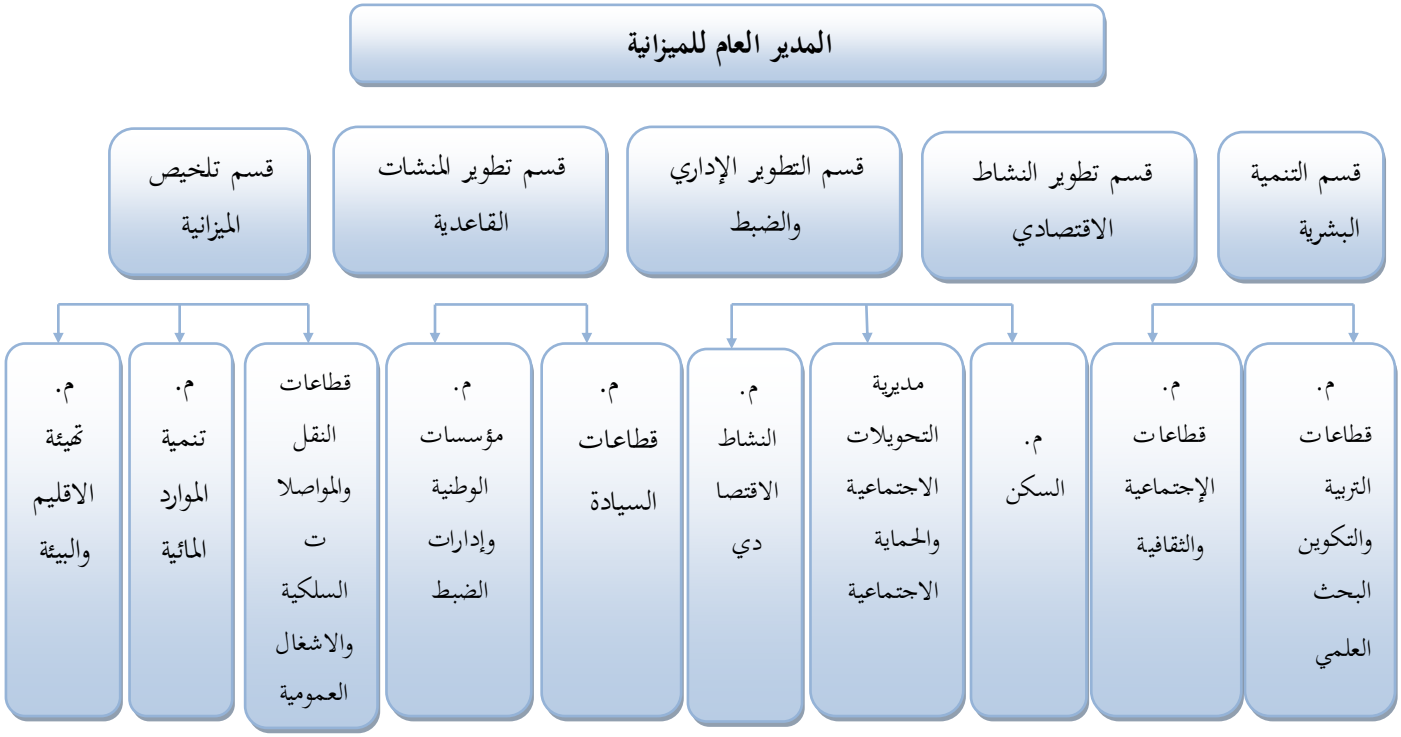
	القانون 84-17	القانون العضوي 18-15
هيكلة الميزانية	الفصل بين ميزانية: التسيير : الجدول(ب) من قانون المالية التجهيز : الجدول(ج)من قانون المالية	دمج ميزانيتي التسيير والتجهيز ضمن مي زانية واحدة مخصصة لكل حقيقبة وزارية من خلال البرنامج.
تقسيمات النفقات	**نفقات التسيير** : مقسمة 04 أبواب 1. أعباء الدين العام والنفقات المحسومة من الإيرادات؛ 2. تخصيصات السلطات العمومية؛ 3. النفقات الخاصة بالوسائل؛ 4. التدخلات العمومية : مقسمة. **نفقات التجهيز** : مقسمة 03 أبواب **1**. الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة؛ **2**. إعانات الاستثمار الممنوحة من الدولة؛ **3**. النفقات الأخرى بالرأسمال.	تم اعتماد ميزانية واحدة سمية بالبرنامج، تقسم النفقات فيها حسب: **1. النشاط** : البرنامج وتقسيماته **2. الوظائف الكبرى للدولة** : تعيين القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف حسب الوظيفة. **3. الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها:** توزيع الاعتمادات على الوزارات والمؤسسات العمومية **4. الطبيعة الاقتصادية للنفقات**، أبواب النفقات وتقسيماتها كما يلي: **أ**. نفقات المستخدمين؛ **ب**. نفقات تسيير المصالح؛ **ت**. نفقات الاستثمار؛ **ث**. نفقات التحويل؛ **ج**. أعباء الدين العمومي؛ **ح**. نفقات العمليات المالية؛ **خ**. النفقات غير المتوقعة.

المصدر: حاج جاب الله آمال، **الإطار القانوني للقوانين المالية: دراسة تحليلية للقانون العضوي 18-15**، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 6، المركز الجامعي مرسلي عبد الله -تبازة-، الجزائر، 05-11-2021 ص122.

هذه الهيكلة الجديدة ترجمت مسبقا من خلال الهيكل التنظيمي للمديرية العامة للميزانية التي شرف على عملية تحضير مشروع قانون المالية في شقه المتعلق بالنفقات حيث تم التخلي على التنظيم المبني على فصل المديريات الشرفة على علي ميزانيتي التسيير والتجهيز وإعادة هيكلتها من خلال دمج مكاتب هذه المديريات وإعادة تصنيفها وفقا للقطاعات التي تتماشى مع فكرة البرامج المتبناة في الإصلاح المالي الجديد والذي ترجم في القانون العضوي18-15، ليصبح التنظيم الجديد وفق حسب المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية كما هو مبين في المخطط الموالي[1]:

[1] حاج جاب الله أمال، **الإطار القانونين لقوانين المالية: دراسة تحليلية للقانون العضوي 18-15**، مرجع سابق، ص122.

الشكل رقم (2-2): الهيكل التنظيمي للمديرية العامة للميزانية بعد2007.



المصدر: المرسوم التنفيذي 07-364 المتضمن الإدارة المركزية لوزارة المالية.

ب. الانتقال من محاسبة الصندوق إلى محاسبة الذمة: عرف القانون 84-17 الميزانية العامة للدولة من خلال نص المادة 06 منه كما يلي: "تتشكل الميزانية عامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفقا لأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"، بالمقابل فقد عرفها القانون العضوي 18-15 في المادة 14 منه:" تقدر موارد ميزانية الدولة وأعباءها وتبين في الميزانية على شكل إيرادات ونفقات" .

بمقارنة التعريفين السابقي الذكر، فان الملاحظة البارزة هي التخلي عن مصطلحي الإيرادات والنفقات النهائية والتي يقصد بها:

❖ **الإيرادات النهائية:** هي الإيرادات المحصلة فعلا وذلك دون احتساب أوامر التحصيل التي لم يتم تحصيلها فعلا؛

❖ **النفقات النهائية** : هي النفقات التي دفعت فعلا إلى مستحقيها (موظفين، موردين، مستثمرين..... الخ) أي دون احتساب أوامر الدفع التي لم تدفع فعلا لسبب أو لاخر[1].

ويرجه ذلك إلى الانتقال من المحاسبة الصندوق أو نظام التسيير الذي يعتمد على إعداد حساب السنة المالية الختامي على أساس النفقات التي صرفت بالفعل والإيرادات التي حصلت بالفعل خلال السنة المالية بغض النظر عن تاريخ نشأة التزام الدولة بالدفع أو تاريخ نشأة حقها في التحصيل، فطبقا لهذه الطريقة ينظر إلى الميزانية

[1] حاج جاب الله أمال، **الإطار القانونين لقوانين المالية: دراسة تحليلية للقانون العضوي 18-15**، مرجع سابق، ص123.

باعتبارها حساب للخزينة، حيث تكون وجهة النظر المالية هي الغالبة، إلى محاسبة الذمة التي تدرج كل الديون التي تملكها الدولة على الغير(أي أوامر التحصيل التي تحصل بعد) وكذا الديون التي تقع على عاتقها (أي النفقات التي لم يتم تسديدها بعد) وهو الأمر الذي يسمح بإعطاء نظرة فعلية وشاملة عن ذمة الدولة بما يسمح بتسيير فعال للأموال العمومية.

2. الأحكام المتعلقة بمفهوم قانون المالية ومضمونه:

إلى جانب الأحكام الجديدة المتعلقة بالميزانية العام للدولة، استحدث القانون العضوي 18-15 مبادئ أخرى جديدة تتعلق بقانون المالية برزت أساسا في مبدأ الميزانية المتعددة السنوات مع الإبقاء على مبدأ السنوية في الميزانية، إلى جانب أحكام جديدة جاءت للحد من نقائص القانون السابق لا سيما ما تعلق منها بالحد من الاستعمال المفرط لحسابات التخصيص الخاص وكذا منع الأحكام الدخيلة على قوانين المالية.

– **المفهوم الجديد لقانون المالية "إدراج مبدأ الميزانية المتعددة السنوات"**: يعد مبدأ السنوية أحد أهم مبادئ الميزانية التي تكرس فكرة رقابة السلطة التشريعية على استعمال المال العام من خلال الرخصة البرلمانية، التي تمثل موافقة البرلمان على عملية الإنفاق لمدة سنة واحدة تحدد بصفة سنوية، لكن ومع تطور واتساع تدخل الدولة خاصة في المجال الاقتصادي، أصبحت البرامج الحكومية تتعدى الإطار السنوي[1].

الأمر الذي فرض إيجاد طريقة للتوفيق بين الاحتفاظ بمبدأ السنوية الذي يظل "حتميا "في المجال المالية العمومية وكذا التخطيط المتعدد السنوات خاصة في مجال نفقات الاستثمار وذلك من خلال عدة وسائل أهمها ميزانية البرامج، هذه الميزانية التي تقدم في شكل قانون خاص مستقل عن ميزانية السنة الأولى لدراسته والمصادقة عليه فيما يعرف برخصة البرنامج، ويجب أن يترجم هذا القانون ببرنامج تنفيذ المشروع بحيث يحدد المبلغ الإجمالي والإعتمادات المتوقعة واللازمة لتنفيذه بالإضافة إلى تفاصيل أخرى مثل مدة أنجاز المشروع والمبلغ المتوقع صرفه كل سنة، وبذلك تحمل كل سن بمبالغ الأجزاء المبرمجة، ومنه تكون هذه الطريقة قد حافظت على مبدأ سنوية الميزانية، وقد تم اعتماد هذه الطريقة عن طريق رخص البرامج التي عرفتها المادة 06 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية كما يلي: تسجل نفقات التجهيزات العمومية ونفقات الاستثمار والنفقات برأسمال في الميزانية العامة للدولة على شكل رخص برامج وتنفد باعتمادات الدفع، تمثل رخص البرامج الحد الأعلى للنفقات التي يؤذن للآمرين بالصرف باستعمالها في تنفيذ الاستثمارات المخططة، وتبقى صالحة دون أي تحديد لمدتها حتى يتم إلغاؤها.

وقد تم تعزيز هذا المبدأ من خلال تبني مبدأ الميزانية المتعددة السنوات ضمن القانون العضوي 18-15 من خلال التأطير الميزانياتي المتوسط المدى الوارد في المادة 05 من هذا القانون حيث نصت: يتم تأطير ميزانياتي متوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة، بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية، في بداية إجراء إعداد

[1] حاج جاب الله أمال، **الإطار القانونين لقوانين المالية: دراسة تحليلية للقانون العضوي 18-15**، مرجع سابق، ص123-124

قوانين المالية، ويحدد، للسنة المقبلة والسنتين المواليتين، تقديرات الإيرادات والنفقات ورصيد ميزانية الدولة وكذا مديونية الدولة، عند الاقتضاء.

يمكن 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، حيث تحدد كيفيات تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى، عن طريق التنظيم.

أ. الأحكام المتعلقة بمضمون قانون المالية

❖**منع الأحكام الدخيلة عن قانون المالية:** منع القانون العضوي 18-15 الأحكام" الدخيلة ذات الطابع غير المالي وغير الجبائي في قانون المالية، حيث نصت المادة 09 من القانون على" : لا يمكن إدراج أي حكم ضمن قوانين المالية ما لم يتعلق الأمر بموضوع هذه القوانين" .

وقد عرفت الأحكام الدخيلة توسعا كبيرا في الممارسة القانونية في الجزائر حيث عدلت العديد من القوانين ذات الأهمية بموجب أحكام واردة ضمن قوانين المالية، في حين أن مضمونها لا يمت بأي صلة مع موضوع هذا الأخير، ولعل تفسير ذلك يرجع إلى محاولة ربح الوقت وتسريع إجراءات التعديل كون أن قانون المالية يصادق عليه وجوبا كل سنة أو محاولة تهرب السلطة التنفيذية من طرح تعديل هذه القوانين ضمن مشاريع قوانين مستقلة كانت قد تطرح جدلا في غرفتي البرلمان.

❖ **ترشيد اللجوء إلى حسابات التخصيص الخاص:** تعد حسابات الخاصة للخزينة وبالأخص حسابات التخصيص الخاص أحد النقاط السوداء التي تميز التسيير الميزاني في الجزائر حي تضخم عددها ليصل إلى أكثر من مئة حساب تخصيص خاص سنة 2014 ، وهو عدد ضخم إذا ما قورن بعدد هذه الحسابات في النظام المحاسبي الفرنسي حيث يصل عددها إلى ستة حسابات فقط.

تتميز حسابات التخصيص الخاص بعدم خضوعها لمبدأ السنوية حيث يتم نقل أرصدتها المتبقية من إعتمادات الدفع إلى السنة الموالية الأمر الذي يسهل على الأمر بالصرف متابعة تنفيذ صرف النفقات لاسيما تلك التي تتعلق بنفقات الاستثمار والتي تتطلب مدة زمنية طويلة من أجل تنفيذها، لكن ما يعاب على هذه الحسابات هو عدم خضوعها للرقابة البرلمانية، لأنها عمليات تتابع خارج إطار الميزانية العامة للدولة من خلال حسابات الخزينة، وهو ما جعل خبراء المالية يصفونها بكونها ثقوبا في الخزينة العمومية.

وقد تم اللجوء إلى هذه الحسابات في تنفيذ معظم المشاريع الضخمة التي تم تسجيلها في مخططات الإنعاش الاقتصادي مثل مشروع الطريق السيار شرق غرب ومشاريع السكنات بمختلف صيغها، مشاريع تطوير مناطق الهضاب العليا والصحراء، وغيرها من المشاريع الاستثمارية ...الأمر الذي أدى إلى تضخم عددها وصعوبة مراقبتها[1].

[1] حاج جاب الله أمال، **الإطار القانونين لقوانين المالية: دراسة تحليلية للقانون العضوي 18-15**، مرجع سابق، ص ص 125-126.

وعليه فقد كانت أول خطوة لترشيد النفقات العمومية هو تقليص عدد هذه الحسابات وتطهيرها، وعليه فقد كرس الإطار الميزانياتي الجديد من خلال القانون العضوي 18-15 مبدأ تأطير عملية فتح هذه الحسابات إلى جانب ضرورة إيجاد صلة مباشرة بين الإيرادات المخصصة والنفقات الأمر الذي سيؤدي إلى حذف العديد منها.

كما نص القانون العضوي على إمكانية فتح في كتابات الخزينة حساب تخصيص خاص من شأنه احتواء القيم الزائدة عن تقديرات الموارد الجبائية للمحروقات غير أن استعمال موارد هذا الحساب (صندوق ضبط الإيرادات) سيقتصر على حدود نسبة معينة من الناتج المحلي الخام سيتم تحديدها بموجب قانون المالية[1].

ثانيا_المراحل الرئيسية الواجب إتباعها لإعداد تقرير الأوليات والتخطيط في ظل القانون العضوي الجديد رقم 18-15

في إطار تنفيذ الإطار الميزانياتي الجديد المنصوص عليه في القانون العضوي رقم 18-15 ونصوصه التطبيقية، والمتضمنة 12 مرسوم تنفيذي صدرت كلها أواخر سنة 2020 وبداية سنة 2021، والتي سيدخل حيز التنفيذ ابتداء من سنة 2023، ثم برمجة تمرين تجريبي من طرف وزارة المالية متمثلة بالمديرية العامة للميزانية متعلق بإعداد ميزانيي البرامج لسنة 2022 لغرض تجريبي، وهذا من أجل تمكين جميع الفاعلين من استيعاب إجراءات وأدوات التسيير الجديدة المنصوص عليها في القانون العضوي.

حسب المذكرة المنهجية المتعلقة بتحضير ميزانية البرامج لسنة 2002 لغرض تجريبي، الصادرة عن المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية فإن المراحل الرئيسية الواجب إتباعها لإعداد تقرير الأولية والتخطيط تكون كما يلي[2]:

1. إنشاء وتحديث التصنيف حسب النشاط (هيكل البرامج): حيث يطلب من كل وزارة ومؤسسة عمومية مراجعة هيكل البرامج، المستخدم خلال السنة المالية السابقة (ميزانية البرامج2021)، وتحديثه إذا لزم الأمر، أو اقتراح هيكل جديد أكثر إثراء، من خلال تحديد، لكل هيكلة برنامج، البرنامج أو البرامج الفرعية المرتبطة به؛

2. التصنيف حسب الوحدات الإدارية (الهيكل التنظيمي): وهذا انطلاقا من التنظيم الوزاري للحكومة، ويتم تحديد الوحدات التنظيمية أو مراكز المسؤولية والمستفيدة من اعتمادات المخصصة للوزارة متضمنة (المصالح المركزية، المصالح الغير ممركزة، الهيئات الخاضعة للوصاية، الهيئات لميزانية الدولة)؛

3. الربط بين هيكل البرامج والهيكل الإداري: لكل مستوى من مستويات النشاط، يتم الربط بين هيكل البرامج والوحدات التنظيمية (المصالح المركزية، المصالح اللامركزية، المؤسسات تحت الوصاية، الهيئات الإقليمية لميزانية الدولة)، ونعطي مثالا عن ذلك: وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، البرنامج: البحث العلمي والتطوير التكنولوجي يتم إلحاقه بالمديرية العامة للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي؛

---

[1] حاج جاب الله أمال، **الإطار القانونين لقوانين المالية: دراسة تحليلية للقانون العضوي 18-15**، مرجع سابق، ص126.

[2] بوعشاوي مراد، غزازي عماد، **تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى كآلية لتحقيق استدامة مالية للدولة في ظل القانون العضوي الجديد رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية**، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 11، العدد 01، 2021، ص385.

4. تحديد مسؤولي البرامج: تبعا للمادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 20-40 المؤرخ بتاريخ 29-12-2020 والذي يحدد كيفيات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية، هذه المرحلة تربط كل برنامج بمسؤول ومثال ذلك: وزارة التعليم والبحث العلمي، مسؤوول برنامج البحث العلمي والتطوير التكنولوجي هو المدير العام للبحث العلمي والتطور التكنولوجي؛

5. الانتقال من الميزانية الحالية إلى الميزانية الجديدة حسب القانون العضوي: حيث أعدت وزارة المالية ممثلة بالمديرية العامة للميزانية ملف إكسل لمختلف الوزارات المنفقة بهدف إدخال بيانات الميزانية (المقترحات)، بحيث يتضمن هذا الملف العناصر التالية: قائمة البرامج والبرامج الفرعية، المستخدمين، جدول المراسلة، قاعدة بيانات التسيير، قاعدة بيانات التجهيز، التوجيهات، النتائج، جداول تقرير الاولويات التحديدRPP الحقيقية، جداول تقرير الأولويات التخطيط RPP البرنامج 1؛

6. توزيع الميزانية الشاملة حسب البرامج والبرامج الفرعية: يشرح هذا الجزء الموافق المتخذ لتوزيع الميزانية الشاملة حسب البرامج والبرامج الفرعية؛

7. المرحلة ما قبل الأخيرة متمثلة في تقدير مبلغ سنتي 2023 و2024 (تعدد السنوات): لتقدير ميزانية سنتي 2022 و2023، تستخدم نفس إجراءات الميزانية الكلاسيكية؛

8. والمرحلة الأخيرة تتمثل في إعداد التقرير حول الأولويات والتخطيط: يتشكل التقرير حول الأوليات والتخطيط حسب الأقسام التالية: القسم 1: رسالة الوزير والقسم 2: المحفظة، وفي الأخير القسم 3: تخطيط مدقق للبرنامج (حسب عدد البرامج)، كما نشير إلى أن التقرير حول الأولويات والتخطيط بتشكيل من جزء النص وجزء أخر متعلق ببيانات الميزانية كما يلي[1]:

أ. المعلومات المتعلقة بأقسام النص (رسالة الوزير، الحقيبة، إطار الأداء مع تثبيت حسب برامج الأهداف، المؤشرات والغايات)؛

ب. المعلومات المتعلقة بالجداول المالية (التدوين من ملف اكسال).

