



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عباس لغرور - خنشلة -
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير



تطبيق آليات حوكمة الميزانية العامة في إصلاح النظام الميزانياتي بالجزائر

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي

تخصص: تسيير عمومي

إشراف الأستاذ:

الربيعي جرمان

إعداد الطالب:

جلال لشخب

الصفة	الرتبة العلمية	اسم ولقب الاستاذ(ة)
رئيسا	أستاذ مساعد -أ-	سهام عاشور
مشرفا	أستاذ التعليم العالي	الربيعي جرمان
ممتحنا	أستاذ محاضر -أ-	حدة بوتبينة

السنة الجامعية : 2021 / 2022

شكر و عرفان

أشكر الله العليّ القدير توفيقه لي في اتمام هذا العمل
وبعباراته مملوءة بالامتنان والشكر الصّبيرين الذي مجز اللسان عن وصفهما،
اتقدم بشكر خالص و خاص إلى الأستاذ " الربيعي جرمان "
لقبوله الاشرافه وتأطير هذا العمل
كما لا يفوتني أن اتقدم بجزيل الشكر للجنة المناقشة
المتمثلة في الأستاذة " حدة بوتبينة " و الأستاذة " سهام عاشور "
لقبولهما مناقشة هذا العمل
و الشكر موصول لكل أصدقاء العمل
و كل من ساهم في اتمام هذا العمل من قريب أو بعيد

إهداء

إلى من يشتهي اللسان نطق إسمها، إلى من تخشى الأحاسيس لذكرها

إلى من تشتاق الأذن إلى سماع صوتها

إلى أمي الغالية

إلى من كان دعاؤه سر نجاحي

إلى أبي الغالي حفظه الله وجزاه الله عندي خير جزاء

إلى من أعتز بهم وأفخر بهم وأحلمهم في قلبي نقشا أزليا

هشام، كرم الدين، صبرينة، نورة، روفيدة

إلى الصديق شهاب أمين

إلى ميلينا، أسيل سلسبيل، مارية، ياسر، زكرياء، جنى، جاد الله، محمد أنس، سجي

إلى كل الأقارب والأصدقاء.

المُلخَص
بِاللُّغَةِ
العَرَبِيَّةِ

تعتمد حوكمة الميزانية العامة نظريا على الالتزام بمحددات المبادئ الثلاثة الرئيسية للحوكمة، والمتمثلة في مبدأ الشفافية الذي يتحقق من خلال الالتزام بإعداد ونشر الوثائق الثمانية في مواقيت ملائمة، واحتوائها على معلومات شاملة، مبدأ المشاركة والذي يتحقق من خلال إتاحة فرصة المشاركة لكل من مجلس النواب وجمعيات المجتمع المدني في رسم السياسات وتحديد أولويات الإنفاق، مبدأ المساءلة من طرف السلطة التشريعية وجمعيات المجتمع المدني.

لقد استهدفت هذه الدراسة تفسير وتقييم مدى حوكمة الميزانية العامة للدولة في الجزائر في ظل القانون الساري المفعول، والمتمثل في القانون 84-17، المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، والقانون العضوي، 15-18 المتعلق بقوانين المالية، والمرتبب تطبيقه ابتداء من سنة 2023.

كذلك 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 15-18 المتعلق بقوانين المالية 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 ابتداء من سنة 2023 ، يحقق نقلة نوعية في مجال التسيير العمومي، وذلك لكونه ينص في طياته 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.

وفي الأخير أوصت الدراسة بضرورة تدارك النقائص التي تحول دون تحقيق التطبيق الكامل لمبادئ حوكمة الميزانية العامة، وتدعيمها بإصلاح نظام المحاسبة العمومية والرقابة لغرض تحقيق إصلاح متكامل لكافة جوانب المالية العامة.

الكلمات المفتاحية : الحوكمة ، الشفافية، المشاركة، المحاسبة ، الميزانية العامة، قانون عضوي.

المخلص
باللغة
الأجنبية

Abstract:

Theoretically, public budget governance is based on adherence to the three main principles of the governance: **Transparency principle**, which is achieved through the obligation to prepare and publication, the eight documents at appropriate times and to contain comprehensive information, **Participation principle**, which is achieved by providing the opportunity for participation of both the House of Representatives and civil society associations in the formulation of policies and prioritize spending, **Accountability principle**, by the legislative authority and civil society associations.

This study aimed at interpreting and assessing the extent of the governance of the state's general budget in Algeria under the applicable law N° 84-17 on amended and complementary financial laws. And law N° 18-15 on financial laws, which is expected to be implemented starting in 2023.

Also to highlight the applications of budgetary governance on the project of reforming public budgeting system in Algeria, and the challenges of reflection these reforms on the ground, through presenting and analyzing the main point in the organic law 18/15 which is related to the financial laws towards of governance mechanisms in planning, preparation and implementation and also in oversight public budget.

The study found that the budget reform in Algeria, which is expected to take effect from the year 2023, makes a qualitative shift in public administration because it provides the introduction of state budgetary governance mechanisms internationally recognized, and enshrined in the adoption of results-based management, which enhancing the transparency and credibility of information and shows the actual financial situation of the government, and also contributes to enhancing the efficiency and effectiveness of performance in the public sector.

In the end, this study recommends the necessity to rectify the deficiencies that prevent the full implementation of the principles of budgetary governance, before starting the reforms, and supporting it by reforming public accounting system and the control system, in order to achieve an integrated reform of all aspects of public finance.

Keywords: Governance, Transparency, Participation, Accountability, General Budget, organic law.

فَضْرِي
الْمَحْتَوِيَاتِ

فهرس المحتويات

الصفحة	فهرس المحتويات
..	شكر وتقدير
..	إهداء
..	ملخص
V - I	فهرس المحتويات
..	فهرس الجداول
أ - ج	مقدمة عامة
21-01	الفصل الأول : الحوكمة ومحدداتها في الميزانية العامة
02	تمهيد
03	المبحث الأول : الإطار العام للحوكمة
03	المطلب الأول : نشأة الحوكمة وتطور مفهومها
03	الفرع الأول : نشأة الحوكمة
05	الفرع الثاني : تطور مفهوم الحوكمة
06	أولاً: تعريف الحوكمة لدى البنك الدولي
06	ثانياً: تعريف صندوق النقد الدولي للحوكمة
07	ثالثاً: تعريف الحوكمة لدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
07	رابعاً: تعريف الحوكمة لدى منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية
07	خامساً: تعريف الحوكمة لدى بنك التنمية الآسيوي
08	المطلب الثاني : دوافع ظهور مفهوم الحوكمة
08	الفرع الأول: دوافع تطور الفكر التنموي
08	أولاً: التطور في علم الاقتصاد
08	ثانياً: التطور في علم الإدارة العامة
09	ثالثاً: غلبة الفكر المؤسسي الجديد على أدبيات التنمية
09	الفرع الثاني: الدوافع الواقعية
09	أولاً: الدوافع السياسية
10	ثانياً: الدوافع الإدارية
10	ثالثاً: الدوافع الاقتصادية والمالية
12	المبحث الثاني : مبادئ وأهداف الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة
12	المطلب الأول : مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة ومتطلباتها
12	الفرع الأول : مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة

فهرس المحتويات

الصفحة	فهرس المحتويات
12	أولاً: إدارة الميزانيات ضمن حدود سياسة مالية واضحة وموثوقة يمكن التنبؤ بها
13	ثانياً: إحداث توافق بين الميزانية والأولويات الإستراتيجية متوسطة المدى بشكل وثيق
13	ثالثاً: تطوير إطار الميزانية الاستثمارية لتلبية احتياجات التنمية الوطنية بطريقة فعالة ومتناسكة
13	رابعاً: ضمان الانفتاح وتحقيق الشفافية وإمكانية الوصول إلى وثائق ومعلومات الميزانية
13	خامساً: ضمان وجود مناقشة شاملة وتشاركية وواقعية حول خيارات الميزانية
14	سادساً: تقديم تقارير عن المالية العامة بطريقة شاملة ودقيقة وموثوقة
14	سابعاً: تخطيط وإدارة ومراقبة تنفيذ الميزانية
14	ثامناً: التأكد من كون تطبيق الأداء والتقييم وتعظيم الموارد من أهم الإجراءات
14	تاسعاً: تحديد وتقييم وإدارة مخاطر الاستدانة والمخاطر المالية الأخرى بحكمة
15	عاشراً: تعزيز جودة التوقعات التي تبنى عليها الميزانية ومختلف برامجها
15	الفرع الثاني : متطلبات نجاح حوكمة الميزانية العامة
15	أولاً: إدارة التخصيص الأمثل لموارد الدولة
15	ثانياً: الالتزام بمبادئ حوكمة الميزانية العامة
15	ثالثاً: كفاءة وفعالية الجهاز الإداري
16	رابعاً: الرقابة على الميزانية العامة
16	خامساً: كفاءة النظام المحاسبي
16	المطلب الثاني : أهداف حوكمة الميزانية العامة للدولة ومتطلباتها
16	الفرع الأول : أهداف حوكمة الميزانية العامة للدولة
16	أولاً: ترشيده الإنفاق العام
17	ثانياً: شفافية الموازنة
18	ثالثاً: المساءلة
19	رابعاً: الرقابة الفعالة لأنشطة المالية العامة
19	الفرع الثاني : متطلبات تحقيق أهداف حوكمة الميزانية العامة للدولة
19	أولاً: التأكد من المسائل و الضمانات ذات الدلالة والمرتبطة منطقياً بالأهداف
19	ثانياً: توفر الموارد والتنظيم
20	ثالثاً: توفر نظام المعلومات وتقييم الأداء
21	خلاصة الفصل

فهرس المحتويات

الصفحة	فهرس المحتويات
47-22	الفصل الثاني : نظام الميزانية العامة في الجزائر
23	تمهيد
24	المبحث الأول: الميزانية العامة في الجزائر وقواعدها التنظيمية
24	المطلب الأول : الإطار المفاهيمي للميزانية العامة
24	الفرع الأول : تعريف الميزانية العامة وأنواعها
24	أولاً: تعريف الميزانية العامة
25	ثانياً: أنواع الميزانية العامة
26	الفرع الثاني : القوانين الأساسية للمالية والمحاسبة العمومية.
26	أولاً : قانون المالية الأساسي
27	ثانياً : قانون المحاسبة العمومية
28	المطلب الثاني : تبويب الميزانية العامة في الجزائر
28	الفرع الأول : تبويب الإيرادات العامة
28	أولاً : التبويب القانوني للإيرادات العامة
28	ثانياً : التبويب المالي للإيرادات العامة
29	الفرع الثاني : تبويب النفقات العامة
29	أولاً : التبويب الإداري للنفقات العامة
29	ثانياً : التبويب الاقتصادي للنفقات العامة
30	ثالثاً : التبويب المالي للنفقات العامة
31	المبحث الثاني : مبادئ الميزانية العامة ودورها
31	المطلب الأول : مبادئ الميزانية العامة
31	الفرع الأول : مبدأ السنوية
32	أولاً: الميزانية الشهرية المؤقتة
32	ثانياً: رخص البرنامج
32	الفرع الثاني : مبدأ العمومية (الشمولية)
33	أولاً: الأرصدة المودعة
33	ثانياً: إجراءات إعادة الاعتماد
33	الفرع الثالث : مبدأ الوحدة
34	أولاً: الميزانية الملحقة
34	ثانياً : الحسابات الخاصة

فهرس المحتويات

الصفحة	فهرس المحتويات
35	الفرع الرابع : مبدأ عدم التخصيص
35	الفرع الخامس : مبدأ التوازن
36	المطلب الثاني : دورة الميزانية العامة
36	الفرع الأول : مرحلة التحضير و الإعداد
37	الفرع الثاني : مرحلة المصادقة على قانون المالية والميزانية العامة
39	الفرع الثالث : مرحلة تنفيذ الميزانية العامة
42	الفرع الرابع : مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة
47	خلاصة الفصل
71-48	الفصل الثالث : واقع وآفاق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر
49	تمهيد
50	المبحث الأول : واقع حوكمة الميزانية العامة في الجزائر ومشروع عصرنتها
50	المطلب الأول : واقع حوكمة الميزانية العامة في الجزائر
50	الفرع الأول : واقع مبدأ الشفافية
52	الفرع الثاني : واقع مبدأ المشاركة
53	الفرع الثالث : واقع مبدأ الرقابة والمساءلة
53	أولا : رقابة السلطة التشريعية 39 من 100 درجة
53	ثانيا : رقابة الأجهزة العليا 28 من 100 درجة
54	الفرع الرابع : واقع تطبيقات المبادئ الأخرى لحوكمة الميزانية العامة
56	المطلب الثاني : دوافع تبني حوكمة الميزانية العامة بالجزائر ومشروع عصرنتها
56	الفرع الأول : دوافع تبني حوكمة الميزانية العامة بالجزائر
56	أولا : الاختلالات المرتبطة بعمليات الميزانية
58	ثانيا : الاختلالات المرتبطة بمدونة الميزانية
59	ثالثا : الاختلالات في الرقابة
60	رابعا : نقص الشفافية في الميزانية
61	الفرع الثاني : مشروع عصرنة نظام الميزانية العامة بالجزائر
61	أولا : إصلاح الميزانية
63	ثانيا : إصلاح النظام المعلوماتي والإعلام الآلي
64	المبحث الثاني : آفاق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر
64	المطلب الأول : القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية

فهرس المحتويات

الصفحة	فهرس المحتويات
64	الفرع الأول: نظرة عامة عن القانون
65	أولاً: بنية القانون العضوي
65	ثانياً: التأطير الميزانياتي
65	ثالثاً: مبدأ تسيير السياسات العمومية
65	الفرع الثاني: آجال تطبيق القانون العضوي
66	المطلب الثاني : مدى تكريس الإطار الميزانياتي الجديد لمبادئ حوكمة الميزانية العامة
66	الفرع الأول: مبدأ الشفافية
69	الفرع الثاني: مبدأي المشاركة والمساءلة
69	أولاً: المشاركة والمساءلة البرلمانية
70	ثانياً: مشاركة ومساءلة المجتمع المدني
71	خلاصة الفصل
75-72	خاتمة عامة
80-76	قائمة المصادر والمراجع

فرض کریں

الجزء الاول

فهرس الجداول

الصفحة	فهرس الجداول	الرقم
50	تطور مؤشر شفافية الميزانية العامة في الجزائر خلال الفترة 2010 - 2019	01
51	وثائق الميزانية العامة المتاحة في الجزائر خلال الفترة 2010 - 2019	02

مُقَدِّمَةٌ

عِلْمَةٌ

إن إصلاح الميزانية بالإعتماد على مبادئ الحوكمة يعد من أهم الإصلاحات للميزانية، باعتبارها أفضل السبل لمحاربة كافة أشكال الفساد الاقتصادي والإداري وزيادة درجة الشفافية والمشاركة والمساءلة من جهة، ومن جهة أخرى الاهتمام بحصول المواطنين على المعلومات الكافية عن الميزانية العامة وهو ما جعل الحكومات مسؤولة أمام المواطنين، والتمكن من الحصول على هذه المعلومات في الوقت المناسب يتيح للمواطنين فهم القرارات التي لها بالغ الأثر على حياتهم اليومية والمشاركة في صنعها، كما أنه يساعد على تحديد السياسات التي ينبغي على الحكومة أن تنتهجها من أجل تحقيق أكبر قدر ممكن من الالتزامات.

كما أن الميزانية العامة للدولة لم تعد مجرد أداة أو وسيلة لإدارة العلاقة بين الموارد المتاحة للدولة والحاجات المتزايدة للمجتمع، بقدر ما أصبحت عملية متكاملة يمكن توظيفها كأداة، وكموشر في الوقت ذاته لقياس حجم التطور الديمقراطي للمجتمع، من خلال قياس حجم الشفافية التي تقتضي المشاركة والمساءلة التي تتمتع بهم عملية صنع وتنفيذ تلك الميزانية، والذي يساهم في مساعدة المنظمات غير الحكومية والباحثين لجعل أنظمة الميزانية العامة أكثر استجابة لاحتياجات المجتمع، وبالتالي جعل هذه الأنظمة أكثر شفافية، وأكثر قابلية لمشاركة جميع الأطراف، وأيضا تخضع للمساءلة أمام المجتمع المدني.

وبما أن إدارة الميزانية العامة للدولة في الجزائر تعتبر الحلقة المركزية في عملية التنمية، كان ولا بد من إعادة النظر وتطوير الكثير مما هو متعلق بها، وبالأخص ما يتعلق بإدارتها وتسيير مواردها.

إشكالية الدراسة

تعرف الميزانية العامة في الجزائر ضعف في تجسيد مبادئ الحوكمة في عملياتها، وهذا ما عكس ضمنا بعدها عن اعتماد آليات الحوكمة (الشفافية، المشاركة، المساءلة)، على الرغم من الانطلاق فعليا في تنفيذ برنامج إصلاح هيكلية الميزانية والمالية العامة وعليه يمكن طرح التساؤل التالي:

ما مدى تطبيق آليات حوكمة الميزانية العامة في إصلاحات النظام الميزانياتي بالجزائر؟

الإشكاليات الفرعية

هذه الإشكالية الأساسية تتفرع منها مجموعة من الأسئلة يمكن طرحها على النحو التالي:

- 1- فيما تتمثل حوكمة الميزانية الدولة وماهي المبادئ التي تقوم عليها؟
- 2- ما هو واقع النظام الميزانياتي بالجزائر؟
- 3- ما مدى توافق تطبيقات حوكمة الميزانية العامة في الجزائر والتي تضمنها الإصلاح الميزانياتي؟
- 4- ما هي الآفاق المستقبلية لحوكمة الميزانية العامة الجزائرية؟

مقدمة عامة

فرضيات الدراسة

للإجابة على التساؤلات أعلاه سنختبر مجموعة من الفرضيات التي تربط بين مبادئ حوكمة الميزانية العامة للدولة المتمثلة أساسا في الشفافية، المشاركة والمساءلة ومحدداتها وذلك في مجتمع دراستنا المتمثل في نظام الميزانية العامة الحالي للدولة الجزائرية كما يلي:

- 1- تركز حوكمة الميزانية العامة للدولة على مجموعة من المبادئ أهمها الشفافية، المشاركة والمساءلة.
- 2- عدم إلزامية إعداد أو نشر الوثائق الثمانية الرئيسية للميزانية في الجزائر يضعف من مستوى مبدأ الشفافية.
- 3- يعتبر مشروع إصلاح نظام الموازنة العامة في الجزائر، خطوة مهمة للتسيير الأمثل للموارد العامة.
- 4- إشراك المجتمع المدني في عمليات الميزانية العامة في الجزائر يدل على تحسين مستوى مبدأ المشاركة.

أهمية الدراسة

تتبع أهمية الدراسة في ما يكتسبه موضوع إدارة الميزانية العامة للدولة والذي يجمع بين أكثر من حقل علمي: علوم اقتصادية، سياسية وإدارية، وما أضافه مفهوم الحوكمة من قيم في إدارة الميزانية العامة للدولة والتي من شأنها إحداث النقلة النوعية المطلوبة لتحقيق التنمية المستدامة.

أهداف الدراسة

تسعى هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على أهمية الحوكمة التي من شأنها أن تساعد على زيادة فعالية إدارة الميزانية العامة للدولة وذلك عن طريق الإلمام بمفهوم الحوكمة وفهم مبادئها مع الضرورة الملحة لاهتمام الجزائر بالحوكمة وتفعيلها في أرض الواقع في أقرب الآجال الممكنة من خلال اصلاح نظامها الميزانياتي.

دوافع اختيار الموضوع

عرف تسيير الأموال العامة في الجزائر ضبابية كبيرة، مما تسبب في سلسلة من الفضائح التي لا يتطلب المواطن جهدا كبيرا من أجل الوقوف عليها والتماسها، وسعيا نحو المساهمة في إضفاء الشفافية والنزاهة في تسيير الأموال العمومية، هذا كان دافعا لاختيار موضوع الحوكمة في الإدارة المالية التي لا يزال يعتبر حديثا، كذلك من الدوافع قلة الدراسات العلمية التي تناولت إبراز قيمة مفهوم الحوكمة في الميزانية العامة للجزائر.

المنهج المتبع في الدراسة

إن المنهج المتبع في الدراسة هو المنهج الوصفي والمنهج التحليلي، حيث نستعمل المنهج الوصفي في جمع وتقديم المعلومات والمعطيات المتعلقة بموضوع الحوكمة ومبادئها وعلاقتها بالميزانية العامة، أما المنهج التحليلي فنستخدمه لتحليل المعطيات والبيانات، والمتعلقة بالعلاقة بين الحوكمة والميزانية العامة للدولة.

مقدمة عامة

الدراسات السابقة

في حدود ما توفر لدينا من معلومات من خلال الإطلاع والبحث حول موضوع الدراسة، هناك بعض من الدراسات والبحوث العلمية التي أنجزت وتناولت موضوع الحوكمة والميزانية فكانت في معظمها تتصف بالطابع الوصفي للحوكمة ومبررات تطبيقها وجانبيها التشريعي، أو دراسة أثر مبدأ من مبادئها، ومن بين الدراسات السابقة التي عالجت موضوع الحوكمة والميزانية ما يلي:

- دراسة هاجيرة ديلمي، الميزانية العامة في ميزان الحوكمة الجيدة.
 - دراسة مسعودي عبد الكريم وآخرون، حوكمة الإصلاح الميزانياتي ودوره في ترشيد الإنفاق العام بالجزائر.
 - دراسة إيمان عبدوس، آليات حوكمة الميزانية العامة واتجاهات تطبيقها وفق الإصلاح الميزانياتي في الجزائر.
- هدفت مجمل هذه الدراسات إلى البحث في مدى مساهمة آليات الحوكمة في تفعيل عملية الإصلاح الميزانياتي في الجزائر للوصول إلى تحقيق الفعالية المطلوبة في تسيير القطاع العام، وتوصلت إلى أن تنفيذ إصلاحات النظام الميزانياتي يتطلب من الحكومة ادخال تغييرات نظام وآليات تسيير القطاع العمومي بالإضافة إلى خلق المناخ المناسب لتطبيقها.

ما يميز دراستنا عن الدراسات السابقة في كونها تناولت تطبيقات حوكمة الميزانية العامة بالجزائر في النظام المعتمد حاليا وكذا في مشروع الإصلاح الميزانياتي المقنن وفقا للقانون العضوي 18-15 الصادر في 02-09-2018 وتحديات تجسيدها على أرض الواقع ابتداء من 2023 ومدى مساهمتها في تحقيق التسيير الفعال والعقلاني للمال العام.

هيكل الدراسة

لمحاولة الإحاطة بهذا الموضوع بكل جوانبه، قمنا بتقسيم الدراسة إلى ثلاثة فصول كما يلي:

الفصل الأول: خصصناه للحوكمة ومحدداتها في الميزانية العامة والذي يحوي مبحثين حاولنا من خلالهما التطرق للإطار العام للحوكمة، كما تعرضنا إلى مبادئ وأهداف الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة.

الفصل الثاني: حاولنا من خلاله استظهار نظام الميزانية العامة في الجزائر وذلك بتقسيمه لمبحثين تناولنا في المبحث الأول الميزانية العامة في الجزائر وقواعدها التنظيمية أما المبحث الثاني تناولنا فيه مبادئ الميزانية العامة ودورها.

الفصل الثالث: الموسوم بـ "واقع آفاق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر" هو الآخر قسم لمبحثين، الأول منه يهدف إلى تحديد واقع حوكمة الميزانية العامة في الجزائر ومشروع عصرنتها، أما المبحث الثاني تدارسنا فيه آفاق حوكمة الميزانية العامة بالجزائر.

الفصل الأول

الفصل الأول : الحوكمة ومحدداتها في الميزانية العامة

تمهيد

تزايد الاهتمام بمفهوم وآليات الحوكمة ومحدداتها في العديد من الاقتصاديات المتقدمة والناشئة وأصبحت الحوكمة من الموضوعات الهامة على كافة المؤسسات والمنظمات الإقليمية والدولية خلال العقود القليلة الماضية، والتي جاءت كنتيجة مباشرة للقصور في آليات الشفافية والإفصاح ببعض من المؤسسات المالية العالمية، وافتقار إدارتها إلى الممارسة السليمة في الرقابة والإشراف ونقص الخبرة والمهارة، التي أثرت بالسلب في كل من ارتبط بالتعامل معها، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

وقد ظهرت الحاجة إلى الحوكمة في العديد من الاقتصاديات المتقدمة والناشئة خلال العقود القليلة الماضية، خاصة في أعقاب الانهيارات الاقتصادية، والأزمات المالية التي شهدتها عدد من دول شرقي آسيا وأمريكا اللاتينية، وروسيا في عقد التسعينيات من القرن العشرين، وكذلك ما شهده الاقتصاد العالمي في الآونة الأخيرة من أزمة مالية عالمية، وخاصة في الولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا.

نتيجة لكل ذلك زاد الاهتمام بمفهوم الحوكمة وأصبحت من الركائز الأساسية التي يجب أن تقوم عليها الوحدات الاقتصادية، ولم يقتصر الأمر على ذلك بل قامت الكثير من المنظمات والهيئات بتأكيد مزايا هذا المفهوم والحث على تطبيقه في الوحدات الاقتصادية المختلفة، مثل: لجنة كادبوري Cadbury Committee، والتي تم تشكيلها لوضع إطار لحوكمة المؤسسات باسم CadburyBest Practice سنة 1992 في المملكة المتحدة، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والتي قامت بوضع مبادئ حوكمة الشركات سنة 1999، وصندوق المعاشات العامة Calpers في الولايات المتحدة الأمريكية.

وعليه سنتطرق في هذا الفصل للحوكمة ومحدداتها في الميزانية العامة وذلك من خلال بحثين حيث نعتمد في المبحث الأول التعرض للإطار العام للحوكمة متمثلاً في النشأة، التطور المفاهيمي ودوافع الظهور، أما المبحث الثاني نتناول فيه مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة.

المبحث الأول : الإطار العام للحوكمة

في ظل سعي الدول إلى تطوير أنظمة التسيير لتتماشى مع التطورات الحاصلة في جميع الميادين بما فيها الاقتصادي وخاصة في ظل الانهيارات المالية والأزمات العالمية وكذا الضغط المالي والركود التضخمي، وكنتيجة مباشرة لضعف آليات تطبيق وتحقيق الشفافية والمسؤولية وغياب الفعالية والكفاءة في الأداء وهو ما دفع الحكومات إلى إدخال آليات تطور من خلالها الطريقة التي تدير بها قطاعاتها خاصة منها القطاع العام، والتي من بينها الحوكمة التي تعتبر إحدى الأساليب الحديثة التي حظيت بالاهتمام في السنوات الأخيرة من طرف العديد من الهيآت الدولية في صورة البنك العالمي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

المطلب الأول : نشأة الحوكمة و تطور مفهومها

إن نشأة الحوكمة وتطور مفهومها كان نتاجا لبروز العديد من الظواهر الاقتصادية والمالية، وقد كان هذا المفهوم محل اهتمام العديد من المؤسسات والهيئات الدولية والإقليمية والجهات المانحة الدولية، بالإضافة إلى المؤسسات الأكاديمية والعلمية ومنظمات المجتمع المدني حيث أبدت كل هذه الجهات اهتماما واسعا بهذا المفهوم الجديد، وكل جهة قدمت مفهوم للحوكمة وفق زاوية النظر إليها.

الفرع الأول : نشأة الحوكمة

ظهر مفهوم الحوكمة في إطار الجهود التي تبذلها المنظمات الدولية في مجال التنمية الإنسانية بمختلف أبعادها السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، حيث تم استخدام هذا المصطلح للتركيز على المساءلة المالية للحكومات. فوفقا للحوكمة؛ فإن الأدوات الحكومية للسياسات الاقتصادية ليس من المفروض أن تكون اقتصادية وفعالة فقط، بل لابد أيضا أن تكفل العدالة والمساواة.

