



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة غرداية



مخبر البحث في السياحة، الإقليم والمؤسسات

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مركز النفقة العمومية في القانون المالي الجزائري

أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص: القانون البنكي والمالي.

تحت إشراف:

إعداد الطالب:

المشرف: أ.د عبد النبي مصطفى

ط.د عزوز نور الدين

المشرف المساعد: د. بوحميده عبد الكريم

أمام لجنة المناقشة المتكونة من:

رقم	اللقب والاسم	الرتبة	الجامعة	الصفة
01	د. زرباني محمد مصطفى	أستاذ محاضر "أ"	جامعة غرداية	رئيساً
02	أ.د عبد النبي مصطفى	أستاذ التعليم العالي	جامعة غرداية	مشرفاً ومقرراً
03	د. لحول دراجي	أستاذ محاضر "أ"	جامعة الجلفة	ممتحناً
04	د. عوية محمد	أستاذ محاضر "أ"	المركز الجامعي أفلو	ممتحناً
05	د. بوزكري سليمان	أستاذ محاضر "أ"	جامعة غرداية	ممتحناً
06	د. خدير زينب	أستاذ محاضر "أ"	جامعة غرداية	ممتحناً

نوقشت يوم: 2024/03/06

السنة الجامعية: 2024/2023



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة غرداية



مخبر البحث في السياحة، الإقليم والمؤسسات

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مركز النفقة العمومية في القانون المالي الجزائري

أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص: القانون البنكي والمالي.

تحت إشراف:

إعداد الطالب:

المشرف: أ.د عبد النبي مصطفى

ط.د عزوز نور الدين

المشرف المساعد: د. بوحמידة عبد الكريم

أمام لجنة المناقشة المتكونة من:

رقم	اللقب والاسم	الرتبة	الجامعة	الصفة
01	د. زباني محمد مصطفى	أستاذ محاضر "أ"	جامعة غرداية	رئيساً
02	أ.د عبد النبي مصطفى	أستاذ التعليم العالي	جامعة غرداية	مشرفاً ومقرراً
03	د. لحول دراجي	أستاذ محاضر "أ"	جامعة الجلفة	ممتحناً
04	د. عوية محمد	أستاذ محاضر "أ"	المركز الجامعي أفلو	ممتحناً
05	د. بوزكري سليمان	أستاذ محاضر "أ"	جامعة غرداية	ممتحناً
06	د. خدير زينب	أستاذ محاضر "أ"	جامعة غرداية	ممتحناً

نوقشت يوم: 2024/03/06

السنة الجامعية: 2024/2023

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

«وَالَّذِينَ إِذَا أَنْفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا وَكَانَ

بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا»

« الفرقان الآية 67 »

إهداء

إلى روح أبي محمد جعله الله من أهل الجنان مع خير الأنام محمد

صلى الله عليه وسلم.

إلى أمي حفظها الله ورعاها.

إلى إخوتي : الطاهر، أحمد، الطيب، نجلة، جميلة.

إلى أسرتي: سعاد، محمد.

إلى كل الأهل ورفقاء الصبا.

إلى زملاء العمل في مؤسسة الضمان الاجتماعي، وأخص من دعمني وساندني:

المدير الفرعي للعمليات المالية: شميصة مصطفى،

المدير الفرعي للإدارة العامة: عمراوي الفضل صالح والمفتش الرئيسي: بن قرينة فتحي.

إلى كل زملاء الدراسة، وأخص:

د. تناح أحمد، د. بورزق أحمد، د. أكحل محمد، د. سمصار عيسى، د. شليحي الطاهر،

د. خرفان محمد، د. جنيدي خليفة، د. مفتاح عزوز.

أثاب الله الجميع.

أهدي الجميع ثمرة جهدي.

شكر وعرفان

بداية نحمد الله ونشكر فضله أن يسر لنا إنجاز هذا العمل.

ثم لا يسعني إلا أن أتقدم بشكري وعرفاني للمشرف الأستاذ الدكتور:

أ.د عبد النبي مصطفى، الذي لم يبخل بإرشاداته وتوجيهاته وكذا حرصه الدائم على إتمام

هذا العمل، جزاه الله عنا أفضل الجزاء.

وأتوجه بالشكر إلى أعضاء اللجنة على قبولهم المناقشة، كل من:

د. بوزكري سليمان، د. زرباني محمد مصطفى، د. حول دراجي،

د. عوية محمد، د. خدير زينب.

كما أتوجه بالشكر والامتنان للطاقم الإداري بكلية الحقوق - جامعة غرداية،

وعلى رأسهم نائب العميد المكلف بالبحث العلمي الدكتور: **سويلم محمد**،

الذي رافق بتوجيهاته القيمة طيلة مسار التكوين في الدكتوراه.

✍️ **عزوز نور الدين**

قائمة المختصرات

ج ج د ش: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية.

ج ر: الجريدة الرسمية.

ط: الطبعة.

د ط: دون طبعة.

د س ن: دون سنة النشر.

د ت ن: دون تاريخ النشر.

ص: الصفحة.

ص ص: من الصفحة إلى الصفحة.

CBMT: Cadre Budgétaires à Moyen Terme.

CDMT: Cadre des Dépenses à Moyen Terme.

CNA: System of national accounts.

FAF: Financial Accounting Foundation

GASB: governmental Accounting Standards Board

GFS: Government finance statistics.

GIP-ADETEF : Groupement d'Intérêt public d'Assistance au Développement des Echanges en Technologies Economiques et Financières.

IAS: International Accounting Standards.

IFAC: international federation of accountants.

IFRS: International Financial Reporting Standards.

INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.

IPSAS: international public sector accounting standards

IPSASB: international public sector accounting standards board.