[1] بوعشاوي مراد، غزازي عماد، **تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى كآلية لتحقيق استدامة مالية للدولة في ظل القانون العضوي الجديد رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية**، مرجع سابق، ص386

الخلاصة :

نظرا لأهمية المنظومة المالية لأي دولة في العالم وتغيرات الأوضاع الاقتصادية والسياسة والاجتماعية أصبح من الضروري إصلاح هذه المنظومة من طرف الجزائر على غرار الدول الأخرى وخاصة أن القانون السابق 84-17 لا يتماش ومتطلبات عصرنه الميزانية، ومن أجل تطبيق مضمون المادة 141 من الدستور 16-01 تبنى المشرع الجزائري قانون عضوي 18-15 وذلك لأسباب داخلية تتمثل في إلزامية تطابق قانون المالية مع النصوص الدستورية وتحسين ما تشهد منهجية التسيير العمومي من ضعف وكذا الزيادة في الإسراف الذي أصبح يثقل كاهل الدولة ومن جهة أخرى ظهور أسباب خارجية مع انتشار العولمة والتكتلات الاقتصادية مادعى لعصرنه التسيير العمومي وسير عمل الإدارة العمومية ومن اجل تحقيق الأهداف التي جاء بها القانون العضوي 18-15 كإصلاح إطار تسيير المالية وخلق نظام معلوماتي والبحث عن الفعالية والإنتاج ونظرا للازمات المالية المتتالية حيث أصبحت الدول تعاني من تمويل مرافقها العمومية ما لأدى بهذا القانون إلى تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

ولتجسيد هذه الأهداف سعى القانون العضوي الجديد إلى الارتكاز على محاور رئيسية وهذا من خلال تحسين مضمون مشاريع قوانين المالية وهذا لا يتحقق إلا بتجديد إطار الميزانية وتوحيدها بحسب التصنيف المنصوص عليه في المادة 28 من هذا القانون ولإضفاء الشفافية ألزم إرفاق مشاريع قوانين المالية بالوثائق وترخيص الاقتراض ومنح الضمان تسهيلا لتسيير كما ركز على تنظيم حسابات الدولة لتحسين تسيير المالية العامة واستعماله لطرق مستحدثة للتعامل مع حركة وتعديل الاعتمادات المالية.

الفصل الثالث:

دور القانون العضوي الجديد 15-18 في تحسين أداء القطاع العام في الجزائر

تمهيد:

يلعب القانون العضوي الجديد دورا هاما في تحسين أداء الإدارات العمومية للقطاع العمومي في الجزائر، ومع سعي العديد من البلدان الى إصلاح ماليتها العامة، حيث رسخت فكرة مفادها أن إنشاء القانون العضوي الجديد يعد أحسن الوسائل لتحسين أداء الإدارات العمومية في القطاع العام، والجزائر واحدة من هذه البلدان سعت إلى وضع القانون العضوي الجديد 18-15 لعله سيكون الأرضية المناسبة لتسير المال العام وتحسين أداء النشاط العمومي في القطاع العام.

ولتسيير الشؤون العامة وتلبية الاحتياجات المتزايدة للمواطنين يقتضي ضرورة توفر الإمكانيات المادية والبشرية وعلى هذا الأساس أصبح من أولويات الدولة الحفاظ على مواردها المالية من أي تبديد أو إهدار، حيث أن الجزائر أخذت على عاتقها إصلاح منظومة الميزانية العامة للدولة والتي كانت تشوبها العديد من النقائص في القوانين السابقة ومن خلال إصدارها القانون العضوي 18-15 الذي جاء بالعديد من التوجهات لتجسيد مبادئ الحاكمة في تحضير واعتماد قانون المالية من خلال تعزيز الشفافية وتحقيق مبدأ المشاركة في اتخاذ القرارات في مجال المالية ولحماية المال العام كان لابد على المشرع إضفاء آليات الحماية من خلال تجسيد الرقابة بمختلف الجهات القائمة بها وكذا إصلاح الإطار المحاسبي وإحداث تحول عميق فيه وهذه التوجهات من أهم التحديات نظرا لحساسيتها وارتباطها بعنصر يعد عصب الحياة لأي دولة حتى تحافظ على وجودها وقدرتها على تقديم الخدمات لمواطنيها، ولدخول هذا القانون الجديد حيز التنفيذ كان لابد من توافر العديد من الشروط حتى يتجسد على أرض الواقع بشكل صحيح ومقنع.

ولهذا سأتطرق في هذا الفصل إلى:

- **المبحث الأول: ماهية أداء القطاع العام وتجسيد آلية حديثة في ظل قانون العضوي 18-15.**
- **المبحث الثاني: مدى مساهمة القانون العضوي 18-15 في تجسيد معايير الحكامة المالية.**
- **المبحث الثالث: إجراءات تحسين أداء الإرادات العمومية للقطاع العام وتحديات وضع حيز التنفيذ القانون العضوي الجديد 18-15.**

المبحث الأول: تجسيد آلية حديثة في ظل قانون العضوي 18-15 وماهية أداء القطاع العام

سنتطرق من خلال هاذ المبحث إلى ماهية الأداء في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني سنتطرق إلى ماهية القطاع العام، وفي الأخير تجسيد الآلية الحديثة في ظل القانون العضوي 18-15.

المطلب الأول: ماهية الأداء

يعتبر مفهوم الأداء بمختلف جوانبه من المفاهيم الإدارية المتداولة على نطاق واسع في المؤسسات على مختلف أنواعها، حيث أن القائمين على متابعته و تقييمه يركزون من خلاله على تحديد الأهداف والمخرجات التي يسعون لتحقيقها والوصول إليها، إلا أن هذا لا يتم إلا من خلال إتباع مفهوم سليم وواضح يسترشد به كل من يريد الوصول للأداء الفعال والكفء.

أولا_مفهوم الأداء.

لا يوجد اتفاق بين الباحثين بالنسبة لتعريف مصطلح الأداء، ويرجع هذا الاختلاف إلى تباين وجهات على الجوانب الكمية (أي تفضيل الوسائل التقنية في التحليل) في صياغة تعريفه للأداء، بينما ذهب فريق أخر إلى اعتبار الأداء مصطلح يتضمن أبعادا تنظيمية واجتماعية فضلا عن الجوانب الاقتصادية، ومن ثم لا يجب الاقتصار على استخدام النسب والأرقام فقط في التعبير عن هذا المصطلح، وتجدر الإشارة بداية إلى أن الانشقاق اللغوي لمصطلح الأداء مستمد من الكلمة الانجليزية (To perform) والذي يعني تنفيذ مهمة أو تأدية عمل.

يعتبر الأداء مؤشرا أساسيا للحكم على فعالية المستخدمين في المؤسسة فهو سواء من الناحية النظرية أو من الناحية التطبيقية قد استقطب العديد من الدراسات والبحوث التي تهدف في مجملها إلى تدقيق مفهومه.

وقد تعددت التعاريف حول مصطلح مفهوم الأداء وهي[1]:

الأداء يدل على تأدية عمل أو انجاز نشاط أو تنفيذ مهمة، بمعنى القيام بفعل يساعد على الوصول إلى الأهداف المسطرة، نلاحظ من هذا التعريف أن الأداء يتجسد في القيام بالأعمال والأنشطة والمهمات بما يحقق الوصول إلى الغايات والأهداف المرسومة من طرف إدارة المؤسسة.

يعبر الأداء عن إصدار حكم على الشرعية الاجتماعية لنشاط معين، نستنتج من هذا التعريف أن الأداء مرتبط بفعل ومعرفة اجتماعية، بما يقود إلى اكتساب قبول اجتماعي للأنشطة التي تقوم بها المؤسسة إلى جانب الشرعية الاقتصادية[2].

[1] مصطفى يوسف، **إدارة الأداء**، دار الجامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2016، ص16.

[2] الشيخ الدلوي، **تحليل الأسس النظرية لمفهوم الأداء**، مجلة الباحث، العدد السابع، الجزائر، 2009، ص218.

الأداء هو انعكاس لكيفية استخدام المؤسسة للموارد المادية والبشرية واستغلالها بكفاءة وفعالية بصورة تجعلها قادرة على تحقيق أهدافها[1].

من هذا التعريف نلاحظ أن الأداء هو حاصل تفاعل عنصرين أساسين هما الطريقة في استعمال موارد المؤسسة، ونقصد بذلك عامل الكفاءة والنتائج المحققة من ذلك الاستخدام، ونعني بذلك عامل الفعالية، ويمكن أن نستشف من التعريف نفسه أن أهمية هذا التعريف بالنسبة لمنظمات ومؤسسات الأعمال تكمن في أن الأداء يستعمل للحكم على هذه المنظمات والمؤسسات من حيث قدرتها على تحقيق أهدافها، ومدى التزامها الراشدة في الوصول إلى ذلك ومدلى عقلانية الطريقة المتبعة[2].

على انه نشاط يمكن الفرد من انجاز المهمة أو الهدف المخصص له بنجاح، وتوقف ذلك على القيود العادية للاستخدام المعقول للموارد المتاحة[3].

ذلك المستوى الذي يحققه الفرد عند قيامه بعمل ما، فهو يرتبط بتحقيق مستويات مختلفة للمهام المطلوب انجازها، وعلى كل فان الأداء يكون نتيجة امتزاج عدة عوامل كالجهد المبذول وإدراك الدور ومستوى القدرات التي يتمتع بها الفرد، كما انه أي نشاط يؤدي إلى نتيجة وخاصة السلوك الذي يغير المحيط بأي شكل من الأشكال[4].

الأداء حسب المنظمة العالمية للتقييس الايزو 9000 إصدار 2000 بأنه يشمل الكفاءة والفعالية، فهذه الأخيرة هي مدى بلوغ النتائج، أما الكفاءة فهي العلاقة بين النتيجة المتحصل عليها والموارد المتحصل عليها والموارد المستعملة[5].

من خلال التعريفات المختلفة السابقة والتي اعتمدت على عدة عناصر في تحديد مفهوم الأداء يمكن بفضلها وانطلاقا من معطياتها القول بأن الأداء هو مدى قدرة تحقيق المؤسسة لأهدافها على المدى البعيد من خلال رشدها في استغلالها في توظيف مختلف مواردها في إطار الأخذ بعين الاعتبار تأثيرات البيئة الداخلية والخارجية لأنشطتها.

---

[1] أمل عبد محمد علي، **إدارة المعرفة الشاملة وأثرها في التميز في الأداء (بحث ميداني)**، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية، جامعة بابل، العراق، المجلد 205، الاصدار20، 2016، ص106.

[2] المغربي كامل وآخرون، **أساسيات في الإدارة**، دارة الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، الأردن، 1995، ص111.

[3] جواد خديجة، **إدارة الوقت في علاقتها بالأداء الوظيفي دراسة ميدانية بفروع بلدية البوني**، مذكرة دكتوراه، كلية علم النفس وعلوم التربية والأرطوفانيا، جامعة عبد الحميد مهري قسنطينة 02، الجزائر، 2019-2020، ص44.

[4] علاء شكري، **إدارة الأداء البيعي**، كلية المجتمع، جامعة الملك السعود، 1432هـ، ص105.

[5] باباه ولد سيدان، **دور الموارد البشرية في التأثير على الأداء**، مذكرة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسير، جامة تلمسان، الجزائر، 2009-2010، ص50.

ثانيا_عناصر الأداء.

للأداء عناصر أو مكونات أساسية بدونها لا يمكن التحدث عن وجود أداء فعال، وذلك يعود لأهميتها في قياس وتحديد مستوى الأداء للموظفين في المؤسسات، وقد اتجه الباحثون للتعرف على عناصر أو مكونات الأداء من أجل الخروج بمزيد من المساهمات لدعم وتنمية فعالية الأداء الوظيفي للموظفين وقد تعددت تصنيفات هذه العناصر حسب اختلاف اهتمام الباحثين يمكن حصر تلك العناصر في الآتي[1]:

1. الموظف وكفاءته: وهو ما يمتلكه الموظف من معرفة ومهارات واهتمامات وقيم واتجاهات ودوافع، وهي تمثل خصائصه الأساسية التي تنتج أداء فعال يقوم به ذلك الموظف، بالإضافة إلى التفاني والجدية في العمل والقدرة على التحمل المسؤولية وإنجاز الأعمال في مواعيدها ومدى الحاجة إلى الإشراف والتوجيه وفي حقيقة الأمر أن البنية المعرفية للموظف في حالة تغيير دائمة نتيجة لتأثير عمليات تعليمية عديدة كالتكوين؛

2. العمل ومتطلباته: وتشمل المهام والمسؤوليات أو الأدوار والمهارات والخبرات التي يتطلبها العمل، من الأعمال أو وظيفة من الوظائف، وما تتصف به الوظيفة من متطلبات وتحديات وما تقدمه من فرص عمل مميز فيه ويحتوي على عناصر التغذية الإستراتيجية كجزء منه، وتشمل أيضا الدقة والنظام والإتقان والبراعة والتمكن الفني والقدرة على التنظيم وتنفيذ العمل وسرعة الإنجاز والتحرر من الأخطاء؛

3. البيئة التنظيمية ومركباتها: وهي تتكون من عوامل داخلية وعوامل خارجية وتتضمن العوامل الداخلية التي تؤثر في الأداء الفعال مثل التنظيم وهيكله وأهدافه وموارده ومركزه الاستراتيجي والإجراءات المستخدمة، أما العوامل الخارجية التي تشكل بيئة التنظيم والتي تؤثر في الأداء الفعال هي العوامل الاقتصادية، الاجتماعية، حضارية، سياسية وقانونية، وتكنولوجية[2].

ثالثا_أهمية الأداء.

يعتبر الأداء من المفاهيم التي نالت الاهتمام والتمحيص والتحليل في المؤلفات والمراجع وكذلك في البحوث والدراسات الإدارية بشكل عام والمواضيع المتعلقة بالموارد البشرية بشكل خاص.

1. بالنسبة للعاملين: يعد أداء الفرد انعكاسا لأداء المؤسسة التي ينتمي إليها كما أن كفاءة وفعالية العاملين ما هو إلا تعبير عن درجة كفاءة المؤسسة التي يعملون فيها، وأن اهتمام الفرد بمستوى أداءه ينعكس إيجابيا كما يلي[3]:

أ. الأداء الفردي هو أحد العوامل الأساسية التي تبنى عليها العديد من القرارات الإدارية والتي تتعلق بأمور تمس المسار المهني للموظف كالترقية والنقل والتكوين والانتداب لمناصب عليا؛

---

[1] منير عبد الله عثمان الطائش، **علاقة الإدارة الالكترونية والثقافة التنظيمية بالأداء الوظيفي دراسة وصفية تحليلية**، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة مولانا مالك إبراهيم الإسلامية الحومية بمالانج، 2016، ص50.

[2] العابد هواري، **إدارة الجودة الشاملة كمدخل لتحسين اداء الموارد البشرية في الإدارة المحلية دراسة حالة-ولاية ادرار**، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ص65.

[3] طراوية تحسين، **تقييم الأداء والوصف الوظيفي**، مجلة مؤتة للبحوث، العدد الثالث، 1992، ص97.

ب. نظرا لارتباط الحوافز بالأداء فإنه يتوجب على الفرد الاهتمام بأدائه لعمله وكذلك ارتباط ما يتقاضاه من أجور ومرتبات بالأداء؛

ت. يرتبط الأداء من جهة نظر الفرد بإحدى الحاجات الأساسية له وهي الحاجة إلى الاستقرار في عمله وإثبات ذاته.

وبالتالي فإن لاهتمام الفرد بأدائه والعمل على تحسينه وتطويره، سوف يمكنه من تحقيق عدد من الأهداف المرتبطة به الاقتصادية والاجتماعية والنفسية.

2. بالنسبة للمؤسسة: كما ترجع أهمية الأداء بالنسبة للمؤسسة إلى ارتباطه بدورة حياتها في مراحلها المختلفة المتمثلة في مرحلة الظهور، مرحلة البقاء والاستمرار، مرحلة السمعة والفخر، مرحلة التميز، مرحلة الريادة، إذ أن القدرة على بقائها وتطورها يعتمد على مستوى الأداء بها[1].

رابعا_أنواع الأداء

تختلف أنواع الأداء باختلاف المعايير في تصنيفه، وسنعتمد على المعايير التالية: مصدر الأداء، معيار الشمولية، معيار الطبيعة.

1. حسب معيار المصدر: يمكن تقسيم أداء المؤسسة إلى نوعين[2]:

أ. الأداء الداخلي: ينقح بفضل ما تملكه المؤسسة من مواردها فهو ينتج أساسا من خلال

- **الأداء البشري** : أي أداء أفراد المؤسسة؛
- **الأداء التقني:** يتمثل في قدرة المؤسسة على استعمال استثماراتها بطريقة فعلية؛
- **الأداء المالي:** فعالية استخدام الوسائل المالية المتوفرة.

ب. الأداء الخارجي: هو لأداء الناتج عن المتغيرات التي تحدث في المحيط الخارجي للمؤسسة، يمكن أن يظهر هذا الأداء في النتائج الجيدة التي تتحصل عليها المؤسسة مثلا، ارتفاع رقم أعمالها في معينة، كازدياد الطلب على منتوج المؤسسة أو أحد المتنافسين،كل المتغيرات تنعكس على الأداء إيجابا وسلبا[3].

2. معيار الشمولية: ويرى أن هناك الأداء الكلي وكذلك الأداء الجزئي[4]:

وسيتم تبني هذا المعيار لأنه يلائم أكثر من المعايير السابقة موضوع الدراسة، وفيما يلي عرض لهذه الأنواع:

أ. الأداء الكلي: وهو الذي يتجسد في الإنجازات التي ساهمت جميع العناصر والوظائف أو الأنظمة الفرعية في تحقيقها وهو عبارة عن تفاعل مجموع الأداءات الجزئية.

---

[1] بوقطفة محمود، **التكوين أثناء الخدمة ودوره في تحسين اداء الموظفين بالمؤسسة الجامعية دراسة ميدانية بجامعة عباس لغرور خنشلة**–، مذكرة ماستر، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد خيضر –بسكرة–، الجزائر، 2013-2014، ص61.

[2] إلهام يحياوي، **الجودة كمدخل لتحسين الأداء الإنتاجي للمؤسسات الصناعية الجزائرية**، مقال منشور، عدد 05، جامعة باتنة،2007، ص46.

[3] مجنح عتيقة، **دور التدقيق الداخلي في تقييم الأداء المالي للمؤسسات الاقتصادية دراسة حالة مؤسسة سوناطراك وحدة الصيانة–بسكرة–** مذكرة ماجستير غير منشورة، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2005-2006 ، ص5.

[4] عبد المليك مزهودة، **الأداء بين الكفاءة والفعالية –مفهوم وتقييم –**، مجلة العلوم الإنسانية، العدد01، جامعة بسكرة، الجزائر،2001، ص86.

كما توجد مؤشرات لقياس الأداء الكلي للمؤسسة نذكر منها[1]:

❖ **فعالية:** ويعبر عنها بواسطة المخرجات من حيث النوعية والكمية، الوقت المحدد للإنجاز، الأرباح، رضا الزبون ورضا العاملين...؛

❖ **كفاءة:** ويعبر عنها بواسطة معدل دوران المخزون، العائد من الأموال المستثمرة، الإنتاج، المبيعات، معدل دوران العاملين، تكلفة التدريب لكل عامل، استغلال العمالة المهنية...؛

❖ **التقدم في العمل:** المقاييس المرحلية للنتائج، الخطوات الفرعية للمشروعات...؛

ب. الأداء الجزئي: وهو الأداء الذي يتحقق على مستوى الأنظمة الفرعية للمؤسسة.

وينقسم بدوره إلى عدة أنواع منها:

❖ **الأداء التسويقي (التجاري):** ويصف فعالية وكفاءة الوظيفة التسويقية في تحقيق عمليات تخطيط وتنفيذ ومتابعة تطوير وتسعير وترويج وتوزيع المنتجات من سلع، خدمات وأفكار لخلق التبادل الذي يحقق الإشباع والمنافع لكل من العاملين والزبائن[2].

ومن أهم مؤشرات الأداء التسويقي[3]:

- فعالية تكاليف التسويق= المبيعات/تكاليف التسويق؛
- حصة المؤسسة من السوق= مبيعات المؤسسة/مبيعات القطاع؛
- معدل دوران البضاعة المباعة= المبيعات/متوسط المخزون؛
- نسبة الديون المعدومة إلى المبيعات= الديون المعدومة/المبيعات؛
- فعالية رجال البيع=المبيعات/عدد رجال البيع.

إلى غير ذلك من المؤشرات التي تعبر عن فعالية وظيفة التسويق والعاملين بها.

❖ **الأداء الإنتاجي:** يسعى النظام الإنتاجي إلى تحقيق وتوفير كم ونوع المنتجات المستهدفة في الوقت المناسب وبالتكلفة المناسبة؛

❖ **الأداء التمويلي:** يهدف النشاط التمويلي على مستوى المؤسسة إلى الحصول على الأموال المطلوبة بالقدر المناسب، وفي الوقت المناسب وبأقل التكاليف وتقرير استخدامها بشكل كفء[4]؛

---

[1] حسان بوبعاية، **الأداء الاستراتيجي للمؤسسات الاقتصادية باستخدام أسلوب المراجعة الإستراتيجية دراسة حالة تعاونية الحبوب والخضر الجافة لولاية المسيلة**، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة المسيلة، الجزائر، بدون السنة، ص6.

[2] بيل مرسي خليل، **دليل المدير في التخطيط الاستراتيجي**، دار المعرفة الجامعية، مصر، 1995، ص232.

[3] صونية كيلاني، **مساهمة في تحسين الأداء التسويقي للمؤسسات الاقتصادية بتطبيق الإدارة الإستراتيجية، دراسة حالة: مجمع صيدال لصناعة الأدوية، 2000-2005**، مذكرة ماجستير غير منشورة في علوم التسيير، جامعة بسكرة، الجزائر، 2006-2007، ص68.

[4] الجودي محمد العلي، **تفعيل الأداء المتميز للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة من خلال قيادة فعالة دراسة حالة: مؤسسة طيبة بلاست –الجلفة** – ، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة، الجزائر، 2007-2008، ص87.

❖ **الأداء التمويني:** يتمثل في فعالية وكفاءة وظائف الشراء، النقل والتخزين لتزويد المؤسسة بالمواد الأولية، المعدات والتجهيزات الإنتاجية بالنوعية والكمية المناسبة وفي الوقت المناسب، ومن أهم مؤشراته: معدل تلف المخزون، زمن وصول الطلبية.

❖ **الأداء البشري:** ويقصد به أداء وظيفة الموارد البشرية بالمؤسسة، ويتمثل في كفاءة وفعالية هذه الوظيفة في مدى قدرتها على توفير اليد العاملة لباقي المصالح، من جهة ومن جهة أخرى مدى قدرتها على القيام بنشاطاتها كالتكوين، التوظيف، تقييم أداء العاملين، إلى غير ذلك من النشاطات والجوانب التي تكلفها بها الإدارة العليا[1].

3. حسب معيار الطبيعة: تبعا لهذا المعيار تقسم المؤسسة أهدافها إلى أهداف اقتصادية، أهداف اجتماعية، أهداف تكنولوجية، أهداف سياسية.