إن مصطلح "الحوكمة" ظهر منذ أكثر ما يزيد عن ثمانين سنة من الزمن على يد الاقتصاديين الأمريكيين، كان ذلك منذ أن أصدر الاقتصادي Ronald Coase مقالا سنة 1937 تحت عنوان "طبيعة المؤسسة" (The nature of the firm) يطرح فيه فكرة أساسية مفادها أن ظهور وانتشار المؤسسة يرتكز على أساليب التنسيق الداخلي التي تتبعها المؤسسة والتي بدورها تسمح بتخفيض تكاليف الصفقات التي تفرضها السوق.¹

فهذا يؤدي بنا قول ما يلي: " للمؤسسة فعالية أكثر من السوق في تنظيم بعض المبادلات"، هذه النظرية التي تم إعادة اكتشافها في سنوات السبعينات من قبل الاقتصاديين المؤسستيين وعلى وجه الخصوص،

1- بوزيان العربي و جطي عالم، مفهوم الحوكمة: عوامل ظهورها ومرتكزاتها، ومجالات استخداماتها، مجلة المالية والأسواق، جامعة عبد الحميد بن باديس بمستغانم، الجزائر، المجلد الثاني، سبتمبر 2021، ص 442.

Olivier Williamson بحيث توصلت كل الأعمال التي قاموا بها إلى تعريف الحوكمة "على أنها عبارة عن إجراءات وضعت حيز التنفيذ من قبل المؤسسة بهدف التنسيق الفعال، ويتعلق هذا التنسيق بحالتين: الحالة الأولى، ببروتوكولات داخلية أي بترتيبات المحيط الداخلي عندما تكون المؤسسة متكاملة أي بها سلم تدرجي Hiérarchie. أو بالتعاقد أو بالشراكة، أما الحالة الثانية والتي تدخل تحت غطاء المحيط الخارجي للمؤسسة وذلك باستعمال معايير تكون فيها المؤسسة مفتوحة على المقابلة من الباطن.

أما في نهاية الثمانينات فقد تم استيراد هذا المفهوم من قبل بريطانيا واستخدم في حقل العلوم السياسية بمناسبة تمويل الحكومة لبرنامج بحث حول موضوع إعادة بناء السلطة المحلية. كان ذلك منذ أن وضعت حكومة مارغريت تاتشر، Margaret Thatcher سنة 1979 حيز التنفيذ سلسلة من الإصلاحات تهدف إلى تقليص وتحجيم سلطة الهيئات المحلية، باعتبارها غير فعالة ومكلفة جدا في نظر السلطات المركزية، فتم ذلك بالعمل على تدعيم المركزية مع اللجوء إلى خصوصية بعض المصالح العمومية.

بالمقابل، فقد ظهر مفهوم الحوكمة في نهاية الثمانينات في حقل آخر ومجال آخر، وهو حقل العلاقات الدولية، واستعمل مصطلح الحكم الرشيد *good governance* من قبل الهيئات المالية الدولية لتحديد معايير الإدارة العمومية الجيدة في الدول التي خضعت لبرامج التكيف الهيكلي. وعليه فقد اقترحت أو بعبارة أدق فرضت المنظمات الدولية المانحة للقروض، على هذه الدول من خلال هذا المفهوم، الإصلاحات المؤسساتية الضرورية لنجاح برامجها الاقتصادية.

ومع بداية التسعينيات؛ تم التركيز على الجوانب الديمقراطية للحوكمة من حيث تدعيم المشاركة، وتفعيل دور المجتمع المدني، وإزاحة الغبار عن كل ما يجعل من الدولة ممثلا شرعيا لمواطنيها. حيث ربطت منظمة التنمية الاقتصادية بين جودة وفعالية الحوكمة، و بين درجة رخاء المجتمع، وأكدت أن المصطلح يذهب إلى ما هو أبعد من الإدارة الحكومية، من حيث التركيز على كيفية تطبيق الديمقراطية لمساعدة الدول على حل المشاكل التي تواجهها. ومن هذا المنطلق تم تبني هذا المفهوم على أساس أنه يتعرض لما هو أبعد من الإدارة العامة، الأدوات والعلاقات والأساليب المتعلقة بالحكم، ليشمل مجموعة العلاقات القائمة بين الحكومة والمواطنين سواء كأفراد أو كجزء من مؤسسات سياسية واجتماعية واقتصادية.¹

توصي المؤسسات الدولية اليوم الدول النامية بتطبيق مبادئ الحكم الرشيد من أجل ضمان تنمية متساوية لأن لها هدف تحسين مشاركة المواطنين، وحماية البيئة ومستقبل الأجيال القادمة، وضمان تنمية حقيقية، ولهذا قامت الدول المتطورة بتحديد مبادئ تهدف إلى تحسين مستمر لحكومتها. وقد قامت الدول النامية بالبحث عن

أفضل المقتربات التي تكسبهم ملاحظات جيدة في مجال التطبيق الجيد لمبادئ الحوكمة، كما تسمح لبلدانهم باستقطاب الاستثمارات، وبلوغ التنمية المستدامة.

يبدو أن مسار الحكم الجيد قد فرض كمقترح مرجعي مقبول عالميا في تطور نوعية التنمية، وفي طريقة سير مساره. ويبدو أيضا أن مفهوم الحوكمة يقدم كمفهوم شامل، لأنه يتضمن كل أشكال الحياة الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية، والمؤسسية للبلد. في كثير من الدول النامية، فإن مفاهيم مثل: "الاشتراكية"، "الديمقراطية" و"المساواة" و"الشفافية" و"الاستخدام الرشيد للموارد"، و"الحفاظ على البيئة"، قد أفرغت من معناها الحقيقي، بسبب عدم الكفاءة، أو عدم النزاهة، وتميرير المصالح الشخصية على مصالح البلد.¹

الفرع الثاني : تطور مفهوم الحوكمة

بدأ التفكير في العمل على صياغة مفهوم جديد يعبر عن حزمة من السياسات والمبادئ العامة المتعلقة "بالأداء الاقتصادي"، والتي يتوجب على الدول النامية التي تبغي الحصول على قروض من المنظمات الدولية المانحة تبنيها، والعمل على تحقيقها. وكانت النتيجة ظهور مفهوم الحكم الجيد.

ومن خلال معرفة سياق وفلسفة مفهوم الحوكمة، نلاحظ أن الحكم هو مفهوم قديم قدم التاريخ الإنساني، وهو يشير إلى مجموعة مركبة من العمليات والهيكل، العامة والخاصة على حد سواء، والتي تضمن استيعاب وتوفيق المصالح المتعارضة، والتوصل إلى حلول توافقية. فالمقصود بمفهوم الحكم هو مفهوم أوسع من الحكومة، بل ويشملها في تفاعلاتها مع العناصر غير الحكومية في المجتمع وعلاقتها سويا بالاقتصاد والسياسات العامة. والحكم - بشكل عام - يعني مجموعة القواعد التي يتم من خلالها إنفاذ القوة لصالح الأفراد، وعليها أن تتيح لهم الفرصة المشاركة في صنع القرارات بصفة متكافئة، وفي إطار الشفافية والمصادقية، بل وتكون مسؤولة أمامهم، وهو ما يجعل أي حكم حكما جيدا.²

ومما أثرى مفهوم الحوكمة هو أن سياق طرحه قد أتى موافقا لغياب المنافسة الإيديولوجية على الساحة الدولية، وهو ما مكّن المنظمات الدولية- الموجودة في العالم الغربي الرأسمالي بالأساس- من فرض هيمنتها. كما أن هذا التحول كان مواكبا لتغير النظرة الدولية إلى كونها المسيطر إلى مجرد حارس يهتم فقط بوضع الأطر العريضة، وإفساح المجال أمام قطاع الأعمال، والقطاع المدني للقيام بأدوارهما داخل هذه الأطر التي تحددها الدولة بالتشاور معهم، فالحديث عن الحكم الجيد للدول أتى مصاحبا للتحول في استراتيجيات المؤسسات المالية العالمية التي رأت وجوب التعرض للجوانب الداخلية للدولة كسبيل لتحقيق التنمية. وهو ما بدا لدى البنك

1 -Brahim Lakhlef, La bonne gouvernance: croissance et développement, Alger : dar Elkaldonia, 2006. P5.

2- محمد حسن يوسف، محددات الحوكمة ومعاييرها، بنك الاستثمار القومي، 2007، نقلا عن موقع: www.saaaid.net/Doat/hasn/hawkama.doc , consulté le :14/03/2022.

الدولي منذ مطلع ثمانينيات القرن الماضي، وتؤكد عند نهايته مع التأكيد على أفكار التغيير السياسي والمؤسسي كاشتراطات لتحقيق النمو الاقتصادي.

فضلا عن تزايد عدد ونفوذ منظمات المجتمع المدني جعل الحديث عن مفهوم الحكم الجيد أكثر واقعية مع تراجع قبضة الدولة وهيمنتها على مختلف أبعاد الحياة، غير أن هذا لا ينفي عن الدولة كونها لاتزال الفاعل الرئيسي على الساحة السياسية، وهو ما يجعلها الهدف الأساسي لمبادرات الحوكمة. فلتقديم المساعدات والقروض الإنمائية، يشترط البنك الدولي على حكومات الدول النامية الفعالية في الأداء، وفي استخدام المخصصات المالية، وتشجيع المزيد من الإصلاحات. وتبلورت فلسفة الحكم الجيد في أنه طالما يتأسس الحكم الجيد على محاربة الفساد، المحسوبية، البيروقراطية وسوء الإدارة، وتشجيع الشفافية والمساءلة، فإن ذلك سيمكن الدول من استخدام المساعدات والقروض بفعالية لتحقيق الهدف المتمثل في خفض الفقر وتحقيق التنمية.¹

أولاً: تعريف الحوكمة لدى البنك الدولي

عرفها البنك الدولي على أنها " الطريقة التي تمارسها السلطة في إدارة الموارد الاجتماعية والاقتصادية لبلد ما من أجل التنمية".²، وفي إطار هذا التعريف وضع البنك الدولي مجموعة من المعايير لضمان نجاعة الحوكمة التي بدورها تحقق التنمية المستدامة وهي : الإطار القانوني، الشفافية، القدرة على التنبؤ الكفاءة، المساءلة.³ ويلاحظ أن البنك الدولي في تناوله لمفهوم الحوكمة صب جل اهتماماته على الجوانب الاقتصادية والإدارية، كما يلاحظ أنه مهتم بالقطاع العمومي وسبل تطوير أدائه وإرساء قواعد الشفافية والمساءلة من أجل مكافحة الفساد سواء الإداري أو المالي، وتطوير البيئة المؤسسية التي تعمل فيها الأسواق، وتحقيق الإدارة الرشيدة لمنظومة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ثانياً: تعريف صندوق النقد الدولي للحوكمة

عرفها على أنها "العملية التي يتم في إطارها اتخاذ القرارات وتنفيذها (أو عدم تنفيذها) وفي داخل الحكومة تعني الحوكمة العملية التي تقوم بموجبها المؤسسات العامة بإدارة الشؤون العامة، وإدارة الموارد العامة، وتشير سلامة الحوكمة إلى إدارة الحكم على نحو يبعد تماما عن التعسف والفساد، مع المراعاة الواجبة لحكم القانون".⁴

1-Weiss,Thomas.G, "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and actual challenges", Third world quarterly,N°5,(Oct,2000),P798.

2 - Vivien Collingwood - Nuffield College, Good Governance and the World Bank, University of Oxford,2001,p6.

3 - Isabelle Johnson, Redefining the Concept of Governance, Canadian International Development Agency, July 1997,p 11.

4 - World Bank, Manual on Fiscal Transparency, 2007, p170

من خلال ما سبق يتضح أن ليس هناك تصور واضح لدى صندوق النقد الدولي، فما يهيم الصندوق هو مظاهر الحوكمة التي ترتبط بعمله، لذلك حدد مايكل كامدوسيس مدير سابق للصندوق ما يهيم الصندوق هو: "التركيز على مظاهر شفافية حسابات الدولة، وفاعلية إدارة الموارد العامة، واستقرار البيئة الاقتصادية والتشريعية ذات الصلة بنشاط القطاع الخاص وشفافيتها". إذا فالشفافية والفاعلية، والاستقرار هي من أهم عوامل الحوكمة من المنظور الاقتصادي والمالي للصندوق.¹

ثالثا: تعريف الحوكمة لدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

اعتبرها بأنها "ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة وتسيير شؤون الدولة على كافة المستويات" وتتضمن الآليات والعمليات والمؤسسات التي يتمكن المواطنون من خلالها من التعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم وأداء واجباتهم والتفاوض حول خلافاتهم. وزيادة المدخلات وحدها ليست كافية لإحداث التنمية، ولا تعوض فوائد الحوكمة، حيث أن التنمية الشاملة والمستدامة تستوجب تطبيق هذا المرسوم.²

رابعا: تعريف الحوكمة لدى منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

ترى أنها " الطريقة التي يتم بها ممارسة السلطة. " وهذا منطلق واسع لمفهوم الحوكمة، وتعطي هذه المنظمة اهتماما كبيرا للحوكمة في القطاع العام من جهة، والحوكمة في الشركات والمؤسسات الكبرى، وهو ما يعرف بحوكمة الشركات من جهة ثانية، ولم تتوقف كثيرا عند قضايا الديمقراطية وحكم القانون وحقوق الأفراد، باعتبارها أصبحت من المسلمات في هذه الدول أعضاء المنظمة التي تعد عريقة في الديمقراطية، ويبرز دور الحوكمة حسب رأي هذه المنظمة في الاستجابة للتغيرات الجوهرية في مجتمعات الدول الأعضاء وفي اقتصاداتها.³

خامسا: تعريف الحوكمة لدى بنك التنمية الآسيوي

إن بنك التنمية الآسيوي يعرف الحوكمة بأنها: " الإطار المؤسسي الذي يتفاعل المواطنون من خلاله فيما بينه وفي ما بينهم وبين الهيئات الحكومية." ⁴ فمفهوم الحوكمة على النحو المحدد من قبل البنك أساسا يركز على مكونات الإدارة الفعالة يرى البنك الحوكمة بأنها مرادفا للإدارة الفعالة للتنمية، ويميز الإطار

1- محي الدين شعبان توق، الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد منظور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، دار الشروق للنشر والتوزيع، الأردن، 2014، ص52.

2- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، رؤية جديدة لنظام إدارة الدولة والمجتمع، نيويورك، شعبة إدارة التنمية والحاكمة، مكتب تطوير سياسات التنمية، يناير 1997، ص 5.

3 -OECD, Governance in Transition, OECD report, 1995, p09.

4 -Isabelle Johnson, op.cit, p 13.

التحليلي للبنك للتعامل مع قضايا الحوكمة بين مكونات الحوكمة، ومجالات نشاط محددة للترويج لها (مثل إدارة القطاع العام).

من الواضح أن التعاريف السابقة تتضمن العديد من الجوانب لمفهوم الحوكمة ويمكن تعريفها على أنها: الآليات النموذجية لممارسة الحكم لإدارة كل الموارد العامة، في وجود مشاركة مجتمعية فعالة، مع إرساء قيم الشفافية والمساءلة وكل هذا يكون في ظل سيادة القانون والاستقرار السياسي من أجل تحقيق التنمية المستدامة.

المطلب الثاني : دوافع ظهور مفهوم الحوكمة

انطلاقاً مما سبق يمكن تقسيم الدوافع التي أدت إلى ظهور الحوكمة إلى قسمين من الدوافع وهما دوافع مرتبطة بالتطور الطبيعي للفكر التنموي، ودوافع أملاها الواقع العملي الميداني، وسوف نتطرق لتفصيل ذلك من خلال هذا المطلب

الفرع الأول: دوافع تطور الفكر التنموي

المقصود بها الدوافع ذات الطبيعة العلمية والأكاديمية التي أخرجت مفهوم الحوكمة إلى العلن، ويمكن تقديمها في ثلاث روافد أساسية هي التطور الذي شهده علم الاقتصاد، التطور الذي شهده علم الإدارة العامة، طغيان الفكر المؤسسي الجديد على أدبيات التنمية، يمكن تفصيلها كالتالي:

أولاً: التطور في علم الاقتصاد

يرى المدافعين عن دور هذا الدافع في بلورة مفهوم الحوكمة، أن منظومة القيم التي جلبها المفهوم للاستخدام العام - الشفافية، المساءلة، والمشاركة... - جاءت مبنية على الركائز الخاصة بتحليل العوامل غير المرتبطة بصناعة السياسة نفسها، مثل الرشادة السياسية للسياسيين ودور الجهاز الإداري وطاقة الدولة الإدارية وغيرها، وهي الركائز التي نشأت في إطار تطور الاقتصاد السياسي وبلورة مفهوم الاقتصاد السياسي الجديد.¹

ثانياً: التطور في علم الإدارة العامة

لقد تم استخدام مفهوم الحوكمة على مدار عقد التسعينات على وجه التحديد فيما يتعلق بإصلاح القطاع العام، من هنا فإن استخدام مفهوم الحوكمة جاء في إطار منهج إدارة أعمال الحكومة ليعكس المنهج الجديد في الإدارة العامة ويؤكد على دور المديرين في القطاع العام في تقديم خدمات عامة عالية الجودة التي يحلم بها المواطنين، ويدافع على استقلالية الإدارة وبالأخص من خلال الحد من سيطرة السلطة المركزية، كما

1- Philip Keefer, **A review of the political economy of governance: From property rights to voicem**, Paper for project on "The Consequences of Political Institutions in Democracy" Coordinated by Herbert Kitschelt, Duke University, World Bank Policy Research Working Paper 3315, May 2004, P 10-11.

طالب بوضع آليات للقياس وخلق الحافز الفردي والحافز على الأداء على مستوى المنظمة ومكافأة التميز، ويقر بأهمية توفير الموارد البشرية والتكنولوجية التي يحتاجها المديرين لتقوية الأداء وتحسينه، أضف إلى ذلك الالتزام بالمنافسة والانفتاح فيما يتعلق باتجاهات أداء الموظفين في الخدمة المدنية في مقابل القطاع الخاص.¹

ثالثاً: غلبة الفكر المؤسسي الجديد على أدبيات التنمية

يرى العديد من الكتاب على أن أجندة الحوكمة في التسعينات من القرن العشرين وأوائل القرن الحادي والعشرين جاءت متأثرة إلى حد بعيد بالاقتصاد المؤسسي الجديد والذي جاء كرد فعل للسيطرة النيوكلاسيكية على وظائف الاقتصاد، فتفسير معظم الكتاب بما يسمى باجتماع واشنطن، والذي دعا إلى السوق الحر في ظل الثورة التي قادها فكر مارجريت تاتشير وريجان، قد عبد الطريق لما بعد اجتماع واشنطن والذي يتضمن مدخل للتنمية، ويرفض الأجندة التحليلية القائمة على الدولة مقابل الأسواق، ويقر بأنهما متكاملين مع بعضهما البعض، والذي يؤكد على أهمية المؤسسات الحكومية في عمل الاقتصاد، فالأسواق لن تتطور من تلقاء نفسها ولكنها بحاجة إلى مؤسسات تحسن من أدائها.

الفرع الثاني: الدوافع الواقعية

وبدورها الدوافع الواقعية يمكن تصنيفها إلى ثلاثة أقسام وهي: الدوافع السياسية، والدوافع الإدارية، والدوافع الاقتصادية.

أولاً: الدوافع السياسية

بعد انهيار الاتحاد السوفياتي وتلاشي القطبية الثانية التي تدير العالم، انفردت الولايات المتحدة الأمريكية بالعالم وأصبحت هي القوة المهيمنة على مفاصل العالم حيث تغير ميزان القوى في العالم، بدأت رياح التغيير المحملة بمبادئ الرأسمالية تهب على دول العالم بما فيها الدول المتفككة من الاتحاد السوفياتي، هذا من خلال عمل مراكز البحث وأجهزة الدعاية الأمريكية التي تسوق لغلبة الإيديولوجية الليبرالية بجناحيها السياسي المبني على الديمقراطية والتعددية السياسية، والاقتصادي القائم على آليات السوق.²

أيضا من الأسباب ذات الطابع السياسي -الفساد - الذي عبث باستقرار وأمن البلدان، من خلال تقويض المؤسسات وقيم الديمقراطية واستقلالية العدالة وسيادة القانون، حتى أدى ذلك إلى نسف جهود التنمية وافشال جميع مساراتها، مما أفضى إلى انخفاض مستوى المعيشة وزيادة حدة الفقر والحرمان في الدول النامية

1- زهير عبد الكريم الكايد، **الحكمانية Governance قضايا وتطبيقات**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر، 2003، ص 112.

2- عطية حسن أفندي، **دور المنظمات غير الحكومية في إدارة شؤون الدولة والمجتمع**، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة، 2001، ص 140.

وإهمال حقوق المواطن في كل الجوانب، مما يدل على عدم استغلال الحكومة للفرص المتاحة، وغياب الكفاءة في استثمار الموارد، مما يدفع إلى ضرورة إجراء مراجعة شاملة لشكل المؤسسات والآليات والتفاعلات اللازمة لتفعيل الحوكمة وأدوارها.¹

ثانياً: الدوافع الإدارية

ويمكن تصنيفها بدورها إلى نوعين من الدوافع:

1-التغير في دور الإدارة الحكومية

يرجع تطور مفهوم الحوكمة لدى البعض إلى التغير الذي حدث في دور الدولة من فاعل رئيسي في وضع السياسات العامة وممثل للمجتمع في تقرير السياسات ووضع الخطط ومتابعة التنفيذ، ومالكة للمشروعات ومسؤولة عن إدارتها، وعن إعادة توزيع الدخل وتقديم الخدمات وعدالة توزيعها فنوياً ومكانياً، إلى أن أصبحت لا تعدوا أن تكون الشريك الأول من بين مجموعة من الشركاء في إدارة شؤون الدولة والمجتمع، وبالتالي جاء تطور مفهوم الحوكمة لينقل الإدارة الحكومية من أدوارها التقليدية إلى وضع جديد أكثر تفاعلاً وتكاملاً بين الشركاء الأساسيين في المجتمع وهم الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني.²

2- التغير الحاصل في بيئة الأعمال

نتيجة لعولمة الأنشطة والمعاملات الاقتصادية وتحرير أسواق المال تغير مناخ الأعمال على المستوى الدولي، وما ترتب عليها من زيادة حجم المشروعات وفصل الإدارة على الملكية، وبروز الشركات المتعددة الجنسيات وما تقوم به من ممارسات الاستحواذ والاندماج بين الشركات من أجل السيطرة على الأسواق العالمية، وبالتالي كان لكل تلك العوامل تأثير قوي على ظهور مفهوم الحوكمة وتطبيقه على مستوى الشركات والبنوك وأسواق المال بالخصوص.

ثالثاً: الدوافع الاقتصادية والمالية

في أواخر القرن العشرين طفت على السطح العديد من المشاكل الاقتصادية والتي ترجع بالأساس إلى ضعف البيئة المؤسسية التي تتم فيها المراحل المختلفة للميزانية العامة، وكل العمليات المتعلقة بالاقتصاد سواء على المستوى الجزئي أو الكلي، ويعتقد أن هذه العوامل مثلت دافعا مهما في بلورة وتطور مفهوم الحوكمة ويمكن عرض أهمها كآلاتي:

1- المرسي السيد حجازي، التكلفة الاجتماعية للفساد، المؤتمر العلمي الخامس، حوكمة الشركات وأبعادها المحاسبية والإدارية والاقتصادية، كلية التجارة، جامعة الإسكندرية، 08-10 سبتمبر 2015، ص 201.

2- سلوى الشعراوي، مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع : إشكاليات نظرية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة، 2001، ص 05.

1- تفاقم العجز المالي في كل من الدول المتقدمة والنامية على حد سواء خلال عقدي السبعينات والثمانينات

لقد أدى هذا الأمر إلى دق ناقوس الخطر في بعض الدول المتقدمة بسبب تراكم المديونية الحكومية، وفي الدول النامية كان هذا الأمر أشد وطأة وأكبر حدة، حيث مثل ارتفاع العجز المالي مصدرا لعدم الاستقرار الاقتصادي في تلك الدول مما كان له الأثر على الإجماليات النقدية ومعدلات التضخم، بالإضافة إلى ارتفاع الدين المحلي خاصة في ظل عدم ثبات المساعدات الخارجية وعدم نضوج الأسواق المالية بها، ونتيجة لذلك أصبح الاهتمام بالشفافية المالية في تزايد مضطرد خاصة لدى السياسيين.¹

2- تعثر العديد من برامج التكيف والإصلاح الهيكلي التي أملاها البنك وصندوق النقد الدوليين في عدة دول نامية خاصة التي لم تتوفر على مقومات البناء الديمقراطي

لقد أوعزت كثير من الدراسات هذا التعثر إلى انتشار الفساد، وضعف المؤسسات في الدول التي وصفت لها هذه الصفات من الإصلاح، الشيء الذي دفع المؤسسات الدولية إلى التأكيد على أهمية الحوكمة كونها حل ضروري لتقويض الفساد والقضاء عليه.²

1 -Potter, Barry, fiscal Transparency, Fiscal Rules and Globalization: A way Forward for Developing and transition Economies, United nation, NewYork, 2001, p15.

2- حسن نافعة، دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد، المستقل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 310 ، بيروت، 2004، ص 94.

المبحث الثاني : مبادئ وأهداف الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة

لقد تزايد الاعتراف أكثر من أي وقت مضى بأن حوكمة القطاع العام في شقها المتعلق بحوكمة المالية العامة أمر حاسم في الوصول إلى تحقيق ما تنص عليه الحوكمة من شفافية، مشاركة ومساءلة ومنه تحقيق أهداف السياسات العامة خاصة منها الإنمائية.

وبما أن الميزانية هي عقد بين المواطنين والدولة يحدد كيفية زيادة الموارد وتخصيصها لتقديم الخدمات العامة، فقد سعت المنظمات والهيئات الدولية في صورة لجنة حوكمة القطاع العام ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وعلى نطاق أوسع مختصو الميزانيات الدولية على وضع مجموعة ممارسات ومبادئ تقدم توجيهات واضحة لتطوير وتنفيذ وتحسين أنظمة الميزانية لمواجهة التحديات المستقبلية بهدف توفير أداة مرجعية مفيدة لصانعي القرار في الدول والجهات الفاعلة واستخدامها بحكمة لتحسين حياة المواطنين ومن ثم تحقيق حوكمة الميزانية العامة والتي تعرف على أنها "مجموعة العمليات والقوانين والهياكل ووحدات القطاع العام التي يعتمد عليها نظام الميزانية العامة لتلبية الأهداف المسطرة في الميزانية بطريقة فعالة ومستدامة.

المطلب الأول : مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة ومتطلباتها

إن حوكمة القطاع العام الجيدة هي التي تسمح بالمشاركة الفاعلة والفعالة للمواطنين في عملية صنع القرار والإدارة المثلى للموارد والمعاملة العادلة والمتساوية لمختلف الفئات الاجتماعية، بالإضافة إلى شفافية المعلومات وتمكين المواطنين ومختلف الجهات الفاعلة من الوصول إليها، وكذا تفعيل الشراكة بين القطاعين العام والخاص المستندة على قواعد واضحة وعادلة ضمن متطلبات معينة.

الفرع الأول : مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة

وباعتبار أن الميزانية العامة للدولة هي المرآة العاكسة للسياسات المتبعة، ولكون الوصول إلى تطبيق حوكمة جيدة في القطاع العام لا يتم إلا من خلال حوكمة الميزانية العامة، قامت المؤسسات الدولية وعلى رأسها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بوضع عشرة مبادئ تستند على مبادئ الحوكمة المتمثلة في الشفافية والمشاركة والمساءلة وهي كالتالي: ¹

أولاً: إدارة الميزانيات ضمن حدود سياسة مالية واضحة وموثوقة يمكن التنبؤ بها

وذلك من خلال الالتزام بسياسة مالية سليمة ومستدامة وتحديد إمكانية تحسين مصداقية هذا الالتزام عن طريق إتباع قواعد وإرشادات واضحة وقابلة للتحقيق وذلك للتسهيل على المواطنين فهم وتتبع مسار السياسة

1- مسعودي عبد الكريم وآخرون، حوكمة الإصلاح الميزانياتي ودوره في ترشيد الإنفاق العام بالجزائر، ملتقى وطني حول الحوكمة والترشيد الاقتصادي رهان استراتيجي لتحقيق التنمية في الجزائر، جامعة أحمد دراية - أدرار-، الجزائر، يومي 19 و 20/04/2016.

المالية للدولة، وكذا من خلال تكيف هذه السياسات مع موارد كل سنة مالية ومن تم وضع ميزانية متعددة مبنية على النتائج.

ثانيا: إحداء توافق بين الميزانية والأولويات الإستراتيجية متوسطة المدى بشكل وثيق

ينص على أن يتم وضع الميزانية بما يتجاوز الدورة التقليدية إلى منظور متوسط المدى بالاعتماد على تنظيم وهيكله مخصصات الميزانية بحيث تعكس الأهداف الوطنية بشكل صحيح وتراعي إطار الإنفاق المتوسط الأجل.

ثالثا: تطوير إطار الميزانية الاستثمارية لتلبية احتياجات التنمية الوطنية بطريقة فعالة ومتماسكة

يسمح إدراج خطط الاستثمار في عملية الميزانية بطريقة تمكن من التمييز بينها وبين الإنفاق الجاري باستعمالها في بناء تحليل للفجوات في القدرات الاقتصادية للدول ومعرفة احتياجات تطوير البنية التحتية والأولويات القطاعية الاجتماعية.

كما يمكن من إجراء تقييم للتكاليف والفوائد المرتبطة بالاستثمارات المتمثلة في البرامج التي تطلقها الدولة، ومدى ملاءمة الموارد المالية وكيفية استخدامها، ومن ثم تحديد مستويات الأولوية للمشاريع الاستثمارية.¹

رابعا: ضمان الانفتاح وتحقيق الشفافية وإمكانية الوصول إلى وثائق ومعلومات الميزانية

تعتبر الميزانية العامة وكذا التقارير المرتبطة بها في أغلب الدول الآلية الأساسية للإبلاغ عن جميع المراحل الرئيسية المتبعة عند صياغة السياسات العامة ومراجعتها ومناقشتها، فضلا عن تنفيذها وإتباعها. ويشدد هذا المبدأ على أهمية نشر تقارير الميزانية ذات الصلة بدورة الميزانية بشكل يسهل على المواطنين ومنظمات المجتمع المدني وأصحاب المصالح الوصول إليها هذا من جهة، ومن جهة ثانية ولكون الوثائق المرتبطة بالميزانية غالبا ما تكون طويلة ومعقدة فهناك حاجة ملحة للعمل على عرض وشرح الآثار المترتبة على تدابير الميزانية ولاسيما من خلال ما يسمى بميزانية المواطنين التي تعتبر بمثابة دليل مبسط وملخص يشرح الميزانية العامة للدولة.²

خامسا: ضمان وجود مناقشة شاملة وتشاركية وواقعية حول خيارات الميزانية

ويتم وذلك من خلال منح البرلمان ولجانه الفرصة للمشاركة في كل مرحلة من مراحل الميزانية سواء بشكل مسبق أو لاحق، وتسهيل مناقشة بنود الميزانية.

1 - OCDE., Recommandations du conseil sur la gouvernance budgétaire, Editions OCDE, Paris, France (18/02/2015).

Disponible sur le site web: <https://www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire>, consulté le : 16/04/2022.

2 - OCDE, rapport sur la mise en œuvre de la recommandation du conseil sur la gouvernance publique, N° 8/2020

Final, Editions OCDE, Paris, France, 2020. Disponible sur le site Web :

<http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf> , consulté le : 16/04/2022.

سادسا: تقديم تقارير عن المالية العامة بطريقة شاملة ودقيقة وموثوقة

بموجب هذا المبدأ يجب أن تتضمن وثائق الميزانية جميع النفقات والإيرادات الحكومية في وثيقة واحدة بما يحقق الإبلاغ الكامل والدقيق عن نفقات وإيرادات الدولة دون إغفال أي رقم - فيما عدا تلك المتعلقة بالأمن القومي-، وكذلك يجب أن توفر الميزانية العامة نظرة شاملة عن المالية العامة. كما ينص هذا المبدأ - وبغرض تحقيق الهدف الذي وضع لأجله - على مسك الحسابات التي توضح تأثير الأصول والخصوم المالية وذلك من خلال اعتماد أساس الاستحقاق أو توفير تقارير إضافية في حالة اعتماد الأساس النقدي.

سابعا: تخطيط وإدارة ومراقبة تنفيذ الميزانية

تعتبر مراقبة تنفيذ الميزانية من الاهتمامات الأساسية للدول للوقوف على كيفية تسيير الموارد المالية، وينص هذا المبدأ على ضرورة ممارسة رقابة آنية على مدار العام لكيفية صرف الاعتمادات وذلك من خلال التحديد الواضح للأدوار والصلاحيات والتفويضات ومنه تحديد المسؤوليات، ومن ثم إعداد تقارير عن تنفيذ الميزانية، حيث تلعب تقارير الرقابة دورا أساسيا لضمان شفافية إدارة الميزانية وتقييم جيد للأداء.

ثامنا: التأكد من كون تطبيق الأداء والتقييم وتعظيم الموارد من أهم الإجراءات المأخوذة بعين الاعتبار يتم ذلك من خلال:¹

- مساعدة السلطة التشريعية (البرلمان) والمواطنين على فهم ليس فقط ما يتم إنفاقه ولكن أيضا الخدمات العامة المقدمة فعلا، وما هي مستويات الجودة والكفاءة التي تميز تقديم هذه الخدمات.
 - العرض المنتظم لمعلومات الأداء لتسليط الضوء على تخصيصات الموارد المشار إليها في تقارير الميزانية.
 - استخدام معلومات الأداء في تقييم النتائج مقابل الأهداف المحددة.
- ضمان توفير معلومات عالية الجودة متنسقة وكاملة وقابلة للمقارنة لتسهيل إجراء مراجعة قائمة على الأدلة.

تاسعا: تحديد وتقييم وإدارة مخاطر الاستدانة والمخاطر المالية الأخرى بحكمة

ويتم ذلك من خلال تطبيق آليات تعزز من مرونة المخططات في الميزانية وتخفف الأثر المحتمل للمخاطر المالية وبالتالي تعزيز التنمية المستقرة للمالية العامة، مع شرح لهذه الآليات والإبلاغ عنها في إطار

1- إيمان عبدوس، آليات حوكمة الميزانية العامة واتجاهات تطبيقها وفق الإصلاح الميزانياتي في الجزائر، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، مخبر إدارة التغيير في المؤسسة الجزائرية، جامعة الجزائر3، الجزائر، العدد الأول، المجلد24، مارس2021، ص353.

الميزانية السنوية وضرورة نشر تقرير عن الاستدانة بما يمكن من عرضها ومناقشتها نقاشا عاما وسياسيا في سياق الميزانية.

عاشرا: تعزيز جودة التوقعات التي تبنى عليها الميزانية ومختلف برامجها

إن تنفيذ الميزانية من خلال تحقيق رقابة صارمة على هذه الجودة تعتمد بشكل دقيق على التدقيق المستقل، ويتم تحقيق هذه النقطة من خلال الاستثمار في مهارات الموظفين وقدراتهم مع منحهم الصلاحيات اللازمة ودعم الجهاز الأعلى للرقابة في دوره في معالجة جوانب المساءلة مع السلطة بما في ذلك إصدار تقارير التدقيق الخاصة به وذات الصلة بدورة الميزانية في الوقت المناسب، وكذا التحقق من فعالية تكلفة البرامج ومصداقية التنبؤات التي بنيت عليها الميزانية.

الفرع الثاني : متطلبات نجاح حوكمة الميزانية العامة

إن نجاح عملية حوكمة الميزانية العامة للدولة يتطلب توفر مجموعة متطلبات نذكر منها: ¹

أولاً: إدارة التخصيص الأمثل لموارد الدولة

ويكون ذلك من خلال وضع ميزانية تراعي التسيير العقلاني للموارد والتخصيص الكفء للإعتمادات، خاصة في ظل الأزمات الاقتصادية والمالية والصحية الراهنة وذلك بالاعتماد على برامج وسياسات مدروسة تحقق أكبر منفعة بأقل تكلفة في بناء ميزانية حسب الأساليب الحديثة في صورة الميزانية حسب البرامج والأداء، والميزانية المبنية على مقارنة الإدارة بالنتائج.

ثانياً: الالتزام بمبادئ حوكمة الميزانية العامة

بما يساعد في ترشيد الإنفاق العام والتحصيل المباشر للإيرادات، حيث أن مبادئ الحوكمة تساهم في الرفع من جودة رسم وتنفيذ الميزانية العامة على المدى المتوسط بما يحسن من السياسة المالية المعتمدة من طرف الدولة، كما أنها تدعم تحقيق الشفافية والرقابة على تسيير المال العام بكفاءة وفعالية من خلال دعم مشاركة المواطنين في مختلف مراحل الميزانية.

ثالثاً: كفاءة وفعالية الجهاز الإداري

حيث أن كفاءة أجهزة القطاع العام وإدارتها يضمن الإشراف على مناقشة البرامج والسياسات التي تلخصها الميزانية العامة وأيضاً التسيير الفعال للمرافق والوحدات بما يحقق حوكمة الإنفاق والتحصيل الحكومي وتوفير أحسن الخدمات العامة للمواطنين.

1- رقوب نريمان، دور حوكمة الإنفاق العمومي في تحقيق التوازنات النقدية والمالية - دراسة مقارنة بين الجزائر والمملكة

العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة، أطروحة دكتوراه، جامعة فرحات عباس، سطيف، الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2018، ص 118.

رابعاً: الرقابة على الميزانية العامة

لتحقيق ذلك يجب توفر أجهزة رقابية فعالة، يتم من خلالها تقييم تنفيذ الميزانية العامة والمساءلة على تحقيق النتائج والأهداف وبالتالي تكريس المسؤولية.

خامساً: كفاءة النظام المحاسبي

لكون النظام المحاسبي العمومي يعكس في طياته جزئيات تنفيذ العمليات المالية للدولة المرخص بها في الميزانية، بالإضافة إلى توفيره لمخرجات تتمثل في تقارير وقوائم مالية ففاءة هذا النظام ترتبط ارتباطاً فعالاً بكفاءة النظام الميزانياتي ومنه بإمكانية تحقيق الحوكمة.

المطلب الثاني : أهداف حوكمة الميزانية العامة للدولة ومتطلباتها

تسعى الحوكمة إلى تحقيق عدد من الأهداف في نطاق الميزانية العامة للدولة وأهمها: ترشيد الإنفاق العام، الشفافية، المسائلة والرقابة، ولتحقيق هاته الأهداف المرجوة يتوجب توفر مجموعة من المتطلبات التي تساهم في الوصول الى تجسيد الأهداف المسطرة من خلال حوكمة الميزانية وهو المطلوب الذي سنتطرق إليه من خلال هذا المطلب وذلك من خلال تقسيمه إلى نقطتين وهما: أهداف حوكمة الميزانية العامة ومتطلبات تحقيق هاته الأهداف.

الفرع الأول : أهداف حوكمة الميزانية العامة للدولة

سادت كثير من الكتابات لأهداف الحوكمة، والتي يمكن تلخيصها فيما يلي:

أولاً: ترشيد الإنفاق العام

يمتد مفهوم ترشيد الإنفاق العام إلى حسن تصرف الدولة في تسيير المال العام دون إسراف أو تقصير، أي مع مراعاة البعدين الكمي والكيفي وذلك باعتباره يمثل نسبة لا يستهان بها من الطلب الكلي القومي وأن محاولة تقليل هذا الإنفاق وترشيده سيؤدي لا محلة إلى تحرير الحكومة من أعباء كبيرة كانت تترك نشاطها المالي والاقتصادي فضلاً عن كون أن تلك العملية ستعمل على تقليص نسبة العجز بالميزانية العمومية وبالتالي تستطيع الحكومة التخلص الجزئي من نسبة الدين العام.¹

1- علي دحمان محمد وشباب سهام، حوكمة الإصلاح الميزاني ودورها في ترشيد الإنفاق العام دراسة حالة الجزائر، مجلة البراديعم، جامعة تلمسان، الجزائر، العدد الثاني، أوت 2016، ص 169.

ثانيا: شفافية الموازنة

إن الشفافية هدف أساسي للحوكمة وجد طريق له في المالية العامة إذ أن المؤسسات الدولية منذ سنوات قليلة قامت بإعداد مجموعة من القواعد التي تضمن شفافية المالية العمومية، ويمكن حصر هذه القواعد في النقاط التالية:¹

- **تحضير وتنفيذ شفاف للنفقات العمومية** : يشير صندوق النقد الدولي إلى أن عملية تحضير الميزانية يجب أن يندرج في إطار فرضيات ومعطيات اقتصادية واضحة ومعلن عنها، مع تحديد واضح لأهداف السياسة العامة، إذ أن أنظمة الإعلام للميزانية الحالية قائم أساسا على منطق التكاليف في حين تبقى صامتا اتجاه النتائج الأمر الذي يؤثر سلبا على نوعية القرارات العمومية. إذن وعلى هذا الأساس يجب على أنظمة الميزانية للدول أن تحتوي على معلومات كافية حول الأهداف المراد تحقيقها، الأمر الذي يحتاج إلى مجهودات فكرية وبشرية تفوق تلك المستعملة في الأنظمة الميزانية.

- **وضوح قواعد توزيع الاختصاص**: وهذا فيما يتعلق بالعلاقة بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص وتوزيع الاختصاص داخل القطاع الحكومي نفسه حيث تتطلب المؤسسات الدولية حدودا واضحة بين القطاع العمومي وباقي أعوان الاقتصاد ويتم توزيع المسؤوليات الميزانية بين الكيانات العمومية للدولة والجماعات العمومية بصورة واضحة خاصة فيما يتعلق بالنفقات والإيرادات، إضافة إلى هذه الاختصاصات ينوه صندوق النقد الدولي إلى ضرورة الحد والتقليل من النفقات العمومية الخارجة عن الميزانية العامة للدولة ويقصد بها حسابات التخصيص الخاص للميزانيات الملحقة ومساهمات الافراد والشبه جبائية وذلك لإعادة الاعتبار إلى مبدأ وحدة الميزانية العامة وذلك باعتبار أن هذا المبدأ يسمح بإخضاع كل النفقات العمومية دون تمييز إلى نفس قواعد الفحص وبالتالي التحكم في النفقات العمومية.

- **تحليل معطيات الميزانية على المدى المتوسط والطويل**: إن مبدأ السنوية المعمول به في المالية العمومية التقليدية لا يسمح بتقييم دقيق للسياسات العمومية ومدى تحقيق الأهداف الأمر الذي يتطلب إجراء دراسات من خلال تحضير الميزانية على المدى الطويل.

وفعلا ما تقوم به بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية إذ تقوم بتقدير تطور مجتمعاتها الميزانية على المدى الطويل لفترة تتراوح بين (10-40 سنة)، وللاشارة فان النظام الفرنسي وبالرغم من الإصلاحات التي أدخلها على قوانين المالية إلا أن عملية إعداد الدراسات حول تطور مجتمعات الميزانية لا زالت تتم في مدة وجيزة تتراوح بين 03-05 سنوات.

1- علي دحمان محمد وشباب سهام، مرجع سابق، ص 174.

- وجود رقابة خارجية : تلتزم المؤسسات الدولية بضرورة وضع قواعد وأسس تسمح بإيجاد مؤسسات للرقابة الخارجية مستقلة عن السلطة التقليدية ويكون تعيينها من طرف البرلمان، إذ تقوم تلك المؤسسات بالرقابة على الحسابات العمومية، كما تقوم بتقييم الإجراءات الداخلية للرقابة والتسيير ولقد اعتمدت في ذلك على قواعد تبنتها INTOSAI كجهاز دولي يقوم بالتنسيق بين مجالس المحاسبة وأجهزة التدقيق للعديد من الدول.

ثالثا: المساءلة

تعد المساءلة من الأهداف التي أشارت إليها المعايير المحاسبية الدولية، فهي بمثابة تطوير للأسس والقواعد المعتمدة في التدقيق والتي تسعى إليها ركائز الحوكمة وذلك من خلال الإفصاح عن نتائج الأعمال بشكل عام فضلا عن إعلان الأهداف التي تسعى الأجهزة الإدارية الحكومية لتحقيقها بشكل واضح ودقيق والتي تصب في الأخير باتجاه تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية عامة¹

لقد حظي مفهوم المساءلة بأهمية بالغة من طرف بعض التنظيمات الدولية تجسدت من خلال جملة من الإعلانات الدولية، أهمها ما جاء في إعلان طوكيو أين تم تحديد جملة من المبادئ العامة التي تلتزم بها الهيئات العليا للرقابة المالية والتي تتمثل فيما يلي:

- تحديد القواعد والأهداف بشكل واضح لعرض مختلف البرامج والاستثمارات (المنجزة أو في طور الإنجاز) وذلك من أجل تسهيل عمليات التحليل والمراجعة للنتائج وتطوير نظم المعلومات والرقابة والتفويض وإعداد التقارير داخل القطاع العام.

- وضع قواعد ومعايير مرضية لقياس الأداء من قبل السلطات المركزية أو المنظمات داخل الإدارة الحكومية، مع ممارسة وظيفة المراجعة والإشراف على نطاق واسع.

- ضمان الرقابة على السياسات والاستراتيجيات المتعلقة بالتنمية والبرامج المحدد للأهداف القومية.

- التعاون بين مختلف هيئات الرقابة ومساعدتهم وتقديم النصح لهم لدعم التغيير والصلاحيات التي تدعم

المساءلة.

- المحافظة على استقلالية هيئات الرقابة وموضوعيتها ومصداقيتها، وأن تمنح لها السلطة والمرونة في

تقدير ميزانيتها. بحيث تعد مسألة منح الاستقلالية للجهات المخول لها المساءلة أمرا حيويا لضمان فعالية الدور الذي تقوم به تلك الجهات.

1- عمر التونكتي، مسؤولية الفاعلين في تفسير ميزانية الأهداف، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، عدد خاص، الجزائر، المجلد 16، العدد 02، 2004.

رابعاً: الرقابة الفعالة لأنشطة المالية العامة

تشارك السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في تحديد الخطوط العريضة للسياسة الاقتصادية والمالية للدولة والتي تتجسد أساساً في ميزانية الدولة حيث تتولى السلطة التنفيذية بهيئاتها المختلفة عمليات تنفيذها، إلا أن هذه الأخيرة قد تخرج عن الحدود التي رسمتها السلطة التشريعية وهنا تبدأ أهمية الرقابة على تنفيذ الميزانية وذلك من أجل الحفاظ على اختيارات الميزانية والتأكد من حسن تسيير المال العام.

الفرع الثاني : متطلبات تحقيق أهداف حوكمة الميزانية العامة للدولة

لتحقيق الأهداف المرجوة من حوكمة الميزانية العامة للدولة يتوجب توفر عدة متطلبات تتمثل فيما يلي :

أولاً: التأكد من المسائل و الضمانات ذات الدلالة والمرتبطة منطقياً بالأهداف¹

- وجود أهداف واضحة ومحددة بالنسبة إلى الإدارة أو الهيئة.
- وجود أهداف تفصيلية لكل قسم من أقسام الإدارة أو الهيئة.
- مدى اعتماد على بيانات وإحصاءات واضحة ودقيقة لتحديد الأهداف.
- مدى تناسق الأهداف وعدم وجود تناقض أو تعارض بينهما.
- مدى مشاركة المكلفين بالتنفيذ في تحديد الأهداف المرسومة.
- مدى تغير الأهداف خلال مراحل الإنجاز وعند الاقتضاء تحديد الفوارق.

ثانياً: توفر الموارد والتنظيم

- التأكد من رصد الموارد البشرية الضرورية من حيث العدد والكفاءة والخبرة في مجال الاختصاص.
- دراسة النموذج التنظيمي المعتمد ومدى تماثيه مع خصوصيات أسلوب التصرف حسب الأهداف.
- معرفة الصيغ المعتمدة في وضع خطة التنفيذ قصد تحديد مدى مصداقيتها وإمكانية الاعتماد عليها.
- التأكد من مدى توافر إجراءات اللوقاية الداخلية تضمن سلامة العمليات التي يتم إنجازها لتحقيق الأهداف.
- التأكد من وجود واضح للعمل مع مواجهة الأسس التي تم بموجبها توزيع الأعمال.
- مطابقة الهيكل التنظيمي المعتمد للتقسيم الفعلي للعمل وتحليلات الوظائف من حيث العدد ومؤهلات شاغليها.
- الوقوف على مدى احتواء مخطط الإنجاز على إجراءات تنظيم سير العمل وعلى معايير لقياس الفعالية.

1- علي دحمان محمد وشباب سهام، مرجع سابق، ص172.

ثالثا: توفر نظام المعلومات وتقييم الأداء¹

- التأكد من مدى تحديد قنوات الاتصال بين الأعوان.
- التعرف على مصادر المعلومات وعلى مدى انسيابها بسهولة ويسر وقياس سرعة وصولها إلى المعنيين.
- التأكد من وجود مؤشرات تمكن من قياس الأعمال التي يتم إنجازها في مختلف مراحل التنفيذ.
- دراسة الطرق المتبعة في الكشف عن الأخطاء والانحرافات عن الأهداف مع تقديم التدابير والإجراءات التصحيحية.

1- علي دحمان محمد ، تقييم مدى فعالية الإنفاق العام على القطاع الصحي بالجزائر، أطروحة دكتوراه تخصص تسيير المالية العامة ، جامعة تلمسان، الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2016، ص 312.

خلاصة الفصل

لم يعد النظر إلى مؤسسات الدولة بتلك النظرة التقليدية خاصة من ناحية بناء سمعتها على مركزها 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 موارد مالية وإمكانيات، وأن البحث عن دور حوكمة الميزانية العامة كوسيلة تدخل للدولة في الحياة الاقتصادية من شأنها تحسين وضعية المجتمع، وذلك من خلال تحقيق الأهداف التنموية وتوفير الخدمات العمومية بأقل تكلفة ممكنة.

إن حوكمة ميزانية الدولة أصبحت أهم أداة على الإطلاق في سبيل تحقيق التنمية المستدامة المنشودة للدول، باعتبارها تمثل حجر الأساس في سبيل تحقيق رفاهية المجتمع، فالإشكال لا يطرح في حجم الموارد المالية المتاحة للدولة بقدر ما يطرح في كيفية تسيير هذه الموارد بشكل يحقق الأهداف والنتائج المرجوة. تتميز الميزانية العامة في الجزائر بابتعادها عن مبادئ الحوكمة في تسيير أموالها العمومية وميزانيتها على الرغم من الانطلاق فعليا في تنفيذ برنامج لإصلاح هيكلية الميزانية والمالية العامة، ويعود ذلك إلى ضعف مستوى الشفافية وعدم الخضوع للمساءلة، المبالغة في الانفاق العام، عدم اشراك المجتمع في مناقشة الميزانية وعدم وجود جهاز مستقل للرقابة على الميزانية العامة؛

ومنه سنتطرق لعرض نظام الميزانية العامة من خلال الفصل الثاني والذي نبين فيه اعتماد الميزانية العامة للدولة على العديد من الأطر القانونية والتنظيمية التي تحكمها، بحيث تبين لنا هذه الأطر والضوابط الهيئات المسؤولة عن الميزانية وكل الإجراءات والعمليات الخاصة بها لا سيما التصنيفات التي تعتمد عليها الدولة في تصنيف النفقات والإيرادات، والمراحل التي تمر بها الميزانية والقواعد والمبادئ التي تحكمها.

الفصل الثاني

الفصل الثاني : نظام الميزانية العامة في الجزائر

تمهيد:

تعتبر الميزانية العامة من الوسائل الهامة التي تتدخل بها الدولة في الحياة الاقتصادية والمالية وكذا الاجتماعية، ذلك لأنها السبيل لتحقيق جملة من الأهداف المالية والاقتصادية، وأخرى اجتماعية وحتى سياسية، وهذا ما أدى إلى تطور دورها الذي لم يعد منحصرًا في تحقيق التوازن المالي وإنما امتد إلى تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، وبالتالي يمكن اعتبار الميزانية العامة مرآة عاكسة للحالة المالية والمسار الاقتصادي للدولة، وتؤدي الدور المنوط بها من خلال تحديد جملة من ما يجب تغطيته من نفقات، وما يجب تحقيقه من إيرادات، ويتم ذلك من خلال دورة الميزانية العامة، ومن أجل تأدية دورها بفعالية تزايد البحث عن أفضل الطرق والأساليب التي تعد وتسير على أساسها، حيث كان نتاج ذلك ظهور أشكال متعددة للميزانية العامة تختلف من حيث هيكلتها وتخطيطها وتتماشى مع الوعي الاقتصادي والاجتماعي والسياسي المؤطر لعملية تسيير موارد الدولة وتوظيفها، ولتقديم شرح أكثر ارتأينا دراسة الفصل الثاني من خلال مبحثين كالتالي:

- المبحث الأول : الميزانية العامة في الجزائر وقواعدها التنظيمية؛
- المبحث الثاني : مبادئ الميزانية العامة في الجزائر ودورها؛

المبحث الأول: الميزانية العامة في الجزائر وقواعدها التنظيمية

قد ارتبط مفهوم الميزانية العامة ارتباطا وثيقا بتطور دور الدولة، فلما ساد مفهوم الدولة الحارسة في ظل الفكر التقليدي اقتصر دور الميزانية العامة على بيان إيرادات الدولة ونفقاتها وعلى ضرورة تحقيق التوازن بينهما، ليتحول دور الدولة من الحارسة إلى المتدخلة خلال الفكر الحديث حيث ازدادت أهمية الميزانية العامة وأصبحت أداة مهمة في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية ولم يعد يقتصر دورها بالضرورة على تحقيق التوازن الاقتصادي.

المطلب الأول : الإطار المفاهيمي للميزانية العامة

الميزانية العامة هي البيان الذي يظهر المالية العامة للدولة، وللميزانية ضوابط تنظيمية لكل المراحل التي تمر بها، وتتمثل في القواعد والنصوص القانونية التي تحكمها، إضافة إلى إختلاف أنواعها، وطريقة عرض الميزانية والوثائق المرفقة بها، وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المطلب.

الفرع الأول : تعريف الميزانية العامة وأنواعها

أولا: تعريف الميزانية العامة

تعرف الميزانية العامة على أنها تقدير تفصيلي لنفقات الدولة و إيراداتها عن فترة زمنية مقبلة عادة سنة، معتمدة من السلطة التشريعية المختصة. و تمثل تعبيرا ماليا عن الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها.¹

الميزانية في معناها العام هي جرد النفقات المقرر تحقيقها خلال مدة من طرف شخص أو مجموعة، وهي تعني بالنسبة للدولة مجموع الحسابات التي ترسم لسنة ميلادية واحدة جميع الموارد وجميع الأعباء الدائمة، إذا فهي التعبير المالي لبرنامج العمل المعتمد الذي تعتمده الحكومة تنفيذه في السنة القادمة تحقيقا لأهداف المجتمع، وقد عرفها القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية في المادة (06) بأنها تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها، والميزانية وثيقة سياسية، مالية وقانونية.²

ويعتبر الترخيص هو العنصر الذي يفرق بين الميزانية العامة أي ميزانية الدولة والميزانية الخاصة أي ميزانية المؤسسة الخاصة، فبينما يلتقي الاثنان في أن كليهما يحضر بنظرة مستقبلية وتوقعية للمبالغ المنتظر إنفاقها والمنتظر تحصيلها خلال فترة زمنية مقبلة تتحدد في الغالب بسنة واحدة، فإنهما يختلفان من

1- محمد خصاونة، المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، 2014، ص151.