يمكن تصنيف الأداء إلى أداء اجتماعي، أداء اقتصادي، أداء تكنولوجي، أداء سياسي.

أ. الأداء الاقتصادي: يعتبر الأداء الاقتصادي المهمة الأساسية التي تسعى المؤسسة الاقتصادية إلى بلوغها ويتمثل في الفوائض الاقتصادية التي تجنيها المؤسسة من وراء تعظيم نواتجها (الإنتاج، الربح، القيمة المضافة، رقم الأعمال، حصة السوق، المردودية....) وتدنيه استخدام مواردها (رأس مال العمل، المواد الأولية، التكنولوجيا.....)؛

ب. الأداء الاجتماعي: في حقيقة الأمر، الأهداف الاجتماعية التي ترسمها المؤسسة أثناء عملية التخطيط كانت قبل ذلك قيودا أو شروطا فرضها عليها أفراد المؤسسة أولا، وأفراد المجتمع الخارجي ثانيا.وتحقيق هذه الأهداف يجب أن يتزامن مع تحقيق الأهداف الأخرى وخاصة منها الاقتصادية كما يقول أحد الباحثين "الاجتماع مشروط بالاقتصاد" وفي بعض الحالات لا يتحقق الأداء الاقتصادي إلا بتحقق الأداء الاجتماعي؛

ت. الأداء التكنولوجي: يكون للمؤسسة أداء تكنولوجيا عندما تكون قد حددت أثناء عملية التخطيط أهدافا تكنولوجية كالسيطرة على مجال تكنولوجي معين، وفي أغلب الأحيان تكون الأهداف التكنولوجية التي ترسمها المؤسسة أهداف إستراتيجية نظرا لأهمية التكنولوجيا؛

ث. الأداء السياسي: يتجسد الأداء السياسي في بلوغ المؤسسة أهدافها السياسية ويمكن للمؤسسة أن تتحصل على مزايا من خلال تحقيق أهدافها السياسية التي تعتبر كوسائل لتحقيق أهدافها الأخرى، والأمثلة في هذا المجال عديدة والمثال التالي يوضح أهمية الأهداف السياسية لبعض المؤسسات: كتمويل الحملات الانتخابية من أجل إيصال أشخاص معنيين إلى الحكم أو مناصب سامية لاستغلالهم فيما بعد لصالح المؤسسة[2].

---

[1] شويخي إسماعيل، **دور الشراكة في تحسين أداء المؤسسات الصناعية، دراسة حالة: مجمع صيدال (2000-2004)** ،مذكرة ماجستير غير منشورة، جامعة بسكرة، الجزائر، 2002-2003، ص79.

[2] عادل عشي، **الأداء المالي للمؤسسة الاقتصادي قياس وتقييم**، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة الجزائر،2002/2001، ص ص 3-2.

خامسا_محددات الأداء:

انطلاقا من اعتبار أن الأداء الوظيفي ممارسة الأنشطة والمهام المختلفة التي تتكون منها الوظيفة، وأن ذلك يعتبر سلوكا فأن لهذا السلوك عناصر مكونة له، وهذا الأخير عرضة للتأثير سلبا وإيجابا ببعض العوامل أو العناصر التي من شأنها في نهاية الأمر أن تؤثر على الأداء، وهذه العوامل عادة ما تسمى بمحددات وتنقسم إلى محددات داخلية وأخرى خارجية.

1. المحددات الداخلية:

أ. **الجهد:** وهو الجهد الناتج من حصول العامل على الدعم والحافز والذي يترجم إلى الطاقات الجسمية والحركية والعقلية التي يبذلها العامل لأداء مهمته؛

ب. **القدرات:** ونعني بها تلك الخصائص والمهارات الشخصية اللازمة لأداء الوظيفة وتسمى أحيانا بالكفاءات أو بالسمات الشخصية، وهي تؤثر بشكل مباشر في الأداء؛

ت. **إدراك الدور:** ويشير إلى الاتجاه الذي يعتقد العامل أنه من الضروري توجيه جهوده في العمل من خلاله[1].

2. المحددات الخارجية:

أ. **متطلبات العمل(الوظيفة):** وتتعلق بكل من الواجبات والمسؤوليات والأدوات والتوقعات المأمولة من العامل بالإضافة إلى الطرق والأساليب والأدوات والمعدات المستخدمة في ممارسة العامل لمهامه؛

ب. **البيئة التنظيمية (الموقف):**وتشير إلى البيئة التنظيمية السائدة في المؤسسة التي تؤدي الوظيفة فيها وتشمل عادة كل من مناخ العمل، الإشراف، توفر الموارد، الأنظمة الإدارية، الهيكل التنظيمي، السلطة، أسلوب القيادة ...الخ[2]؛

ت. **البيئة الخارجية:** تؤثر البيئة الخارجية للتنظيم الذي يعمل به العامل على الأداء كالمنافسة الخارجية، كما تلعب التحديات الاقتصادية إلى التأثير على الأداء كانخفاض الرواتب والحوافز واختلاف الرتب من مؤسسة لأخرى تؤثر سلبا على أداء العاملين في حالة تدنيها وإيجابا في حالة ارتفاعها[3].

المطلب الثاني: ماهية القطاع العام

سأتطرق من خلال هذا المطلب إلى تعريف القطاع العام وأهدافه، ومبررات وجوده، ايجابياته وسلبياته، أهميته.

أولا_تعريف القطاع العام:

لقد ثار جدل في إيجاد تعريف شامل ووافي للقطاع العام، ومن أهم التعاريف المتعارف عليها نذكر[4]:

---

[1] ادم رحمون، **استخدام تكنولوجيا المعلومات ولاتصال وعلاقتها بالأداء إدارة الموارد البشرية في المؤسسة الاقتصادية دراسة ميدانية بمؤسسة سونطراك الاغواط (DML)**، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة عمار ثلجي بالاغواط، الجزائر، 2015-2016، ص70.

[2] حسن راوية، "**إدارة الموارد البشرية** "، دار الجامعة، مصر، **2000**، ص216.

[3] إبراهيم محمد المحاسنة، "**إدارة وتقييم الأداء الوظيفي بين النظرية والتطبيق**"، دار جرير للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2013، ص115.

[4] عارف دليلة، **القطاع العام في سورية من الحماية إلى المنافسة**، من الموقع www.mafhoum.com ، تاريخ التحميل: 28-04-2023.

القطاع العام هو ظاهرة اجتماعية اقتصادية جزئية موضوعية ولدت مع ولادة الدولة وتستمر معها.

يقصد بالقطاع العام وحدات قطاع الأعمال التي تدار من قبل الحكومة، والتي يمكن أن تدار من قبل القطاع الخاص، وتقوم المؤسسات العامة بإنتاج السلع والخدمات وتقديمها إلى الجمهور بالأسعار الإدارية.ويؤدي النشاط الحكومي لإدارة هذه المشروعات أو المؤسسات إلى تعطيل آليات السوق وتسوية المنظومة السعرية، وعادةً يرتبط القطاع العام بالتخطيط المركزي للاقتصاد، ولكنه غير ضروريٍ لوجوده[1].

يشير مصطلح القطاع العام إلى الارتباط بالوظائف العمومية التي تؤديها الدولة كشخصية اعتبارية في خدمة المجتمع كما يكشف عن الانحرافات عندما تقوم السلطة العامة بتسخير هذا لقطاع لتلبية مصالحها وحاجاتها الخاصة، بما يتناقض مع الطبيعة العمومية، ومع ما تتطلبه لوظائف العمومية الخاصة بالدولة.

ويتمثل في مجموعة الوحدات من قطاع الأعمال التي تدار من قبل الحكومة والتي يمكن أن تدار من قبل القطاع الخاص، وتقوم المؤسسات العامة بإنتاج السلع والخدمات وتقديمها إلى الجمهور بالأسعار الإدارية[2].

كما يعرف كذلك على أنه تلك القطاعات التي تخضع للسيطرة الكاملة للدولة، وفي هذا الحالة يتم النظر إلى الدولة بوصفة وحدة اقتصادية تقوم بأنشطة اقتصادية مناظرة لأنشطة القطاع الخاص، غير أن هذه الأنشطة الاقتصادية العامة تشكل جزءا لا يتجزأ من الخطط والبرامج الاقتصادية للدولة[3].

ثانيا_أهداف القطاع العام

يمكن حصر هذه الأهداف فيما يلي[4]:

1. الأهداف السياسية: إن أهداف القطاع العام السياسية هي تحقيق علاقة طيبة ومستمرة بين الحكومة والمحكومين، وهذه العلاقة لن تصل إلى هذه الدرجة إلا إذا عملت الدولة على إرضاء مختلف الفئات داخل المجتمع، وهي في الغالب فئات تختلف في مطالبها، فهناك أصحاب القرار والرأي الذين مسكوا بمناصب في القطاع العام، وهناك هدف إرضاء طبقة العمال وتحقيق مطالبهم من أجور ومرتبات وغيرها من الحقوق، لغرض كسب رضائهم وتأييدهم للدولة، وهناك الطبقات الفقيرة التي تسعى الحكومات عن طريق القطاع العام إلى إيجاد فرص عمل لهم وتقديمهم الدعم والمساعدات والسكن...إلخ، كل ذلك من أجل أن تنال الحكومة رضا هذه الفئات والطبقات الاجتماعية في المجتمع.

وفي المجال الخارجي إيجاد تبادل تجاري مع الدول الشقيقة والصديقة التي ترتبط معها بعلاقات سياسية وثيقة، مما جعل تدخل الحكومة بقطاعها العام في التجارة الخارجية وتوجيهها طبقا للتوجه السياسي استيرادا وتصديرا، ومقاطعة الدول التي لا تنسجم سياستها معها.

---

[1] ضياء مجيد الموسوي، **التخصخصة والتصحيحات الهيكلية: آراء واتجاهات**، ديوان للمطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2005، ص9.

[2] خميس خليل، **مساهمة القطاع العام والقطاع الخاص في التنمية الوطنية في الجزائر**، مجلت الباحث، العدد 09، جامعة ورقلة-الجزائر-، 2011، ص204.

[3] عبده محمد فاضل الربيعي، **الخصخصة وآثارها على التمية بالدول النامية**، مكتبة مدبولي، الطبعة الأولى، مصر، 2004 ،ص 14.

[4] موسى سعداوي، **دور الخوصصة في التمية الاقتصادية –حالة الجزائر–**، مذكرة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامع الجزائر، الجزائر، 2006-2007، ص238

2. الأهداف الاجتماعية: سعت الحكومات المختلفة، ومنها الجزائر، إلى تلبية الاحتياجات العامة للمواطنين. وهذه الأهداف انطلقت من الأوضاع الاجتماعية المتردية صحيا، وتعليميا، وثقافيا، وحماية البلاد من العدوان الخارجي، بإيجاد جيشٍ قوي، والمحافظة على سلامة المواطنين وممتلكاتهم، وغيرها من الخدمات الضرورية، باعتبار أن الحكومات هي الملجأ الأخير، وهي القادرة على إيجاد استقرارٍ اجتماعي وسياسي.

وبالتالي فقد توسعت الحكومة في ذلك بقطاعها العام، لزيادة الإنفاق على كل هذه الجوانب، كهدف لضمان حصول الأفراد على احتياجاتهم الضرورية، وتحسين مستوى معيشتهم، وهذا بدوره شكل عبئا ثقيلا على كاهل الدولة، وبالضبط على ميزانيتها، وساهم إلى حد كبير في تفاقم عجز الميزانية العامة ونموه من عام لآخر، مما أدخل العديد من الدول وتجار السلع السريعة الدوران.

إن التناقضات واضحة بين الحاجة الملحة إلى تكوين رأس مال وبين الخيارات الفردية، وبمقدور سلطة الدولة وحدها تغيير وجهة استثمار المدخرات الوطنية.

3. الأهداف الاقتصادية: إن من أهم الأهداف الاقتصادية للقطاع العام يمكن إيجازها فيما يلي[1]:

أ. ناء اقتصاد وطني قوي؛

ب. تحقيق التنمية الشاملة عند معدلات نموٍ مرتفعة؛

ت. تحقيق فائضٍ اقتصادي يساعد على التراكم الرأسمالي، وزيادة الطاقة الإنتاجية؛

ث. الاستغلال الأمثل للموارد المادية والبشرية، وتعظيم دورها، من أجل زيادة الإنتاجية والناتج المحلي والدخل الوطني.

ثالثا_مبررات وجود القطاع العام:

إن الحاجة إلى قطاعٍ عام في اقتصاد متخلِف هي في وجهة نظرنا أمر بديهي، فلا يمكن تحقيق أهداف مثل: النمو الاقتصادي، تحريك المدخرات الوطنية، توزيع الاستثمارات القطاعية، توفير فرص عمل لتوظيف لقوى العامة المتنامية، والتخطيط لاستعمالها، التنويع الاقتصادي، وتحقيق أهداف عريضة في التنمية لاقتصادية والاجتماعية، والحد من التبعية للنظام الاقتصادي الدولي، كل يمكن تحقيقه من دون أن تلعب الدولة دورا كبيرا في الاقتصاد عبر القطاع العام، وإلا كيف يمكن توجيه المدخرات الوطنية نحو استثمارات منتجة وتكوين رأس مال ؟

كما تعارف فإن مالكي هذه المدخرات يفضلون استثمارها في الأراضي، ومدخرات المضاربة والعقارات السكنية الاجتماعية، أسهل وسيلةٍ للتستر عن انخفاض الكفاءة في المشروعات العامة.

وهناك من يرجع المشكلات التي عرفها القطاع العام إلى تشوه الهياكل السوقية والسياسة الاقتصادية المتبعة.

1. السياسة السعرية: إن تقديم الإعانات السعرية فتح بابا واسعا أمام إقامة نظام سعري إداري بعيدا عن القوى الآلية للسوق وترتب على الأسعار الإدارية ما يلي:

[1] موسى سعداوي، **دور الخوصصة في التنمية الاقتصادية –حالة الجزائر–**، مرجع سابق، ص ص239-240.

أ. زيادة الاستهلاك؛

ب. التراخي في رفع الكفاءة الإنتاجية وفي تخفيض التكاليف، بحجة أن الخسارة ليس مرجعها نقص في كفاءة الأداء، بل التخفيض العمدي للأسعار الراجع إلى اعتبارات اجتماعية؛

ت. اعتبرت الأسعار الإدارية حقوقا مكتسبة للجمهور، وأن التخلِي عنها يواجه مقاومة سياسية عنيفة؛

ث. في ظل الأسعار الإدارية لم تعد الأسعار دالة على الجدوى الحقيقية للمنتجات المختلفة، ويبدو حجم المشكلة في أن هذه الأسعار تتحيز ضد السلع الأساسية، وهو ما يجعل مؤشرات الجدوى تتجه نحو رفع ربحية الأنشطة الأخرى وعلى سبيل المثال، فإن تحديد إيجارات السكن، وبخاصة التبعية منها، يؤدي إلى تعاد المستثمرين من هذا النوع من الإسكان، والتوجه نحو أنشطة أخرى، لما فيها الإسكان الفاخر.

2. سياسة التوظيف والأجور: إن تبعية القطاع العام للدولة أدت إلى تحميله بتعيينات لا تبررها حاجاته، سواء من حيث العدد أو التخفيضات، وهو ما انعكس على الإنتاجية من جهة، وعلى فاتورة الأجور من جهة أخرى.

وعلى ذلك يشتد الهجوم على سياسات التوظيف والأجور في القطاع العام، وفي ظل التوجه نحو الخوصصة سترى الدولة نفسها في موقف لا تحسد عليه، وهو تناقص طلبها على اليد العاملة المتزايدة.

3. السياسة المالية: فقد أدت الأسعار الاجتماعية إلى انخفاض أرباح القطاع العام، وبالتالي الإيرادات العامة. كما أدت النفقات التحويلية إلى زيادة الإنفاق العام، ومن ثم تعرض المدخرات الحكومية إلى التناقص.

وبشكل عام، جرى تبرير الخوصصة أو الاستناد الموجه إلى القطاع العام على أساس قدرة القطاع لخاص على توفير إدارةٍ أكفأ مما يقتصد في استخدام الموارد، وتحسين أداء المؤسسات الذي غاب في القطاع العام، وكذا الرفع من معدلات النمو الاقتصادي الذي عجز عن تحقيقه القطاع العام.

كما أن القطاع العام واجهته مشكلة غياب حوافز تعبئة وتوجيه الادخار نحو المشروعات المربحة ويتهم القطاع العام بانخفاض الربحية وانخفاض الإنتاجية، وتتعرض بعض مؤسساته ومشروعاته إلى الخسارة والسرقة والمحسوبية.

وخلاصة القول أن مؤسسات القطاع العام عرفت وضعية خطيرة والتي يمكن إرجاعها إلى[1]:

أ. بيروقراطية القرار الاقتصادي؛

ب. نقص تحفير العمال والإطارات؛

ت. سياسات الأجور والتوظيف غير المتناسقة؛

ث. لتباعد ما بين سياسة الأسعار وتكاليف الإنتاج؛

ج. غياب تقاليد مؤسساتية تمكن المسيرين من المبادرة؛

ح. غياب ثقافة صناعية داخل المؤسسة؛

[1] موسى سعداوي، **دور الخوصصة في التنمية الاقتصادية –حالة الجزائر–**، مرجع سابق، ص 242.

خ. كبر واتساع حجم المؤسسات العامة، وتداخل المسؤوليات فيها.

وقبل أن ننهي الكلام عن مشكلات القطاع العام ننبه إلى نقطة هامة، وهي أنه بدافع حرصنا على تناول مشكلات القطاع العام في صورة موجزة جعلنا لا نعطي أهمية إلى التمييز بين المشكلات والعوائق التي جهها القطاع العام وبين السلبيات، أو النقد الذي واجهه هذا القطاع، لهذا يمكن القول بأنه لا توجد ليوم دولة رأسمالية ليس لديها قطاع عام، ولا تتدخل الدولة بالتأميم فقط، حيث يفشل القطاع الخاص، وإنما تتدخل ابتداء بدور إيجابي؛ باعتبارها مصدرا للمبادرة لإعادة توزيع الدخل الوطني، واليوم لا توجد دولة رأسمالية لا تأخذ ذا القدر أو ذاك من نظام التخطيط، في محاولة لترشيد عمل آليات السوق.

رابعا_ايجابيات وسلبيات القطاع العام

يمتاز القطاع العام بمجموعة من الإيجابيات والسلبيات التي تلعب دورا هاما في قرار العديد من الجهات بالتوجه نحو الاستثمارات أو الخصخصة، ويمكن توضيح أبرز هذه النقاط من خلال ما يلي[1]:

1. إيجابيات القطاع العام: قد تتردد العديد من الجهات في دعم أو المساهمة في المؤسسات التابعة للقطاع العام بسبب حجم الرقابة والإدارة التي تتم من قبل حكومات الدول، إلا أنها تمتاز بالعديد من الإيجابيات، وفي ما يأتي أهمها:

أ. توفير مقياس اقتصادي ومؤشر على مدى الإنتاج والنمو؛

ب. سهولة ووضوح التخطيط والتنسيق على العمليات والأنشطة التي تقوم بها المؤسسات؛

ت. إعداد مستقل دون تدخل الحكومات في الأنشطة اليومية للمؤسسة؛

ث. حماية المصلحة العامّة لأفراد الشعب من الظواهر المنتشرة، والتي قد تسبب في حدوث مشكلات كبيرة تؤثر على بيئة المجتمع وأمنه؛

ج. اتخاذ القرارات بشكل أسرع ودقيق نوعا ما بصورة أكبر من القطاع الخاص؛

ح. جمع الأموال من خلال مصادر خاصة بالحكومة ودعمها وتمويلها للمؤسسات العامة لضمان استمرارية عملها في الدولة.

تقوم الحكومات بالاستفادة من الحجم الكبير بشكلٍ عام لمؤسسات القطاع العام بهدف تقليل الأسعار وتوفير أفضل جودة ممكنة من المنتجات والخدمات التي تقدمها، ويتم ذلك من خلال زيادة الإنتاجية ومحاولة احتكار ذلك لها لامتلاكها القدرة على السيطرة الكاملة للسوق، هذا ويمكن للحكومات التأثير في مستوى الرفاهيّة العامة من خلال اتخاذ إجراءات لتعزيز ذلك، كما أن المؤسسات العامة يمكنها دعم أنشطتها من خلال التمويل من المصادر الخاصة وعدم ربط ذلك بالمصادر الحكومية فقط لدورها الكبير على كل المجتمع.

[1] https://rouwwad.com, 28-04-2023, 23 :33.

2. سلبيات القطاع العام: يوجد لكل جانب جيد جانب آخر شيء، يؤثر على انعكاس الأعمال التي تقوم بها المؤسسات العامة بصورة غير مناسبة تؤدّي إلى التحكم نوعًا ما في الأداء العام والإنتاجية في نهاية الأمر، ويمكن أن يتم توضيح أبرز سلبيات القطاع العام من خلال ما يأتي[1]:

أ. مواجهة صعوبة في إدارة المؤسسات العامة، وقد يرتبط ذلك بالحجم الكبير للأنشطة والعمليات التي تتم داخلها؛

ب. وجود خطر متعلق بإنتاج منتجات أو تقديم خدمات غير فعالة للمجتمع مما سيؤثر على ميزانية الحكومات بشكل مباشر؛

ت. وجود عبء مالي مرتبط بالحكومة، وقد يتنقل إلى الحكومات الأخرى في حال التغيير في هيكلتها؛

ث. التدخل السياسي، فقد تنشأ حالة من النشاط السياسي المرتبط بأعمال المؤسسات الحكومية أو العامة، والذي قد يؤدي إلى حالات غضب جماهيريّ في مختلف الأحيان إن لم تتوافق المتطلبات الجماهيريّة مع الرؤية السياسية؛

ج. من الممكن أن يتم استخدام السلطة في المؤسسات الحكومية بشكل غير ملائم، بالإضافة إلى إمكانية ظهور الفساد لدى الإداريين الذين يقومون بالتحكم بعمليات المؤسسات وأنشطتها الداخلية؛

ح. من الممكن أن يتم إهمال مصلحة المستهلك؛

خ. اعتبار كلفة الصيانة والتشغيل لأنشطة وآليات المؤسسات العامة مرتفعة نوعا ما مقارنة بالقطاع الخاص.

قد يكون من الصعب إدارة المؤسسات العامة، وذلك بسبب الاجتماعات التي تتضمن لقاء العديد من الجهات المهمة والإدارية، ففي حين أنه من المتوقع أن تكون عملية اتخاذ القرارات سريعة سيتطلب الأمر وقتا أطول للقيام بذلك في حال تم احتياج عدد كبير من الموظفين لحضور هذه الاجتماعات خلال جداول عمل زمنية دقيقة، وقد تتأثر هذه المؤسسات بالعوامل الخارجية، وتقوم بإنتاج بعض المنتجات ذات الجودة الرديئة، في حين أن أسعارها تكون باهظة، وقد يعتمد ذلك على الرغبات والقرارات الحكوميّة التي لا تعكس رغبات الأفراد في بعض الأحيان، وفي حال تعرّضت مؤسسة عامة إلى الخسارة، فإن الحكومات ستقوم بتقديم الإعانات والدعم لها لتغطية هذه الخسائر، وكلما زادت خسائر المؤسسات الحكومية زاد حجم الأموال التي تحتاجها لتغطية الخسارة، والذي قد يتسبب بدوره في إجهاد الموارد الحكومية المالية.

[1] https://rouwwad.com, 28-04-2023, 23 :33.

خامسا_أهمية القطاع العام

يتطلب القطاع العام الاهتمام الدقيق والمراقبة من قبل المسؤولين الحكوميين، حيث يشير القطاع العام إلى جزء هام من اقتصاد الدول أو الاقتصاد الوطني، والذي يعكس صورة الدولة أمام المستثمرين والجهات التي تقوم بتقديم الدعم، وهو مرتبط ارتباطا مباشرا ببرامج الخدمات العامة، وتقوم الحكومات بالسيطرة عليه، ويؤثر القطاع العام بشكلٍ كبير في حياة الأفراد والمجتمع المحيط بهم من خلال المساهمة في نشاط الاقتصاد الذي ينعكس على المستوى المعيشي ومعدلات الدخل للأفراد، لذلك فقد يتم إعطاء الأولوية في فهم ما يشتمل عليه القطاع العام بالإضافة إلى متابعة ما يشرف عليه والتأكد من القرارات التي يتم اتخاذها لإمكانيتها في لعب دور كبير وفعال في تشكيل مخرجات الاقتصاد وتحقيق التنمية الاقتصاديّة والنمو الاقتصادي[1].

المطلب الثالث: تجسيد آليات حديثة للرقابة في ظل القانون العضوي 18-15

التطورات الحاصلة في المنظومة المالية أدى إلى إعادة تشكيل الرقابة المالية ولتحقيق من مدى فعالية هذه الرقابة كان لابد من استحداث آليات جديدة كرقابة الأداء التي تتميز بالتدقيق الذي يتم من خلال مدى استخدام الحكومة لمال العام الذي تحت تصرفها والتحقق من طرق تنفيذها لبرامجها وفق للأهداف المحددة لها وكذلك توسيعها حق الأخطار وإعطاء حق السؤال والاستجواب للبرلمانين.

أولا_تقنيات قياس الأداء في القانون العضوي الجديد

يشكل البرنامج التخصيص الجديد للميزانية لذلك يجب أن تكون مدعومة بإستراتيجية وأهداف ومؤشرات الأداء الكمية والنوعية إن اقتضى الأمر، كما يقتضي أن تظهر كل هاته العناصر في الوثائق التي سيتم وضعها وتصميمها، والأمر يتعلق بحالة المشاريع السنوية للأداء التي يجب إرفاقها بمشروع قانون المالية، كما يجب أن يكون لكل برنامج مشروع سنوي للأداء خاص به بل وأيضا مصحوبا بمؤشرات الأداء، يتم تقييم المشروع السنوي للأداء من خلال النتائج المحققة والمتوصل إليها والتي يجب تقديمها في شكل تقرير يتم إرفاقه بمشروع قانون تسوية الميزانية المتعلق بفترة المالية المحددة، كما سيسمح هذا التقرير بتقديم النتائج المتوصل إليها مقارنة مع ما توقع من أهداف بعنوان نفس السنة المالية[2].

ويتم تقييم الأداء وفقا لثلاثة فئات من الأهداف[3]:

يتم تقديم الإستراتيجية والأهداف لكل برنامج مقترح من طرف الوزراء ومسؤولي البرامج المختصين في المشروع السنوي حيث يتعين على كل مسؤول برنامج تقديم عرض تفصيلي لإستراتيجية البرنامج الذي يسيره مع

[1] https://rouwwad.com, 28-04-2023, 23 :33.

[2] ahmed, S, les principaux éléments de la réforme budgétaire en algérie , p.18.

[3] أمين صابة، كمال بن موسى، **دراسة تحليلة للقانون العضوي الجديد رقم 18-15 واهميته في تحسين أداء القطاع العام في الجزائر**، مرجع سابق، ص276

تخصيص الموارد الأزمة والكفيلة لتنفيذه، وتتمحور الإستراتيجية حول توجهات محددة بوضوح ومرسومة بأهداف قابلة للتحقيق، كما أن هناك ثلاثة أنواع من الأهداف التي تعبر عن أولويات الإستراتيجية لكل برنامج وهي:

1. أهداف الفعالية الاجتماعية والاقتصادية: التي تعبر عن الفوائد المنتظرة للمواطن والمجتمع المدني؛

2. أهداف الكفاءة: وهذا يكون من خلال تقدم تقارير وحسابات للمكلفين بالضريبة على مدى جودة إدارة وتسيير الوسائل المستخدمة.

3. أهداف جودة الخدمة المقدمة للمستخدمين: تكون الخدمة المقدمة والتي تتمثل في المنتج النهائي أوجه النشاط وبذلك يمكن التحقق الرقابة عليها من خلال التعرف على مدى الكفاية في أداء الخدمات فزيادة وحداثة خدمات المؤداة مع إثبات نوعها وثبات التكليف على حالها يعني زيادة الكفاية الإنتاجية للمركز الإدارية[1].

إن عملية التسوية في نفس الوثيقة للبيانات المالية ونفس مقياس الأداء يجب أن تسمح بتحسين فعالية النفقة العمومية، كما أن دقة ووفاء ومصداقية المؤشرات لابد أن تخضع للتدقيق من قبل لجنة وزارية مشتركة والمتكونة من الأعضاء التالية: المفتشين العامين على مستوى الدوائر ومجلس المحاسبة.

الجدول رقم(3-1): يوضح الأمثلة عن أهداف الأداء في بعض القطاعات

نوع الهدف	البرنامج	الهدف	المؤشر
المواطن: تحسين الفعالية الاقتصادية والإجتماعية	التكوين العالي والبحث الجامعي (قطاع التعليم العالي)	تلبية احتياجات التأهيل العالي (المؤهلات العلمية)	معدل الاندماج المهني لخريجي الجامعات بعد مرور 3 سنوات من التكوين الاولي
للمستعملين ضمان جودة الخدمات	أنشطة لصالح الأسر المستضعفة	محاربة إساءة معاملة الأشخاص المستضعفين (قطاع التضامن)	معدل المكالمات التي تمت معالجتها بواسطة الخطوط الهاتفية
للمكلفين تحقيق الفعالية في التسيير	البنية التحتية للنقل والخدمات (قطاع النقل)	تحقيق المشاريع والخدمة المخططة بأفضل تكلفة وعصرنة شبكات النقل بكفاءة	تكلفة كل كيلومتر عند بناء وتشييد الطرق

Source: guide pratique de la lolf: ministère de l'économie et des finances. paris .2012, p13.

[1] حيرش فايزة، طرشي محمد، **مقال في موازنة البرامج والأداء كأسلوب لعصرنة الموازنة العامة للدولة بالجزائر في ظل القانون العضوي 18-15**، مجلة التكامل الاقتصادي، المجلد 08، العدد 03، سبتمبر 2020، ص139.

ولرقابة الأداء عدة مزايا يمكن تلخيصها كما يلي[1]:

1. تهتم بالتخطيط حيث تقوم بتحديد برامج ومشاريع والأجهزة الحكومية لعدد من السنوات المقبلة والنفقات المتعلقة بها؛

2. تهتم موازنة البرامج والأداء بيان البرامج والمشاريع التي ستنفذها الأجهزة الحكومية وتقوم بتحديد الأهداف المرجوة منها؛

3. يساعد التقييم لبرامج الحكومية على تحسين عملية تنفيذها ويعود إلى الحصول على تقارير عن كيفية سير في الأعمال في البرامج والمشاريع تحت التنفيذ وهذا يكشف المشاكل التي تواجه عملية التنفيذ وعن نقاط الضعف؛

4. يتم عن طريقها تحديد البدائل المختلفة لتحقيق الأهداف العامة وهذا من خلال ترشيد عملية اتخاذ القرارات.

ورغم ذلك فإن رقابة الأداء ليست سوى مطلب إضافي وهذا حسب رأي "أشرف عبد الحق" أن استخدم الأمثل للأموال العامة يتطلب منح المسيرين حرية أكبر لتمكنهم من الانتقال إلى رقابة الأداء لأنه يشترط أن يكون هناك ضمان لمستوى من رقابة الامتثال والمطابقة والانتظام وهذا يعني الالتزام بالنتائج وعليه تكون موضوعا للتقييم ويمثل هذا في الواقع مرحلة جديدة من الثورة المجتمع تستوجب متطلبات جديدة وترتبط باتفاق أكبر للمهارات، وفي ظل الظروف الراهنة فإن الالتزام بتحقيق النتائج دون حرية أكبر للمسيرين هذا يعفي المسيرين من حق المسألة عن البرنامج وتكون إلا في تحقيق النتائج التي تتناسب مع حدود حرية التسيير الممنوحة لهم.

ثانيا_توسيع حق الإخطار والسؤال والاستجواب كوسيلة لتفعيل الرقابة

1. توسيع حق الإخطار: حسب المادة 187 من التعديل الدستوري 2016 التي تنص على "يخطر المجلس الدستوري رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول كما يمكن إخطار من (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة".

لا تمتد ممارسة الإخطار المبين في الفقرتين السابقتين إلى إخطار بالدفع بعدم الدستورية المبين في المادة 188 أدناه[2]، ليتضمن دستور 2020 نفس الحكم في المادة 193 واختلاف الجهة المخطرة لتصبح المحكمة الدستورية المستحدثة في دستور 2020 هي الجهة المعنية بذلك مع تغيير أحكام المادة 188 في دستور 2016 إلى المادة 195 في دستور 2020.

وبما أن القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية يتطابق مع النص الدستوري وما أقرته المادة 141 منه وهذا يعزز الرقابة الدستورية للمجال المالي ولميزانياتي مما يضع المشرع في المسائل تحت طائلة الرقابة.

2. حق الاستجواب: تنص المادة 152 من التعديل الدستوري 2016 على أنه يمكن لأعضاء البرلمان ان يوجهه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى عضو من الحكومة ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا خلال اجل أقصاه 30 يوما أما بالنسبة للأسئلة الشفوية يجب أن لا يتعدى اجل 30 يوما، ليصبح ذات الحكم في المدة 158 من

[1] عقال جابر، عمومن خديجة، **مستجدات القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية**، مرجع سابق، ص53.

[2] المادة 187 من القانون الدستوري التعديل 2016.

دستور 2020 حيث يعتبر السؤال من أهم آليات عملية الرقابية فمن خلاله يتم جمع المعلومات والحقائق حول موضوع الرقابة حيث يجوز لنواب طرح السؤال الشفوي أثناء الجلسة وهذا السؤال يكون موجها إلى الوزير المختص واحد لا أكثر وهذه الأسئلة سواء كانت شفوية أو كتابية تعتبر من أهم الأدوات الدستورية والقانونية البرلمانية في مراقبة تنفيذ النفقات العمومية[1]، بحيث تعزز هاته الرقابة دستوريا من خلال الأحكام الواردة في المواد 158 على 162 من دستور 2020.

3. حق الاستجواب في القانون الفرنسي المقارن: أما حق الاستجواب ذو الأصل الفرنسي ظهر مع دستور عام 1791 يعد من الوسائل الدستورية التي يمكن من خلالها التحصيل على معلومات حول النشاط الحكومي وهو الإنذار الموجه من أحد أعضاء السلطة التشريعية للوزير أو الحكومة لشرح عمل من أعمالها أو أسياسة العامة للحكومة، على أن يكون الاستجواب مكتوبا وان يكون مطبقا للدستور والتشريعات والقوانين المنظمى للهيئات البرلمانية.

ثالثا_تسوية الميزانية كآلية للرقابة البعدية: أكد قانون ضبط الميزانية كآلية لرقابة البعدية على تنفيذ الميزانية لسنة المالية المعنية مكانة ودورهم في تحقيق والتأكد من مدى احترام الرخصة البرلمانية من طرف الحكومة، لأنه يشكل ربط محورية بين ما نفذ من نفقات وما يرتقب أن ينفذ مستقبلا، كما تساعد السلطتين التشريعية والتنفيذية على تقديرات النفقات والإيرادات حيث يعتبر أخر مرحلة في دورة تنفيذ قانون المالية، وهذا مانصت عليه المادة 08 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية "القانون المتضمن تسوية الميزانية هو الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية للسنة وقوانين المالية التصحيحية المتعلقة بنفس السنة"

كما اشترط القانون العضوي الجديد في مادة 86 أن يتضمن القانون تسوية الميزانية حساب نتائج السنة كما يلي[2]:

- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الصافي بين ايردات ونفقات الميزانية العامة للدولة؛
- الأرباح والخسائر المسجلة في تنفيذ عمليات الحسابات الخاصة للخزينة؛
- الأرباح والخسائر التي قد تترتب على تسيير عمليات الخزينة، وعليه يعتبر قانون ضبط الميزانية أداة لرقابة متميزة توصف بالرقابة المهنية.

1. الطبيعة القانونية لقانون تسوية الميزانية: الطبعة القانونية لضبط الميزانية نصت عليه المادة 04 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية "يكتسي طابع قانون المالية:

أ. قانون المالية للسنة؛

ب. قوانين المالية التصحيحية؛

[1] عربور فريال، حاج جيلاني صبيحة، **رقابة المجلس الوطني على ميزانية الدولة**، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلالي بونعامة خميس مليانة، الجزائر، 2019-2020، ص ص34-40.

[2] عقال جابر، عمومن خديجة، **مستجدات القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية**، مرجع سابق، ص55.

ت. القانون المتضمن تسوية الميزانية.

مع ذلك يختلف قانون تسوية الميزانية عن قانون المالية كون الأول يتم إعداده عن فترة معينة من الزمن أما الثاني هو تقدير مفصل لنفقات والإيرادات، وبناء عليه يجب تتبع إجراءات قانون المالية للسنة بدا من التحضير والفحص من قبل مجلس المحاسبة إلى التصويت من طرف البرلمان.

2. محدودية الرقابة بواسطة قانون تسوية الميزانية: اثبت واقع الرقابة اللاحقة ضعف أداء المجلس الشعبي الوطني في مراقبة قانون التسوية الميزانية وهذا ناتج عن بعض الممارسات التي تقوم بها الحكومة من خلال الامتناع عن تقديم قانون ضبط التسوية أو تأخير عرضه أو عدم تقديم المعلومات والوثائق المتعلق به وعلى هذا الأساس نصت المادة 87 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية أن يكون مشروع قانون متضمن تسوية الميزانية مرفقا بوثائق معدة من طرف السلطة التنفيذية ووثائق معدة من طرف مجلس المحاسبة.

وزيادة على ذلك فإن القانون المتضمن تسوية الميزانية[1]:

أ. يرفع لكل حساب خاص معنى مبلغ المكشوف المرخص إلى مستوى المكشوف المعاين؛

ب. يضبط أرصدة الحسابات الخاصة غير المنقولة للسنة المالية الموالية؛

ت. يصفي الأرباح والخسائر الحاصلة في كل حساب خاص.

وعليه يعتبر هذا القانون وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية يجب الحرص على تكريسها وتنظيمها ويلزم تطبيقها كما هو الحال في النظام الفرنسي.

رابعا_تكريس المعنى الحقيقي للترخيص المالي لتعزيز الرقابة البرلمانية: يقع عبئ تنفيذ مشروع المالية عمليا على الحكومة بمجرد حصولها على الرخصة البرلمانية لكن الأمر لا يبرر استبعاد البرلمان من مراقبة هذا التنفيذ ومن اجل التأكد من مطابقة مع الترخيص الممنوح من اجله حيث منح القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية سلطات مالية جديدة للبرلمان أثناء تنفيذ العمليات المالية من اخذ الحالات الاستعجالية بعين الاعتبار وتقديم وزير المالية عرض شامل للبرلمان حول عمليات التسوية.

1. أخذ الحالات الاستعجالية بعين الاعتبار: لم ينص القانون 84-17 المتعلق بقانون المالية المعدل والمتمم على آليات فتح الاعتمادات مالية إضافية في الحالات الاستعجلالية القصوى، إلا أن القانون العضوي الجديد جاء من خلال المادة 27 باقتراح حق المعلومات المفتوحة للبرلمانين في مجال مراسيم التسبيق التي تسمح للحكومة بفتح اعتمادات غير منصوص عليها في قانون المالية حيث يتم إبلاغ الجهات المختصة فورا، ودور البرلمان هنا يقتصر في المصادقة اللاحقة على هذه الاعتمادات.

2. تقديم عرض شامل عن عمليات التسوية: ألغى القانون 48-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم اعتمادات بدون موضوع في المادة 22 وطرق تعديل ضمن المادة 32 إلا أن لم يخضعها للمصادقة الاحقة للبرلمان

[1] عقال جابر، عمومن خديجة، **مستجدات القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية**، مرجع سابق، ص56.

في القانون التكميلي وهذا يشكل انتهاك للترخيص الذي قدمه البرلمان للحكومة في المقابل نصت الفقرة الثالثة من المادة 26 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية يقدم الوزير المكلف بالمالية عرضا شاملا عند نهاية كل سنة مالية حول عمليات التسوية أمام الهيئات المختصة للبرلمان ومن خلال هذا الإجراء يعتبر مجرد إبلاغ بالعمليات محل التحويل والنقل وهذا يعتبر إقصاء البرلمان من سلطة التعديل أو الرفض.

خامسا_تعزيز الرقابة الدستورية ورقابة مجلس المحاسبة على المالية العامة: إلى جانب الرقابة السياسية تم تعزيز الرقابة الدستورية ورقابة مجلس المحاسبة كآليات حديثة لرقابة على المالية العامة وهذا من أجل تحقيق الغاية من الرقابة وضمان الراشد في الإنفاق المال العام وتقليل من ظاهرة الفساد.

1. تعزيز الرقابة الدستورية: تعتبر الرقابة الدستورية من أهم الضمانات السياسية لحماية الحقوق والحريات العامة والفردية التي كفلها الدستور وتكريس النظام الديمقراطي وتحقيق الاستقرار، حيث جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 من استقلالية المجلس الدستوري وذلك بمنحه الاستقلال الإداري والمال.

ولتجسيد الاستقلال المالي أصبح من الضروري تبني قانون عضوي يتطابق مع الأحكام الدستور وهذا ما نصت عليه المادة 141 من الدستور ولتجسيد هذه المادة صدر القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، وإن كانت الرقابة الدستورية مقيدة بشرط الإخطار فإنها في مسائل الميزانية والمسائل المالية غير موجودة، ولأهمية هذه المسائل بالنسبة لحياة الأفراد والبرلمانين يتطلب هذا بالضرورة الرأي المسبق للمجلس الدستوري بموجب المادة 165 منه، وعليه فإن الرقابة الدستورية للمجال المالي والميزانياتي ستعزز وتضع المشرع في المسائل المالية تحت طائلة الرقابة ثم تعززها من خلال توسيع الإخطار للأقلية البرلمانية.

2. تعزيز رقابة مجلس المحاسبة: أنشئ مجلس المحاسبة أو ما يطلق عليه بمحكمة مراجعي الحسابات بموجب المادة 190 من دستور 1976 من مهامه الرقابة البعدية على الأموال العمومية، حيث يكلف مجلس المحاسبة على مستوى الإداري بمراقبة حسن استعمال الموارد والأموال والقيم والوسائل المادية، إما على المستوى القضائي يكلف بمعرفة مدى احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية بالنسبة لتقديم حسابات وتصفيات، وكذلك يقوم مجلس المحاسبة خلال المراقبة نوعية التسيير بضبط تقييماته النهائية ويصدر كل التوصيات والاقتراحات بغرض تحسين فعالية ومردود التسيير.

ونظرا لقانون المنظم لعمل مجلس المحاسبة انه لا يحقق ما ترجحه منه الدولة خاصة ما تعلق بتنظيم الميزانية، كما أن سرية التقرير السنوية تعتبر أكبر عائق لدور الرقابة البعدية التي منحت لمجلس المحاسبة إذا سعي القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية إلى تعزيز دوره في سياق الإصلاح الميزانياتي وتبني إطار عمل محاسبي جديد ليساعد البرلمان في أداء دوره الرقابي وهذا يكون عن طريق تصديق حسابات الدولة وتدعيم العلاقة بين مجلس المحاسبة والبرلمان[1].

[1] عقال جابر، عمومن خديجة، **مستجدات القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية**، مرجع سابق، ص ص 57-58.

المبحث الثاني: مدى مساهمة القانون العضوي 18-15 في تجسيد معايير الحاكمة المالية.

لقد هدفت الإجراءات الإصلاحية التي تم التطرق لها في سياق مشروع تحديث أنظمة الميزانية وصولا لتبني القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الصادرة بتاريخ 02 سبتمبر 2018 بعد مرورو حوالي 27 سنة على انطلاقها لإحداث إصلاح عميق للإطار المنظم للمالية العامة التي يشكل القانون أداتها الأساسية.

يتمحور الإصلاح حول اعتماد مقاربة شمولية، متدرجة وتشاركية، تمكن الدولة من التوفر على الرؤية الإستراتيجية الكافية لتحسين فعالية السياسات العمومية، تأخذ بعين الاعتبار التطور التدريجي لإدماج تسيير عمومي جديد، وتشرك كل الفعاليات المهتمة والمعنية بالقانون المالي من برلمان ومجتمع مدني، وقطاع خاص في هذا النهج الجديد الذي يأتي في إطار تفاعل بين ضرورات داخلية والاستجابة لمتطلبات خارجية تتمثل في مواكبة التطورات الحاصلة في مجال تسيير المالية العامة في ظل الاتجاه نحو تبني مفهوم الحاكمة المالية التي تدعمها المؤسسات المالية الدولية وفق منظور نيوليبرالي معولم.