2- بساعد علي، المالية العامة ، مطبوعات المعهد الوطني للمالية، القايع، الجزائر، 1992، ص47.

حيث أن للأولى نظرة توقعية عامة، بينما الثانية نظرة توقعية خاصة، هذا فضلا عن أن الميزانية العامة تتضمن عنصر الإقرار أي ترخيص السلطة، بينما لا تتطلب الميزانية الخاصة مثل هذه الرخصة.¹

مما سبق فالميزانية العامة وثيقة مرخصة من السلطة التشريعية تتضمن إيرادات ونفقات الدولة والمتوقع تحصيلها وتنفيذها خلال فترة زمنية، جرت العادة أن تكون محددة بسنة ميلادية واحدة.

ثانيا: أنواع الميزانية العامة

مرت الميزانية العامة خلال تطورها بكثير من المراحل وميز المفكرون بين عدة أنواع منها لعل أهمها مايلي:²

1- ميزانية البنود (التقليدية) : وكانت معتمدة خلال الفترة من 1921 إلى 1939

وكانت أول الميزانيات ظهورا، وتركز هذه الميزانية على الرقابة على النفقات العامة، وأن يتم صرف الاعتمادات وفقا للتشريع والتنظيم المعمول به للحد من المخالفات والاختلاسات المالية، حيث تم تبويب الميزانية بناء على ذلك بشكل يمكن من إحكام الرقابة عليها.

2- ميزانية البرامج والأداء: من 1939 إلى 1960

وظهر هذا النوع في المرحلة الثانية، حيث بالإضافة إلى هدف الرقابة المالية على النفقات العامة كان الهدف الآخر هو العمل على تحقيق الكفاءة الإدارية في تنفيذ الأعمال، من خلال تحديد مستويات الأداء المرجعية لكل نشاط من الأنشطة، لكي يتم على أساسها تقييم الأداء الفعلي.

3- ميزانية التخطيط والبرمجة : امتدت من 1960 إلى 1970

وتمثل المرحلة الثالثة في مسار تطوير الميزانية العامة وتركز على عنصر التخطيط، وعلى أهمية الربط بين كل من التخطيط والميزانية العامة. وتهدف إلى تزويد متخذي القرار بالمعلومات الضرورية، من أجل اتخاذ القرارات المناسبة، وذلك من خلال استخدام الإمكانيات المالية المتاحة بكفاءة وفعالية، لإشباع أكبر قدر ممكن من حاجات المواطنين.

4- الميزانية الصفرية: من 1976 إلى 1981

وهي المرحلة الرابعة من مراحل تطور الميزانية العامة، وتركز على الاهتمام بفعالية النفقات العامة، وتخفيضها، وهي تؤكد على أن تتم المراجعة والتقييم لجميع أوجه الإنفاق (البرامج والمشاريع)، ابتداء من قاعدة الصفر وبذلك تخضع للمراجعة والتقييم لجميع أوجه الإنفاق، حيث لا تعتبر مستوى الإنفاق الحالي

1- محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015، ص319.

2- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، الطبعة الخامسة، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، 2014، ص196.

الفصل الثاني :

نظام الميزانية العامة في الجزائر

مستثنى من الدراسة التفصيلية والتقييم، كما أنها لا تسلم بإستمرارية النشاطات والمشاريع الحالية، ولكن من المحتمل أن تنخفض، أو تلغى المشاريع قيد التنفيذ إذا تأكد بعد التقييم لها أن كفاءتها أصبحت منخفضة . وتسمى ميزانية البنود بالتقليدية أما الثلاث الأخرى فيطلق عليها الإتجاهات الحديثة للميزانية العامة للدولة.

الفرع الثاني : القوانين الأساسية للمالية والمحاسبة العمومية.

أولا : قانون المالية الأساسي

إن القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية يعتبر الإطار الأساسي والأصل الذي يسدي التوجيهات ويحدد الأحكام التي يتم إعداد قوانين المالية السنوية في إطارها. ويسمى أيضا القانون العضوي لقوانين المالية - المادة 123 من دستور 1996- حيث يضم هذا القانون سبعة أبواب يمكن عرضها كالآتي:

الباب الأول: الأحكام العامة، الذي يعرف قوانين المالية وأنواعها وهيكلتها.

الباب الثاني: الميزانية العامة للدولة، تطرق للميزانية العامة من حيث الإيرادات والنفقات وأنواعها وهيكلتها.

الباب الثالث: الميزانيات الأخرى، تطرق لأنواع أخرى من الميزانية وعلاقتها بالميزانية العامة.

الباب الرابع: عمليات للخزينة، تناول العمليات الخاصة للخزينة وكيفية تسييرها.

الباب الخامس: تحضير قوانين المالية والتصويت عليها وتنفيذها، تطرق لقوانين المالية بداية من تحضيرها ثم التصويت عليها ثم تنفيذها.

الباب السادس: قانون ضبط الميزانية، تطرق لقانون ضبط الميزانية والحيثيات التي يجب أن يتضمنها.

الباب السابع: أحكاما مختلفة، وفيه بعض الأمور الإجرائية.

وقد شهد القانون العضوي عدة تعديلات مست بعض أبوابه يمكن ذكرها كمايلي:

- القانون رقم 88-05 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المعدل والمتمم للقانون 84 - 17.
- القانون رقم 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المعدل والمتمم للقانون 84-17.
- المرسوم التشريعي 93-01 المؤرخ في 19 جانفي 1993 المعدل للقانون 84-17.
- المرسوم التشريعي رقم 93-15 المؤرخ في 04 ديسمبر 1993 المعدل والمتمم للقانون 84-17.

ثانيا : قانون المحاسبة العمومية

يعتبر القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية والمراسيم التنفيذية الخاصة بتطبيقه المصدر الأساسي للقواعد القانونية للمحاسبة العمومية في الجزائر والذي يسمى قانون المحاسبة العمومية.

يحدد هذا القانون الأحكام العامة التنفيذية المطبقة على الميزانية العامة والعمليات المالية الخاصة بالدولة، والمجلس الدستوري، والمجلس الشعبي الوطني، ومجلس المحاسبة، والميزانيات الملحقة والجماعات الإقليمية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والتي تشمل الإيرادات العامة، والنفقات العامة، وكذا عمليات الخزينة، وكذا نظام محاسبتها.

كما يحدد هذا القانون التزامات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين وكذا مسؤولياتهم وتنمئذ المراسيم التنظيمية الخاصة بتطبيقه فيما يلي:

- المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 والمتعلق بتعيين واعتماد المحاسبين العموميين.

- المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 والمحدد لشروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين، وإجراءات مراجعة باقي الحسابات، وكيفية اكتتاب تأمين يغطي مسؤوليات المحاسبين العموميين.

- المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 والمحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمر بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفية احتواها.

- المرسوم التنفيذي رقم 91-314 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 والمتعلق بإجراء تسخير الأمر بالصرف للمحاسبين العموميين.

المطلب الثاني : تبويب الميزانية العامة في الجزائر

يشير تبويب الميزانية العامة في الجزائر، إلى مختلف المعايير التي تصنف على أساسها النفقات وطبيعة الموارد ومصادرها بالنسبة للإيرادات وإظهارها بشكل مجموعات متجانسة في مدونة الميزانية العامة.

الفرع الأول : تبويب الإيرادات العامة

يأخذ تبويب الإيرادات العامة في الجزائر عدة أشكال تبعا لعدة معايير، حيث تبويب الإيرادات العامة بحسب طرق تحصيلها، وهذا ما يتوافق مع التبويب القانوني، بالإضافة إلى تبويبات أخرى ذات طبيعة اقتصادية ومالية كما يلي:

أولا : التبويب القانوني للإيرادات العامة

يستند التقسيم وفق هذا المعيار إلى أساس استخدام قوة القانون، من طرف الهيئات المخول لها تحصيل الإيرادات العامة عند ممارسة مهامها في تحصيل الإيرادات العامة.

ثانيا : التبويب المالي للإيرادات العامة

يمثل هذا المعيار قاعدة لبعض التصنيفات العملية، حيث يمكن التمييز بين نوعين من الإيرادات العامة هي:¹

1- الإيرادات العامة النهائية : هي تلك الأموال التي تدخل خزينة الدولة بصفة نهائية، ولا يترتب عنها أي تكلفة بما يجعلها خالية من أي التزام بالتعويض.

2- الإيرادات العامة المؤقتة : وهي تلك الأموال التي تدخل خزينة الدولة بصفة مؤقتة، إذ ينتج عنها تكاليف، وتسمى في بعض الحالات موارد الخزينة مثل دفع فوائد القروض، سندات الدولة أو تعويض سندات الخزينة... الخ.

3- التبويب الاقتصادي : وتصنف الإيرادات العامة وفق هذا المعيار، على أساس طبيعة الثروات التي تم الاقتطاع منها، وهنا يمكن أن نميز بين التبويب قبل إصلاحات 1991 الذي كان يعتمد على الضرائب على الدخل، والضرائب على رأس المال (الثروة) وضرائب الاستغلال، أما التبويب بعد إصلاحات 1991 فأصبح يعتمد على ضرائب على الدخل والضرائب على أرباح الشركات والرسم على القيمة المضافة... الخ.

1- لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004، ص 43.

الفرع الثاني : تبويب النفقات العامة

يتم تبويب النفقات العامة في الجزائر وفقا لعدة معايير نذكر منها:

أولا : التبويب الإداري للنفقات العامة

تصنف النفقات العامة في الجزائر إداريا حسب معيارين هما:

- 1- **التبويب حسب الوزارات :** أي أن نفقات التسيير تبوب حسب الدوائر الوزارية، حيث توضع الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير.¹
- 2- **التبويب حسب طبيعة الاعتمادات :** وفقا لهذا المعيار يتم تبويب النفقات العامة في الجزائر بموجب قانون المالية، حيث تخصص الاعتمادات وتوزع حسب الحالات، على الفصول والقطاعات التي تتضمن النفقات بحسب طبيعتها أو أغراض استعمالها.
- 3- **التبويب الوظيفي :** تقسم النفقات العامة وفق هذا المعيار تبعا لاختلاف وظائف الدولة ورغم أن قانون المالية لا يقدم صورة عنه، إلا أنه لا يعتبر مجهولا في الجزائر، وفي هذا الإطار تقسم الوظائف في الجزائر إلى أربع مجموعات كبيرة هي:²
 - **الخدمات العامة :** و تضم الإدارة العامة، العدل، الشرطة والدفاع.
 - **الخدمات الاجتماعية والجماعية :** وتضم التعليم، الصحة، النشاط الاجتماعي، الخدمات الجماعية (تعمير، سكن، ترقية...الخ).
 - **الخدمات الاقتصادية :** المتعلقة أساسا بالفلاحة، الصناعة، النقل وغيرها.
 - **النفقات غير القابلة للتخصيص:** وتضم فائدة الدين العام، رد القروض، نفقات الشؤون الدينية.

ثانيا : التبويب الاقتصادي للنفقات العامة

تقسم النفقات العامة وفق هذا المعيار إلى:

- 1- **نفقات التسيير (جارية) ونفقات التجهيز (الاستثمار) :** يقصد بنفقات التسيير تلك النفقات الضرورية لسير أجهزة الدولة الإدارية، والمتكونة أساسا من أجور الموظفين ومصاريف صيانة البنايات الحكومية ومعدات المكاتب...الخ، هنا لا يمكننا ملاحظة أية قيمة مضافة منتجة تحملها هذه النفقات للاقتصاد الوطني، أي أنها لم تقم بعملية إنتاج أية سلعة حقيقية.³

1- القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 يوليو 1984، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 28، المؤرخة في

10 يوليو 1984، المادة 20.

2- لعمارة جمال، مرجع سبق ذكره، ص 37.

3- محرز محمد عباس، مرجع سابق، ص 66.

على عكس نفقات التجهيز التي تتسم بإنتاجيتها الكبيرة مادامت أنها تقوم بزيادة حجم التجهيزات الموجودة بحوزة الدولة، وتتفرع نفقات التجهيز إلى ثلاثة أبواب هي:

- الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة.

- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة .

- النفقات الأخرى برأس المال.

2- النفقات الإدارية والنفقات التحويلية : تقوم هذه التفرقة الخاصة بالنفقات العامة على أساس معيار

المقابل المباشر للنفقة العامة، وعلى العموم تهدف النفقات الإدارية إلى مكافأة المنافع والأدوات والخدمات المقدمة للإدارة الضرورية لتسييرها أو تجهيزها، أما نفقات التحويل أو إعادة التوزيع، فهي نفقات تؤدي بدون مقابل مباشر، وتمثل نوع من العدالة في توزيع الدخل الوطني، كالمنح العائلية، تعويضات الضمان الاجتماعي وغيرها.¹

ثالثا : التبويب المالي للنفقات العامة

تقسم النفقات العامة في الجزائر وفق المعيار المالي إلى ثلاثة أنواع هي الاعتمادات الحصرية والاعتمادات التقييمية والاعتمادات المؤقتة، وهي ما نصت عليها المادة السادسة والعشرون من قانون العضوي 84-17 بقولها تكون الاعتمادات إما تقييمية أو وقتية أو حصرية، وينبغي أن تكون هذه الأصناف الثلاثة من الاعتمادات موضوع فصول متميزة.²

1- الاعتمادات الحصرية (Crédits limitatifs) : وهي تلك الاعتمادات التي توضع في حدها الأقصى، بحيث لا يمكن تجاوزها، وفي التطبيق العملي عند تنفيذ الميزانية لا يمكن تجاوز هذه الاعتمادات إلا عن طريق طلب اعتمادات إضافية، إما لتصحيح التقديرات الأولية أو لمواجهة أعباء مالية مترتبة عن وقائع غير منتظرة مثل الأجور والمرتببات وفوائد الدين العام وغيرها.

2- الاعتمادات التقديرية (Crédits Evaluatifs) : وهي الاعتمادات التي توضع في قانون المالية، ولكن نظرا لطبيعتها التقديرية لا يمكن الحساب المسبق والدقيق لمبالغها، لأنها موجهة لتغطية أعباء خاصة مثل: نفقات الانتخاب، والوفاء بديون الدولة الناجمة عن أحكام تشريعية...إلخ.

3- الاعتمادات الاحتياطية أو المؤقتة (Crédit Provisionnelles) : هي اعتمادات مخصصة، بحيث أن مبالغها المسجلة في الموازنة العامة لا تكون إلا على سبيل الاسترشاد فقط، مثل الاعتمادات المرصدة من أجل تغطية مشاركة الدولة في التظاهرات الدولية.

1- لعمارة جمال، مرجع سابق، ص 38.

2- على زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 121.

المبحث الثاني : مبادئ الميزانية العامة ودورها

يتعين على السلطة التنفيذية، وهي بصدد تحضير الميزانية العامة والتي تعتبر الخطوة الأولى أو أولى مراحلها إلى غاية مرحلة الرقابة على تنفيذها، أن تضع في اعتبارها عدد من المبادئ العامة التي تحكم الميزانية والتي صارت من البديهيات في علم المالية العامة.

المطلب الأول : مبادئ الميزانية العامة

يتطلب إعداد الميزانية العامة مجموعة من القواعد أو المبادئ التي تكون الإطار الفني لتحضير الميزانية العامة، ويؤدي العمل بهذه المبادئ إلى تحقيق بعض أهداف الميزانية العامة كالتحديد الدقيق لمصادر الإيرادات العامة ومختلف أوجه النفقات العامة، وبالتالي ضمان الرقابة عليها، وسنستعرض فيما يلي، المبادئ الأساسية للميزانية العامة وأهم الاستثناءات التي أدخلت عليها.

الفرع الأول : مبدأ السنوية

تعتبر فترة السنة هي المدة المثلى لتحديد الإنفاق العام والإيرادات العامة، فإذا أعدت لمدة أطول من ذلك فقد لا تتحقق التوقعات التي بنيت عليها الميزانية لما في الحياة الاقتصادية والسياسية من تقلبات يصعب التكهّن بها لمدة أطول من السنة، وإذا قلت المدة عن السنة فسيؤدي ذلك إلى إمكانية إعداد ميزانيات لا تعبر عن حقيقة الوضع الاقتصادي الإجمالي في الدولة، فلو تصورنا مثلا أن النفقات تتركز في فترة الشتاء باعتبارها أكثر فترات السنة نشاطا وأن الإيرادات تتركز في فترة الصيف باعتبارها فترة تحصيل الضرائب هنا لا يمكن موازنة نفقات وإيرادات الدولة، كما أن إعداد الميزانية يتطلب أعمال مرهقة للأجهزة التنفيذية والتشريعية فلا يجب أن تتم في فترات متقاربة.¹

تختلف بداية السنة المالية من دولة إلى أخرى فمثلا في مصر والولايات المتحدة الأمريكية تبدأ السنة المالية من أول جويلية وتنتهي في آخر جوان من السنة التالية، أما الجزائر فالسنة المالية تبدأ من أول جانفي إلى غاية 31 ديسمبر.²

1- حسين مصطفى حسين، "المالية العامة"، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987، ص 76.

2- بساعد علي، مرجع سابق، ص 81.

إن لمبدأ السنوية استثناءات ذلك أن الميزانية تشكل مخططا لنشاط الدولة لا يمكن أن يكون لها أفقا سنويا لكون نشاط الدولة متعدد السنوات ويظهر هذا من خلال:

أولا: الميزانية الشهرية المؤقتة

في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول جانفي من السنة المالية المعتمدة، فإنه يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية:

- بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 1/12 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية للميزانية السابقة، وذلك شهريا ولمدة ثلاثة أشهر.
- بالنسبة لاعتمادات الاستثمار وفي حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلقة بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة.
- يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقة والأحكام ذات الطابع التشريعي والمطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسيروها قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية.¹

ثانيا رخص البرنامج:

رخص البرنامج استثناء آخر لمبدأ السنوية، وتنشأ رخص البرنامج لأن عمليات الاستثمار وانجاز المشاريع الكبرى يستغرق انجازها عدة سنوات، بينما الميزانية تنتهي خلال سنة وبهذا فلا يتمكن المسير من دفع المبلغ الإجمالي لأن هذا الأخير لا يتقرر إلا عند الانتهاء من الأشغال.

الفرع الثاني : مبدأ العمومية (الشمولية)

يقضي مبدأ العمومية (الشمولية)، بإظهار كافة الإيرادات والنفقات مهما كان حجمها في ميزانية الدولة، حيث تتضمن الميزانية قسمين: أولهما خاص بالإيرادات والثاني بالنفقات دون الربط بحيث يظهر كل قسم مستقلا عن الآخر، وهذه الطريقة توضح نتيجة نشاط الدولة مما يبسر مهمة البرلمان في الرقابة على بنود الميزانية ورقابة داخلية في مرحلة تنفيذ الميزانية.²

واستثناءات هذا المبدأ تتمثل أساسا في أسلوبيين: الأرصدة المودعة و إجراء إعادة الاعتماد.³

1- . القانون رقم 84-17 ، مرجع سابق، المادة 69.

2- محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، "المالية العامة"، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 95.

3- بساعد علي، مرجع سابق، ص 36

تتمثل الأرصدة المودعة في الحسابات التي توضع لمواجهة بعض النفقات ذات النفع العام من طرف الأفراد، وهكذا يقدم الأفراد المبالغ التي يتعين توظيفها حسب إرادة المانح بحيث يفتح لها اعتماد إضافي بنفس المبلغ في الفصل الملائم لطبيعة النفقة التي أَرادها المانح، غير أن تسيير ومحاسبة هذه الأرصدة معقد كما أن الإعلام بشأنها وتقديم كشوف عنها للرقابة البرلمانية لا يتم إلا بمناسبة قانون ضبط الميزانية.

ثانياً: إجراءات إعادة الاعتماد

يسمح هذا البرنامج للإدارة في حالة حيازة منقول لوقت محدد ببيعه وإدراج المبلغ ضمن الاعتماد الذي بموجبه تم الشراء، وهذا تشجيعاً للمصالح الإدارية على صيانة عتادها ما دام الثمن يعود إليها دون إدراجه في الميزانية العامة للدولة.

الفرع الثالث : مبدأ الوحدة

يقضي هذا المبدأ بأن تدرج جميع إيرادات الدولة ونفقاتها في موازنة واحدة وتظهر في وثيقة واحدة، وحسب مقتضيات هذه القاعدة، فإن جميع الإيرادات تدرج في الجدول الخاص بالإيرادات، وجميع النفقات تذكر في الجدول الخاص بالنفقات، ويكون الجدولين منفصلين، وغير متداخلين، ويظهران في وثيقة واحدة.¹ يعترض قاعدة الوحدة عارضان:

العارض الأول يتعلق ببعض المرافق ذات الطابع الصناعي والتجاري، هذه المرافق تحتاج إلى رؤية محاسبتها مرسومة في ميزانية خاصة، تمكن من تقدير جيد لمردوديتها ويمنحها إمكانيات التمويل الذاتي، إذ يتعارض تقدير المردودية مع دمج إيراداتها ونفقاتها ضمن الميزانية العامة، فلم يعد من الممكن أن تدرج نفقات السلطات العامة والقضاء وقوات الأمن وغيرها من النفقات العامة الإدارية البحتة في ميزانية واحدة إلى جانب النفقات الخاصة بالمصالح الصناعية والتجارية والاستثمارية، التي لها أوضاع خاصة وحاجات خاصة. كما أنه لم يعد من الممكن أن تطبق على نفقات الدولة قواعد وأصول واحدة.

العارض الثاني يشير إلى أن عملية الجمع ليس لها أية قيمة إذا كانت تجمع مبالغ ليس لها نفس الطبيعة، كأن تضم نفقات مؤقتة مع نفقات ذات طابع نهائي، نفس الشيء بالنسبة للإيرادات.

1- محمد شاکر عصفور، «أصول الموازنة العامة»، الطبعة الثانية، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، 2011،

الفصل الثاني :

نظام الميزانية العامة في الجزائر

أخذا بعين الاعتبار الاعتراضين المذكورين هناك تعديلا مزدوجا تم تقريرهما داخل قانون المالية، وذلك بإخراج الميزانيات الملحقة من جهة وإنشاء الحسابات الخاصة بالخزينة من جهة أخرى بعيدين ومنفصلين عن الميزانية العامة لكن دائما في إطار قانون المالية.¹

أولا: الميزانية الملحقة

يقصد بها الميزانيات التي تتمتع بموارد خاصة وذلك كالمرفق العامة ذات الطابع الاقتصادي والتي تتمتع باستقلال مالي، ولكنها لم تمنح الشخصية الاعتبارية، ويبرر وجود هذه الميزانيات أنها تعطي الحرية للمرفق العامة في مزولة أعمالها دون التقيد بالروتين الإداري حتى تستطيع مباشرة النشاط التجاري وحتى يعرف ما إذا كانت هذه المرفق تحقق عائدا من نشاطها أم لا.²

ثانيا : الحسابات الخاصة

الفكرة التي كانت وراء إنشاء الحسابات الخاصة بالخزينة أن كل دخول للأرصدة ليس بالضرورة إيراد، كما أن أي خروج للأموال من الخزينة ليس حتما نفقة، لهذا فإن حركة الأرصدة المؤقتة يجب أن تتم محاسبتها منفصلة، ليعطي ذلك وضوحا أكثر لوثيقة الميزانية، وقد صنف القانون: 84-17 الحسابات الخاصة بالخزينة إلى خمسة أصناف:³

- 1- **الحسابات التجارية** : وهي الحسابات التي ترسم العمليات ذات الطابع الصناعي والتجاري الممارسة بصفة ملحقة من طرف المرفق العمومية.
- 2- **حسابات التخصيص الخاص** : ترسم هذه الحسابات بصفة أساسية عمليات نهائية وخصوصا أنها تمول بمواد موجهة مثل: صناديق تشغيل الشباب.
- 3- **حسابات التسبيقات**: ترسم هذه الحسابات عمليات منح تسبيقات لمدة لا تتجاوز السنتين من طرف الخزينة العمومية للمؤسسات العمومية الوطنية، للمجموعات المحلية والميزانيات الملحقة وهي دون فائدة أصلا إلا إذا نص قانون المالية على حكم مخالف، وإذا لم يتم التسديد خلال سنتين فإما أن تتجدد المدة أو أن تتحول إلى قرض بفوائد، ولهذا فإن حسابات التسبيقات تشكل أهم الحسابات الخاصة.
- 4- **حسابات القروض** : تتضمن عمليات القرض المقدمة من طرف الدولة والمنتجة لفوائد إلا إذا تم الإعفاء بموجب قانون.

1- حسن عواضة، "علم المالية العامة"، منشورات دار الطليعة، بيروت، 2013، ص 71.

2- حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 79.

3- القانون رقم 84-17، مرجع سابق، المادة 08.

الفصل الثاني :

نظام الميزانية العامة في الجزائر

5- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية : تدرج في هذه الحسابات العمليات المنجزة تطبيقا لاتفاقيات دولية مصادق عليها قانونا، مبلغها الأقصى محدد بموجب قانون المالية، غير أن اعتبارات دبلوماسية أو عسكرية قد تحول دون تقديم وضع الحسابات بصورة واضحة.

الفرع الرابع : مبدأ عدم التخصيص

يقصد بهذا المبدأ ألا يخصص نوع معين من الإيراد لإنفاق حصيلته على نوع معين من النفقات، والسبب وراء اعتماد هذا المبدأ هو أنه إذا قلت حصيدا الإيراد المخصص ينتج عن ذلك قصور في الخدمة المخصص لها هذا الإيراد ، وإذا زاد الإيراد سوف يؤدي إلى إسراف في الإنفاق، وقد ورد في قانون المالية أنه لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة، وتستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة دون تمييز.¹

وتظهر استثناءات مبدأ عدم التخصيص في أنه يمكن أن ينص قانون المالية صراحة على تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات، وتكتسي هذه العمليات حسب الأشكال التالية: المذكورة في استثناءات باقي المبادئ (الميزانيات الملحقة، الحسابات الخاصة للخرينة، الإجراءات الحسابية الخاصة ضمن الميزانية العامة التي تسري على الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات).²

الفرع الخامس : مبدأ التوازن

نقصد به وجوب تساوي جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة، لأنه إذا زاد إجمالي النفقات عن إجمالي الإيرادات فالميزانية في حالة عجز، أما إذا زاد إجمالي الإيرادات عن إجمالي النفقات فهذا يحدث فائض في الميزانية.

1- القانون رقم 84-17 ، مرجع سابق، المادة 09.

2- يساعد علي، مرجع سابق، ص 66.

المطلب الثاني : دورة الميزانية العامة

يطلق مصطلح " دورة الميزانية العامة " على المراحل الزمنية المتعاقبة والمتداخلة التي تمر بها ميزانية الدولة تحقيقا للمسؤوليات المشتركة بين السلطات التنفيذية والتشريعية فدورة الميزانية إلى جانب اتصافها بخاصية الإستمرارية و التداخل فهي تتصف أيضا بوجود مراحل مميزة تتعاقب زمنيا و تتكرر سنويا و لكل مرحلة متطلباتها وخصائصها وقد أجمع علماء ومفكري المالية العامة في دراساتهم على اعتماد أربعة مراحل للميزانية وتتجلى هذه المراحل في: مرحلة التحضير والإعداد، مرحلة المصادقة، مرحلة التنفيذ وأخيرا مرحلة الرقابة على التنفيذ.