لقد جاء القانون العضوي الجديد ليتدارك نقطتي ضعف القانون السابق المتمثلين في ضعف رقابة فعالية الإنفاق العام ودور البرلمان المحصور في مقاربة كمية للميزانية يعززها غياب الشفافية وهيمنة السلطة المالية، من أجل تحقيق التنمية والدخول في النهج الجيد ومواكبة التطورات الحاصلة في مجال تسيير المالية العامة أصبح من الضروري تبني مفهوم الحاكمة المالية التي تدعمها جميع المنظمات والمؤسسات المالية الدولية من خلال أهم مبادئها وهذا بتفعيل الشفافية وتعزيز المشاركة وإضفاء الصدق من أجل اتخاذ القرارات صائبة ودقيقة سواء من طرف البرلمان أو المجتمع المدني أو القطاع العام أو القطاع الخاص.

المطلب الأول: مدى تجسيد القانون العضوي 18-15 لمبدأ الشفافية

تعد الشفافية عنصرا مهما من معايير الحاكمة المالية، تساهم بفعالية في محاربة الفساد الإداري والمالي، وتؤدي لتعزيز المساءلة، كما تتيح مشاركة باقي الفاعلين مثل: المجتمع المدني والمواطنين عموما في صناعة القرار المالي العام، كل هذا يسهم بشكل مباشر في تحسين تسير المالية العامة وينعكس إيجابيا على تحقيق فعالية أكبر لتسيير النفقات العامة.

عمل المشرع على إدخال عدة تغييرات تهدف لتعزيز شفافية قانون المالية من خلال اعتماد وثائق الميزانية الجديدة، في إطار تصنيف جديد للتقويم والميزانية، وقبول المحاسبة على أساس الاستحقاق بهدف الحصول على شهادة تصديق حسابات الدولة من قبل مجلس المحاسبة.

ستساهم الشفافية في ظل أحكام القانون العضوي الجديد في تحسين قابلية القراءة لحسابات الميزانية وحسابات الدولة، وتبسيط هيكل الميزانية لحد كبير، وتعزيز معلومات البرلمان بما يقوي قوة مبادرته في المادة المالية، ويمنحه وسائل الرقابة على تنفيذ الميزانية وتقييمها.

أولا_تم إثراء الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية أو بمشروع القانون المتضمن الميزانية: بالقانون بشكل كبير في جميع مراحل عملية الميزانية خاصة في مرحلة الاعتماد ومرحلة المساءلة، يعكس هذا الإثراء تطورا طبيعيا للنموذج الجديد للتسيير المتمحور حول النتائج الذي يتبناه المشرع لان ميزانية البرامج والأداء تتطلب تحسينا في نوعية وكمية المعلومات المنتجة، ولكنه أيضا جزء من الاهتمام بالرد على أحد أكثر الانتقادات الموجهة لنظام تسيير المالية العامة من خلال عدة تقييمات تصدر بانتظام تهتم بتتبع مدى شفافية الميزانية منها تقارير برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية ومسح الميزانية المفتوحة.

لكن في المقابل لا يعني توفير المعلومات وإثرائها وإتاحتها للبرلمان أنها ستكون متاحة للجمهور بشكل دوري فلم يشر نص القانون صراحة إلى ذلك مما يعني قصورا واضحا لا يعكس تجسيدا لمفهوم الميزانية التشاركية القائمة على مساهمة فعالة للمجتمع المدني، وعلى الرغم من أن إتاحة كم كبير من المعلومات الذي يأتي في سياق تجسيد متطلبات الأداء والشفافية، يعني بالضرورة القدرة الموجهة إليهم من البرلمانيين خاصة على استغلالها لعدة اعتبارات تتعلق بتقنيتها حيث العجز التقني للبرلمانيين عن فهمها وتوظيفها يجعلها عديمة القيمة الأثر، ويشير "خالد منة" عند تناوله لمسألة حكامة المالية العامة في الجزائر وتحديات الشفافية الى 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 السيكولوجية التي يواجهها نواب البرلمان عند استعراضهم معلومات رقمية في شكل ميزانيات وحسابات[1].

إن التحدي الذي يواجه النظام المالي العمومي هو تقديم المعلومات بلغة يسهل الوصول إليها بغير المتخصصين، وإلا تحولت الشفافية إلى مجرد حيلة بسيطة لمصادرة الغاية منها فالكثير من الشفافية يقتل الشفافية، في هذا السياق نشير للملاحظة التي قدمتها بعثة صندوق النقد الدولي حول المشروع الأولي للقانون العضوي للمالية سنة 2015 في المادة 47: أن الوثائق المرفقة بمشروع فأحيانا 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[2].

ثانيا_استحداث حسابات خاصة للخزينة وتعديل الأحكام المتعلقة بحسابات تخصيص الخاص

فكما هو متعارف فلا يمكن تخصيص أي إيراد لنفقة خاصة واستخدام مجموعة الإيرادات لتغطية كافة النفقات وهذا كقاعدة عامة إلا أن هناك استثناءات أي إمكانية نص قانون المالية على تخصيص إيرادات لتغطية بعض النفقات من بين أهم هذه النفقات نذكر الحسابات الخاصة بالخزينة وذلك حسب المادة 38 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، التي كانت ولازالت تشكل جانب كبير من هاته النفقات في الجزائر

[1] أكحل محمد، **القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية وإصلاح تسيير المالية العمومية** ، ، مرجع سابق، ص ص 490-491.

[2] بعثة صندوق النقد الدولي، ملاحظات واقتراحات حول مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2015، ص34.

بحيث كانت تنص عليهم المادة 48 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية وهي كالتالي: الحسابات التجارية، حسابات تخصيص الخاص، حسابات التنسيقات، حسابات القروض، حسابات التسوية مع الحكومة الأجنبية.

وبما أن القانون العضوي المذكور جاء لتعديل سياسة المالية العامة في الجزائر فقد تضمن التعديلات على هاته الحسابات التي لها مالها من الأهمية في منظومة المالية العامة في الجزائر بحيث أضاف حسابين إلى مجموعة الحسابات السابقة حيث نصت عليهم المادة 42 من ذلك القانون وهي[1]:

- ❖ حسابات المساهمة والالتزام؛
- ❖ حسابات العمليات النقدية.

كما قام القانون المذكور بتعديل إجراءات التي تخص حسابات تخصيص الخاص باعتبارها تمثل الجزء الأكبر من الحسابات الخاصة بالخزينة.

1. حسابات مستحدثة في الحسابات الخاصة في الخزينة (المساهمة والالتزام، عمليات نقدية): بحيث بينت المادة من الحسابات المساهمة والالتزام تخصص لأجل تسجيل الأسهم الصادرة عن المؤسسات العمومية عن هاته المؤسسات العمومية الناتجة عن عمليات توحيد وتحويل مستحقات التي تحوزها الخزينة العمومية عن هاته المؤسسات وأيضا عمليات الاكتتاب والتسديد والتنازل وإعادة شراء السندات التساهمية والالتزامات.

تبين أما حسابات العمليات النقدية فقد لخصتهم المادة 57 وذلك بنصها على أنها حسابات تبين إيرادات والنفقات ذات الطابع النقدي، وأيضا أشارت أن تكتسي تقييمات هاته الإيرادات والنفقات المتعلقة بالحسابات النقدية طابعا بيانيا.

كما منع القانون عمليات المساهمة والالتزام والعمليات النقدية بقيام عنوان لهما في حسابات تخصيص الخاص أو الحسابات التجارية وذلك بالإضافة إلى العمليات المذكورة في القانون 84-17 وهي عمليات القروض والتسبيقات وعمليات الاقتراض[2].

كما استثنى القانون تزويد الحسابات المستحدثة باعتمادات مالية حصرية، وذلك بالإضافة للحساب الذي كان في القانون 84-17 وهو الحساب التجاري[3]، وفيما يخص تنفيذ هذين الحسابين فقد أعفاهما القانون من تطبيق الأحكام المطبقة على الميزانية العامة للدولة بالإضافة على حساب القروض والتسبيقات[4].

2. إدخال تعديلات على الإجراءات المتعلقة بحسابات تخصيص الخاص: تمثل حسابات التخصيص الخاص الجزء الأكبر من الحسابات الخاصة للخزينة (أكثر من 80 % في المتوسط)، حيث يخضع تنفيذها للإطار القانوني الذي وضعه القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، الذي يحدد

[1] عقال جابر، عمومن خديجة، **مستجدات القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية**، مرجع سابق، ص42.

[2] المادة 47 من القانون العضوي 18-15 والمادة 53 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية.

[3] المادة 48 من القانون العضوي 18-15 والمادة 55 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية.

[4] المادة 44 من القانون العضوي 18-15 .

في المادتين 56 و57 نطاق تدخلها والقواعد الخاصة التي تطبق عليها، إلا أن القانون العضوي 18-15 جاء بتعديلات تخص هاته الحسابات إذ بينت المادة 50 أنها حسابات عمليات ممولة اثر حكم في قانون المالية بواسطة موارد خاصة تكون بطبيعتها ذات علاقة مباشرة بالنفقات المعنية، بحيث هناك اختلاف في صياغة فقط بينهما وبين المادة 56 من القانون 84-17 إلا أن الأساس ما جاء في الفقرة 2 حيث حددت أن إكمال الموارد الخاضعة بحسابات تخصيص الخاص تكون في حدود 10 % من موارد محصلة خلال سنة مالية سابقة وذلك بعدما كانت تشير المادة 56 من قانون 84-17 إلى إكمال موارد بحصة مسجلة في ميزانية العامة وضمن حدود مبنية في القانون المالية أي كانت هاته النسبة مفتوحة ويحددها قانون المالية وذلك في ظل قانون 84-17.

خصوصا في ظل تنامي حجم الاعتمادات المتراكمة في هذه الحسابات خلال السنوات الأخيرة بشكل جعل أرصدتها السنوية تتجاوز بكثير إجمالي الاعتمادات المخصصة سنويا في الميزانية العامة للدولة[1].

كما تضمن القانون ربط كل حساب من هاته الحسابات بوزارة، بحيث تكون هاته الحسابات موضوع برنامج لكل حساب وأهدافه مرجوة وأجل تحقيقها وذلك من طرف الأمرين بالصرف المعنين، كما زودت حسابات مذكورة باعتمادات مخصصة حسب برامج فرعية.

كما أنه لا يختلف تنفيذ عمليات حسابات تخصيص الخاص عن تنفيذ عمليات الميزانية العامة فمع افتتاح السنة المالية توضع الاعتمادات المتعلقة بحسابات تخصيص الخاص تحت تصرف الأمرين بالصرف المعنيين[2]، وذلك ما أكدت عليه المادة 44 من القانون العضوي 18-15، مع تطبيق أحكتم هذه المادة ستخضع هاته الحسابات إلى محاسبتين إضافيتين (العامة، التحليلية).

كما أن الرصيد المتبقى في نهاية السنة المالية ينقل تلقائيا إلى السنة الموالية بنفس عنوان الحساب وهنا تظهر الأهمية العلمية لحسابات تخصيص الخاص وتفسر اللجوء المفرط إليها وذلك من خلال نص المادة 51 الفقرة 02، كما قام القانون المذكور أعلاه باستحداث حكم وضع جهاز تنظيمي بين الأمرين بالصرف المعنيين بهاته الحسابات ووزير المالية يسمح ب:

أ. إنشاء مدونة إيرادات ونفقات خاصة بهاته الحسابات، وتحديد كيفيات المتابعة والتقييم هاته الحسابات من خلال تعريف المتدخلين وطريقة العملية المحتملة، أما فيما يخص القيم الزائدة من موارد المحروقات الأعلى من تقديرات قانون المالية فقد مكن القانون العضوي المذكور من فتح حسابات الخزينة الخاصة بإواء هاته القيم والتي تكون محددة بنسبة مئوية في قانون المالية، وذلك ما أورده في المادة 50، كما أن هاته الحسابات تفتح بموجب قانون المالية والمتعلق بموجبة حسب نص المادة 51 في فقراتها 03[3].

---

[1] نادية مغني شكور، **حسابات التخصيص الخاص في النظام الموازتي الجزائري: تشخيص، تحديات وأفاق**، مجلة الدراسات الاقتصادية، جامعة الجزائر3، العدد 01، 2018، ص ص164-165.

[2] امزان فاتح، **نظام حسابات تخصيص الخاص في الحزائر**، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص46.

[3] عقال جابر، عمومن خديجة، **مستجدات القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية**، مرجع سابق، ص44.

ثالثا_أدخل المشرع أحكاما جديدة يتوجب إخضاع عمليات الخزينة لها صراحة خاصة ما يتعلق: توظيف المتوفرات المالية للدولة، المكشوف الذي يجب ان يخضع لرخصة سنوية، عملية إصدار وتسيير القروض، خصم وتحصيل جميع أنواع السندات التي تم إصدارها لصالح الدولة، التي يجب إخضاعها لرخصة سنوية ترد في قانون المالية مراعاة لمبدأ الشفافية في تسيير الموارد والأعباء.

رابعا_لتعزيز شفافية المالية العامة اعتمد المشرع محاسبة بثلاث أبعاد: محاسبة ميزانية تنقسم إلى محاسبة الالتزامات ومحاسبة إيرادات ونفقات الميزانية القائمة على مبدأ محاسبة الصندوق، ومحاسبة عامة لجميع عملياتها قائمة على مبدأ معاينة الحقوق والواجبات، كما تنفذ الدولة محاسبة تحليل التكاليف بهدف تحليل تكاليف مختلف الأنشطة الملتزم بها في إطار البرامج، كما تناول المبادئ المسيرة لاحتساب الإيرادات والنفقات ودور المحاسبين المكلفين بتسيير موارد وأعباء الدولة، مع جوب أن تكون الحسابات منتظمة صادقة وتعكس بإخلاص الوضعية المالية للدولة وممتلكاتها، وعليه يسهم هذا الإطار المحاسبي في تجسيد شفافية الحسابات والمرور من المحاسبة الجامدة إلى المحاسبة الفعالة.

لا تزال الحكومة ممثلة في وزارة تتمتع بوضع احتكاري للمعلومات المتعلقة بالميزانية حولها إياه تفوقها بالبرلمان الذي يبقى عاجزا عن تعبئة خبرة مضادة للخبرة الحكومية في المجال المالي الذي يجعل المعلومات التي تتاح له تفقد قيمتها، وتجعل من الشفافية وعدمها سواء بناء على منطق النتائج الذي يعتمده المشرع في هذا القانون العضوي.

موضوع شفافية تدبير المالية العامة كما يذهب إليه Michel bouvier يتجاوز الرغبة في جعل المالية أكثر شفافية ومتاحة لمشاركة الفاعلين في المجال، فهي لا تشكل جزءا من مشروع سياسي فحسب، بل هي أيضا أخلاقيات سياسية، وهي بالتالي تتجاوز مسألة استجابة معيارية لبعض المقتضيات القانونية الواردة في بعض العهود والمواثيق الدولية، أو حتى الحرص على احترام مقتضيات القانون الأروبي أو مدونى الممارسات الجيدة للإحصائيات الأروبية، وإنما هي تؤشر لوجود أزمة داخل المجتمع، لأنها تعكس مطلبا أخلاقيا وسياسيا وعلميا ثم اجتماعيا تعني البحث عن نموذج أصيل في تسيير المالية يعكس خصوصيات فهم الفاعلين العموميين لحيثيات السياق الدولي المتسم بالعولمة، والقدرة على مواءمة النظام القانوني والمالي مع التحديات المطروحة.

وعليه يجب أن يأتي تبني المشرع الجزائري لمبدأ شفافية المالية العامة في القانون 18-15 في هذا الإطار الذي يكرس قواعد الشفافية في الأداء المالي العمومي، وتخليق الحياة العامة وإقرار الاحتكام إلى الضوابط القانونية في تسيير المالية العامة للدولة، كشرط أساسي من اجل ديمقرطة الحياة المالية وإرساء الحق في محاربة الإفلات من العقاب، كرهان لمأسسة دولة الحق والقانون، لان مفهوم الشفافية المالية كما تبسطه أدبيات المنظمات المالية الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، يدفعها للغوص في كونه دلالاته القانونية وعمق إشاراته السياسية التي تتجاوز التقنيات إلى ثقافة تسييرية تأتي من نموذج الشركة والمقاولة وفق منظور نيوليبرالي، سيكون على[1]

[1] أكحل محمد، **القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية وإصلاح تسيير المالية العمومية**، مرجع سابق، ص ص492-493.

المسيرين العموميين رهان تجسيد مبدأ الشفافية عبر تسييرهم للبرامج التي ترطب الحريط بالمسؤولية، يعني هذا بلورة نموذج جديد للتسيير العمومي في السياق الجزائري يساير تطورات الحياة الاقتصادية والمالية الدولية.

شفافية المالية العامة أمر حيوي لتعزيز ثقة المواطنين بحكوماتهم وتحقيق التسيير الفعال لمواردهم العامة، بينما العكس من ذلك يعني عدم الاستقرار وسوء تخصيص الموارد وانتشار الفساد وعدم المساواة وغياب المساءلة، تشكل الشفافية مبدأ مهما في تحقيق رشاد الإنفاق العام لكنها ترتبط بتحقيق مشاركة فعالة في صناعة واتخاذ القرار المالي ورقابته ثم تقييمه من باقي الفاعلين في المجال المالي[1].

المطلب الثاني: مدى تحقيق مبدأ المشاركة في القانون العضوي 18-15

يقوم مفهوم الحاكمة على تصور تشاركي لصناعة القرار، وترتكز الحاكمة المالية على تبني مقاربة تشاركية لصناعة القرار المالي، تمثل المشاركة الفعالة من جانب كافة فئات المجتمع ضمانه لتحقيق المساءلة، وهو ما يجعلها تسيير نفقاتها العامة على النحو الأفضل بما يحقق أهداف السياسة المالية العامة، لا يعكس هذا القانون العضوي بداية هذا المبدأ فلقد جاء نتيجة لمشروع معد من قبل الحكومة ممثلة في وزارة المالية وهو ما يكرس هيمنة السلطة التنفيذية على المبادرة في التشريع عموما والاختصاص المالي خصوصا، ولم يأتي نتيجة لاقتراح من البرلمان عكس القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001 الذي جاء نتيجة مبادرة برلمانية[2].

1. غياب المقاربة التشاركية في إعداد مشروع القانون العضوي للمالية: يعتبر استناد القرار المالي العمومي إلى قاعدة تشاركية يساهم فيها مختلف الفاعلين مكسبا يعزز شرعيته السياسية والمجتمعية والتزاما بتنفيذه وغيابها يؤثر على شرعيته ويزيد من فقدان الثقة بالدولة في حد ذاتها، تشير المشاركة في عملية الميزانية بان للمواطنين مسؤولية سياسية يترتب عليها حق تقرير مصيرهم السياسي من خلال تحديد أولويات قرار تخصيص الميزانية، وتحديد أولويات سياسة الإنفاق العام التي تؤثر على حياتهم وظروف معيشتهم، وبسبب أهمية ومركزية عملية تسيير المالية العامة التي يعد القانون العضوي 18-15 إطارها القانوني في الجانب المالي، فإن صدوره دون وجود مشاركة حقيقة لباقي الفاعلين خاصة المجتمع المدني والبرلماني والأقلية المعارضة فيه خصوصا سيؤثر على نجاحه ومدى الاستجابة له لكنوه يتجاوز الإطار المالي إلى تشكيل خيارات المجتمع والأجيال القادمة، مبدأ المشاركة في عملية الميزانية يلعب دورا أساسية في صياغة مضمون الحكامة المالية.

حاول المشرع من خلال القانون العضوي الجديد 18-15 تبني مقاربة تشاركية خاصة فيما يتعلق بالإشراك الفعال لفعاليات المؤسسة التشريعية في المجال المالي من خلال إثراء المعطيات المقدمة للبرلمان لتحسين دودة النقاش حول قانون المالية، وتكون الحكومة ملزمة بإرفاق مشروع قانون المالية للسنة بعد تقارير مع وجوب مراعاة الدقة

[1] أكحل محمد، **القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية وإصلاح تسيير المالية العمومية**، مرجع سابق، ص493

[2] Michel Bouvier, **André Barilari**, La nouvelle gouvemance financiére de l'état, op.cit, p10.

والإخلاص والصدق في إعدادها لتمكين البرلمان من المشاركة في اتخاذ القرار المالي، واعتماد مشروع قانون المالية بناء على معطيات صحيحة[1].

2. التشاور في إطار إعداد مشروع قانون المالية للسنة:

لإصلاح التسيير المالية العامة تخضع عملية تحضير مشروع قانون المالية لتغيرات مهمة في مراحلها وتعرف مقترحات الميزانية التي هي محل حوار بين الفاعلين المعنيين وصولا لعملية التحكيم المسبق والتحكيم المسبق الذي يمكن أن يوجه عملية صنع القرار لتقديم الإنفاق بطريقة متكاملة وهذا يتطلب التشاور في مرحلة التخطيط في وقت مبكر ويمنح المسيرين وقتا كافيا لتفاوض ظروف ميزانيتهم كما سيتيح إمكانيات المناقشات أفضل.

حيث جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية من اجل تأسيس مرحلة لتشاور تسمح بمشاركة الحكومة للبرلمان عبر تقرير يتضمن تطور الوضعية الاقتصادية الوطنية وتوجيه المالية العامة وهذا يعتبر ضمان ايجابي للمشاركة في مرحلة في مرحلة التحضير التي تحتكرها السلطة التنفيذية حيث يساهم انفتاحها في تعزيز دور البرلمان في المجال المالي والذي يمكن أن يتبع بمناقشة بالبرلمان دون تصويت وهذا حسب ما نصت عليه المادة 72 من القانون العضوي 18-15[2].