الفرع الأول : مرحلة التحضير و الإعداد

يعتبر إعداد الميزانية العامة من أحد وظائف السلطة التنفيذية، فالحكومة عادة هي المخولة بإجراء الدراسات المتعلقة بتحديد الوسائل الضرورية من أجل إشباع الحاجات العامة وتحضير الميزانية على ضوءها، فجرت التقاليد في أغلب الدول أن يتم إعداد الميزانية من قبل السلطة التنفيذية لأنها هي المسؤولة عن جباية الإيرادات العامة وهي التي تسهر على توزيع الاعتمادات المالية على مختلف الهيئات العامة من أجل إنفاقها، فتقوم وزارة المالية بإرسال تعميم لكل الوزارات والهيئات العامة من أجل وضع تقديرات للاعتمادات المالية التي تحتاجها، فتقوم هذه الوزارات بنفس الخطوة مع كل الإدارات التابعة لها، فمرحلة إعداد الموازنة العامة للدولة يبدأ عادة على مستوى أصغر الوحدات الحكومية، حيث ترسل كل وحدة تقديراتها إلى الوزارة التابعة لها وتقوم كل وزارة بدراسة هذه التقديرات وبعد الدراسة تقوم بوضع التقديرات النهائية وتقوم بإرسالها لوزارة المالية، ومن هنا يأتي الدور الحقيقي لوزارة المالية حيث تقوم بدراسة ومراجعة هذه التقديرات وتعديلها لتنماشى مع السياسة الميزانية للدولة والموارد المالية لها، فالخطة الاقتصادية والإنمائية للدولة وحجم إيراداتها من أهم الركائز الأساسية في إعداد الموازنة العامة للدولة.

فلاحظ أن وزارة المالية ممثلة في وزيرها تقوم بدور فعال في إعداد الميزانية على كل المستويات، فيقوم بجمع مشاريع ميزانيات النفقات لكل الوزارات، وتتفرد بإعداد التقديرات المتعلقة بالإيرادات لأن وزارة المالية هي المسؤولة عن جباية الضرائب والرسوم ومختلف الإيرادات الأخرى، ومن جانب آخر فوزير المالية يتولى مسؤولية وضع المشروع النهائي للميزانية العامة وقيامه بالموازنة بين النفقات والإيرادات.¹

وما تجدر إليه الإشارة أن عملية التقدير تختلف من دولة إلى أخرى، فمثلا في جانب الإيرادات تختلف طريقة التقدير باختلاف أنواع الإيراد الذي تعتمد عليه هذه الدولة، أما فيما يخص تقدير جانب النفقات العامة، فلا يوجد هناك قواعد خاصة لتقدير النفقات العامة، ويرجع حسن التقدير ودقتها إلى القدرة

1- محمود حسين الوادي، "تنظيم الإدارة المالية"، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 30.

الفصل الثاني :

نظام الميزانية العامة في الجزائر

الفنية ونزاهة القائمين على عملية التقدير، فعملية تقدير النفقات الثابتة يمكن أن تكون دقيقة نظرا لطبيعة هذه النفقات لأنها لا تتغير من سنة لأخرى، فتقديرها يتم فقط من خلال مراجعة جداول الموظفين وكل العاملين والمتقاعدين.¹

أما النفقات المتقلبة أو المتغيرة كنفقات المشاريع العامة والنفقات العسكرية والنفقات الأخرى، فلا يمكن تقديرها بشكل دقيق ولا يستند تقديرها إلى أساس ثابت، فهي مرتبطة بالتغيرات الاقتصادية، ويمكن الاستعانة بالأرقام الفعلية للسنوات الأخيرة أو مجموعة من السنوات من أجل معرفة الاتجاهات العامة لهذا النوع من النفقات العامة.

الفرع الثاني : مرحلة المصادقة على قانون المالية والميزانية العامة

يودع مشروع قانون المالية والميزانية العامة للدولة قبل 30 سبتمبر من كل سنة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني مرفقا بجميع الوثائق المرتبطة به، ويمر مشروع قانون المالية (بما فيه الميزانية العامة) بالمراحل الأساسية التالية، ليصبح قانونا قابل للتنفيذ.

1- مرحلة المناقشة : بعد إيداع مشروع قانون المالية مرفقا بجميع الوثائق المرتبطة به إلى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني، يقوم هذا الأخير طبقا للقوانين والأنظمة الداخلية للمجلس، بإحالته إلى اللجنة البرلمانية الخاصة بالمالية والميزانية.²

تقوم لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني بدراسة و مناقشة مشروع القانون مع ممثلي الحكومة (وزير المالية)، وتنتهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي يتضمن ملاحظاتها واقتراحاتها ورفعها إلى المجلس الشعبي الوطني الذي يتولى طبعه، وتوزيعه على الأعضاء ليتسنى لهم الإطلاع عليه.

يصدر مكتب المجلس الشعبي الوطني مذكرة خاصة بمناقشة مشروع قانون المالية والميزانية تهدف إلى إعلام نواب المجلس الشعبي الوطني بالإجراءات التنظيمية التي ستم وفقها مناقشة مشروع قانون المالية والميزانية. تفتح المناقشة العامة في جلسة عامة يرأسها رئيس المجلس الشعبي الوطني، الذي يحيل الكلمة لوزير المالية لتقديم مشروع قانون المالية والميزانية، ثم تقدم الكلمة لمقرر لجنة المالية لقراءة التقرير المعد حول المشروع فيوضح سياسة الحكومة المالية، السياسات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي يتبناها مشروع قانون المالية، ثم يتدخل النواب الذين يريدون مناقشة المشروع بصفة عامة، فيبدون رأيهم ويناقشون سياسة الحكومة الاقتصادية، الإدارية، الاجتماعية والثقافية من خلال الاعتمادات.³

1- عادل العلي، "المالية العامة والقانون المالي والضريبي"، الطبعة الثانية، باثراء للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص355.

2- محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سابق، ص10.

3- علي زغود، مرجع سابق، ص 148.

الفصل الثاني :

نظام الميزانية العامة في الجزائر

ويقدمون اقتراحاتهم على شكل تعديلات لبعض مواد المشروع، يتولى وزير المالية الرد على ملاحظات واستفسارات وتساؤلات النواب بصفة جماعية أو فردية في بعض الأحيان.¹

2- التعديل: يمكن للنواب والحكومة وأعضاء اللجنة التقدم باقتراح تعديلات مكتوبة أمام اللجنة المختصة ومناقشتها مع الوزير المعني، شريطة التقييد بأحكام المادة 121 من الدستور التي تنص على:

" لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجة تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".

3- التصويت: تعرض مواد قانون المالية للتصويت مادة بمادة، وبعد التصويت على آخر مادة، يصوت على كل مواد قانون المالية جملة وبصفة شاملة، أما إيرادات الميزانية العامة فتكون موضع تصويت إجمالي، وفضلا عن ذلك يصوت بصفة إجمالية على مايلي:²

- نفقات التسيير الموزعة حسب كل الدوائر الوزارية.
- نفقات المخطط السنوي ذات الطابع النهائي الموزعة حسب كل قطاع.
- إيرادات و نفقات كل ميزانية ملحقة.
- الحد الأقصى للنفقات المرخص بها، حسب الشروط المحددة بموجب القانون لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخرينة.

4- مصادقة مجلس الأمة على قانون المالية و مشروع الميزانية العامة: يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في غضون عشرة أيام، و يشعر رئيس الحكومة بهذا الإرسال، حيث تنص المادة 120 من الدستور على :

"يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه".

يناقش مجلس الأمة النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني و يصادق عليه خلال أجل أقصاه عشرون يوما، بعد ذلك يوقع مشروع قانون المالية و الميزانية العامة من طرف رئيس الجمهورية، و بذلك يصبح قانونا قابل للتنفيذ وينشر في الجريدة الرسمية.

1- لعمارة جمال، مرجع سابق، ص 191.

2- القانون رقم 84-17، مرجع سابق، المادة 70.

5- حالة تأخر اعتماد مشروع قانون المالية و الموازنة العامة: قد يحدث لاعتبارات معينة ألا يصادق البرلمان على قانون المالية قبل بداية السنة المالية، هنا يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية:¹

- بالنسبة للإيرادات طبقا للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق.
- بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية للميزانية السابقة، ذلك شهريا ولمدة ثلاثة أشهر.
- بالنسبة لإعتمادات الاستثمار، في حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير، كما تنتج عن توزيع إعتمادات الدفع المتعلقة بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة.
- يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقه والأحكام ذات الطابع التشريعي على الحسابات الخاصة للخزينة، طبقا للأحكام والتشريعات والتنظيمات التي تسيروها قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية.

الفرع الثالث : مرحلة تنفيذ الميزانية العامة

يقصد بتنفيذ الميزانية العامة وضع بنودها المختلفة موضع التنفيذ، بمعنى انتقال الميزانية العامة من التطبيق النظري إلى حيز التطبيق الفعلي والملموس، فيتولى الأشخاص المكلفين بتنفيذها بتحصيل وجباية الإيرادات المقدره في الميزانية العامة، وإنفاق الاعتمادات حسب ما هي محددة في الميزانية العامة.

1- الأعران المكلفون بتنفيذ الميزانية العامة في الجزائر: تلتزم الحكومة فور صدور قانون المالية باتخاذ الإجراءات اللازمة لتسهيل تطبيق قواعده وتمكين المصالح المختصة من استعمال الاعتمادات المالية، من خلال إصدار المراسيم المتعلقة بتوزيع الإعتمادات المالية لمختلف الدوائر الوزارية، ومن أجل المحافظة على التنفيذ الجيد للميزانية العامة أسندت هذه المهمة لفئتين مختلفتين من الموظفين هما الأمرين بالصرف والمحاسبون العموميون، تطبيقا لمبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين.

1-1 الأمر بالصرف : يعرف الأمر بالصرف بأنه الشخص الذي يعمل باسم الدولة والجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية، ويقوم بعملية التعاقد وبتصفية دين الغير أو بتحصيل الإيرادات العامة، و يأمر بصرف النفقات، وفي هذا الإطار يتحقق من حقوق الهيئات العامة .²

1- القانون رقم 84-17 ، مرجع سابق ، المادة 67.

2- علي زغدود ، مرجع سابق، ص 131.

كما يعرف المشرع الجزائري الأمر بالصرف على أنه " كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات المالية التالية: الإثبات والتصفية والالتزام وتحرير الحوالات، ويجب اعتماد الأمرين بالصرف لدى المحاسبين العموميين المكلفين بالإيرادات والذين يأمرون بتنفيذها".¹

إذن فالأمر بالصرف هم مدراء الهيئات العمومية، أي الأشخاص المكلفون بإدارة وتسيير هذه الهيئات (أو المصالح) العمومية، حيث أن صلاحياتهم المالية تابعة لصلاحياتهم الإدارية فتلق بهم هذه الصفة (أمر بالصرف) لوجودهم على رأس هذه الهيئات، فالأمر بالصرف مطالب مباشرة بعد تنصيبه على رأس الهيئة بتقديم اعتماده لدى المحاسب العمومي للهيئة، عن طريق تقديم نسخة من قرار أو مرسوم التعيين مرفقة بنموذج توقيعه، وإيداعهما لدى المحاسب العمومي، لكون هذا الأخير لا يعترف إلا بالأوامر الموقعة من قبل الأمر بالصرف، لصرف الاعتمادات المالية الموضوعة تحت تصرف الهيئة.²

1-2 المحاسب العمومي : يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات الخاصة بأموال الدولة سواء مباشرة أو بواسطة محاسبين آخرين، سواء تعلق الأمر بتحصيل الإيرادات أو بدفع النفقات، كما يعتبر محاسبا عموميا كل من يكلف قانونا بمسك الحسابات الخاصة بالأموال العمومية وحراستها.³

ويتم تعيين المحاسبين العموميين عن طريق قرار تعيين يصدره وزير المالية إذا كان المعني بالأمر ينتمي لسلك موظفي وزارة المالية أو عن طريق قرار اعتماد يصدره وزير المالية، إذا كان المعني بالأمر ينتمي لسلك موظفي الدولة، لأي قطاع من القطاعات الأخرى من غير قطاع وزارة المالية.⁴

2- إجراءات صرف النفقات العامة في الجزائر: تمر عملية صرف النفقة العامة بأربع مراحل متتالية هي الارتباط بالنفقة، التصفية و الأمر بالصرف، ثم الصرف، وتطبيقا لمبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، فإن المراحل الثلاث الأولى، يمكن أن توصف بالمرحلة الإدارية والتي هي من صلاحيات الأمر بالصرف أما المرحلة الرابعة التي تسمى بالمرحلة المحاسبية، فهي من اختصاص المحاسبين العموميين.

1- القانون 90-21، المؤرخ في 15 أوت 1990،المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 35، لسنة 1990، المادتين 23 و 24.

2- الأسود الصادق، المحاسبة العمومية بين ضمان شرعية تنفيذ النفقة العامة و تقييم أدائها، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والتجارة، المجلد 1، العدد 23، 2011، ص 14.

3- حسين صغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، الطبعة الأولى، دارالمحمدية العامة، الجزائر، 1999، ص 138.

4- الأسود الصادق، المرجع نفسه، ص 18.

الفصل الثاني :

نظام الميزانية العامة في الجزائر

1-2 الارتباط بالنفقة أو الالتزام (العقد): وهو الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات ونشوء الدين وهو يمثل الواقعة المادية أو القانونية التي ترتب إلزاما على عاتق الدولة (تعيين موظف، إبرام صفقة مع مقاول...)، أي ظهور ووجود دين في ذمة الإدارة العامة.¹

2-2 تصفية أو تحديد النفقة : وهي التقدير الفعلي للمبلغ المستحق للدائن وخصمه من الاعتماد المقرر في الميزانية العامة مع ضرورة التأكد من أن الشخص الدائن غير مدين للدولة بشيء حتى يتمكن إجراء المقاصة بين المدينين، إذن فالتصفية تسمح بالتحقيق على أساس الوثائق المحاسبية و تحديد المبلغ الصحيح للنفقات العامة.²

2-3 الأمر بالصرف : يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات، الإجراء الذي يؤمر بموجبه دفع النفقات العمومية، فالأمر بالصرف إذن عبارة عن قرار إداري، يعطي بموجبه الأمر بالصرف الأمر إلى المحاسب العمومي، بدفع ذلك المبلغ إلى شخص معين بموجب وثيقة مكتوبة تسمى سند الأمر بالصرف.³

2-4 الصرف أو الدفع : يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي ، بمعنى الدفع الفعلي للمبلغ المستحق لصاحبه عن طريق المحاسب العمومي بعد التأكد من المستندات.⁴

3- إجراءات تحصيل الإيرادات العامة في الجزائر : تتشابه إجراءات تحصيل الإيرادات العامة في الجزائر مع إجراءات تنفيذ النفقات العامة إلى حد كبير، غير أن لكل منهما مميزاته. وتتم عملية تنفيذ الميزانيات والعمليات المالية من حيث الإيرادات عن طريق إجراءات الإثبات والتصفية والتحصيل.

3-1 الإثبات : يعد الإثبات الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي، ويتمثل الدائن العمومي في الدولة، وهذا الإجراء له طابع مادي وطابع قانوني، فمن الناحية المادية يتم التحقق من وجود الواقعة المنشئة لحق الدائن العمومي (كالفعل المنشئ للضريبة)، أما من الناحية القانونية فيجب أن يكون تكريس هذا الحق مطابقا للأحكام التشريعية والتنظيمية السارية المفعول.⁵

1- خبابة عبد الله، أساسيات في اقتصاديات المالية العامة ، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، 2009، ص 272.

2- محرز محمد عباس، مرجع سابق، ص 370.

3- محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سابق، ص 110.

4- القانون 90-21، مرجع سابق، المادة 16.

5- محمد مسعي، المحاسبة العمومية، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 2003، ص 63.

الفصل الثاني :

نظام الميزانية العامة في الجزائر

2-3 التصفية: تسمح تصفية الإيرادات بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي والأمر بتحصيلها.¹

إذا مرحلة التصفية متبوعة بمرحلة فرعية وهي مرحلة إصدار سند الأمر بالتحصيل، هذا الأخير الذي يختلف حسب طبيعة الديون المثبتة والمصفاة لصالح مختلف الهيئات العمومية، فقد يكون جدول جبائي (ضرائب مباشرة)، إشعار بإجراء التحصيل (ضرائب غير مباشرة، إيرادات أملاك الدولة في حالة عدم تسديدها المباشر)، مستخرج من حكم أو قرار قضائي (غرامات، تعويضات،...)، أمر بتسديد أو استرداد (لاسترجاع مبالغ مدفوعة بدون وجه حق أو زائدة عن المستحق وغالبا ما يتم ذلك عن طريق الخطأ).²

3-3 التحصيل : يعد التحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية.³

وبالتالي فهو يمثل مرحلة محاسبية، حيث يتكفل المحاسب العمومي بسند التحصيل بعد مراقبة شرعيته، ويكمل تنفيذه بتقاضي المبلغ المحدد في السند من المدينين طوعا أو بعد متابعتهم قضائيا.⁴

الفرع الرابع : مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

تعتبر الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة، المرحلة الأخيرة التي تمر بها الميزانية العامة للدولة في الجزائر، وتسمى مرحلة مراجعة تنفيذ الميزانية العامة، والهدف منها هو حماية الأموال العامة من كل أشكال الانحراف والغش والتلاعب، وتصنف الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة إلى عدة أشكال، ووفقا لعدة معايير (سبق التطرق لها)، وتأخذ الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في الجزائر ووفقا لمعيار الجهة التي تتولى القيام بعملية الرقابة الأشكال التالية:

- الرقابة الإدارية.

- الرقابة القضائية.

- الرقابة السياسية.

1- الرقابة الادارية : هي تلك الرقابة التي تمارسها هيئات الإدارة العامة على بعضها البعض، فهي إذن رقابة تتم داخل السلطة التنفيذية، مما يجعلها داخلية وذاتية.⁵

1- القانون 90-21، مرجع سابق، المادة 17.

2- محمد مسعي، مرجع سبق ذكره، ص 64.

3- القانون 90-21، مرجع سابق، المادة 18.

4- حسين صغير، مرجع سابق، ص 152.

5- محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سابق، ص 112.

الفصل الثاني :

نظام الميزانية العامة في الجزائر

تنصب الرقابة الإدارية خصوصا على النفقات العامة، باعتبارها معرضة أكثر من الإيرادات للمخالفات والانحرافات من طرف الأعوان المكلفين بتنفيذها، وهنا يمكننا أن نفرق بين ثلاثة أنواع من الرقابة وهي: الرقابة السابقة لتنفيذ النفقة العامة، والرقابة أثناء تنفيذ النفقة العامة، والرقابة اللاحقة لتنفيذ النفقة العامة.

1-1 الرقابة السابقة على تنفيذ النفقة العامة : يمارس هذا النوع من الرقابة موظفون تابعون لوزارة المالية (المديرية العامة للميزانية) يسمون مراقبين ماليين، والمراقب المالي هو عون من الأعوان المكلفين بالرقابة القبلية على تنفيذ النفقات العامة، وهو يعين بقرار وزاري من طرف الجهة المكلفة بالمالية.

2-1 الرقابة أثناء تنفيذ النفقة العامة : الرقابة أثناء تنفيذ النفقة العامة يتمتع المحاسب العمومي بصلاحيات متعددة في مجال تداول الأموال العامة، ويتولى الرقابة المالية المحاسبية على كل العمليات المالية أثناء تنفيذها، وبالتالي تقع على عاتقه مسؤولية سوء التسيير وتعرضه للجزاء.¹

3-1 الرقابة اللاحقة لتنفيذ النفقة العامة : المفتشية العامة للمالية هي هيئة مستقلة للرقابة تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، وتتم الرقابة المالية لهذه الهيئة بعد تنفيذ الموازنة العامة، من خلال ما تم دفعه أو تحصيله، وهي بذلك رقابة تحقيقه من ناحية و دراسة علمية من ناحية أخرى.

تتم رقابة المفتشية العامة للمالية على أساس الوثائق، من حسابات ومستندات الإثبات، حيث ينتقل المفتش أو بعثة المفتشين إلى عين المكان، أي إلى مقر الهيئة بصورة فجائية، فتتولى البعثة فحص ومراجعة مستندات الإثبات ومعاينتها في عين المكان، والتحقق مع الأمر بالصرف والمحاسبين العموميين والمسيرين، غير أن المهام المتعلقة بالدراسات والخبرات تكون بعد تبليغ مسبق، حيث يتولى المفتشون مراقبة تسيير الصناديق ومراجعة الأموال والقيم والسندات، ومختلف المواد التي تكون في حيازة المسيرين والمحاسبين، والإطلاع على كل وثيقة ثبوتية تكون لازمة لمراجعتها لدى مناصب المحاسبة و رؤوسهم أو مندوبيهم، أي المحاسبين الرئيسيين والثانويين، وكل شخص يتولى إدارة أموال عامة، وكل عون مكلف بمسك محاسبة نوعية، أو تسيير مخزون، ويجب على مسؤولي المصالح والهيئات المراقبة، تقديم الأموال والقيم التي يحوزونها للمفتشين ومدعم بكل السجلات والأوراق والإثباتات، أو الوثائق الخاصة بذلك والإجابة على المطالب المقدمة في شأن المعلومات دون تأخير.

2- الرقابة القضائية : يشتمل البناء المؤسساتي لمعظم الدول المعاصرة جهاز أعلى للرقابة المالية، و بغض النظر عن اختلاف تسميته وتنظيمه وصلاحيته من بلد لآخر، فإن ما يميز هذا الجهاز عن غيره من هيئات الرقابة في الدولة، تمنعه بالاستقلال عن أجهزة الدولة التنفيذية، وتزويده بالسلطات والصلاحيات

1- محمد بوراوي، المسؤولية المالية بوجه عام ، تدبير الميزانية حسب الأهداف بوجه خاص، تشخيص مقارن، مجلة إدارة، العدد 2، 2006 ، ص 42.

الفصل الثاني :

نظام الميزانية العامة في الجزائر

الواسعة للقيام برقابة بعدية فعالة على تسيير الأموال العمومية، وتسمى هذه الهيئة في الجزائر بمجلس المحاسبة. ويتمتع مجلس المحاسبة بثلاث طرق أساسية للقيام بعملية الرقابة، تتمثل في حق الإطلاع وسلطة التحري، نوعية التسيير، ورقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

1-2 حق الإطلاع وسلطة التحري : يتمتع مجلس المحاسبة بحق الإطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابة العمليات المالية والمحاسبية، أو اللازمة لتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته، وله سلطة الاستماع إلى أي عون في الجماعات والهيئات الخاضعة لرقابته، وله حق الإطلاع وسلطة التحري حول المسائل المنجزة بالاتصال بإدارات ومؤسسات القطاع العام مهما تكن الجهة التي تعاملت معها، مع مراعاة التشريع الجاري العمل به.¹

2-2 رقابة نوعية التسيير : يعمل مجلس المحاسبة على مراقبة نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته، وذلك بتقييم شروط استعمال هذه الهيئات و المصالح للموارد و الوسائل المادية والأموال العمومية، وتسييرها على مستوى الفعالية والاقتصاد، بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة (رقابة الأداء)، ويتولى مجلس المحاسبة أيضا تقييم قواعد تنظيم وعمل الهيئات الخاضعة لرقابته، والتأكد من وجود آليات و إجراءات رقابية داخلية موثوقة.²

2-3 رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية : إذا عاين مجلس المحاسبة أخطاء أو مخالفات تكون خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العامة أو الوسائل المادية وتلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية أخرى، فإنه يحمل المسؤولية عن تلك المخالفات للمسؤولين والأعوان المعنيين وإحالة الملف المتعلق بتلك المخالفات إلى غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية والتي يمكنها الحكم على مرتكبي تلك المخالفات بغرامات في حالة ثبوت مسؤوليتهم عنها.³

3- الرقابة السياسية : يقصد بالرقابة السياسية ممارسة البرلمان لسلطاته الرقابية العامة على الحكومة، فباعتبار البرلمان الهيئة المختصة دستوريا بالمصادقة على قوانين المالية، فمن المنطقي أن يتمتع بحق مراقبة مدى الالتزام بما صادق عليه، كما أن صلاحيات المجالس الشعبية للجماعات المحلية في مراقبة تنفيذ ميزانيات هذه الأخيرة يمكن إدراجها ضمن الرقابة السياسية.

1- الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 39، لسنة 1995، المادة 55.

2- الأمر 95-20، المرجع نفسه، المادة 69.

3- محمد مسعي، مرجع سابق، ص 155.

3-1 الرقابة البرلمانية: يمكن للبرلمان أن يراقب النشاط والأداء الحكومي في مختلف المجالات، ومنها المجال المالي بواسطة الآليات الأساسية التالية:

- الاستماع والاستجواب : يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، ويمكن للجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة.

- السؤال : يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة، ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا، خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما وتتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس.

- مناقشة بيان السياسة العامة : طبقا للمادة 84 من الدستور، تلتزم الحكومة بأن تقدم كل سنة بيانا عن السياسة العامة، تعقبه مناقشة لعمل وأداء الحكومة لمعرفة مدى تنفيذ برنامج الحكومة، الذي كان البرلمان قد وافق عليه، عند تقديمه من طرف الحكومة.¹

- لجنة التحقيق : يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، وضمانا لفعالية لجان التحقيق في مراقبة عمل الحكومة، يحدد القانون والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان كيفية تشكيل هذه اللجان وإجراءات ووسائل أداء مهمتها في التحقيق والحماية و الجزاء المترتبة عن نتائج التحقيق...إلخ.

أما رقابة البرلمان في مرحلة تنفيذ الميزانية العامة، فتتجلى بصورة واضحة عند مناقشة قانون المالية التكميلي الذي تقدمه الحكومة للبرلمان أثناء السنة المالية بغرض تكميله .²

في حين تتعلق الرقابة البرلمانية اللاحقة لتنفيذ الميزانية العامة بعرض الحساب الختامي عن السنة المالية المنتهية لمناقشته واعتماده، ثم إصداره في شكل قانون يعبر عنه بقانون ضبط الميزانية حيث تنص المادة 160 من الدستور على:

" تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان".

1- محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سابق، ص 115.

2- خباية عبد الله ، مرجع سابق، ص 275.

الفصل الثاني :

نظام الميزانية العامة في الجزائر

ويعتبر قانون ضبط الميزانية من أهم الوثائق القانونية التي يمكن من خلالها تأكد السلطة التشريعية، من مطابقة العمليات المنفذة أثناء السنة مع الترخيصات الأولية، حيث يقر هذا القانون حساب نتائج السنة الذي يشتمل على :¹

- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة.
- النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة.
- نتائج تسيير عمليات الخزينة.

و يرفق قانون ضبط الميزانية بـ :

- تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الموازنة العامة للدولة للسنة المعتبرة.

- جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها و رخص تمويل الاستثمارات المخططة.