على الرغم أن وزير المالية لا يقوم بمفرده بتحضير مشروع قانون المالية بل يشارك في ذلك بقية الوزراء بصفة بصفة فردية أو جماعية فمن الناحية الفردية يقوم كل وزير بوضع التقديرات المالية التي تخص الوزارة التي يشرف عليها ومشاركة الحكومة ككل تتمثل في تحضير مشروع قانون المالية بصفة جماعية[3].

وهذا ما نصت عليه المادة 94 من القانون 15-10 المتضمن التعديل الدستوري "يقدم الوزير الأول ومخطط عمل الحكومة إلى مجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة"[4]، ليصبح نفس الحكم في المادة 106 من دستور 2020.

إلا انه القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري والقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم وذات الأمر مع دستور 2020 الذي لم يضعوا قيود قانونية تقرض على الحكومة الالتزام بالآجال المحددة وهذا يتعارض مع الجدية التي يتوجب أن تتوفر في الجهاز التشريعي لأن الأمر يتعلق بقانون يتدخل في مختلف جوانب أنشطة الدولة، إلا أن القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية حدد الآجال لإيداع مشاريع قانون المالية في المادة 71 منه بنصها "يودع مشروع قانون المالية للسنة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في تاريخ 7 أكتوبر، كأقصى حد من السنة المالية المعنية ويضم مواد تتناول في صيغة صريحة، الأحكام القانونية الجديدة أو المعدلة"[5].

---

[1] أكحل محمد، **القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية وإصلاح تسيير المالية العمومية**، مرجع سبق ذكره، ص 494.

[2] عقال جابر، عمومن خديجة، **مستجدات القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية**، مرجع سابق، ص46.

[3] نور الدين رداد، **قانون المالي بين السلتين التشريعية والتنفيذي في الجزائر**، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 16، جوان 2017، ص208.

[4] المادة 94 من الدستور 16-01 المتضمن التعديل الدستوري المؤرخ في 06 مارس 2016.

[5] المادة 71 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

3. الاحتفاظ بالقيد على مبادرة النواب في النواب في المجال المالي والميزانياتي:

احتفظ بالقيد المشرع بالقيد المتعلق برفض مبادرة نواب البرلمان لاقتراح تعديل على مشروع قانون المالية ليكرس عدم قبول اقتراحات القوانين والتعديلات التي تؤدي لتقليص الإيرادات أو زيادة النفقات، وجاء القانون العضوي 18-15 منسجما مع هذا التوجه واشترط موافقة الوزير الأول ورأي الوزير المكلف المالية على كل مشروع من شأنه أن يكون له أثر مباشر أو غير مباشر على ميزانية الدولة أو يمكن أن يحدث خطرا ميزانياتيا، الآمر الذي يحد من إمكانية مشاركة البرلمان في التعديل في المال المالي التي أتاحها للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة وفق شروط شكلية وموضوعية محددة، غير أن اعتماد التسيير المتمحور حول النتائج وميزانية البرامج سيمنح البرلمان فرصة مهمة لتعزيز قدرته على تقييم وتقدير الإنفاق العام بفعل التركيز على الاهداف وثمن التكلفة، ومقارنة الوسائل بالأهداف المحددة، وتقرير المردودية، وبالتالي يمكنه بناء على المعطيات الجديدة والمعلومات التي إثراؤها بشكل مهم تقديم اقتراحات تراعي الشروط المطلوبة من الناحية التشكيلية والموضوعية لاقتراح تعديل على مشروع قانون المالية.

يقتضي اعتبار الديمقراطية التشاركية أحد المبادئ التي يستند إليها الدستور الجزائري أن يكون لممثلي الشعب إمكانية حقيقية للمشاركة في تحضير قانون المالية، وعدم الاقتصار على دور ثانوي في مرحلة المناقشة وتقييد التعديلات بشرط التوازنات التي تحتاج كفاءة تقنية يفتقدها الكثير من البرلمانيين، رغم كون الحكومة ووزارة المالية تحديدا صاحبه الاختصاص الدستوري والعضوي وكذا الفعلي من الناحية التقنية إلا أهداف القانون العضوي 18-15 ترمي لإحداث توازن بين السلطات كان يجب أن يراعي ذلك في مرحلة الإعداد بتوسيع دائرة المشاركة إلى جهات وزانة في المجال المالي مثل: المجلس الاقتصادي والاجتماعي، مجلس المحاسبة، المعرضة البرلمانية، المجتمع المدني.

في هذا الإطار تشكل الميزانية التشاركية تجسيدا لمفهوم الديمقراطية التشاركية في شقها المالي، والتي يتناول المشرع من خلال القانون العضوي 18-15 كيفية تعزيزها خاضعة في ظل غياب قانون ينظم شروط وكيفيات ممارسة المجتمع المدني لحقه الدستوري في الوصول للمعلومات المتعلقة بالمالية العامة، علاوة على مساهمته في تقديم اقتراحات في مجال التشريع المالي، بالنظر لدوره كفاعل مهم في مجال الحكامة المالية، وصناعة السياسات العامة عموما والمالية خصوصا من خلال المساهمة في ترشيد الإنفاق العام وتجسيد الحكامة المالية العامة عن طريق المشاركة في إعداد الميزانية العامة وتنفيذها والرقابة عليه[1].

[1] أكحل محمد، **القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية وإصلاح تسيير المالية العمومية**، مرجع سابق، ص496.

يسهم المجتمع بدور متنام في المجال الميزانياتي يساعد الحكومة على التخصيص الأمثل للموارد العامة وتعكس تجربة الميزانية التشاركية لمدينة بورتو أليغري بالبرازيل المساهمة الفعالة للمجتمع المدني في تحديد أولويات الإنفاق ومجالاته[1].

مساهمة المجتمع المدني في اتخاذ القرار المالي العمومي في الجزائر لا تزال بعيدة عن المستوى المطلوب سواء استناد على المعايير الدولية مثل: مسح الميزانية المفتوحة أو حتى مقارنة بمثليتها في دول المغرب العربي مثل تونس أو المغرب[2].

المطلب الثالث: مدى تحيق مبدأ الصدق في القانون العضوي 18-15 ورهان تجسيد الآليات الحديثة للرقابة

سأتطرق من خلال هذا المطلب إلى مدى تحيق مبدأ الصدق ورهان تجسيد الآليات الحديثة للرقابة في القانون العضوي 18-15، ورهان تجسيد الآليات الحديثة للرقابة

أولا_ مدى تحيق مبدأ الصدق في القانون العضوي 18-15

إلى جانب مبادئ الشفافية والمشاركة لتجسيد الحاكمة في المنظومة المالية كان لابد من الصدق في معطيات والأرقام المرتبطة بالمالية العامة كمبدأ أساسي لإضفاء أكثر مصداقية على المعلومات التي تعتبر اللبنة الأولى في اتخاذ القرارات المتعلقة بالجانب المالي حيث تمت ترقية هذا المبدأ إلى مرتبة المبادئ العضوي بحيث تفعيله يعني صدق الاختصاص الميزانياتي.

1. البوادر الأولى لمبدأ الصدق الميزانياتي:

بالرجوع للقانون المقارن نجد المشرع الفرنسي قد كان سابقا للإشارة للمبدأ في قانونه التنظيمي للمالية وهذه الإشارة جاءت بمناسبة مراقبته لتنفيذ قوانين المالية السنوية وهو الأمر الذي لم يجد نفس الصدى عند المجلس الدستوري الفرنسي إلا أنه سنة 1993 وتحت وقع المطالب البرلمانية والمعارضة جعل القضاء الدستوري يعترف بهذا المبدأ حيث أصبح يعتمد به للطعن في قانون المالية السنوي وصارت وسيلة لتقييم قوانين المالية السنوية وتبني القضاء الدستوري المغربي مبدأ الصدق على شاكلة نظيره الفرنسي دون الإشارة أليه بصراحة ولكن بمناسبة البحث في دستورية قانون المالية 2014 في قرار له بشأن مخالفة المادة 36 من هذا القانون بحث المجلس الدستوري في صدق الإعتمادات الحقيقية لتغطية النفقات المتعلقة بالمداخيل التي تعتبر نفقات عمومية[3].

على غرار الدستور الفرنسي والمغربي تبنى المشرع الجزائري كذلك مبدأ الصدق الميزانياتي في القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

---

[1] محبوب مراد، **باري عبد الطيف، دور المجتمع المدني في تحسين أداء الميزانية العامة مع الإشارة إلى حالة الجزائر**، مجلة أفاق علوم الغدارة والاقتصاد، العدد02، الجزائر، 2017، ص44.

[2] أكحل محمد، **القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية وإصلاح تسيير المالية العمومية**، مرجع سابق، ص497.

[3] محمد تلوكي، خليهن أهل العبيد، يحي عفن، **المبادئ الجديدة لتدبير المالية بالمغرب**، ماستر الدراسات الإدارية والمالية، جامع محمد الخامس بالرباط، المغرب، 2016-2017، ص21.

2. تحقيق مبدأ الصدق الميزانياتي:

يعد صدق المعلومات المالية من أهم شروط التدبير المالي الحديث إذ يجب أن تتمتع الميزانية العامة بالمصداقية كبرى بحيث ان التقديرات المنصوص عليها بالميزانية تعتبر عن حقيقة الموارد والنفقات ومن خلالها تظهر قوة السياسات الاقتصادية لدولة[1].

وأقراه المشرع الجزائري في القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية في المادة 70 منه على أن يكون تقديم المواد والأعباء بصفة صريحة من خلال المعلومات المقدمة وهذا من أجل إضفاء مصداقية أكثر كما نصت عليه المادة 65 من نفس القانون على أن تكون حسابات الدولة منتظمة وصادقة وتناولته المادة 68 أيضا من نفس القانون من خلال التطرق للوجبات المحاسبين العموميين المكلفين بمسك حسابات الدولة وعلى الرغم من ذكر هذا المبدأ العديد من المرات لكنه في الواقع يؤطر كل مضامنه لان الصدق يفترض أن يؤطر المالية العامة فلا استمرار ولا شرعية المال العام بدون صدق فهو يعد من مقومات الحكامة المالية العامة وهذا الذي دفع به إلى الترقية إلى مرتبة قانونية بفضل القضاء الدستوري الفرنسي الذي سبق التنصيص عليه في الدستور وكرس على مستوى القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 في مادته 27.

3. الصدق والاختصاص الميزانياتي:

جاء في نصوص القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 18-15 تحديد النطاق أو الإختصاص الميزانياتي وهذا من خلال وضع إطار أفضل للقوانين المالية بتوسيع مجال الاختصاص[2].

وهذا من خلال تضمن جوانب جديدة لتسيير المالية العامة بالإضافة على الترخيص لموارد وميزانية الدولة وأعبائها وهذا ما ذكرته المادة 14 منه "تقدر موارد ميزانية الدولة وأعباؤها وتبين في الميزانية على شكل إيرادات ونفقات، وتحدد هذه الموارد والأعباء ويرخص بها سنويا بموجب قانون المالية ....."[3].

وكذا الترخيص بتحصيل الضرائب وتقييم منتجاتها المادة 16 من نفس القانون[4].

وكذا بالنسبة لخصم وقبض السندات مهما كانت طبيعتها لصالح الدولة المادة 59 من نفس القانون[5].

في حين حظر هذا القانون الاستخدام المفرط للأحكام غير مالية فهذا ما نصت عليه المادة 09 منه "لا يمكن إدراج أي حكم ضمن قوانين المالية ما لم يتعلق الأمر بموضوع هذا القوانين" وهي الممارسات التي عرفت

[1] صباح ياسين، **تحديات التدبير المالي على ضوء مستجدات القانون التنظيمي الجديد للمالية رقم 130/13**، مجلة المنار للدراسات القانونية والادارية، 16-04-20202، ص35.

[2] عقال جابر، عمومن خديجة، **مستجدات القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية**، مرجع سابق،ص50.

[3] المادة 14 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

[4] المادة16 القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

[5] المادة 59 القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

انتشار واسعا في ظل القانون 84-17 خاصة ما ذكرته المادة 67 منه يعتبر مساسا بالاستقرار القانوني وبالتالي هذا يؤثر على التسيير للمالية العامة[1].

ثانيا_القانون العضوي 18-15 ورهان تجسيد الآليات الحديثة للرقابة

تشير التجارب الدولية إلى أن إدخال التسيير المتمحور حول النتائج واعتماد ميزانية البرامج والأداء 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.

1. رقابة الأداء: جاء القانون 18-15 ليؤسس للتسيير العمومي الجديد الذي يتمحور حول النتائج وهو يعني إعطاء حرية لمسيرين العموميين (المسير المسؤول) ولكن يلزم بتقديم حساب عبر تقرير يعرض فيه النتائج المتحصل عليها مقارنة بالوسائل المكرسة[2]، ونتج عن تبني هذا النهج تحول جوهري لمفهوم الرقابة نحو رقابة الأداء تتميز بالتدقيق الذي يتم بالتأكد والتحقق من استخدام الحكومة للأموال التي تحت تصرفها ومن تنفيذها لبرامجها وفقا للأهداف المحددة فيها، وفق مؤشرات الأداء المختلفة التي يتم تحديدها في كل برنامج، فهي رقابة تقوم على ربط الإنفاق العام بتحقيق النتائج التي سيكون تقييمها من خلال تقرير وزاري للمردودية يوضح الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة ومدة بلوغ الأهداف المتوقعة والتي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق المعاينة[3]، تعنى 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 بدلا من معيار الانتظام يعتمد بشكل أساسي على تنظيم السلطات الدستورية ودرجة اللامركزية ودرجة الفصل بين السلطتين السلطة التنفيذية والبرلمان، هذا الأخير الذي جاء القانون ليعزز دوره في رقابة المالية العامة من خلال النص على تزويده بالمعلومات عبر عدد التقارير المرفقة بقانون المتضمن تسوية الميزانية.

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 ولانتظام، التي يجب أيضا أن تعني الالتزام بالنتائج وتكون موضوعا للتقييم، يمثل هذا في الواقع مرحلة جديدة من تطور المجتمع تستوجب متطلبات جديدة ، لكن الممارسة الجزائرية لا تسير في هذا الاتجاه بل على العكس من ذلك فقد تعززت

[1] المادة 09 القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

[2] حسب نص المادة 02 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

[3] حسب نص المادة 87 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

الرقابة السابقة بشكل واضح في السنوات الأخيرة لصالح تمديد الرقابة السابقة، وفي ظل الظروف الراهنة فإن الالتزام بتحقيق النتائج دون حرية أكبر للمسيرين لا يمكن معها مساءلة المسيرين المسؤولين عن البرامج إلا عن تحقيق نتائج التي تتناسب مع حدود حرية التسيير الممنوحة لهم، وعليه فإن رقابة الأداء ليست سوى مطلب إضافي ناشئ عن مخاوف جديدة في سياق البحث عن فعالية الفعل العمومي.

2. توسيع حق الإخطار وتعزيز الدور الرقابي للبرلمان: سمح صدور القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية بتجتوز إشكالية الملائة والتطابق مع النص الدستوري والمادة 141 منه، ويفرض طابع القانون العضوي نفسه على المستوى القانوني لذلك سيكون من الناحية القانونية ذا قيمة من تلك التي تتمتع بها قوانين المالية نفسها، ستعزز الرقابة الدستورية للمجال المالي والميزانياتي وتضع المشرع في المسائل المالية تحت طائلة رقابة تم توسيع الإخطار فيها لفائدة الأقلية البرلمانية والمتعلقة بالميزانية.

3. إصلاح الإطار المحاسبي: يشكل عاملا مهما في تحقيق رقابة فعالة للإنفاق العام والوصول لتجسيد الحكامة المالية وربط المسؤولية بالمحاسبة، حرص المشرع في القانون 18-15 على تطوير أنظمة الرقابة الإدارية الجديدة من خلال الاستفادة من التقدم التقني (الرقمنة) والاستعانة بأنظمة الإعلام الآلي والبرمجيات التي تم الشروع فيها ضمن إطار مشروع تحديث أنظمة الميزانية منذ 2001 لتحقيق مرونى التسيير الممنوحة للحكومة ومسيري البرامج التي يجب أن تؤدي لتعزيز الرقابة البعدية من خلال تقارير الأداء، وتصديق للحسابات ونهج جديد للصدق والصراحة في تسيير المالية العامة، سيغير الإطار المحاسبي الجديد القائم على ثلاث أبعاد الشفافية وتصديق الحسابات، بحث سيستخدم في إطار التسيير المتمحور حول النتائج آليات ومفاهيم لتعزيز المناجمنت من خلال الأداء، ليلزم المسيرون بتحقيق النتائج في ظل رقابة سابقة مخففة يصبح معها اللجوء لتعزيز الرقابة البعدية على الحسابات أمر ضروريا، كما أن تنصيص المشرع على ضرورة أن تقوم الدولة بمسك محاسبة عامة مهما يتيح للبرلمان إمكانية الحصول على المعلومات التي ستعكس بشكل إيجابي على مهامه في مجال الرقابة والتقييم.

4. نحو رقابة شاملة وتقييم للسياسات العامة: في سياق تجسيد الانتقال لمقاربة تقوم على التسيير المتمحور على النتائج سيكون على مجلس المحاسبة أيضا الانتقال من رقابة حصرية للانتظام إلى تقييم فعالية وكفاءة الفعل العمومي، وسيكون عليه القيام بتحليل للأداء حسب المهمة وحسب البرنامج الوحدة الرئيسية لتخصيص الاعتمادات المالية، كما سيقوم بتدعيم البرلمان ومساعدة على بسط رقابته لتنفيذ قانون المالية، ويمتد إلى تقديم الاستشارة والمساهمة في تقييم المجالات المرتبطة بالمالية العامة، الأمر الذي يساهم في تحقيق دور رقابي فعال للبرلمان في مجال المالية العامة، ويسهم في تحقيق رقابة فعالة للإنفاق العام[1].

بخصوص الرقابة البرلمانية فإنه من الناحية النظرية يتمتع البرلمان بسلطة للرقابة على المالية العامة أوسع من سلطة لاتخاذ القرار المالي، ونميز بين نوعين من آلية الرقابة، فهناك آليات يترتب عنها تحريك المسؤولية الحكومية

[1] أكحل محمد، **القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية وإصلاح تسيير المالية العمومية**، مرجع سابق، ص ص 498-499.

(بيان السياسة العامة والإجراءات الرقابية المرتبطة به)، أي الوسائل الدستورية التي قد تؤدي في حالة نجاحها لإسقاط الحكومة، وهناك آليات أخرى تترتب عنها أثار متفاوتي على الحكومة دون الوصول إلى إسقاطها (الاستجواب، الأسئلة الشفوية والكتابية، ولجان التحقيق)، وقد سمح التعديل الدستوري ل 06 مارس 2016 باستحداث آلية جديدة تمكن في تشكيل بعثات استعلام تدخل ضمنها مسائل الميزانية، التي يمكن أن تكون بعثات استعلام فعالة بشكل خاص في مسائل الرقابة البرلمانية[1].

يهدف القانون العضوي 18-15 لتقوية دور البرلمان الرقابي والتقيمي للسياسات العامة من خلال إغنائه بالمعطيات والوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية وتمكنه من المعلومات بالإضافة إلى تعديل الجدول الزمني لتحضير ودراسة والمصادقة على مشاريع قوانين المالية والقانون المتضمن تسوية الميزانية بهدف تعزيز دوره الرقابي ولانتقال إلى مرحلة تقييم السياسات العمة من خلال الاستعانة بالهيئات الاستشارية مثل: مجلس المحاسبة، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

يبقى رهان الانتقال الفعلي من برلمان يكتفي بممارسات آليات الرقابة الكلاسيكية المحدودة في تأثيرها إزاء السياسات العامة بالنظر لهيمنة الحكومة كفاعل رئيسي في المجال المالي إلى برلمان مبتكر ومقيم "ذا أهمية بالغة داخل النظرية الدستورية ذاتها في أفق تجاوز المشاكل البنيوية لخيار العقلة البرلمانية واختلالات الوظيفة للبرلمانية في أن واحد، بالإضافة لحل مشكل العجز المزدوج للبرلمان على مستوى ووسائل الحصول على المعلومات، وعلى مستوى قدرة التأثير على المشاريع والبرامج الحكومية"[2].

الواقع أن تفعيل الدور الرقابي والتقييمي للبرلمان تسهم في تجسيده الآليات القانونية لكنها لا يمكن أن تحققه عمليا من خلال ميزة نص قانوني حتى ولو كان ذا مرتبة عوضة، وترشيد الأداء المالي وتحقيق الرشادة في تسيير الإنفاق العام يرتبط بترشيد أداء البرلمان في المجال الرقابي والتقييمي، وواقع الحال في الجزائر أن دور البرلمان يؤكد وجود حالة من التبعية للسلطة التنفيذية يغذيها غلو المنطق الزبائني في إدارة الحكم، وشيوع ثقافة السلبية التي لا تدفع إلى المساهمة في الحياة العامة، يصنف البرلمان في هذا الإطار من البرلمانات الضعيفة وذات الدور الهامشي التي تحتاج توفير جملة من المعايير الداخلية والخارجية تتعلق بشرعيته وفعاليته حتى تبلغ مستوى البرلمان المقيم والفعال في مجال رقابة المال العام[3].

[1] حسب نص المادة 134 من التعديل الدستوري 06 مارس 2016.

[2] نذير المومني، **دور البرلمان في إعداد مراقبة وتقييم السياسات العمومية (حالة المغرب)**، ورقة مقدمة لمشروع تعزيز حكم القانون والنزاهة في الدول العربية، للمركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، لبنان، 2007، ص24.

[3] أكحل محمد، **القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية وإصلاح تسيير المالية العمومية**، مرجع سابق، ص501.

المبحث الثالث: إجراءات تحسين أداء الإيرادات العمومية للقطاع العام وتحديات وضع الحيز الزمني لتنفيذ القانون العضوي الجديد 18-15

سأتطرق في هذا المبحث إلى إجراءات تحسين الأداء الإرادات العمومية للقطاع العام في الجزائر في ظل قانون العضوي الجديد رقم 18-15في المطلب الأول، أما المطلب الثاني تحديات وضع حيز التنفيذ القانون العضوي الجديد 18-15، وفي أخير الحيز الزمني لقانون العضوي الجديد 18-15.