2-رقابة المجالس الشعبية المحلية : يحق للمجالس الشعبية البلدية والولائية، مراقبة الأمرين بالصرف (رؤساء البلديات والولاة) في تنفيذهم الميزانية العامة، وذلك في إطار القوانين والأنظمة المتعلقة بالجماعات المحلية (إنشاء لجان تحقيق في قضايا مالية معينة، مطالبة الأمرين بالصرف بتقديم تقارير دورية أو ظرفية عن تنفيذ الميزانية العامة...)، كما أن هناك بعض العمليات المالية لا يمكن تنفيذها من قبل الأمرين بالصرف، إلا بعد مصادقة المجالس الشعبية، مثل إبرام الصفقات العمومية بالنسبة للبلديات.²

أما رقابة المجالس الشعبية المحلية اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة فإنها تتمثل أساسا في مناقشة الحسابات الإدارية المقدمة لها من طرف الأمرين بالصرف بعد اختتام كل سنة مالية.

1- القانون رقم 84-17 ، مرجع سابق ، المادة 76.

2- محمد مسعي، مرجع سابق، ص 159.

خلاصة الفصل

بعد التطرق لنظام الميزانية العامة الحالي في الجزائر في هذا الفصل يتبين أن نظام الميزانية العامة يعاني جملة من الاختلالات، أهمها عدم وضوح الهدف الذي يعمل على تحقيقه ولا مستوى أداء معين يجب بلوغه، إضافة إلى اعتباره بيئة قابلة لانتشار الفساد فيها بصفة كبيرة بالإضافة إلى ضعف الرقابة في أداء مهمتها كونها رقابة حسابية فقط تعمل على التأكد أن الأموال صرفت في البنود المحددة لها ووفقا للتشريع والتنظيم، المتعلق بالنفقات العامة، كما يسجل ضعف الشفافية في جل مراحل دورة الميزانية نتيجة قصور في الوثائق المتعلقة بها وعدم نشرها للجمهور في الوقت المناسب، مما يحد من مشاركة المجتمع المدني ومن المساءلة.

كذلك يشكل عدم التماثل في نظام الميزانية العام الحالي في الجزائر من خلال اعتماد الأسلوب التقليدي في إعداد الميزانية والذي يعرف بميزانية البنود في جانب التسيير من ناحية واعتماد ميزانية البرامج في جانب الاستثمار من ناحية أخرى، أحد أوجه القصور الموجودة فيه، إضافة إلى ضعف المشاركة المجتمعية في رسم أولويات الإنفاق والسياسات العامة التي أصبحت أحد تطلعات الشعوب التي ترى أنه من حقها تحديد أوجه الإنفاق والرقابة على تنفيذها ومساءلة السلطة التنفيذية على الاختلالات الملاحظة، والذي لا يمكن تحقيقها إلا من خلال الأخذ بمبادئ الحوكمة.

وبناء على ماسبق، بدأت الجزائر في تبني مسار جديد لتحديث نظام الميزانية العامة من أجل التغلب على أوجه القصور تلك، وذلك عبر إضفاء بعض الشفافية في الميزانية من خلال سنها للعديد من القوانين وإنشاء مؤسسات وإصلاح أخرى متعلقة بالسير الحسن للمالية العامة ومحاربة الفساد، وإقرار قانون عضوي متعلق بقوانين المالية، ومن أجل ذلك أيضا انضمت الجزائر إلى العديد من المنظمات الدولية والإفريقية والعربية ذات العلاقة بهذا الشأن للبحث عن أفضل الأساليب والإجراءات لسير عملية الميزانية بما يضمن تحقيق الكفاءة والتسيير الجيد للأموال العمومية وتوجيه الميزانية نحو تحقيق أهداف الحكومة، هذا التوجه يعتبر مواكبة للحركة العالمية التي ترمي إلى العمل على الأخذ بمبادئ الحوكمة في الميزانية العامة، والمتمثلة في الشفافية والمشاركة والمساءلة وهو ما سوف نتداوله في الفصل التالي تحت عنوان واقع وآفاق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر.

الفصل الثالث

الفصل الثالث : واقع وآفاق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر

الفصل الثالث : واقع وآفاق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر

تمهيد:

توجهت الجزائر إلى الأخذ بالأساليب الحديثة في مجال التسيير العمومي من خلال إطلاق العديد من مشاريع إصلاح الأنظمة الإدارية للدولة وكذا الأطر التنظيمية والقانونية والإجراءات المتبعة بهدف رفع مستويات الأداء.

وفي هذا الإطار برزت توصيات المنظمات والهيئات الدولية بضرورة تفعيل حوكمة القطاع العام بشكل عام ومن ثم حوكمة الميزانية العامة باعتبارها الأداة الأساسية التي تعكس توجهات السياسة المالية للدولة بما يحقق تأطير شامل لكيفية إدارة المال العام.

إن الجزائر وعلى غرار العديد من دول العالم واستجابة لضغوطات صندوق النقد الدولي والبنك العالمي أطلقت مشاريع إصلاح أنظمة ماليتها العامة من بينها مشروع إصلاح النظام الميزانياتي الذي يحكم وينظم وضع وتنفيذ الميزانية العامة للدولة خاصة في ظل عدم استجابة النظام المطبق حاليا لأساسيات التسيير السليم، وباشرت أولى خطوات ترسيم الإصلاحات من خلال إصدار القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية في 20 سبتمبر 2018 والذي يعول عليه لتغيير نمط التسيير الكلاسيكي إلى تسيير مرتكز على تطبيق آليات حوكمة الميزانية العامة كإحدى أساليب التسيير الحديث.

وسنتناول في هذا الفصل واقع وآفاق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر وذلك من خلال تقسيمه إلى مبحثين نرجح من خلالهما في المبحث الأول لواقع الميزانية العامة في الجزائر وللدوافع التي أدت ضرورة حوكمتها وذلك باعتماد مشروع عصرنتها، أما المبحث الثاني نندرس فيه آفاق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر انطلاقا من إصدارها للقانون العضوي 18-15، ومدى تكريسه لمبادئ الحوكمة.

الفصل الثالث : واقع وآفاق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر

المبحث الأول : واقع حوكمة الميزانية العامة في الجزائر ومشروع عصرنتها

نتطرق هنا إلى توضيح واقع الميزانية العامة في الجزائر ومدى الحاجة إلى تطوير وتحديث النظام الميزانياتي في الجزائر، وذلك من خلال عرض أهم أوجه القصور التي تدعو لإجراء إصلاح ميزانياتي، حيث يعاني النظام الميزانياتي حاليا في الجزائر من عدة نقائص واختلالات، مما يتوجب اعتماد مشروع عصرنة لنظام الميزانية الحالي بالجزائر.

المطلب الأول : واقع حوكمة الميزانية العامة في الجزائر

نظرا لكون النظام الميزانياتي المطبق لغاية اليوم في الجزائر والمرتكز على القانون 84-17 يعتبر نظاما تقليديا بامتياز لا يستجيب لمتطلبات التسيير الحديث للمال العام، فتطبيقات حوكمة الميزانية العامة في الجزائر تعتبر محدودة محدودية النظام السائد. ووفقا لتقرير مسح الميزانية المفتوحة الذي تنظمه شراكة الميزانيات العالمية والذي يدرس مدى تطبيق المبادئ العامة للحوكمة المتمثلة في الشفافية والمشاركة والمساءلة في الأنظمة الميزانياتية للبلدان المشاركة في مسح الميزانية المفتوحة، سنقوم بتحليل تطبيق هذه المبادئ الثلاثة الأساسية بالإضافة إلى تطبيقات المبادئ الأخرى لحوكمة الميزانية العامة في الجزائر.

الفرع الأول : واقع مبدأ الشفافية

يقيس مبدأ الشفافية مدى وصول الجمهور إلى المعلومات حول كيفية قيام الحكومات بإدارة الموارد العامة عن طريق تقييم مدى توفر المعلومات على الانترنت، توفرها في الوقت المحدد ومدى توفر ثمان (08) وثائق رئيسية مرفقة بالميزانية العامة. وتعتبر الوثائق التي توفرها وزارة المالية في الجزائر غير كافية ولا تسمح بتوفير المعلومات الضرورية ما يحد من إمكانية فهم ومناقشة مضمونها، هذا بالإضافة إلى عدم إنتاج وثائق ملحقة بالميزانية حسب ما نص عليه ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة، وفيما يلي بعض النتائج والمؤشرات التي قدمها تقرير الميزانية المفتوحة التي تقيس المعلومات التي توفرها الجزائر في ميزانياتها العامة.¹

الجدول (01): تطور مؤشر شفافية الميزانية العامة في الجزائر خلال الفترة 2010-2019

السنة	2010	2012	2015	2017	2019
مؤشر الشفافية في الجزائر	01	13	19	03	02

المصدر: من إعداد الطالب اعتمادا على تقرير مسح الميزانية المفتوحة لسنة 2019

1- تقرير منظمة شراكة الميزانية الدولية، مسح الميزانية المفتوحة لسنة 2019، ص 2-5، متاح على الموقع: https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-05/2019_Report_AR.pdf ; consulté le 26/05/2022.

الفصل الثالث : واقع وآفاق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر

أوضح تطور مؤشر الميزانية المفتوحة خلال الفترة 2010 إلى 2019 أن الشفافية في الميزانية العامة في الجزائر في انخفاض مستمر، فبعد أن سجلت 19 درجة من 100 في سنة 2015 تراجعت إلى 03 من 100 في سنة 2017 و إلى 02 من 100 في سنة 2019، وهو ما يبين أن درجة الشفافية في مخرجات النظام الميزانياتي تكاد تكون منعدمة بسبب عدم توفير المعلومات اللازمة عن الميزانية وهذا راجع أساسا إلى أن النظام الميزانياتي المطبق حاليا في الجزائر و الذي أصبح يعرف تدهورا من سنة لأخرى ولم يعد يتناسب مع متطلبات تسيير المال العام بفعالية تمكن من إنتاج معلومات ذات مصداقية بكل شفافية.

ويتدعم ما سبق بالجدول التالي الذي يوضح الوثائق المرفقة بالميزانية العامة للدولة في الجزائر

الجدول (02): وثائق الميزانية العامة المتاحة في الجزائر خلال الفترة 2010-2019

السنة	2010	2012	2015	2017	2019
البيان التمهيدي للميزانية	**	**	**	**	***
مشروع الميزانية العامة	**	*	*	**	**
الميزانية العامة الرسمية للدولة	*	*	*	*	*
ميزانية المواطنين	***	***	***	***	***
تقارير دورية	***	**	*	***	**
تقارير المراجعة نصف السنوية	**	**	***	**	**
تقرير نهاية السنة	**	**	***	**	***
تقرير المراجعة	**	**	***	**	**

* : وثيقة متاحة للجمهور.
 ** : وثيقة منشورة في وقت متأخر أو غير منشورة عبر الأنترنت أو منشورة الاستعمال الداخلي فقط.
 *** : وثيقة غير معدة و غير متاحة.

المصدر: من إعداد الطالب اعتمادا على تقرير مسح الميزانية المفتوحة لسنة 2019

من خلال معطيات الجدول السابق يتضح أنه وفيما عدا الميزانية العامة الرسمية للدولة المنشورة بشكل دائم في قوانين المالية والمتاحة للجمهور، يبقى توفير الوثائق الأخرى ونشرها ضعيف جدا، حيث أن كل من البيان التمهيدي للميزانية وتقارير نهاية الدورة وتقارير المراجعة بالإضافة إلى المراجعة نصف السنوية غير متاحة، فيما تم إتاحة التقرير الدوري خلال سنة 2015 فقط دون غيرها، أما ميزانية المواطنين فحسب ما عرضه التقرير محل الدراسة المعد في سنة 2019، يبين أن الجزائر لم تتح هذا النوع من الميزانيات المبسطة الموجهة للجمهور، إلا أنه وانطلاقا من الموقع الرسمي للمديرية العامة للميزانية التابعة لوزارة المالية والذي وضع حيز الخدمة في أواخر سنة 2020 نجد أن الجزائر قد نشرت ميزانية المواطنين ابتداء من سنة 2016 وإلى غاية سنة 2021، وهو ما يعتبر خطوة إيجابية في سبيل تدعيم شفافية الميزانية.¹

1 - Le site WEB : <http://mfdgb.gov.dz/le-budget-citoyen/budget-citoyen-pour-2022/>; consulté le: 26/05/2022.

مما سبق يمكن القول إن مستوى المعلومات التي يوفرها النظام الميزانياتي في الجزائر ضعيف جدا لاقترابه في الغالب على الميزانية الرسمية للدولة المنشورة والمتاحة ضمن قوانين المالية السنوية أو التكميلية، وهو ما يعني أن الحكومة تزود الجمهور بمعلومات قليلة جدا عن كيفية إدارة الموارد المالية للدولة، ضف إلى ذلك عدم إتاحة أو إتاحة متأخرة للتقارير سواء الدورية أو النصف السنوية أو حتى تقارير المراجعة مما يجعل من الصعب متابعة عملية تنفيذ ميزانية الدولة وتحقيق الرقابة الفعالة عليها وهو ما يتطلب ضرورة تدارك هذا النقص الفادح في المعلومات بما يتيح تحسين شفافية الميزانية العامة والمعلومات المبلغ عنها.

الفرع الثاني : واقع مبدأ المشاركة

تعتبر الشفافية لوحدها غير كافية لتحقيق الحوكمة، حيث تعد مشاركة العامة ضرورية لتحقيق النتائج الإيجابية المرتبطة بمزيد من الشفافية، ويتم تقييم مشاركة العامة في الميزانية العامة من خلال دراسة مدى مساهمة الجمهور في عملية وضع اقتراحات وتقييم تنفيذ الميزانية، إلى جانب دراسة الإمكانيات التي يتم توفيرها للعامة لتمكينهم من المشاركة الهادفة في المراحل المختلفة للميزانية.

حسب تقرير مسح الميزانية المفتوحة فدرجة مشاركة العامة في مختلف مراحل دورة الميزانية منعدمة، حيث أن الميزانية العامة للدولة في الجزائر يتم إعداد مشروعها من طرف السلطة التنفيذية بدون تقديم فرص للمشاركة سواء بفتح المجال أمام الأخذ باقتراحات الجمهور أو بتوفير الوسائل الضرورية لإيصال هذه الاقتراحات إلى الجهات المعنية، وهو نفس الشيء الذي ينطبق في مرحلة المصادقة التي تقوم بها السلطة التشريعية وأيضا في مرحلة التنفيذ، أما في مرحلة الرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة فهي أساسا تقدم في وقت متأخر بعد إقفال الميزانية (03 سنوات هي المدة اللازمة لإعداد تقرير الرقابة)، بالإضافة لعدم نشر نتائج تنفيذ الميزانية وعرضها للجمهور مباشرة بعد إقفالها وهو ما لا يسمح بتقييمها من طرف العامة، كما أن غياب الإطار القانوني والتنظيمي الذي يؤسس وينظم هذه المشاركة ويسمح للجمهور وكذا منظمات المجتمع المدني بإعطاء آرائهم خلال المناقشات حول اقتراح الميزانية يشكل أكبر عائق أمام تحقيق المشاركة، ما يتطلب وضع آليات رسمية لإشراك الجمهور في عمليات تقديم الاقتراحات وتقييم الميزانية العامة للدولة.¹

1- تقرير منظمة شراكة الميزانية الدولية، مرجع سابق، ص 6.

الفصل الثالث : واقع وآفاق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر

الفرع الثالث : واقع مبدأ الرقابة والمساءلة

يدرس تقرير الميزانية المفتوحة الدور الذي تلعبه الهيآت التشريعية وأجهزة الرقابة العليا في الميزانية ومدى توفير الرقابة، وهي التي ترتبط ارتباطا وثيقا بالمساءلة حيث أن أي تحقيق المساءلة لا يمكن أن يتم دون أن تكون هناك رقابة فعالة على عملية التنفيذ بما يمكن من تحديد المسؤوليات وتفعيل المساءلة عن كيفية إدارة المال العام.

في الجزائر تمارس الرقابة من طرف الهيئة التشريعية (البرلمان) وكذا من طرف الهيآت العليا (مجلس المحاسبة) وهي رقابة ضعيفة حسب ما جاء في تقييم تقرير الميزانية المفتوحة حيث أنها حصلت على 35 من 100 درجة مقسمة كما يلي :¹

أولا : رقابة السلطة التشريعية 39 من 100 درجة

يمكن القول أن الرقابة الممارسة من طرف السلطة التشريعية في الجزائر في مرحلة التنفيذ غير كافية وذلك لعدم وجود صلاحيات تمكنها من إجراء تعديلات على الميزانية بعد نشرها وفقا لقانون المالية السنوي أو التكميلي، وحتى أن تحويلات الاعتمادات المالية بين القطاعات ووحدات القطاع العام تتم دون الحاجة إلى موافقة هذه السلطة، هذا بالإضافة إلى كون وزارة المالية لا تقوم بنشر تقارير دورية حول تنفيذ الميزانية ما يمنع تحقيق رقابة فعالة.

ثانيا : رقابة الأجهزة العليا 28 من 100 درجة

بالنسبة للرقابة الممارسة من طرف مجلس المحاسبة فإنها هي الأخرى تبقى ضعيفة وبدون فائدة، ذلك لكون هذا المجلس يفتقر للسلطة والاستقلالية اللازمتين لتفعيل الرقابة على ميزانية الدولة، حيث تقتصر مهمته على إعداد تقرير ينشر بعد ثلاث (03) سنوات من تاريخ إقفال الميزانية، إضافة إلى أن هذا التقرير الذي يتلخص في جملة من المعايينات والملاحظات على تنفيذ الميزانية والتوصيات الضرورية لمعالجة الانحرافات المسجلة يبقى شكليا غير عمليا ذلك أن مختلف ما يتضمنه لا يتم أخذه بعين الاعتبار لإجراء التصحيحات اللازمة في الميزانيات اللاحقة.

ونظرا لكون الرقابة على ميزانية الدولة ضعيفة والأجهزة المكلفة بها تبقى غير فعالة، فتطبيق المساءلة وتحديد المسؤوليات يبقى غير ممكن مما يضعف واقع الميزانية اتجاه التزامها بمبادئ تطبيق الحوكمة في الميزانية العامة للدولة.

1- تقرير منظمة شراكة الميزانية الدولية، مرجع سابق، ص 8.

الفصل الثالث : واقع وآفاق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر

الفرع الرابع : واقع تطبيقات المبادئ الأخرى لحوكمة الميزانية العامة

يمكن تلخيص أهم تطبيقات مبادئ حوكمة الميزانية العامة حسب النظام الميزانياتي المطبق حاليا في

الجزائر فيما يلي:¹

- تعتبر إدارة الميزانية ضمن حدود سياسية مالية واضحة وموثوقة يمكن التنبؤ بها غير ممكنة في ظل النظام الميزانياتي المعتمد حاليا في الجزائر، ذلك أن السياسة المالية متبعة ومرتبطة ارتباطا وثيقا بسعر البرميل من النفط في الأسواق المالية الذي يخضع لقانون العرض والطلب ويتأثر بالأزمات الاقتصادية والمالية الصحية العالمية هذا بالإضافة إلى غياب ثقافة رسم السياسات المالية على المدى المتوسط وهو ما يؤثر على كيفية إدارة موارد الدولة وكيفية تخصيص الاعتمادات.

- إن إحداث توافق بين الميزانية والأولويات الإستراتيجية متوسطة المدى يتطلب وضع ميزانيات تتجاوز إطار الدورة التقليدي، وهو ما لا يمكن تحقيقه في الجزائر في أسلوب الميزانية حسب البنود المعتمد في الجزائر والذي لا يخدم أغراض التخطيط لا على المتوسط ولا على المدى الطويل، حيث لا تزال الميزانية العامة للدولة في الجزائر تبنى حسب تقديرات صرف الاعتمادات خلال السنة المالية والمقدمة من طرف مختلف القطاعات الحكومية دون الأخذ بعين الاعتبار البرامج أو الخطط الواجب تحقيقها.

- تطوير إطار الميزانية الاستثمارية في الجزائر غير متاح في ظل عدم وجود تخطيط مسبق للاستثمارات الواجب إطلاقها وميزانياتها التقديرية، حتى في حال وجودها (كما هو الحال بالنسبة لمخططات التنمية الخماسية) فهي تفتقر للدراسات التقنية والمالية الدقيقة كون اغلب المشاريع التي تم إطلاقها كلفت أغلفة مالية أضعاف ما تم التخطيط له في مقابل طول المدة اللازمة للإنجاز.

- محدودية تقارير المالية العامة التي يوفرها النظام الميزانياتي في الجزائر والتي تتأثر بنقص المعلومات المتضمنة والمرفقة في الميزانية العامة للدولة بالإضافة إلى غياب تقارير ومؤشرات الأداء والتقارير نصف السنوية مما يمنع تحقيق الإبلاغ الكامل والدقيق عن تفاصيل العمليات المالية للدولة.

- ضعف الرقابة الآتية المطبقة على تنفيذ الميزانية العامة حيث تقتصر على الرقابة المطبقة من طرف المحاسب العمومي والأمر بالصرف والمراقب المالي في حدود الصلاحيات المخولة لهم في إطار مناصبهم، ما يجعل هذه الرقابة روتينية تطبق على كافة العمليات دون الأخذ بعين الاعتبار الأهمية النسبية للمبالغ المدفوعة، هذا دون أن نغفل ثقل الإجراءات المرتبطة بهذه الرقابة وعدم مرونتها وتداخل صلاحيات الأعوان المكلفين بتسيير وتنفيذ العمليات المالية.

1- إيمان عبدوس، مرجع سابق، ص 361-362.

الفصل الثالث : واقع وآفاق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر

- عدم وجود تحديد وتخطيط دقيق للمخاطر المالية التي تؤثر على المالية العامة ما يمنع إمكانية التنبؤ بآثار هذه المخاطر على الاقتصاد الوطني واحتياجات الدولة خاصة في ظل اعتماد رؤية ميزانية سنوية.
- عدم دقة التقديرات التي تبنى عليها الميزانية حيث يتم الاعتماد في ذلك على ميزانية السنة السابقة دون الأخذ بعين الاعتبار الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المحيطة ما يؤدي إلى مغالاة في تقدير الاعتمادات اللازمة ويجعل الجزائر في غالب الأحيان تتجه لإعداد ميزانية تكميلية في نصف الدورة تتدارك من خلالها التغيرات الحاصلة.

الفصل الثالث : واقع وآفاق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر

المطلب الثاني: دوافع تبني حوكمة الميزانية العامة بالجزائر ومشروع عصرنتها

في ظل بروز اتجاهات وأساليب تسييرية حديثة تدعم ممارسات إدارية جديدة في مجال تنفيذ وإعداد الميزانية العامة للدولة بما يكفل تحقيق الشفافية والموثوقية في تسيير المال العام، وخاصة في إطار محدودية النظام المطبق حاليا وعدم تماشيه مع متطلبات التسيير الحديث لموارد الدولة. اتجهت الجزائر إلى إطلاق مشاريع لإصلاح نظامها الميزانياتي تعتمد في طياتها على هذه الممارسات المقبولة دوليا.

الفرع الأول : دوافع تبني حوكمة الميزانية العامة بالجزائر

نتطرق هنا إلى توضيح مدى الحاجة إلى تطوير وتحديث النظام الميزانياتي في الجزائر، وذلك من خلال عرض أهم أوجه القصور التي تدعو لإجراء إصلاح ميزانياتي، حيث يعاني النظام الميزانياتي حاليا في الجزائر من عدة نقائص واختلالات يمكن توضيح أهمها فيما يلي:

أولا : الاختلالات المرتبطة بعمليات الميزانية

وهي التقنيات والمبادئ والقواعد التي تحضر على أساسها الميزانية والتي تتخللها جملة من العيوب لعل أهمها:

1- إن مبدأ السنوية يعتبر غير من بالنسبة إلى بعض قيود النشاط العام، والأمر الذي أدى إلى ضرورة التخلي عن هذا المبدأ هو تطور وظيفة الدولة بعد الحرب العالمية الثانية حيث أصبحت الدولة تتدخل في النواحي الاقتصادية والاجتماعية، وقد أدى هذا إلى الخروج عن القاعدة، لكنه لم يؤدي إلى إلغاء القاعدة كلية إذ أصبح مبدأ السنوية غير مناسب من أجل اتخاذ القرارات الكبرى والحاسمة والتي تخص السياسة العامة للحكومة، ويمكن عرض الانتقادات الأساسية الموجهة لمبدأ السنوية فيما يلي:¹

- الاقتصار على النظرة السنوية وغير المتعددة السنوات تشكل عيبا يشوب نظام الميزانية الحالي، وأن التوقع المنحصر في سنة لا أكثر، غير كاف للإلمام بالعوامل التي تتدخل على مستوى الأجل المتوسط أو الطويل.

- إن تحديد الإطار الزمني بسنة واحدة، لا يكفي لإنجاز الاستثمارات الكبرى والبرامج التنموية المتعددة السنوات التي أصبحت أمورا مفروغ منها في أغلب دول العالم، ويحد من النظرة الاستشرافية في مجال الإنفاق والإيراد، بالإضافة إلى ضعف الانسجام مع تطور دور الدولة نتيجة عدم وضوح العلاقة بين هذا الأسلوب من تبويب الموازنة وبين الخط أو البرنامج التنموي، مما يجعل ربط هذه الموازنة بأهداف الحكومة أمرا بالغ الصعوبة.

1- عاطف وليم أندوراس، الاقتصاد المالي العام في ظل التحولات الاقتصادية المعاصرة: تطور الدور الاقتصادي الحكومي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2014، ص536 .

2- إن تقدير الاعتمادات يتم عادة بناء على المعلومات التاريخية أي على أساس الاعتمادات المفتوحة للسنوات السابقة، وهو معيار تقليدي وهناك العديد من المعايير الحديثة التي يمكن توظيفها في هذا المجال، ولا توجد أي عوامل موضوعية تدخل في التقدير (مثل طبيعة نشاط الإدارة العمومية، وضعية الاقتصاد الوطني أو أهداف محددة يجب تحقيقها...).

3- حسابات التخصيص الخاص والتي بالرغم أن قانون المالية لسنة 2000 منح تعريف جديد لحسابات التخصيص الخاص والذي يجسد مفهوم البرامج والتسيير عن طريق الأهداف حيث نصت المادة 89 منه أن "حسابات التخصيص الخاص" تمثل برنامج عمل معد من طرف الأمرين بالصرف المعنيين، حيث يحدد لكل حساب الأهداف المسطرة وكذا آجال الانجاز مع وجوب المتابعة ومراقبة تنفيذ البرنامج من طرف المسيرين المعنيين. وبهذا اقترب المفهوم الجديد لحسابات التخصيص الخاص كثيرا من عناصر الإصلاحات المرجوة من النظام الميزانياتي، إلا أن هذه الحسابات لا تزال تسجل نقائق وتجاوزات لعل أهمها: ¹

- إن بعض الحسابات تفتح في قوانين المالية دون أن يتبعها إصدار نصوص تنظيمية توضح كيفية تنفيذها واستعمالها، إلا بعد مرور فترة طويلة مما يؤدي إلى عدم تنفيذها.

- في ظل غياب حدود وشروط فتحها أصبح معظم الوزراء يلجؤون إليها كوسيلة مفضلة لتسيير قطاعاتهم وهذا ما يؤدي إلى أن تكون هذه الحسابات يشوبها بعض الغموض في برامجها وأهدافها.

- يسجل غياب المرونة المطلوبة في إجراءات تنفيذ نفقات الميزانية العامة للدولة وتلك المستخدمة في تنفيذ هذه الحسابات، وكذلك الأمر بالنسبة للرقابة إذ لا توجد إجراءات خاصة تسمح بمتابعة ورقابة تسييرها.

- أيضا إن تحديد الأهداف الكمية والكيفية يتم بشكل غير دقيق، وكمثال على ذلك برنامج البحث العلمي والتطوير التكنولوجي، حيث من بين الأهداف المسطرة ضمنه هو زيادة نسبة حصة الناتج الداخل المخصص للبحث العلمي وهكذا نلاحظ أن الأهداف تكون عامة في معظم الأحيان، وهذا يحد من تقييم فعالية البرنامج الذي يبقى مقترن بقياس كمي لا نوعي.