المطلب الأول: إجراءات تحسين أداء الإيرادات العمومية للقطاع العام في الجزائر في ظل القانون العضوي الجديد رقم 18-15.

إن القانون العضوي الجديد يحتاج إلى مجهودات جبارة لوضعه موضع التطبيق، كما سيكون بمثابة الأرضية القانونية لتحسين أداء النشاط العام، وهو ما يستوجب تحقيق عوامل لإنجاحه، إن نجاح تطبيق القانون العضوي لقوانين المالية من شأنه أن يساهم في تحسين أداء القطاع العمومي، وتحقيق الحكومة المالية، وتفعيل دور الرقابة، وتكون قاعدة ببيانات للمتعاملين في السوق، غير أن تحقيق كل هذه الأهداف يتطلب توافر جملة من العوامل وهي[1]:

أولا_العوامل السياسية والتشريعية:

1. يجب أن تتوافر الإرادة والشجاعة السياسية الجادة للتجسيد الفعلي للقانون العضوي وتحقيق الأهداف؛

2. تطوير أساليب وميكانيزمات جديدة وهذا بصياغة قاعدة قانونية جديدة للميزانية تتمثل في إصلاح الميزانية القانونية التي تندرج ضمن إطار السياسة الجديدة منها نجد إعادة النظر في القوانين ذات الصلة بالصفقات العمومية، قانون المحاسبة العمومية، الرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، قانون مجلس المحاسبة، قانون المفتشية العامة للمالية.

ثانيا_العوامل البشرية والتقنية:

1. وتتمثل في ترسيخ وغرس ثقافة الأداء والإصلاح الموازني للمسؤولين، وقياس مدى استيعابهم ولنصوص هذا القانون من خلال عقد برامج تكوينية مكثفة على مستوى المديرية العامة للميزانية لتأطير الموظفين ومسؤولي البرامج على فهم فلسفة التسيير الجديد القائم على النتائج؛

2. برمجة دورات تدريبية للموظفين والمسيرين حول كيفية استخدام تقنيات الحاسوب وتكنولوجيات المعلومات والاتصال عامة والنظام المعلوماتي لتسيير الميزانية خاصة؛

3. فتح حوار شامل ودوري بين الهيئات الإدارية والمديرية العامة للميزانية المكلفة بإصلاح الميزانية بوزارة المالية مع تعزيز وظيفتها الاستشارية لهذه الأخيرة في عملية صنع القرار؛

[1] الصادق الأسود، **مساهمة المحاسبة العمومية في ترشيد النفقات العمومية دراسة حالة الجزائر**، مذكرة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2011-2012، ص162.

4. ضرورة تفعيل دور المراقب المالي والمحاسب العمومي اللذان يعتبران سدا حصينا وراء كل تلاعب بالامول العمومية من خلال إعداد نص تشريعي يحدد المسؤوليات التي يتحملها من ناحية ومن ناحية أخرى الذي يحمي حقوقه؛

5. إدراج نظام معلوماتي لتسيير الميزانية وذلك بربط البيانات والمعلومات الميزانية ونشرها في مواقع الدوائر الوزارية والهيئات العمومية؛

6. الحاجة الماسة لوضع أدلة إرشادية للممارسات الميزانية لضمان نجاح تنفيذ الإصلاح الميزاني وتزويد المسيرين والموظفين بالأدوات العلمية التي قد تسهم في معالجة الفجوات القائمة أثناء عملية التنفيذ كدليل الأداء، ودليل ممارسة القانون العضوي لقوانين المالية رقم 18-15، ودليل ممارسة قانون المحاسبة العمومية[1].

المطلب الثاني: تحديات وضع الحيز الزمني لتنفيذ القانون العضوي الجديد 18-15

إن تاريخ بداية تطبيق القانون العضوي الجديد سيكون من السنة المالية لسنة 2023[2]، حيث سيحضر قانون المالية وكذا قانون ضبط الميزانية لهذه السنة، وفق أحكام هذا القانون، حيث تواجه وزارة المالية مجموعة من التحديات التي ت تطلب العمل على عدة أصعدة من أجل تجاوزها، وحاليا على مستوى وزارة المالية بمختلف مديرياتها المركزية، هي ورشة حقيقية لتعديل مختلف القوانين والمراسيم التنفيذية المتعلقة بمالية الدولة، وهذا لمواكبة الإصلاحات والمستجدات التي جاء بها القانون العضوي الجديد.

وعليه يمكن إعلام مجموعة من التوصيات التي تصب في هذا الموضوع كما يلي[3]:

أولا_يجب أن تكون القواعد الجديدة ملزمة قدر الإمكان لضمان تطبيقها على جميع مستويات الإدارات العمومية، حيث أن وجود إطار قانوني وتنظيمي واضح وملزم عامل نجاح مهم لمشروع العصرنة؛

ثانيا_ضمان الانتقال السلس وسريان القانون العضوي الجديد، وذلك بتنفيذ الإصلاح تدريجيا، لتجنب الوقوع في فراغ قانوني جراء إلغاء العمل بالقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم؛

ثالثا_إدخال مصطلح المسؤول المسير الذي له صلاحية القيام بالالتزام بالنفقة، مكان مصطلح الآمر بالصرف المعمول به حاليا؛

رابعا_تقديم القطاعات لتقارير تلخيصية سنوية ونصف سنوية حول صرف الاعتمادات تشجيعا لثقافة تقديم الحسابات على جميع المستويات[4]؛

خامسا_إعادة النظر في المهام والمسؤوليات المتعلقة بتحضير الموازنات ما بين مختلف فئات المسئولين المسيرين، وحاليا يطلق عليهم مصطلح الآمرين بالصرف بمختلف فئاتهم (رئيسي، ثانوي، وحيد) ؛

---

[1] أمين صابة، كمال بن موسى، **دراسة تحليلية للقانون العضوي المالية الجديد رقم 18-15 وأهميته في تحسين أداء القطاع العام في الجزائر**، مرجع سابق، ص 278.

[2] المادة 89 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بالقانون المالية.

[3] المدة 79 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بالقانون المالية.

[4] تقرير تكميلي حول مشروع القانون العضوي، لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية، مجلس الأمة، الجزائر، جوان 2018.

سادسا_إعطاء دور أكبر لمجلس المحاسبة في مجال الرقابة على ميزانية الدولة، وذلك من خلال تعديل الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17-07-1995 المتعلق بم جلس المحاسبة المعدل والمتمم، حتى يتمكن من إصدار أحكام قضائية متعلقة بفعالية النفقة العمومية، وبالتالي ندخل حقيقة في ممارسة الحكم الراشد لتسيير المال العام.

كما لا يفوتنا أن نشير إلى أهمية نظام المعلومات في التسيير المالي للدولة، بما يسمح تعزيز قدرة وزارة المالية والدعم الفعال لهياكلها، وبالتالي عليها أن تستخدم أدوات تكنولوجيا المعلومات والتكنولوجيات الجديدة بما يسمح للمسيرين من تتبع تطور بيانات الميزانية من مرحلة إعدادها إلى غاية مرحلة تنفيذها[1].

المطلب الثالث: الحيز الزمني لقانون العضوي الجديد 18-15

لضمان تطبيق ناجح لقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية ولتجسيد الواضح في مضمونه لذا على الدولة ووزارة المالية أن توجه مجموعة من التحديات التي تتطلب ورشة حقيقية لتعديل مختلف القوانين والمراسيم التنفيذ المتعلقة بالمالية وهذا من اجل مواكبة الإصلاحات التي جاء بها القانون العضوي الجديد، ومن هذا المنطق كان على الدولة أن تسعى إلى تكوين أهم عنصر في نجاح تنفيذ هذا القانون وهم الإطارات المالية والمسيرين لهذه المالية كما عليها أن تتبع الأسلوب التسلسلي والتدريجي واستخدام الوسائل الحديثة حتى تواكب التطورات المعاصرة وباعتبار أن الإدارة العمومية الصلة المباشرة التي يتم تجسيد هذا القانون فيها كان لابد من إصلاحها حتى تتماش مع مستجداته.

أولا_تكوين الإطارات المالية والمسيرين وتوطيد العلاقة بين البرلمان والحكومة:

يعتبر العنصر البشري العامل الأساسي في نجاح تسير جميع مجالات الحياة سواء إدارية أو مالية أو غيرها من المجالات ولا يمكن تحقيق نجاح أو إصلاح أي منظومة ما لم يكن العنصر المسير مؤهلا لذا فإن تكوين لموارد البشرية لتسير وتطبيق هذا القانون العضوي الجديد تضمن الاستعمال الأمثل له من طرف هؤلائي المسيرين ما لأدى إلى إطلاق برنامج لتكوين إطارات المؤسسات حول القانون العضوي، حيث كان هذا محل متطلبات النواب أثناء المناقشة العامة بالمجلس الشعبي الوطني[2].

حيث أشرف وزير المالية أيمن عبد الرحمن على حفل إطلاق برنامج تكوين إطارات ملف القطاعات من أجل التطبيق الناجح للإطار المالي الذي نص عليه القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية في مداخلة له بمناشبة الدورة التكوينية الأولى أكد على "أن هذه الدورة تشكل المرحلة الأولى من تكوين يتضمن القواعد الأساسية لتعميم المفاهيم بقوانين المالية حتى يدرك جميع الفاعلين في الإدارات الوزارات ومختلف المؤسسات الدولة مضمون هذا الإصلاح كما صرح أيضا أن هذا البرنامج الذي باشرته وزارة المالية لا يعتبر فقط برنامج تكويني وإعلامي في مجال الإصلاح المالي بل أيضا برنامج لتبادل قدرات الفاعلين الماليين قصد السماح لهم بممارسة

---

[1] محمودي عمر، **ضوابط إعداد الموازنة العامة للدولة ودورها في تحقيق النجاعة الاقتصادية في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية**، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور -الجلفة-، الجزائر، 2019-2020، ص53.

[2] تشانشان منال، **المجال المالي للبرلمان**، مذكرة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2018-2019، ص314.

مهامهم على أكمل وجه"، وحسب رأي الوزير الهدف من الإصلاح المالي يمكن من التحكم في النفقات العمومية وتوجيهيها نحو مشاريع تنموية مهمة.

ولتجسيد هذا التكوين بشكل جيد يجب توطيد العلاقة بين البرلمان والحكومة رغم أن القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم كان يشكل فرصة مهمة لبرلمان من حيث كيفيات متعبة تنفيذ الميزانية، والتقييم المترتبة عن نصوصيته على قوانين المالية وتحليل شروط تطبيقه ورغم أهميته من الناحية النظرية إلا أنه عرف غمض لأكثر من عقدين من الزمن مما شكل فراغا ووضعية غير دستورية.

مما أدى إلى صدور القانون العضوي الجديد لملاءة هذا الفراغ ولنجاح هذا القانون أصبح توطيد العلاقة ما بين البرلمان والحكومة شرطا أساسي لأن إجراءات هذا القانون تمر في مختلف مراحله بعملية مد وجزر بين هاذين المحورين فالحكومة تسعى للاستجابة للاحتياجات الشعب بينما يسعى البرلمان لبيان مدى هذه الاستجابة، لذا تعتبر العلاقة بين البرلمان والحكومة علاقة تكاملية لنجاح هذا القانون وتجسيده على ارض الواقع.

ثانيا_التطبيق التسلسلي للقانون العضوي الجديد واستجابته للتعديلات

لتجنب الوقوع في فراغ قانوني جراء إلغاء العمل بالقانون 48-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم كان من الضروري ضمان الانتقال التسلسلي في سريان القانون العضوي الجديد وذلك بتنفيذ الإصلاح التدريجي.

وعليه فإن وزير المالية صرح بان قانون المالية لسنة 2021 يتضمن مفهوم ترشيد النفقات العمومية وتوجهها نحو المشاريع التي تحمل قيمة مضافة ومن هذا نستنتج أنه يتم تطبيق الآليات المالية للقوانين المالية تدريجيا إلى غاية مستوى كامل حدد لسنة 2023.

وسيكون قانون المالية لهذه السنة أي 2023 أو قانون مالية يتم إعداده ومناقشته والمصادقة عليه وتنفيذه طبقا لأحكام القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، وعلى أساس انتقالي سوف تناقش مشاريع القوانين المالية لسنوات 2023-2024-2025.

رغم أن القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية لم يدخل حيز التنفيذ إلا وزير المالية اقترح تعديل مادته 18 التي تنص على " تنص القوانين المالية دون سواها على الأحكام المتعلقة بوعاء ونسب وكيفيات وتحصيل الإخضاعات مهما كانت طبيعتها وكذا في المجال الإعفاء الجبائي"، وحسب رأي الوزير هذا تعديل من أجل تمكين مشروع القانون المتعلق بالمحروقات من التنصيص على أحكام جبائية (المادة 57) [1].

حيث وضح محمد لوكال أن قانون المالية 48-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتضمن في المادة 13 منه على أحكام تسمح بالتشريع في المجال الجبائي وفي مجال الأملاك الوطنية والمجال البترولي وكذلك فيما يتعلق بالاستثمارات عن طريق قوانين غير مالية لاسيما القانون المتعلق بالمحروقات.

[1] عقال جابر، عمومن خديجة، **مستجدات القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية**، مرجع سابق، ص ص60-61.

وأشار الوزير إلى أنه نظرا لأهمية قطاع المحروقات ومن اجل تعزيز دور الشركة سونطراك كمتعامل اقتصادي وطني في خدمة تنمية البلاد في مجالات البحث والتنقيب والاستغلال وانتاج بالنسبة للنشاط الافقي بتعين إعادة النظر في المادة 18 من القانون العضوي 18-15 لكي يتسنى للمشرع إدخال تعديلات عن طريق القانون المتعلق بالمحروقات، وهو ما تجسد في القانون العضوي 19-09 المعدل والمتمم للقانون العضوي 18-15.

ومن جهة أخرى ذكر الوزير أن تعديل القانون العضوي يهدف أساسا إلى إدخال بعض المرونة في التعامل مع الاستثمار الاجنبي المباشر بما يخدم الاقتصاد الوطني وذلك من خلال استقطاب الشركات العالمية الكبرى في قطاع الطاقة[1]، وبالتالي نلاحظ العودة إلى القانون 48-17 المتعلق بقانون المالية المعدل والمتمم عندما تبين ضرورة استقلالية قواعد القانون لقطاع المحروقات لما تستدعيه الأوضاع الاقتصادية الراهنة وإعادة الأعمال إلى حجمها الطبيعي.

ثالثا_إصلاح الإدارة العمومية والنظام البنكي:

إن تحسين الأداء الإدارة العمومية وتحسين النظام البنكي هو إجراء يمكن من خلاله الجمع بين الموارد المتاحة من أجل بناء عملية العصرنة الإدارية لتحقيق أهداف محددة مسبقا، ويمكن النظر للإصلاح الإداري على أنه عملية تتألف من مجموعة نشاطات ووظائف محددة تؤدي إلى التسيير الحسن للإدارة وعملها وبالتالي تحقيق الفعلي للأهداف المسطرة لها إنشائها ونموها وازدهارها[2].

ولتكيف مع متطلبات الاقتصادية والإجراءات وأساليب الجديدة التي يحملها القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية وهذا من أجل ضمان إصلاح النظام المالي والميزانتي حيث لا يمكن نجاح أو فشل أي نظام جديد إلا إذا كانت هناك غدارة متكاملة بجميع عناصر هذا النظام.

كما نوهت النائبة بدر فرخي على ضرورة أن يتماش النظام البنكي مع خصوصية القانون العضوي، وخاصة أن المنظومة المصرفية تعتبر المحرك الرئيسي للنشاط الاقتصادي لذا كان من الضروري عصرنة هذه المنظومة بما يتماش مع التحولات الاقتصادية، وهذا من خلال تحديد القواعد العامة المتعلقة بالشروط المطبقة على العمليات المصرفية التي تقوم بها البنوك والمؤسسات في معاملتها مع الزبائن.

وهذا الإصلاح على المستوى القطاع العمومي أو البنكي لتنفيذ القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية أكيد يحتاج إلى وسائل حديثة من خلال توفير الأدوات التكنولوجية المتطورة لتسهيل نقل وتنسيق المعلومات ولذا تعتمد الجزائر نظام معلوماتي حديث لتسيير النظام المالي بأكثر كفاءة ممكنة[3].

---

[1] لوكال بيرز، **أهمية تعديل القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية في 19-11-2019**، جريدة اللقاء الجزائري،تاريخ الاطلاع 30-04-2023، ساعة 14:58.

[2] حاكمي حمزة، **إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر –دراسة حالة بلدية سعيدة–**، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر سعيدة، الجزائر، 2015-2016، ص48.

[3] تشانشان منال، **المجال المالي للبرلمان**، مرجع سابق، ص ص 315-316.

لذا على وزارة المالية تدعيم هياكلها بهذه الوسائل بما يسمح للمسيرين من تتبع تطورات بيانات الميزانية ومراحل إعدادها إلى غاية مرحلة تنفذها، كما ذكر وزير المالية بان إصلاح المالي سيخص تطبيق مبادئ التسيير الجديد وسيرتكز على التسيير من خلال نجاعة وعصرنة ورقمنة الأدوات المالية إضافة إلى الشافية والتحكم في المخاطر.

رابعا_الاستفادة من التجارب السابقة

إضافة إلى العناصر السابقة الذكر يتطلب التنفيذ الناجح للقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية الإطلاع على التجارب الدول السابقة بإصلاح منظومتها المالية والاستفادة منها مع مراعاة طبعا خصوصيات النظام الميزانياتي للجزائر، حيث أن أغلبية الدول ودول الأوربية ودول جنوب افريقا سارت على نهج إصلاح ميزنياتها العامة لذا سوف نتعرض بإيجاز لتجربة الفرنسية بصفتها الدولة السابقة من خلال تبنيها القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001.

ولتجسيد القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية وضع المشرع العديد من التجديدات نذكر منها ما يلي[1]:

1. وضع هيكلة جديدة للميزانية: وهذا من خلال اعتماد مجموعة من البرامج تسمى بالمهمة عرفتها المادة 07 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية على أنها مجموعة البرامج تساهم في سياسة عامة محددة، أما البرامج عرفتها نفس المادة في الفقرة 02 يشتمل البرنامج على الإيرادات الموجهة لتنفيذ نشاط أو مجموعة من النشاطات المتقاربة التابعة، وعرف النشاط انه " تضم البرامج اعتمادات مخصصة لتنفيذ نشاط أو مجموع متناسقة من الأنشطة المتعلقة بوزارة واحدة يتم ربط هذه الأنشطة بأهداف دقيقة محددو وفقا لغايات المفعة العامة إضافة إلى النتائج المنتظرة والتي تخضع للتقييم.

2. الانتقال من ثقافة الأداء إلى ثقافة النتائج: بما أن معظم القوانين المالية تأخذ بالأهداف والنتائج التي تم تحقيقها والمقارنة بين التكلفة والنتائج حيث نص القانون العضوي على أن مشروع قانون المالية لسنة يضم مجموعة من الملاحق بالإضافة للأداء السنوي لكل برنامج.

3. تعزيز دور الرقابة: تم تحسين الرقابة على الإنفاق العمومي على أن تصرف كل النفقات العامة واعتماد نظام جديد لرقابة لحماية المال العام حيث كان الهدف من وراء هذا القانون:

أ. إعادة الاعتبار لاختصاصات وسلطات البرلمان الرقابية في المجال المالي؛

ب. إمكانية التعديل الواسعة المخولة للبرلمان وهذا ما نصت عليه المادة 47 من هذا القانون على أن يكون كل تعديل يجب أن يحفز وترافقه تطورات الوسائل؛

[1] عقال جابر، عمومن خديجة، **مستجدات القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية**، مرجع سابق، ص ص 63-64

ت. عمل هذا القانون على تطوير الرقابة على سير الاعتمادات من خلال توسيع سلطات التحقيق للجان المالية في البرلمان وإلزامية الاستشارة المسبقة للجان المالية والرقابية على النفقات بعد التنفيذ في ميدان الرقابة اللاحقة؛

ث. بموجب قانون ضبط الميزانية أصبح إلزاميا على الحكومة تقديم مشروع قانون المالية قبل 01 جوان للسنة المالية المعنية[1].

[1] عقال جابر، عمومن خديجة، **مستجدات القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية**، مرجع سابق، 64.

الخلاصة:

جاء القانون العضوي 18-15 بعدة توجهات من اجل إصلاح منظومة الميزانية العامة وذلك من التوجه نحو تجسيد الحكامة في عملية تحضير اعتمادات قانون المالية لاعتبارها احد ركائز التنمية البشرية المستدامة من خلال تطبيق مبادئ الحاكمة في ظل القانون سواء بإضفاء وتعزيز الشفافية باعتماد تصنيف جديد لمشروع المالية والانتقال من الهيكلة الثنائية الى التقسيم الربعي الذي نصت عليه المادة 73 من قانون العضوي الجديد واستحداث حسابات خاصة للخزينة وقام بتعديل إجراءات الخاصة بحسابات التخصيص الخاص، ولتفرض الحكامة العامة وجود مقاربة تشاركية في اتخاذ القرارات المتعلقة بقوانين المالية كان لبد من وجود بين الفاعلين المعنين عن طريق التشاور في إطار إعداد مشروع قانون المالية.

وتبن أن التوجه نحو سياسة تحديث إصلاح الميزانية يعد ضرورة حتمية بالنظر إلى اختلالات التشريع القانوني القديم رقم 48-17 الذي ليم يعد يتماشى والتطورات الحاصلة في المالية العامة كما اتضح أن القانون العضوي الجديد 18-15 أدخل فكرة جديدة وهي ثقافة الأداء في القطاع العام لدى المسيرين من خلال إدراج أهداف البرامج ومؤشرات الأهداف التي من شأنها أن تساعد في قياس كفاءة وفعالية النفقة وكذا تعبيد الطريق أمام المقاربة الجديدة للميزانية المتمحورة على النتائج، لكن لا يمكن الوصول إلى الكفاءة والفعالية في تسيير الأموال العمومية إذا لم تحدد الهيئات الحكومية أهدافها الشاملة والقطاعية .