- انعدام الدراسات الشاملة والدقيقة قبل فتح حسابات التخصيص الخاص، كما أن التقييم المعمول به هو قياس ما تم إنفاقه واستهلاكه دون الاهتمام بالنتائج المحققة، وهي ما يتوقف عليه زيادة اعتمادات إضافية.

1- علي مسعودي، أهمية الحوكمة في الميزانية العامة للدولة-حالة الجزائر-، أطروحة دكتوراه، جامعة قاصدي مرباح،

ورقلة، الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2019، ص 89.

الفصل الثالث : واقع وآفاق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر

ثانيا : الاختلالات المرتبطة بمدونة الميزانية¹

1- عدم تفصيل النفقات وهذا راجع لكون اعتبار النظام الحالي لتصنيف النفقات غير فعال إذ تشوبه مجموعة من العيوب تحول دون فهم واستيعاب العناوين المتضمنة في الميزانية و لعل أهمها مايلي:

- من حيث طريقة التقديم نلاحظ عدم وضوح عناوين النفقات بشكل لا يمكن من تحديد أوجه الإنفاق المختلفة، إذ هناك نوع من تشتت النفقات.

وهذا ما سنحاول توضيحه من خلال المثال التالي:

العنوان الثالث : وسائل المصالح

القسم الأول : الموظفون - مرتبات العمل

31 - 02 : التعويضات والمنح المختلفة

القسم الثالث : التكاليف الاجتماعية

33 - 01 : المنح العائلية

33 - 02 : المنح الاختيارية

نلاحظ تشتت وتفرع النفقات الخاصة بالمنح بين القسمين الأول والثالث بشكل لا يمكن من فهم واستيعاب محتوى الاعتمادات المخصصة لجانب المنح. كما تجب الإشارة إلى أن 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، ومثال ذلك نجد من بين النفقات الخاصة بوزارة العدل نفقات متعلقة بالنشاط الثقافي، الذي يندرج مبدئيا ضمن المهام الخاصة بوزارة الثقافة.

2- عدم تماشي مدونة نفقات التسيير مع نفقات التجهيز وهذا لأن مدونة نفقات التسيير تقسم النفقات حسب الوزارات، أما مدونة نفقات التجهيز تقسم على شكل قطاعات (الصناعة، الزراعة، الري ، ...). إن عدم التناسق بين المدونتين أدى إلى وجود فقات مسجلة في ميزانية التجهيز ولكنها من المفروض أن تسجل في ميزانية التسيير ومثال ذلك: اقتناء السيارات يسجل في ميزانية التسيير لوزارة معينة وفي ميزانية التجهيز في وزارة أخرى.

3- مدونة لا توفر المعلومات المطلوبة كون أن التقنين الحالي للميزانية العامة للدولة في مجالي التسيير والتجهيز لا يبدوا مطابقا 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 الميزانياتي الحالي يعاني من عدم كفاية وصعوبة ونقص المعلومة في مجال عمليات الميزاني.

1- لعمارة جمال، مرجع سابق ، ص 43-45.

4- مدونة الإيرادات والتي بالنسبة لها فإن 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.

ثالثا : الاختلالات في الرقابة

1- واقع قانون ضبط الميزاني حيث يشكل قانون ضبط الميزانية فرصة بالنسبة للبرلمان لمتابعة الكيفيات التي تم بها تنفيذ الميزانية ولتقييم النتائج المترتبة على قانون المالية وتحليل شروط تطبيقه، غير أنه إذا 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 الذي يتخذ طابعا شكليا محضا، يرجع ذلك إلى التأخر الذي يحصل في إيداعه لدى المجلس، إذ أنه من غير المعقول أن تقوم المناقشة بشأن ميزانيات نفذت منذ وقت طويل أي بعد تغيير الحكومة والوزراء عادة، حيث لم يعرض قانون ضبط الميزانية قبل 2008 إلا أربعة مرات منذ الاستقلال، ولكن منذ سنة 2011 تم الالتزام بإصدار قانون ضبط الميزانية حيث كل سنة يصدر القانون المتعلق بالسنة (ن-3).

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

2- عدم فعالية الرقابة بالرغم من توفر أجهزة رقابية كثيرة إلا أن الدور الذي تؤديه يبقى بعيدا عن المستوى المطلوب فتقارير هذه الهيئات عديمة الفعالية، 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 كل ذلك غير موجود في الواقع، هذا الأمر يستدعي إعادة النظر في أهمية ودور الرقابة، وفي نصوصها التشريعية من أجل دعمها وتفعيل دورها في الكشف عن الخروقات والتجاوزات والمشاركة في تعديلها.

إن النظام الحالي للميزانية لا يمكن من ممارسة وتفعيل الرقابة على الأداء وفعالية النفقة لأن نوع الرقابة التي يوفرها تعد مراقبة حسابات والتي تستهدف الإجابة على السؤال التالي: هل صرفت النفقة في مجالها وبمبلغها المحدد؟ دون التطرق إلى فعالية هذه النفقة، ومدى ملائمتها لتحقيق الهدف منها والخيارات المتاحة الأخرى التي يمكن أن تحقق الهدف بطريقة أفضل.

1- Denideni Yahia, La Pratique Du Système Budgétaire De L'état En Algérie, OPU, 2002, p 367.

3- غياب مفهوم مسؤولية المسيرين وهذا راجع بالأساس لكونه لا توجد أهداف محددة مسبقا يجب على الأمر بالصرف بلوغها من خلال تنفيذ الميزانية، إذ يلزم في استهلاك الاعتمادات بشروط قانونية وتنظيمية لكنه لا يلتزم بأهداف معينة، مما يجعله غير مسؤول عن فعالية تسيير المصالح العمومية التي تقع تحت سلطته، وعدم تحديد الأهداف بشكل واضح مسبقا لا يمكن من محاسبة الأمر بالصرف.

رابعا : نقص الشفافية في الميزانية¹

1- الشق المرتبط بوثائق الميزانية حيث يشير ميثاق صندوق النقد الدولي FMI المتعلق بإرساء الشفافية في تسيير المالية العامة ضرورة شمول الوثائق المساندة للميزانية كشوفا مختلفة (مثل كشوف الصناديق الممولة من خارج الميزانية والهيئات المستقلة، وأنشطة شبه المالية العامة، ومخاطر المالية العامة)، ووثائق مرجعية (مثل الوثائق الخاصة بتوقعات المالية العامة والتوقعات الاقتصادية).

بالنسبة للجزائر مسألة الوثائق المرفقة بالميزانية تطرح عديد الإشكالات، فالوثائق الميزانية المذكورة في المادة 68 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية الحصول عليها صعب جدا، خاصة فيما يتعلق بالملحقات التفسيرية والتقدير المالي والاقتصادي. وفي هذا الشأن نشير إلى أن الوثائق المالية في الجزائر غير متداولة تماما في مجال الإعلام القانوني وبالتالي فإن الصحافة تشكل المنفذ الوحيد للإطلاع على وثائق ميزانية الدولة، ويمكن القول بأن هذا النوع من الوثائق (وإن وجدت فعلا) فإنها تبقى محتكرة لدى أعضاء السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فقط. إذ أن الوثائق المتضمنة للمجمعات الميزانية لا تكون محل نشر، وليست متاحة للجمهور بل أكثر من ذلك تعد ربما من أسرار الدولة التي لا يجب نشرها، الأمر الذي يدل على ثقافة عدم الثقة التي تتميز بها أغلب بلدان العالم الثالث ومن بينها الجزائر، وهنا تجدر الإشارة إلى أن المؤسسات الدولية تعترف بسر الدولة في حالات محدودة جدا كالأمن والدفاع.

2- غموض الأعباء المشتركة والتي تظهر عادة في ميزانية الدولة بشكل غامض وغير واضح الوجهة والتقسيمات، إن ميزانية الأعباء المشتركة لسنة 2007 سجلت زيادة تقدر 22.24% مقارنة مع الاعتمادات المفتوحة في الميزانية التكميلية لسنة 2006، ويفسر هذا الارتفاع بالزيادات المسجلة على مستوى الوظيف العمومي فيما يخص الأجور والمنح الخاصة بالتقاعد من جهة، والنفقات المخصصة من أجل التحضير للتشريعات المحلية من جهة أخرى .

1- علي مسعودي، مرجع سابق، ص 92.

الفصل الثالث :

واقع وآفاق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر

إن إستراتيجية تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد في الجزائر تستلزم مداومة الإصلاح التشريعي والمؤسسي لكيفية إدارة الأموال وممتلكات الدولة بهدف تنظيم العمل في العديد من القطاعات ووضع نظم رقابية وجوانب تنظيمية تتميز بالوضوح والبساطة الملائمة وخلق بيئة جيدة للحد من مظاهر الفساد ومسبباته.

الفرع الثاني : مشروع عصرنة نظام الميزانية العامة بالجزائر

أطلقت الجزائر مشروع إصلاح نظامها الميزانياتي يتضمن عصرنة كيفية إعداد وتنفيذ الميزانية العامة بالتوازي مع إصلاح لمنظومتها المحاسبية العمومية، ويرتكز هذا المشروع الذي أطلق سنة 2006 على إصلاح تركيبتين أساسيتين لنظام الميزانية العامة أولهما إصلاح الميزانية والثاني محور الإعلام الآلي ونظام المعلومات نتطرق إليهما فيما يلي: ¹

أولا : إصلاح الميزانية

يتضمن هذا المحور من الإصلاح عصرنة للقواعد والممارسات الخاصة بإعداد وعرض تنفيذ الميزانية العامة وتم الاعتماد هذا الصدد على مكتب استشارات كندي **CRC-SOGEA** الذي تولى مهمة وضع الإطار التصوري لإصلاح المالية العامة في الجزائر مع الأخذ بعين الاعتبار التوصيات التي قدمها البنك العالمي في إطار الاتفاقية 7074-AL المؤرخة في 18-04-2001 المتعلقة بتمويل برنامج الإصلاح الميزانياتي، وتضمن هذا الجانب من الإصلاح النقاط التالية:

1- إعتاد ميزانية البرامج المبنية على النتائج

تعتبر مقارنة الإدارة بالنتائج من الأساليب الحديثة التي يتم اعتمادها في وضع الميزانيات للدول والتي تحظى بقبول دولي، حيث يتم تقدير الاعتمادات على أساس أهداف محددة والتي كرسها القانون العضوي في المادة 06 والمادة 09 للوصول إلى النتائج المسطرة، ونجد أن الإصلاحات الميزانياتية في الجزائر قد أخذت بهذه المقاربة من خلال الإقرار بضرورة وضع ميزانية برامج مبنية على النتائج بدل اعتماد الأسلوب التقليدي للميزانية على الوسائل، ويرتكز هذا التسيير الحديث على:

- التسيير عن طريق تحديد البرامج.

- استعمال مؤشرات لقياس الأداء وتقييم النتائج المحققة ومقارنتها مع المسطرة.

2- وضع ميزانية متكاملة وفق الإطار متعدد السنوات

يعتبر هذا الإطار أداة لتسيير الموارد العامة على المدى المتوسط، حيث تحدد ميزانية الدولة السنوية حسب هذا التوجه تقديرات الإيرادات والنفقات ورصيد الميزانية، وكذا مديونية الدولة عند الاقتضاء للسنة المقبلة

1- مغني نادية، دراسة نظام المحاسبة العمومية في الجزائر على ضوء المعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام IPSAS أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2018، ص 157.

الفصل الثالث : واقع وآفاق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر

والسنتين المواليين، ومنه فالإطار المتعدد السنوات يحافظ على الطابع السنوي للميزانية المتضمنة التقديرات حسب كل قطاع وبرنامج، بالإضافة على تقديرات السنتين المواليين.

3- تحسين عرض ونشر الميزانية

بغرض فتح الباب لنقاش أكثر انفتاحا وأكثر إعلاما حول الخيارات الاقتصادية والاجتماعية يتم من خلال تطبيق الإصلاح إعداد مستندات جديدة ووضع نظام معلومات فعال يساهم في عملية إعداد وثائق الميزانية ومختلف التقارير المرفقة بها بكل دقة وشفافية، وتوضح المادة 75 من القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية أن الميزانية العامة للدولة يجب أن ترفق بثلاثة أجزاء تفصيلية تتمثل في:

- الميزانية التي تعطي عرض مبسط لميزانية كل وزارة حسب كل برنامج.
- تقرير عن الأولويات والتخطيط الذي يكلف بتحضيره كل وزير أو المسؤول بتسيير محفظة البرامج.
- ميزانية مقسمة حسب التوزيع الإقليمي لكل برنامج والمتمحورة على النتائج.

4- وضع تصنيفات جديدة للنفقات العمومية

بهدف تحسين عرض ونشر الميزانية وضمان التناسق بين حسابات مدونة الميزانية وحسابات مدونة المحاسبة، تم وضع تصنيفات جديدة للنفقات تتضمن:

- تصنيف حسب النشاط: فحسب المادة 28 من القانون العضوي 15-18 يتم هذا التصنيف حسب البرنامج والبرامج الفرعية والأنشطة.

- تصنيف حسب الطبيعية الاقتصادية للنفقة والتي تحددها المادة 29 من القانون العضوي 15-18 كمايلي:

- نفقات المستخدمين
- نفقات الاستثمار
- نفقات تسيير المصالح
- نفقات التحويل
- نفقات أعباء الدين العام
- نفقات العمليات المالية
- النفقات غير المتوقعة.
- تصنيف إداري حسب توزيعات الاعتمادات المالية على الوزارات والمؤسسات العمومية.
- تصنيف وظيفي حسب القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف المحددة في الميزانية.

الفصل الثالث : واقع وآفاق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر

5- تحديث مسار التنفيذ والرقابة على عمليات الميزانية

تضمن مشروع عصرنه النظام الميزانياتي إعادة هيكلة الإجراءات الإدارية المرتبطة بمسار تنفيذ عمليات الميزانية، وهو القسم الذي أوكل إلى مكتب الاستشارات الفرنسي **GIP-ADTETEF** بمراعاة إعداده بما يتلاءم وميزانية البرامج المرتكزة على النتائج بهدف الوصول إلى وضع إطار ينظم مسار تنفيذ عمليات الميزانية والرقابة عليها بصورة مبسطة.

ورغم صدور القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية نجد أن هذا الجزء من الإصلاحات لا يزال قيد التصميم، حيث أن المادة 82 من هذا القانون نصت على أن شروط تسجيل البرامج وكيفيات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية تحدد عن طريق التنظيم، ذلك أنه يجب أن يرتبط بإصلاح نظام المحاسبة العمومية الذي لم يصدر بعد إطاره التنظيمي بالإضافة على عدم وضع الإطار التصوري لإصلاح نظام الرقابة.

6- تعزيز وظيفة الإرشاد الاقتصادي لوزارة المالية

وذلك من خلال رفع قدرات تقييم ومراقبة تكاليف الاستثمارات والسياسات والبرامج التي على أساسها تحدد اعتمادات مختلف الوزارات.

ثانيا : إصلاح النظام المعلوماتي والإعلام الآلي

يهدف هذا الجزء من الإصلاحات إلى تطوير نظام التسيير المعلوماتي الميزانياتي بما يسمح لكافة الأعوان المرتبطين بمسار الميزانية بتبادل المعطيات والحصول بصفة آنية على جداول الميزانية والنفقات على كل المستويات المركزية، الجهوية والولائية، وهو ما يساهم في متابعة تنفيذ الميزانية خلال كل مراحلها وتسريع وتسهيل وتيرة معالجة عمليات النفقات.

كما يتضمن هذا المحور وضع نظام مدمج لعملية التسيير الميزانياتي **SIGB** والذي يشمل برامج إدارة

الميزانية والخزينة، بما في ذلك :¹

- التسيير والرقابة الجيد لمخصصات الميزانية
- التأكد من صحة تنفيذ العمليات المالية والتوقيعات الالكترونية
- إدارة وسائل الدفع اللية واليدوية
- تسهيل عملية اعتماد محاسبة الاستحقاق
- مراقبة مستويات الإنفاق والنتائج ومقارنتها مع ما هو مخطط.

1 - KISSI Fadia, **Projet de modernisation du système budgétaire en Algérie**, AL-IJTIHAD revue des études juridiques et économiques, centre universitaire tamanghasset, Algérie, Volume N°2, Juin 2012, page 576.

الفصل الثالث : واقع وآفاق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر

المبحث الثاني : آفاق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر

إن القانون العضوي الجديد رقم 18-15 المتعلق بالقوانين المالية المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، يبرمج عملية الإصلاح الميزانياتي من خلال ما ينطوي عليه من إحداث لتغييرات وتحولات عميقة في عمليات تسيير الإدارات، والانتقال من ثقافة التسيير القائمة على الوسائل والإجراءات إلى ثقافة قائمة على النتائج. هذا التحول في عمليات التسيير يعطي اضافة لحوكمة ميزانية الدولة، وذلك من خلال تحسين كفاءة الإنفاق العام وأداء خدمات الدولة، وأيضاً تعزيز دور البرلمان ووضع آفاق تطور المالية العامة في منظوره الصحيح، حيث سنتقل ميزانية الدولة من نموذج مهيكّل على أساس طبيعة الموارد من خلال الالتزام والتركيز فقط على مطابقة المشروعية مقارنة مع ترخيصات النفقات إلى نموذج مهيكّل ومنظم على أساس أغراض السياسات العمومية، تتحكم فيه النتائج التي يتم الحصول عليها.

إن ميزانية الدولة انطلاقاً من القانون السابق تهيكّل على أساس المهام والبرامج والعمليات (الأنشطة)، وستكون المهمة هي وحدة التصويت الجديدة في البرلمان والبرنامج المحدد على المستوى الوزاري ويمثّل وحدة تخصيص الإعتمادات الجديدة ضمن الميزانية، وفي النهاية كل برنامج يتوافق مع مجموعة متماسكة من العمليات، والتي تحدد المعلومات المتعلقة بوجهة موارد الميزانية.

المطلب الأول : القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية

بعد شروع الجزائر في تحديث النظام الميزانياتي والعمل على الإصلاحات اللازمة كان الموعد المحدد للتنفيذ هو سنة 2010 ولكن لم يتم الالتزام بهذا الموعد نتيجة لعدة صعوبات واجهت المشروع، منها وجود نظام محاسبي تقليدي، وقلة الخبراء في هذا المجال، عدم إدراك أهمية الميزانية، قلة الوسائل التكنولوجية الحديثة، ولكن تم في سبتمبر 2018 صدور القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية.

الفرع الأول: نظرة عامة عن القانون

إن هذا القانون العضوي مشروعاً يعد طموحاً وخطوة لإصلاح المنظومة المالية فهو يمثل الدستور المالي للدولة، إن الهدف منه هو تعريف إطار تسيير مالية الدولة الذي يحكم إعداد قوانين المالية وكذا مضمونها وكيفية تقديمها والمصادقة عليها من قبل البرلمان، كما يحدد مبادئ وقواعد المالية العمومية وحسابات الدولة وكذا تنفيذ قوانين المالية ومراقبة تنفيذها.¹

1- القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 53، المؤرخة في 02 سبتمبر 2018، ص 9.

الفصل الثالث : واقع وآفاق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر

أولاً: بنية القانون العضوي

يضم هذا القانون العضوي ستة أبواب يمكن عرضها كالتالي: ¹

الباب الأول: أحكام عامة والذي يعرف قوانين المالية وأنواعها وهيكلتها.

الباب الثاني: موارد الدولة وأعباءها وحساباتها تطرق إلى موارد الميزانية وتصنيفها وتخصيصها، وأعباء الميزانية ورخصها، وتصنيفها، وموارد الخزينة وأعباؤها، وحساباتها.

الباب الثالث: تحضير مشاريع قوانين المالية وتقديمها والمصادقة عليها تناول تحضير مشاريع القوانين وتقديمها وإيداعها، وبنيتها.

الباب الرابع: تنفيذ قوانين المالية ويبين وحدة تنفيذ الاعتمادات.

الباب الخامس: القانون المتضمن تسوية الميزانية والذي يتم من خلاله التعريف بهذا القانون ومحتوياته والوثائق المرفقة.

الباب السادس: أحكام انتقالية وختامية ويتعلق بتاريخ التنفيذ والتقدم الرباعي، وإنشاء بيانات تنفيذية لتحصيل المستحقات غير تلك المتعلقة بالضريبة والأملاك المحدثة لفائدة مصالح الدولة وغير المدرجة في هذا القانون.

ثانياً: التأطير الميزانياتي

حسب المادة 05 من القانون العضوي يعد قانون المالية وفق تأطير ميزانياتي متوسط المدى، كل سنة، حيث يحدد للسنة المقبلة والسنتين الماليتين، تقديرات الإيرادات والنفقات ورصيد ميزانية الدولة، ومديونية الدولة عند الاقتضاء. ويمكن مراجعة التأطير الميزانياتي المتوسط المدى خلال إعداد مشروع قانون المالية للسنة ولابد أن يندرج إعداد ميزانية الدولة والمصادقة عليها وتنفيذها، وفقاً لهدف تحقيق استدامة مالية، تواكب الإطار المتوسط المدى.

ثالثاً: مبدأ تسيير السياسات العمومية

وفقاً للمادة 02 و 06 من القانون العضوي، يؤسس تنفيذ السياسات العمومية على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج، وذلك انطلاقاً من أهداف واضحة ومحددة، والنتائج المنتظرة وفقاً لغايات المصلحة والتي تكون موضوع تقييم.

الفرع الثاني: آجال تطبيق القانون العضوي

أول قانون مالية سوف يتم تحضيره وينفذ وفقاً للتشريع الجديد هو قانون المالية المتعلق بسنة 2023، كذلك قانون تسوية الميزانية لسنة 2023، وسوف يتم تطبيقه تدريجياً في ما يخص قوانين المالية لسنتي

1- علي مسعودي، مرجع سابق، ص 153.

2021 و 2022 حيث تبقى خاضعة للقانون 84-17 لكن يتم إدراج كتلة عملياتية ووظيفية منصوص عليها بموجب القانون العضوي. تحضر وتناقش على أساس انتقالي مشاريع القوانين المتضمنة تسوية الميزانية المتعلقة بالسنوات 2023، 2024 و 2025 ويصادق عليها بالرجوع إلى السنة المالية (ن-2).

المطلب الثاني : مدى تكريس الإطار الميزانياتي الجديد لمبادئ حوكمة الميزانية العامة

الفرع الأول: مبدأ الشفافية

تقتضي شفافية الميزانية العامة وفقا لأحسن الممارسات في هذا المجال في ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة لصندوق النقد الدولي، وفي دليل يشمل أفضل الممارسات في مجال شفافية الميزانية العامة والذي أصدرته منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وهو ما تبنته مبادرة شراكة الميزانية المفتوحة من خلال التقارير التي يجب أن تعدها الحكومة عن الميزانية و تتمثل فيما يلي: ¹

1- البيان التمهيدي (المذكرة المهجية): ورد هذا في المادة 72 من القانون العضوي حيث نصت على أن تعرض الحكومة أمام البرلمان قبل نهاية الثلاثي الأول من السنة المالية في إطار إعداد مشروع قانون المالية تقريرا حول وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية، يحتوي على عرض التوجيهات الكبرى لسياساتها الاقتصادية والميزانياتية، وتقييم على المدى المتوسط لموارد وأعباء الدولة، كما يمكن أن يكون هذا التقرير محل مناقشة في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

إن هذا يعتبر مكسبا في طريق شفافية الميزانية العامة، حيث لم يكن هذا البيان من قبل ينص عليه القانون ولكن كان يعد من طرف الإدارة بغرض الاستعمال الداخلي فقط، كما نص القانون العضوي على أن يعرض البيان أمام البرلمان مع إمكانية المناقشة، كما أن البنية التي يحددها القانون العضوي للبيان تحتوي على كل النقاط التي بينتها أفضل الممارسات في هذا المجال.

لكن يبقى الإشكال في عدم النص في القانون على وجوب نشر هذا البيان للجمهور على المواقع الرسمية حتى يكون لهذا البيان معنى وتتوسع المشاركة في رسم السياسات المالية وتحديد الأولويات.

2- مشروع الميزانية: حسب الإطار التشريعي الجديد فإن بنية مشروع قانون المالية تتكون من أربعة أجزاء متباينة حيث، الجزء الأول يبين الأحكام المتعلقة بالترخيص السنوي لتحصيل الموارد العمومية وتخصيصها ومبلغ الموارد المتوقعة من طرف الدولة التي من شأنها أن تسمح بتغطية العمليات الميزانياتية والمالية للدولة.

1- القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، مرجع سابق ، المادة 72.

الفصل الثالث : واقع وآفاق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر

أما الجزء الثاني من خلاله يتم تحديد بالنسبة للميزانية العامة، حسب كل وزارة ومؤسسة عمومية، مبلغ رخص الالتزام وإعتمادات الدفع، وبالنسبة لحسابات التخصيص الخاص، مبلغ إعتمادات الدفع وعند الاقتضاء رخص الالتزام أما بالنسبة للحسابات التجارية، سقف المكشوف المطبق عليه.

الجزء الثالث ويحوي رخصة منح ضمانات الدولة وتحديد نظامها ورخصة التكفل بديون الغير وتحديد نظامها. بالإضافة إلى الأحكام المتعلقة بوعاء ونسبة وكيفيات تحصيل الاخضاعات مهما كانت طبيعتها، ويجب ألا تؤثر هذه الأحكام على التوازن الميزانياتي، وكل حكم يتعلق بالمحاسبة العمومية وتنفيذ رقابة الإيرادات والنفقات العمومية.

أما الجزء الرابع يحوي ثمانية وثائق ويبين كل واحد منها ويوضح جانب معين من جوانب الميزانية العامة وهي كمايلي: ¹

- الجدول الأول : يتعلق بالإيرادات مقسمة إيراد بإيراد .
- الجدول الثاني: ويتعلق بالاعتمادات المفتوحة للسنة والموزعة حسب كل وزارة أو مؤسسة عمومية وحسب البرامج وحسب التخصيص، ويبين رخص الالتزام وإعتمادات الدفع المفتوحة.
- الجدول الثالث: يبين قائمة الحسابات الخاصة للخزينة ومحتواها حسب كل صنف.
- الجدول الرابع: ويبين التوازنات الميزانياتية والمالية والاقتصادية.
- الجدول الخامس: ويبين قائمة الضرائب والاخضاعات الأخرى وحواصلها، المخصصة للدولة وللجماعات الإقليمية وكذا تلك المخصصة بطريقة غير مباشرة لهذه الأخيرة.
- الجدول السادس: يتعلق بالرسوم شبه الجبائية .
- الجدول السابع: ويتعلق بالاقتطاعات الإجبارية وغير الجبائية الموجهة لتمويل هيئات الضمان الاجتماعي.
- الجدول الثامن: ويبين تقديرات النفقات الجبائية.

بالإضافة إلى ماسبق يرفق مشروع قانون المالية بتقارير ووثائق تفسيرية حيث يكون هناك تقرير عن الوضعية والآفاق الاقتصادية والاجتماعية والمالية على المدى المتوسط ويبرز على الخصوص التوازنات الاقتصادية والمالية التقديرية وملاحق تفسيرية بين فيها لاسيما التطور حسب صنف الضرائب بما فيها تلك المتعلقة بالتدابير الجديدة، وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن الموارد الأخرى.

3- قانون المالية: وهو يتكون من نفس البنية التي يتكون منها قانون المالية المشروع، وينشر قبل دخول السنة المالية. وهو يتوافق مع أفضل الممارسات في هذا الشأن، ولكن لم ينص القانون على نشر كل الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية التي تعد ضرورية لشفافية أكثر للقانون.

1- القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، مرجع سابق ، المادة 73.

الفصل الثالث :

واقع وآفاق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر

4- **ميزانية المواطن:** لم يتطرق القانون العضوي الجديد إلى هذا المجال بالرغم من أنها تعتبر ضرورية جدا من أجل تبسيط عرض الميزانية العامة للجمهور حتى يكون على دراية بالمشاريع المستقبلية والأولويات المرسومة من قبل الحكومة، مما يقوي ثقته بالحكومة واحتضانه للبرامج المرسومة، فيكون سنداً في الرقابة ومتابع التنفيذ ويساهم هذا الإفصاح المبسط في تحقيق الاستقرار الداخلي الذي يعد عامل أساسي في التنمية.

5- **التقارير الدورية:** لم يتطرق الإطار الميزانياتي الجديد إلى ذلك بالرغم من أهمية ذلك من أجل تصحيح الأخطاء وتدارك الاختلالات خلال مرحلة التنفيذ، بالرغم من أنها تعد وضعيات شهرية لميزانية الدولة، وترسل إلى وزارة المالية بموجب مراسلات داخلية.

6- **تقرير المراجعة نصف السنوية:** نفس الشيء بالنسبة لهذا التقرير لم يتطرق الإطار الميزانياتي الجديد إلى ذلك بالرغم من أهمية ذلك من أجل تصحيح الأخطاء وتدارك الاختلالات خلال مرحلة التنفيذ، بالرغم من أنه تعد تقارير نصف سنوية لميزانية الدولة، وترسل إلى وزارة المالية بموجب مراسلات داخلية.

7- **تقرير نهاية السنة:** نص الإطار الميزانياتي الجديد على إعداد هذا التقرير في شهر أوت بالنسبة للسنة (ن-1) ابتداء من سنة 2026، ويوضح باختصار الحساب الختامي للسنة المالية، ويضبط المبلغ النهائي لموارد وأعباء الخزينة ويصادق على حسابات نتائج السنة المالية، ويصادق على التعديلات وتغطية التجاوزات، ويرفع لكل حساب خاص معني مبلغ المكشوف المرخص إلى مستوى المكشوف المعايين، ويضبط أرصدة الحسابات الخاصة غير المنقولة للسنة المالية، يصفى الأرباح والخسائر الحاصلة في كل حساب خاص يمكن أن يشمل أحكاماً تتعلق بإعلام ورقابة البرلمان لتسيير مالية الدولة وكذا بمحاسبة الدولة، ونظام المسؤولية لأعوان المصالح العمومية.

بالإضافة إلى هذه التفصيلات في بنية القانون نص الإطار الميزانياتي الجديد على إرفاقه بوثائق وملاحق تفسيرية تتعلق بنتائج العمليات الميزانياتية والحسابات الخاصة للخزينة وعمليات الخزينة.

أيضا من ضمن المرفقات تقرير وزاري للمردودية يتم فيه توضيح كل من الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الميزانية ومدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي يتم تتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق المعايينة. كذلك تقريرين لمجلس المحاسبة، التقرير الأول يتعلق بنتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المالية المعنية وبتسيير الاعتمادات المالية التي تمت دراستها، بالأخص على ضوء البرامج المنفذة، والتقرير الثاني يتعلق بتصديق حسابات الدولة حسب المبادئ النظامية والصدق والوفاء. ويدعم هذا التصديق بتقرير يبين التحقيقات التي أجريت لهذا الغرض.¹

1- علي مسعودي، مرجع سابق، ص 164.

بناء على ماسبق يتبين أن بنية تقرير نهاية السنة يتوافق مع أفضل الممارسات في هذا الشأن وكذلك موعد نشره مما يحسن من شفافية الميزانية والاستفادة من الأخطاء والعمل على تصحيحها في أقرب الفرص.

8- تقرير المراجعة: لم يتطرق الإطار الميزانياتي إلى تقرير المراجعة الذي يعده مجلس المحاسبة بصفة منفصلة، ولكنه أشار إلى أنه من ضمن الوثائق المرفقة بقانون تسوية الميزانية لمجلس المحاسبة، وهذا يدل على إجبارية إعدادها وعرضها على البرلمان مع مشروع قانون التسوية، وبين ما يجب أن يتطرق إليه التقريرين والتي تتوافق مع ما تتطلبه أفضل الممارسات في هذا الشأن. مما يمكن الحكومة من الاستفادة من الأخطاء والثغرات السابقة وتلافيها في قوانين المالية اللاحقة. لم يتطرق الإطار القانوني الجديد إلى نشر هذه التقارير إلى الجمهور عبر المواقع الرسمية مما يحد من مشاركة الجمهور.

الفرع الثاني: مبدأ المشاركة والمساءلة¹

تتحقق المشاركة من خلال البرلمان والمجالس المحلية بالإضافة إلى منظمات المجتمع المدني وقد نص الاطار الميزانياتي على مشاركة البرلمان في مناقشة مشروع الميزانية التي كانت موجودة حتى في القانون السابق، ومناقشة البيان التمهيدي للميزانية الذي يعتبر شيء جديد لم يكن موجود من ذي قبل.

أولاً: المشاركة والمساءلة البرلمانية

من خلال الإطار الميزانياتي الجديد تم توسيع مشاركة البرلمان في إعداد قانون المالية من خلال إلزام الحكومة بتقديم تقريراً حول تطور وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية، حيث يعرض التوجيهات الكبرى لسياستها الاقتصادية والميزانية، والتقييم على المدى المتوسط لموارد وأعباء الدولة. كما يمكن أن يكون هذا التقرير محل مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني والبرلمان. إن هذا الإجراء من شأنه تعزيز دور البرلمان ومجلس الأمة باعتبارهم ممثلين عن الشعب في المشاركة في رسم إطار السياسة الاقتصادية والميزانية وتحديد أولويات الإنفاق والتنمية، كما من شأنه أن يسهل الأمر أمام الحكومة خلال مناقشة مشروع قانون المالية أمام البرلمان بغرفتيه، لأن هذا الأخير قد ساهم في رسم الخطوط العريضة للقانون سابقاً.

أما مشروع قانون المالية فقد كان يعرض على البرلمان حتى وفقاً للإطار القانوني الحالي لكن يفتقد إلى التفصيل والتوضيح الكافي، ووفقاً للإطار القانوني الجديد فقد أقر جملة من المعلومات التي تكون في قانون المالية وكم من الوثائق المرفقة والملاحق، التي تزيد من فاعلية المشاركة البرلمانية في إعداد الميزانية.

إن تبني التسيير القائم على النتائج انطلاقاً من أهداف واضحة ومحددة والتي تكون محل تقييم دوري من شأنه أن يعزز دور المسيرين المسؤولين عن تنفيذ البرامج سواء كانوا على المستوى المركزي أو المصالح غير

1- علي مسعودي، مرجع سابق، ص 167.

الفصل الثالث :

واقع وآفاق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر

المركزة أو المؤسسات والهيئات العمومية تحت الوصاية والهيئات الإقليمية عندما تكلف بتنفيذ كل أو جزء من برنامج.

إن إلزام الحكومة بتقديم تقرير وزاري للمردودية من خلال العمل بمؤشرات الأداء التي تقيس مدى بلوغ الأهداف المتوقعة والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق المعايينة، يمكن من تحديد المسؤوليات وبالتالي يزيد من سهولة وفعالية المحاسبة.

إن إرفاق الحكومة مشروع قانون تسوية الحكومة بتقريرين لمجلس المحاسبة من شأنه أن يعطي لأعضاء مجلس الشعب صورة أوضح حول الاختلالات والنقائص والخروقات الملاحظة عند التنفيذ مما يزيد من قدرتهم على محاسبة السلطة التنفيذية.

كذلك أعطى الإطار الميزانياتي الجديد إمكانية سن أحكاما تتعلق بإعلام ورقابة البرلمان من خلال قانون تسوية الميزانية، الذي يمكن للبرلمان من خلاله ترسيخ مبدأ المشاركة وتفعيل من خلال إقراره لتدابير تتعلق باطلاعه ورقابته على تسيير مالية الدولة وكذا محاسبة الدولة ونظام المسؤولية لأعوان المصالح العمومية.

ثانيا: مشاركة ومساءلة المجتمع المدني

إن مشاركة المجتمع المدني من خلال الجمعيات والأفراد الخبراء لم يشر إليها الإطار القانوني الجديد على الرغم من أهميتها في تحقيق البرامج التنموية من خلال ترتيب أولويات التنمية والمشاركة في الرقابة، وقد أعطى الدستور الحق للبرلمان إمكانية إجراء جلسات للمناقشة العامة، وبالتالي فإن مشاركة المجتمع المدني قد تنعكس في مشاركة البرلمان الذي من المفترض أن يكون معبر عن آمال وطموحات وتوجهات الجمهور. لكن هناك بعض النقائص التي يمكن تحد من المشاركة الفعالة منها:

- تخصيص اعتماد ضمن الأعباء غير المتوقعة موجهة لبعض النفقات غير المتنبئ بها وتركها لصلاحيات الوزير دون استشارة لجنة المالية للبرلمان يقلص من شفافية هذا القانون ومن الرقابة البرلمانية ورقابة مجلس المحاسبة.

- إمكانية إلغاء بعض أحكامه وإمكانية تغيير دخوله حيز التنفيذ بموجب قانون المالية يجعله " أقل قيمة " من قانون المالية نفسه ويعطي للإدارة حرية التصرف فيه على حساب الهيئة التشريعية .

- تغيب أعضاء البرلمان خلال عمليات الإعداد لبرامج الولاية والتي تصاغ على أساسها مخططات عمل الحكومة وقوانين المالية، ما يتطلب النظر في مدى جدوى القوانين الناتجة عنها، ومن ثم مدى فعاليتها مناقشتها في البرلمان.

- سماحه بإعداد مراسيم استعجالية في حالات الطوارئ دون تحديد طبيعة هذه الحالات الاستعجالية ودون اللجوء إلى قانون المالية التصحيحي والبرلمان.

الفصل الثالث : واقع وآفاق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر

خلاصة الفصل

إن إصلاح أنظمة الميزانية يتطلب تضافر جهود كل الجهات الفاعلة بشكل نشط ودائم، وبناء عليه فلا بد على الجزائر أن تبذل مزيدا من الجهد من خلال العمل على نشر المزيد من المعلومات وأن تبقي شفافية الميزانية في مسار ايجابي نحو التحسن ومع ذلك، لا تكون الشفافية المالية وحدها كافية لتصبح الميزانيات محوكة بصورة حقيقية، حيث يجب أيضا أن توفر الحكومات فرصا جدية للمواطنين والمجتمع المدني للمشاركة في عمليات الميزانية والتأكد من وجود مؤسسات رقابية رسمية مستقلة وقوية من خلال تحسين قدراتها التحليلية والقيام بإجراءات المراقبة وعمليات المراجعة وتقييمها بهدف زيادة جودة واعتمادية التقارير التي تنتجها تلك الجهات.

ولقد أقر القانون العضوي الجديد المتعلق بقوانين المالية بهدف إصلاح النظام الميزانياتي ولكن ما جاء به هذا القانون لا يرقى إلى أفضل الممارسات في هذا المجال وبالتالي يجب العمل أكثر من أجل تحقيق مكاسب أخرى في مجال الإصلاح الميزانياتي وترسيخ مبادئ الحوكمة في الميزانية العامة للدولة.

خاتمة

علمة

خاتمة عامة

تعتبر الميزانية العامة من أهم أدوات السياسة المالية فهي مرآة عاكسة لتجسيد خطة عمل الحكومة وأهدافها السياسية والاجتماعية والاقتصادية، مما يتطلب ضرورة تطوير وإصلاح مستمرة لمبادئها والنظم التي تسيروها؛ الأمر الذي جعل الجزائر تتحول تدريجيا من النمط التقليدي إلى الميزانية الموجهة بالنتائج، من خلال الشروع في إتخاذ مجموعة من الإصلاحات المؤسسية والقانونية لخلق بيئة ملائمة تتماشى مع مبادئ الحوكمة، ويعتبر التوجه نحو ميزانية البرامج والأداء أهم هذه الإصلاحات؛ باعتباره أفضل أسلوب لإعداد الميزانية العامة للدولة، حيث يساعد ويساهم في تجسيد مبادئ حوكمة الميزانية العامة.

نتائج اختبار فرضيات الدراسة

تصنف الجزائر من بين الدول التي تنتشر الحد الأدنى من المعلومات وفي بعض الأحيان تنعدم المعلومة بالكامل بخصوص عملية إدارة الميزانية العامة للدولة وأن المشاركة العامة تكاد تكون منعدمة لعدم توفر البيئة الملائمة لها، والمستوى الضعيف لحوكمة الميزانية العامة للدولة في الجزائر راجع إلى عدة أسباب والتي تعد في نفس الوقت تحديات لا بد أن يهتم بها من قبل الأطراف الفاعلة في الحوكمة ومعالجتها من أجل الاستفادة من مزايا الحوكمة الكثيرة، ومن بين أهم هذه الأسباب ضعف الرقابة البرلمانية خاصة في مجال ضبط الميزانية، وتغييب دور مجلس المحاسبة بسبب عدم نشر تقريره، إضافة إلى عدم اهتمام المواطن الجزائري بعملية إدارة الميزانية العامة للدولة، وفي ما يلي نتائج اختبار فرضيات الدراسة بالتفصيل:

الفرضية الأولى:

تعتبر الحوكمة أسلوب التسيير والتوجيه النموذجي للميزانية العامة، ولها ثلاثة مبادئ أساسية وهي الشفافية، المشاركة، والمساءلة، وتتجسد الشفافية من خلال التقيد بالتقارير الثمانية للميزانية وما تحتويه حيثيات هذه التقارير من شمولية المعلومات، أما المشاركة فتكون من خلال السلطة التشريعية باعتبارها ممثلة للشعب وجمعيات المجتمع المدني، أما المساءلة فتكون من خلال السلطة التشريعية التي تضطلع بمهام الرقابة مسترشدة بتقارير السلطة التنفيذية وتقارير الهيئة العليا للرقابة، وهذا ما يؤكد على صحة الفرضية الأولى.

الفرضية الثانية:

لقد بينت الدراسة أن نظام الميزانية الحالي المتمثل في القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية لا يلزم بإعداد ونشر الوثائق الثمانية باستثناء قانون المالية الذي يعد وينشر، ولكن يفتقر لشمولية المعلومات التي يجب أن يحتويها، كما بين مؤشر الميزانية المفتوحة ضعف أداء مؤشر مبدأ الشفافية خلال فترة المسح، وهذا ما يوافق فرضيتنا الثانية.

خاتمة عامة

الفرضية الثالثة:

أطلقت الجزائر مشروعاً لإصلاح نظامها الميزانياتي منذ سنة 2005 وتم بدأ أولى خطوات ترسيمه واعتماده من خلال إصدار القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية والذي سيحل محل القانون 84-17 ابتداء من سنة 2023، وهو الذي يهدف إلى تكريس التسيير المرتكز على النتائج من خلال ترسيم اعتماد ميزانية البرامج المتمحورة حول النتائج وتفعيل التخطيط متوسط المدى، بالإضافة إلى الرفع من جودة المعلومات المبلغ عنها باعتماد وثائق مكملة للميزانية وتقارير تتضمن دراسة للانحرافات ومؤشرات أداء لقياس النتائج، وهو ما يوافق فرضيتنا الثالثة في كون مشروع الإصلاح يدعم التسيير الأمثل للموارد العامة.

الفرضية الرابعة:

بالنسبة للقانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية المزمع تطبيقه خلال سنة 2023 المتعلق بقوانين المالية، فإنه يعطي الخيار بإمكانية عرض البيان التمهيدي للميزانية على البرلمان؛ مما قد يفضي إلى مشاركة السلطة التشريعية في رسم السياسات وتحديد الأولويات المتعلقة بالميزانية. مما قد يحسن من درجة المشاركة، وهو ما يؤيد الفرضية الرابعة.

توصيات البحث

تبنت الجزائر نظام ميزانية جديد تسعى من خلاله لتحسين كل من الشفافية، المشاركة والمساءلة، ولكنه لا يرقى إلى أفضل الممارسات في هذا الشأن، وتعتبر المواطنة القائمة على هيكلية المجتمع من قبل الأحزاب والجمعيات، الكفيل والضامن الوحيد لتكريس الحوكمة في إدارة الميزانية العامة، والمواطنة الفعالة هي أن تكون هناك أحزاباً وجمعيات تعمل على تأطير عدد أكبر من أفراد المجتمع وتوعيتهم بأهمية شفافية إدارة موارد الدولة وحققهم في المشاركة في رسم السياسات وتحقيق الأهداف، وحققهم في المساءلة عن أي قصور قد يظهر، فإن درجة الحوكمة سوف تتحسن، ويكون هناك إدارة فعالة للموارد العامة والعكس صحيح، وعلى ضوء النتائج السابقة واستناداً إلى ما تم التطرق إليه نحاول تقديم بعض الاقتراحات حتى تتمكن الميزانية العامة للدولة من رفع مستوى توافق نشاطها الإداري مع متطلبات الحوكمة ومن هذه الاقتراحات ما يلي:

- يعتبر القانون العضوي رقم: 18-15 المتعلق بقوانين المالية خطوة مهمة في طريق الإصلاح الميزانياتي ولكنه يحتاج إلى خطوات أخرى.

- تعزيز مشاركة ورقابة البرلمان والمجالس المنتخبة محلياً على مالية الدولة في كل مراحل دورة الميزانية، من خلال إيجاد ممثلين حقيقيين ذوي مستوى يتيح لهم لعب الدور الذي يجب أن يؤديه في تحديد أولويات الإنفاق ورسم السياسات والرقابة والمساءلة عليها.

خاتمة عامة

- إعداد ونشر جميع الوثائق الرئيسية للميزانية العامة على أن تكون شاملة لكل المعلومات الضرورية وميسرة وجودة عالية يسهل مقارنتها عبر الزمان والمكان، وسهل الإطلاع عليها من قبل أكبر عدد ممكن من المواطنين.

- تجسيد إعلام قوي وحر منفتح على الجميع يتيح السماع للرأي والرأي الآخر، مما يسمح للمواطنين والجمعيات والأحزاب تقديم النصح والنقد البناء الذي يساعد على اتخاذ القرارات السليمة والمدعومة اجتماعيا.

- إنشاء بوابة للبيانات المفتوحة تشمل كل الأجهزة الحكومية والمنظومة الإحصائية لضمان خدمات فعالة لكل من الأحزاب والجمعيات والأفراد وتلقي شكاياتهم ومعالجتها.

- العمل على استقطاب الكفاءات والمهارات وتكوينها لتنفيذ ومتابعة برنامج الإصلاح، على اعتبار أن العنصر البشري أهم عنصر في الإدارة، لذلك لا بد من مدها بمختلف الوسائل والإمكانيات من أجل تحقيق الجودة والكفاءة في الأداء.

- إلزامية الإسراع في تدارك التأخر الحاصل في الجانب المعلوماتي وتكييف مختلف المؤسسات حرصا على التنفيذ الجيد لهذا القانون الذي يعد آلية للتخطيط.

- العمل على زيادة التعاون الدولي مع الدول الأطراف في الاتفاقيات الدولية ومع المنظمات الدولية وذلك بالمشاركة الفعالة في البرامج والمشاريع الرامية خاصة لمكافحة الفساد، وتطوير إدارة المالية العامة للاستفادة من التجارب الدولية الناجحة والتأكد من مصداقية المؤشرات الدولية.

آفاق البحث

على ضوء هذه الدراسة وجد أن موضوع الحوكمة في الميزانية العامة للدولة لا يزال بكرة وجديرا بالاهتمام والبحث، حيث هناك العديد من النقاط يمكن أن تشكل نواة دراسات مستقبلية نذكر منها:

- دور منظمات المجتمع المدني في حوكمة الميزانية العامة للدولة.

- ميزانية البرامج والأداء ودورها في حوكمة الميزانية العامة.

- دور المحاسبة العمومية في تجسيد حوكمة الميزانية العامة للدولة.

وفي الختام نرجوا أن نكون قد وفقنا في معالجة موضوع الدراسة بالشكل الذي يحقق الاستفادة

القصوى منه، وبطبيعة الحال نأمل أن تكون نقاط أحد آفاق الدراسة موضوعا للدكتوراء بإذنه تعالى.

قائمة
المصادر
والمرجع

قائمة المصادر والمراجع

المراجع باللغة العربية:

أولاً: الكتب

- 1- جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004.
- 2- حسن عواضة، "علم المالية العامة"، منشورات دار الطليعة، بيروت، 2013.
- 3- حسن نافعة، دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد، المستقل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 310 ، بيروت، 2004.
- 4- حسين صغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، الطبعة الأولى، دارالمحمدية العامة، الجزائر، 1999.
- 5- حسين مصطفى حسين، "المالية العامة"، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987.
- 6- زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية Gouvernance قضايا وتطبيقات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر، 2003.
- 7- سلوى الشعراوي، مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع : إشكاليات نظرية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة، 2001.
- 8- عادل العلي، "المالية العامة والقانون المالي والضريبي"، الطبعة الثانية، باثراء للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.
- 9- عاطف وليم أندوراس، الاقتصاد المالي العام في ظل التحولات الاقتصادية المعاصرة: تطور الدور الاقتصادي الحكومي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية ، مصر، 2014.
- 10- عبد الله خبايا، أساسيات في اقتصاديات المالية العامة ، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، 2009.
- 11- عطية حسن أفندي، دور المنظمات غير الحكومية في إدارة شؤون الدولة والمجتمع، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة، 2001.
- 12- علي بساعد ، المالية العامة، مطبوعات المعهد الوطني للمالية، القليعة، الجزائر، 1992.
- 13- علي زغدود ، المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 14- محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، "المالية العامة"، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- 15- محمد خصاونة، المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، 2014.
- 16- محمد شاكر عصفور، "أصول الموازنة العامة"، الطبعة الثانية، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، 2011.
- 17- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، الطبعة الخامسة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، 2014.

قائمة المصادر و المراجع

- 18- محمد عباس محرزى، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015 .
- 19- محمد مسعي، المحاسبة العمومية، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 2003.
- 20- محمود حسين الوادي، "تنظيم الإدارة المالية"، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
- 21- محي الدين شعبان توق، الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد منظور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، دار الشروق للنشر والتوزيع، الأردن، 2014.

ثانيا: الأطروحات والرسائل

- 1 - رقيب نريمان، دور حوكمة الإنفاق العمومي في تحقيق التوازنات النقدية والمالية - دراسة مقارنة بين الجزائر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس، سطيف، الجزائر، 2018.
- 2 - علي دحمان محمد ، تقييم مدى فعالية الإنفاق العام على القطاع الصحي بالجزائر، أطروحة دكتوراه، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2016.
- 3 - علي مسعودي، أهمية الحوكمة في الميزانية العامة للدولة-حالة الجزائر- ، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2019.
- 4 - نادية مغني ، دراسة نظام المحاسبة العمومية في الجزائر على ضوء المعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام IPSAS أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، الجزائر، 2018.

ثالثا: المجلات والملتقيات

- 1- الصادق الأسود، المحاسبة العمومية بين ضمان شرعية تنفيذ النفقة العامة وتقييم أدائها، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والتجارة، المجلد 1 ، العدد 23 ، 2011.
- 2- إيمان عبدوس، آليات حوكمة الميزانية العامة واتجاهات تطبيقها وفق الإصلاح الميزانياتي في الجزائر، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، مخبر إدارة التغيير في المؤسسة الجزائرية، جامعة الجزائر3، الجزائر، العدد الأول، المجلد 24، مارس 2021.
- 3- بوزيان العربي وجلطي غالم، مفهوم الحوكمة: عوامل ظهورها ومركزاتها، ومجالات استخداماتها، مجلة المالية والأسواق، جامعة عبد الحميد بن باديس بمستغانم، الجزائر، المجلد الثاني، سبتمبر 2021.
- 4- علي دحمان محمد وشباب سهام، حوكمة الإصلاح الميزاني ودورها في ترشيد الإنفاق العام دراسة حالة الجزائر، مجلة البراديغم، جامعة تلمسان، الجزائر، العدد الثاني، أوت 2016.
- 5- عمر التونكتي، مسؤولية الفاعلين في تسيير ميزانية الأهداف، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، عدد خاص، الجزائر، المجلد 16 ، العدد 02، 2004.

قائمة المصادر و المراجع

6- محمد بوراوي، المسؤولية المالية بوجه عام ، تدبير الميزانية حسب الأهداف بوجه خاص، تشخيص مقارن، مجلة إدارة، العدد 2، 2006.

رابعاً: التقارير والملتقيات

1- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، رؤية جديدة لنظام إدارة الدولة والمجتمع، نيويورك، شعبة إدارة التنمية والحاكمية، مكتب تطوير سياسات التنمية، يناير 1997.

2- المرسي السيد حجازي، التكلفة الاجتماعية للفساد، المؤتمر العلمي الخامس، حوكمة الشركات وأبعادها المحاسبية والإدارية والاقتصادية، كلية التجارة، جامعة الإسكندرية، 08-10 سبتمبر 2015.

3- مسعودي عبد الكريم وآخرون، حوكمة الإصلاح الميزانياتي ودوره في ترشيد الإنفاق العام بالجزائر، ملتقى وطني حول الحوكمة والترشيد الاقتصادي رهان استراتيجي لتحقيق التنمية في الجزائر، جامعة أحمد دراية - أدرار-، الجزائر، يومي 19 و 20/04/2016.

خامساً: القوانين و الأوامر

1- القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 يوليو 1984، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 28، المؤرخة في 10 يوليو 1984.

2- القانون 90-21، المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 35، لسنة 1990.

3- القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 53، المؤرخة في 02 سبتمبر 2018.

4- الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 39، لسنة 1995.

المراجع باللغة الأجنبية

أولاً: الكتب

- 1 –Brahim Lakhlef, La bonne gouvernance: croissance et développement, Alger : dar Elkaldonia, 2006.
- 2 – Denideni Yahia, La Pratique Du Système Budgétaire De L'état En Algérie, OPU, 2002.
- 3 – Isabelle Johnson, Redefining the Concept of Governance, Canadian International Development Agency, July 1997.
- 4 –Potter, Barry, fiscal Transparency, Fiscal Rules and Globalization: A way Forward for Developing and transition Economies, United nation, NewYork, 2001.
- 1 – Vivien Collingwood – Nuffield College, Good Governance and the World Bank, University of Oxford,2001.
- 1–Weiss Thomas.G, "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and actual challenges", Third world quarterly,N°5,(Oct,2000).

ثانياً: المجلات والتقارير

- 1 – KISSI Fadia, Projet de modernisation du système budgétaire en Algérie, AL-IJTIHAD revue des études juridiques et économiques, centre universitaire tamanghasset, Algérie, Volume N°2, Juin 2012.
- 2 – Philip Keefer, A review of the political economy of governance: From property rights to voicem, Paper for project on “The Consequences of Political Institutions in Democracy” Coordinated by Herbert Kitschelt, Duke University, World Bank Policy Research Working Paper 3315, May 2004.
- 3 – OECD, Governance in Transition, OECD report,1995.
- 4 – World Bank, Manual on Fiscal Transparency, 2007.

المواقع الإلكترونية

- 1– www.undp-aci.org/resources/ac/publications.aspx
- 2– www.saaid.net/Doat/hasn/hawkama.doc
- 3– www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-5/2019_Report_AR.pdf
- 4 – www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf
- 5 – www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire,
- 6 – <http://mfdgb.gov.dz/le-budget-citoyen/budget-citoyen-pour-2022/>