الخاتمة

تبين من خلال دراسة القانون العضوي الجديد أن التوجه نحو سياسة تحديث إصلاح الميزانية يعد ضرورة حتمية بالنظر إلى اختلالات التشريع في القانون رقم 84-17 الذي لم يعد يتماشى والتطورات الحاصلة في المالية العامة كما اتضح أن القانون العضوي الجديد 18-15 ادخل فكرة جديدة وهي ثقافة الأداء في القطاع العمومي لدى المسيرين من خلال إدراج البرامج ومؤشرات الأهداف التي من شأنها أن تساعد في قياس كفاءة وفعالية النفقة وكذا تعبيد الطرق أمام المقاربة الجديدة للميزانية المتمحور على النتائج، لكن لا يمكن الوصول إلى عتبة الكفاءة والفعالية في تسيير الأموال العمومية إذ لم تحدد الهئيات الحكومية أهدافها الشاملة والقطاعية.

بالرغم من تأخر صدور هذا القانون لأكثر من عشرين سنة مقارنة ببروز هذا الإلزام الدستوري سنة 1996، إلا أن هذا الوضع رجع أساسا لغياب الأرضية المهيأة لتبني نظام ميزانياتي ومحاسبي جديد للدولة خاصة وان السلطات العمومية في الجزائر لم تبد رغبة حقيقية في تجسيد إصلاح متكامل لهذا النظام تجلت خصوصا في تأخير توفير الدعائم التقنية والمحاسبية، وكذا عدم المتابعة الجدية لمشاريع الإصلاح التي شرع فيها سنة 1995 إلى سنة 2004.

وعليه فإن إنجاح عملية دخول القانون العضوي 18-15 حيز التنفيذ بصفة سلسة وفعالة تتطلب تهيئة جملة من العوامل المساعدة وهي : ضرورة التنسيق والتعاون بين مختلف الإدارات العمومية بصفتها إدارة منفقة وكذا وزارة المالية بمختلف مديرياتها، إعداد النصوص التطبيقية للقانون العضوي سواء ما تعلق بالمراسيم التنفيذية وكذا المذكرات التوجيهية خاصة في المجال المحاسبي وكذا الميزانية المتعددة السنوات.

- نتائج اختبار الفرضيات:

1. تم إثبات صحة الفرضية الأولى: أنه بدون الموازنة العامة لا يمكن أن تسير الوزارات والمصالح والمؤسسات الحكومية سيرا منتظما، حيث يصعب بدونها إدارة الشأن العام بمختلف جوانبه، لذلك فإن الموازنة العامة تعتبر المحور الأساسي الذي تدور حوله جميع أعمال وتدخلات الدولة في جميع المجالات على اختلاف أنواعها.

2. تم إثبات صحة الفرضية الثانية: أن الإصلاحات التي اقر بها القانون العضوي 18-15 هي الإصلاحات في شقها المالي للميزانية العامة للدولة، الإصلاحات في شقها المحاسبي للميزانية العامة للدولة.

3. تم إثبات صحة الفرضية الثالثة: أن اجراءات تحسين أداء الايرادات العمومية للقطاع العام في القانون العضوي 18-15 تتمثل في توفير العوامل السياسية والتشريعية والبشرية والتقنية .

- نتائج الدراسة :

من خلال الدراسة أمكن التوصلت إلى مجموعة من النتائج، يمكن تلخيصها فيما يلي:

1. مازال الجدل قائما حول لجوء القانون العضوي 18-15 إلى الحسابات الخاصة بالخزينة عموما وحسابات تخصيص الخاص خصوصا بحيث أن هاته الحسابات تفتح لتحقيق أغراض محددة، ونلاحظ أن القانون العضوي المستحدث قان بإدراج البرامج كوحدة جديدة للميزانية لتحقيق أغراض سياسية على المدى المتوسط فهنا الإشكال

حول إذا كانت ضرورية لتواجد هاته الحسابات والتي تتمتع بمرونة كبيرة في التسيير خصوصا في ظل التوجه نحو الحكم الراشد في النفقات.

2. إن سياسة الترشيد والحفاظ على موارد الدولة من الإسراف يجب آن تكون دائمة وملازمة لبرنامج الدولة وسياستها من اجل الاستعداد لوقت الأزمات.

3. أستنتج أن ظاهرة تزايد النفقات من مميزات المالية العامة للدولة سواء متقدمة أو نامية، ولكن تبقى سياسات وبرامج هي المفصل حول جدية النفقات أو مجرد إسراف للمال العام لذلك وجب على الدولة دراسة سياستها بدقة وجدية والحد من التداخل والازدواجية التي تعرفها الهياكل الجزائرية وذلك لتحديد مسؤوليات وصلاحيات بصورة واضحة في ظل البرنامج وتقسيماته.

- الاقتراحات:

بعد إجراء الدراسة النظرية التطبيقية، توصلة إلى نتائج يمكن من خلالها طرح بعضا لاقتراحات التالية:

1. تنظيم دورات تكوينية لمختلف الوزارات المنفقة للتحكم أكبر في إعداد الميزانية وتنفيذ النفقات العمومية وفق القانون العضوي الجديد رقم 18-15، وذلك من اجل تلبية الحاجيات الحقيقية والمستدامة للدولة، دون تبذير للمال العام وإدخال فكرة المسير المسؤول والمحاسبة.

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

3. إضفاء الشفافية في تقديم المعلومات المالية والمحاسبية.

4. ضرورة التعايش بين النمط التسيير التقليدي والنمط التسيير الحديث المبني على النتائج لان التحول الجذري نحو النسق الجديد لا يمكن أن يتحقق في فترة قصيرة.

- آفاق الدراسة:

أقدم فيها بعض النقاط التي نراها جديرة لتكون أفاق بحث جديدة:

1. ضوابط إعداد الموازنة العامة ودورها في تحقيق النجاعة الاقتصادية في ظل القانون العضوي الجديد 18-18.

2. أهمية إصلاح تسير المالية العمومية ضمن القانون العضوي الجديد 18-15.

3. أهمية الإصلاح الميزانياتي الجديد نحو حوكمة الميزانية العامة في الجزائر في ظل القانون العضوي الجديد18-15.

قائمة المراجع

أولا_المراجع باللغة العربية.

❖ **الكتب:**

1. إبراهيم محمد المحاسنة، "إدارة وتقييم الأداء الوظيفي بين النظرية والتطبيق"، دار جرير للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2013.

2. المغربي كامل وآخرون، أساسيات في الإدارة، دارة الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، الأردن، 1995،

3. امزان فاتح، نظام حسابات تخصيص الخاص في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر، 2010.

4. حسن راوية، "إدارة الموارد البشرية "، دار الجامعة، مصر، 2000.

5. حسن عواضة، المالية العامة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ، الطبعة الثالثة، لبنان، 1973 .

6. حسين مصطفى حسين، المالية العامة (نفقات عامة، إيرادات عامة)، دار العلوم، الجزائر، 2003.

7. خالد شحاتة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، الأردن، 2005.

8. ديدان مولود، أبحاث في الإصلاح المالي، دار البيضاء الجزائر العاصمة، دار بلقي ، 2010.

9. سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة مدخل تحليل معاصر، الدار الجامعية، لبنان، 2008.

10. صالح الرويلي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات جامعة الجزائر، الطبعة الثانية، الجزائر، 1988.

11. ضياء مجيد الموسوي، التخصخصة والتصحيحات الهيكلية: آراء واتجاهات، ديوان للمطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2005.

12. طراوية تحسين، تقييم الأداء والوصف الوظيفي، مجلة مؤتة للبحوث، العدد الثالث، 1992.

13. عادل احمد حشيش، أصول الفن المالي للاقتصاد العام، دار الجامعية الجديدة للنشر، مصر، 2001.

14. عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، دار الحمادة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007.

15. عادل فليح العلي، مالية الدولة، دار زهران للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2012.

16. عباس محرزي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.

17. عبد السلام سلطان محمد حيدر، آليات إعداد الموازنة العامة للدولة في جمهورية اليمن، دون دار النشر بدون طبعة، اليمن، 2010.

18. عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان،2005.

19. علي بساعد، دروس في المالية العمومية ، معهد الاقتصاد الجمركي والجبائي ، الجزائر،.200 .

20. عناية غازي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار البيارق، الطبعة الأولى، الأردن، 1998.

21. فاطمة سويسي، المالية العامة–موازنة الضرائب، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2005.

22. فهمي محمود شكري، الموازنة العامة ماضيها حاضرها ومستقبلها، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، لبنان، 1990.

23. فوزي عطرين، المالية العام النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، دون طبعة، لبنان، 2003.

24. كردودي صبرينة، تمويل عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي، دار الخلدونية، الطبعة الأولى، الجزائر، 2007.

25. محمد الصغيري بعلي، المدخل للعلوم القانونية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.

26. محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، الأردن، 2008.

27. محمد صغير بعلي، يسرى أبو العلى، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.

28. مصطفى يوسف، إدارة الأداء، دار الجامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2016.

29. نبيل مرسي خليل، دليل المدير في التخطيط الاستراتيجي، دار المعرفة الجامعية، مصر، 1995.

❖ **الأطروحات والرسائل الجامعية والمذكرات:**

– أطروحات الدكتوراه:

1. أكحل محمد، الحاكمة المالية وترشيد الإنفاق العام (دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر)، مذكرة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة –باتنة 01– الحاج لخضر، الجزائر، 2019-2020.

2. الصادق الأسود، مساهمة المحاسبة العمومية في ترشيد النفقات العمومية دراسة حالة الجزائر، مذكرة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2011.

3. العيور منيرة، بن عزيزة اليمين، دراسة تحليلة للسياسة الانفاق في ظل العجز الهيكلي –دراسة حالة الجزائر 2010-2019، مذكرة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، ،جامعة محمد الصديق يحي بجيجل، الجزائر، 2018-2019.

4. بو جطو حكيم، عصرنة نظام الموازنة العامة وأهميتها في ترشيد النفقات العامة، مذكرة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، ، جامعة دحلب، البليدة، الجزائر، 2013- 2014.

5. تشانشان منال، المجال المالي للبرلمان، مذكرة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2018-2019.

6. جواد خديجة، إدارة الوقت في علاقتها بالأداء الوظيفي دراسة ميدانية بفروع بلدية البوني، مذكرة دكتوراه، كلية علم النفس وعلوم التربية والأرطوفانيا، جامعة عبد الحميد مهري قسنطينة 02، الجزائر، 2019-2020.

7. موسى سعداوي، دور الخوصصة في التنمية الاقتصادية –حالة الجزائر–، مذكرة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامع الجزائر، الجزائر، 2006-2007.

– مذكرات الماجستير:

1. ادم رحمون، استخدام تكنولوجيا المعلومات ولاتصال وعلاقتها بالأداء إدارة الموارد البشرية في المؤسسة الاقتصادية دراسة ميدانية بمؤسسة سونطراك الاغواط (DML)، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة عمار ثلجي بالاغواط، الجزائر، 2015-2016.

2. الجودي محمد العلي، تفعيل الأداء المتميز للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة من خلال قيادة فعالة دراسة حالة: مؤسسة طيبة بلاست –الجلفة – ،مذكرة ماجستير غير منشورة في علوم التسيير، جامعة بسكرة، 2007-2008.

3. العابد هواري، إدارة الجودة الشاملة كمدخل لتحسين اداء الموارد البشرية في الإدارة المحلية دراسة حالة–ولاية ادرار، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر.

4. باباه ولد سيدان، دور الموارد البشرية في التأثير على الأداء، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسير، جامة تلمسان، الجزائر، 2009-2010.

5. برباص الطاهر، اثر تدخل المؤسسات النقدية والمالية الدولية في الاقتصاد –دراسة حالة الجزائر–، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة، الجزائر، 2008-2009.

6. بوجطو حكيم، الموازنة العامة وآفاق العصرنة، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة المدية، 2008.

7. جلولي سهام، واقع وآفاق صندوق ضبط الموارد في الجزائر، دراسة مقارنة مع دولت الكويت، مذكره ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة البليدة، الجزائر، 2008.

8. حسان بوبعاية، الأداء الاستراتيجي للمؤسسات الاقتصادية باستخدام أسلوب المراجعة الإستراتيجية دراسة حالة تعاونية الحبوب والخضر الجافة لولاية المسيلة، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة المسيلة، الجزائر، بدون السنة.

9. شويخي إسماعيل، دور الشراكة في تحسين أداء المؤسسات الصناعية، دراسة حالة: مجمع صيدال (2000-2004) ،مذكرة ماجستير غير منشورة، جامعة بسكرة، الجزائر، 2002-2003.

10.صونية كيلاني، مساهمة في تحسين الأداء التسويقي للمؤسسات الاقتصادية بتطبيق الإدارة الإستراتيجية، دراسة حالة: مجمع صيدال لصناعة الأدوية، 2000-2005، مذكرة ماجستير غير منشورة في علوم التسيير، جامعة بسكرة، الجزائر، 2006-2007.

11. عادل عشي، الأداء المالي للمؤسسة الاقتصادي قياس وتقييم، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة، الجزائر، 2002/2001.

12. فريد عبد الحافظ أحمد غنام، إطار مقترح لإعداد وتطبيق موازنة البرامج والأداء في فلسطين، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم التجارية، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين 2006.

13. منير عبد الله عثمان الطائش، علاقة الإدارة الالكترونية والثقافة التنظيمية بالأداء الوظيفي دراسة وصفية تحليلية، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة مولانا مالك إبراهيم الإسلامية الحومية بمالانج، 2016،

-مذكراة ماستر:

1. بوقطفة محمود، التكوين أثناء الخدمة ودوره في تحسين اداء الموظفين بالمؤسسة الجامعية دراسة ميدانية بجامعة عباس لغرور-خنشلة-، مذكرة ماستر، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد خيضر -بسكرة-، الجزائر، 2013-2014.

2. حاكمي حمزة، إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر -دراسة حالة بلدية سعيدة-، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر سعيدة، الجزائر، 2015-2016.

3. حمري محمد، معالجة الموازنة العامة للجزائر خلال الفترة 1993-2016، مذكرة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، الجزائر، 2018-2017.

4. زيتوني منصور، أثر ترشيد النفقات العمومية على الموازنة العامة في الجزائر للفترة الممتدة 1995-2017 دراسة قياسية تحليلية، مذكرة ماستر، كلية العلوم التجارية والاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، الجزائر، 2017-2018.

5. عالم حمزة، بوشناق عبد الوافي، فعالية الرقابة الجبائية كأداة للحد من التهرب الضريبي -دراسة حالة مفتشية الضرائب الاخضرية-، مذكرة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة اكلي محند اولحاج -البويرة-، الجزائر، 2017-2018.

6. عربور فريال، حاج جيلاني صبيحة، رقابة المجلس الوطني على ميزانية الدولة، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلاني بونعامة خميس مليانة، الجزائر، 2019-2020.

7. عقال جابر، عمومن خديجة، مستجدات القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2020-2021.

8. قالم وليد، جلولي وليد، واقع حوكمة المالية العامة في الجزائر دراسة في القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية LOLF، مذكرة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد البشير الابراهيمي- برج بوعريريج-، الجزائر، 2020-2021.

9. لرقم محمد إسحاق، بن عبد الله عاشور، دور القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بالقوانين المالية في حوكمة الميزانية العمومية بالجزائر، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر –بسكرة--، الجزائر، 2021-2022.

10. محمودي عمر، ضوابط إعداد الموازنة العامة للدولة ودورها في تحقيق النجاعة الاقتصادية في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور – الجلفة-، 2019-2020.

11. محمودي عمر، ضوابط إعداد الموازنة العامة للدولة ودورها في تحقيق النجاعة الاقتصادية في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور – الجلفة-، الجزائر، 2019-2020.

12. نسيمة مرزوقي، دور خزينة الولاية في تحقيق توازن الميزانية العامة دراسة حالة: خزينة الولاية بأم البواقي، مذكرة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة العربي بن مهيدي –أم البواقي، الجزائر، 2017-2018.

13. وردة مساوي، عجز الموازنة العامة، وأثره على أداء ميزان المدفوعات، حالة الجزائر للفترة (1990- 2010) مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة يحي فارس بالمدية، الجزائر، 2012-2013.

-مجلات ومقالات.

1. أكحل محمد، القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية وإصلاح تسيير المالية العمومية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد الثاني، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، 2022.

2. الشيخ الداوي، تحليل الأسس النظرية لمفهوم الأداء، مجلة الباحث، العدد السابع، الجزائر، 2009 إلهام يحياوي، الجودة كمدخل لتحسين الأداء الإنتاجي للمؤسسات الصناعية الجزائرية، مقال منشور، عدد 05، جامعة باتنة،2007.

3. أمل عبد محمد علي، إدارة المعرفة الشاملة وأثرها في التميز في الأداء (بحث ميداني)، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية، جامعة بابل، العراق، المجلد:205، الاصدار20، 2016.

4. امين صابة، كمال بن موسى، دراسة تحليلة للقانون العضوي الجديد رقم 18-15 وأهميته في تحسين أداء القطاع العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والانسانية، المجلد08، العدد01، 2020.

5. بنشكوش مختار، داودي ابراهيم، الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، كآلية لتمويل مشاريع البنى التحية في الجزائر، مجلة الدراسات المحاسبة والمالية، المجلد الرابع، العدد الثاني، 20202.

6. بوعشاوي مراد، غزازي عماد، تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى كآلية لتحقيق استدامة مالية للدولة في ظل القانون العضوي الجديد رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 11، العدد 01، 2021.

7. حاج جاب الله آمال، الإطار القانوني للقوانين المالية: دراسة تحليلية للقانون العضوي 18-15، مجلة الاساذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 6، المركز الجامعي مرسلي عبد الله –تبازة–، الجزائر، 05-11-2021.

8. حيرش فايزة، طرشي محمد، مقال في موازنة البرامج والأداء كأسلوب لعصرنة الموازنة العامة للدولة بالجزائر في ظل القانون العضوي 18-15، مجلة التكامل الاقتصادي، المجلد 08، العدد 03، سبتمبر 2020.

9. خميس خليل، مساهمة القطاع العام والقطاع الخاص في التنمية الوطنية في الجزائر، مجلت الباحث، العدد 09، جامعة ورقلة–الجزائر–، 2011.

10. رشيد فراح، كريمة فراحي، الشراكة بين القطاع العام والخاص أداة لتنفيذ وتنمية الاستثمارات العمومية (نماذج من التجارة الدولية والعربية)، معارف مجلة عملية دولية محكمة، 2007.

11. زياد دماغ، الصكوك الإسلامية ودورها في دعم الموازنة العامة من المنظور إسلامي، مجلة الإسلام أسيا، العدد 02، الجامعة العالمية، ماليزيا 2011.

12. سمير بن عيسى، إشكالية الشراكة بين القطاع العام والخاص في تسيير المرافق العمومية في الجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، المجلد 7، العدد 1، 2020.

13. صباح ياسين، تحديات التدبير المالي على ضوء مستجدات القانون التنظيمي الجديد للمالية رقم 130/13، مجلة المنار للدراسات القانونية والادارية، 16-04-20202.

14. صديقي مليكة، ابوكروج بهية، العولمة المالية والاستقرار المالي –المجلة الجزائرية للعولمة والسياسة الاقتصادية، العدد 07، 2016.

15. عيدوني فاطمة الزهرة، الحوكمة رهان استراتيجي لترشيد الإنفاق العام في الجزائر، العدد7، 2016.

16. فاطمة مفتاح، حوكمة الإصلاح الميزاني ودورها في ترشيد الانفاق العام دراسة حالة الجزائر، مجلة البراديغم 02،الجزائر، 2016.

17. لوكال بيرز، أهمية تعديل القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية في 19-11-2019، جريدة اللقاء الجزائري.

18. محبوب مراد، باري عبد الطيف، دور المجتمع المدني في تحسين أداء الميزانية العامة مع الإشارة إلى حالة الجزائر، مجلة أفاق علوم الغدارة والاقتصاد، العدد02، الجزائر، 2017.

19. نادية مغني شكور، حسابات التخصيص الخاص في النظام الموازني الجزائري: تشخيص، تحديات وأفاق، مجلة الدراسات الاقتصادية، جامعة الجزائر3، العدد 01، 2018.

20. نذير المومني، دور البرلمان في إعداد مراقبة وتقييم السياسات العمومية (حالة المغرب)، ورقة مقدمة لمشروع تعزيز حكم القانون والنزاهة في الدول العربية، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، لبنان، 2007.

21. نور الدين رداد، قانون المالي بين السلتين التشريعية والتنفيذي في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 16، جوان 2017.

❖ **المواقع الالكترونية:**

1. عارف دليلة، القطاع العام في سورية من الحماية إلى المنافسة، من الموقع www.mafhoum.com

2. SAIDJ. L : « LOLF et finances publiques en France », Revue de l'IEDF 2012. P26. SITE web : https://www.iedf-dz.com

❖ **المواد والمراسيم:**

1. المادة 79 من القانون 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المتعلق بالقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 53.
2. المادة 23 من القانون 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المتعلق بالقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم53، الفقرة 5.
3. المادة 05 من القانون 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المتعلق بالقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 53.
4. المادة 27 من القانون 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المتعلق بالقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 53.
5. المادة 32 من القانون 84-17 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية.
6. المادة 75 من القانون 18-15 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية.
7. المادة 79 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بالقانون المالية.
8. المادة 88 من القانون 18-15 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية.
9. المادة 94 من الدستور 16-01 المتضمن التعديل الدستوري المؤرخ في 06 مارس 2016.
10. المادة 71 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية.
11. المادة 02 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية.
12. المادة 87 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية.
13. المادة 134 من التعديل الدستوري 06 مارس 2016.
14. المادة 85 من القانون 18-15 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية.
15. المادة 65 من القانون 18-15 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية.
16. المادة 89 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بالقانون المالية.
17. المادة 187 من القانون الدستوري التعديل 2016.
18. المادة 14 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية.
19. المادة16 القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية.
20. المادة 59 القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

21. المادة 09 القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

22. المرسوم التنفيذي 07-364 المتضمن الإدارة المركزية لوزارة المالية.

❖ **الكتب باللغة الأجنبية:**

1. LAMBERT , A ; MIGAUD, D : **Rapport au guvernement « la mise en cevre de la LOLF** : A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme » october 2006

2. guide pratique de la lolf: ministère de l'économie et des finances. paris