MSB: Modernisation Des Systèmes Budgétaires.

NCT: Nomenclature des comptes du Trésor

PCE: Plan Comptable de l' état.

PCN: Plan Comptable National.

PSC: Public Sector Committee.

RFF: Responsable de la fonction Finance.

RMR: Rapport ministériel sur la rentabilité.

RPP: Rapport de priorités et planification.

SIGB: système intégré de gestion budgétaire.

SIGBUD: Système intégré gouvernemental de budgétisation.

مقدمة

مقدمة:

تعتبر النّفقة العمومية الممّول الأساس لنشاطات الدّولة المعبّر عنها بواسطة الخطط المالية التي تطرحها الحكومة، حيث توضع لفترة زمنية محدّدة وتمسّ كلّ المجالات، بهدف تحقيق أغراض الدّولة الاقتصادية والاجتماعية وكذا السّياسية، بينما تتجسّد السّياسات المالية العمومية من خلال المنهجية أو الطريقة المتّبعة في استعمال الأدوات وتوجيهها وفق متطلّبات ومسااعي المجتمع، في سبيل الحصول على الموارد اللازمة للنّشاط المالي للهيئات العمومية ومؤسسات الدّولة بأفضل الطّرق، وكذا التّحكّم في إنفاقها بغرض الوصول إلى إشباع الحاجات العامّة.

ترتبط النّفقة العمومية بالقانون المالي بقدر دور الدّولة في إشباع الحاجات العامّة وتحقيق العدالة الاجتماعية، كما تلعب النّفقة العمومية أيضا دورا مهمّا في إحداث التّوازن الاقتصادي، فحجم النّفقة العمومية وتعدّد أنواعها وكذا آثارها يختلف اتّساعاً وضيقاً باختلاف طبيعة النظام السّياسي ومهام الدّولة ووظائفها؛ حيث أنّ التّطور الذي حصل في دور الدّولة؛ من الدّولة الحارسة إلى الدّولة المتدخّلة إلى الدولة المنتجة عكس اهتمام الماليين المتزايد بدراسة موضوع النّفقة العمومية كأداة أساسية لتدخل الدّولة في جميع الأصعدة الاقتصادية والاجتماعية وكذا السّياسية.

إنّ تطوّر وظائف الدّولة فرض على الدّولة نفسها إيجاد منهجية ووسائل تمكّنها من التّدخل في الحياة الاقتصادية؛ حيث يتحقّق ذلك من خلال أحكام السّياسة المالية العمومية التي أصبحت عنصرا مهمّا وفعّالا في الدّراسات الاقتصادية والمالية، نظرا للدّور الأساسي الذي تلعبه السّياسة المالية العمومية اليوم في الفكر الحديث على اعتبار أنّ دورها كان باهتا في العصور القديمة. أمّا فيما يخصّ الفكر التقليدي كان مطلوبا من الدولة أن تكون محايدة اتّساقا مع طبيعة الفكر السائد آنذاك.

ففي ظلّ الدولة الحديثة ظهرت عدّة اتّجاهات فكرية تنظّم دور الدّولة في الاقتصاد؛ بحيث نجد الدّولة الحارسة التي تبنتها المدرسة الليبرالية الكلاسيكية والتي تنادي بالحرية الاقتصادية وعدم تدخل الدّولة في النّشاط الاقتصادي واقتصار دورها على توفير الأمن والعدالة والدّفاع، على أن تترك باقي

الأنشطة الاقتصادية للقطاع الخاص؛ بحيث تكون آلية العرض والطلب كفيلة بإعادة التوازن وتصحيح الاختلالات التي تصيب مختلف الأسواق.

لقد ظهر مفهوم الدولة المتدخلة بعد أزمة الكساد العالمي عام 1929، التي ضربت الاقتصاد العالمي وزعزعت الثقة في النظام الرأسمالي وأظهرت عجز آلية السوق كمصحح للاختلال؛ حيث جاء الاقتصادي الإنجليزي "جون ماينرد كينز" بأفكار رأى فيها وجوب تدخل الدول لمعالجة الاختلالات الناجمة عن تقلبات الدورة الاقتصادية بواسطة مجموعة من الأدوات التي تعرف بالسياسة الاقتصادية لضمان استقرار المؤشرات الاقتصادية للدولة، بالإضافة إلى الوظائف الأساسية للدولة الحارسة.

إن التطور الذي مس السياسة المالية العمومية نبع من الإسهام الكبير للاقتصادي الإنجليزي "جون ماينرد كينز" في مؤلفه "النظرية العامة في العمالة والفائدة والنقود" من خلال تأكيده على فشل آليات السوق وحدها لعلاج المشاكل الاقتصادية، وضرورة تبني تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والانتقال من نطاق الدولة الحارسة إلى نطاق الدولة المتدخلة بسياسات مالية مناسبة، مستدلاً في ذلك بمشكلة الكساد الأعظم.

بالرغم من أن السياسة الكينزية لاقت رواجاً وتبنتها العديد من الدول على أنها في حالة الأزمات تتدخل الحكومات للتأثير على الطلب الكلي بواسطة التوسع في النفقة العمومية من خلال برجة الاستثمارات العمومية، بالإضافة إلى خفض معدلات الضرائب لتشجيع الإنتاج وزيادة الطلب في سوق العمل مما يخفف من معدلات البطالة. إلا أن السياسة الكينزية لم تسلم من الانتقادات من طرف المفكرين الليبراليين الجدد خصوصاً بعد ظهور ما يعرف بالركود التضخمي في معظم الدول التي تبنت سياسة التوسع في النفقة العمومية كأداة لتشجيع النمو الاقتصادي.

تبنت المدرسة الاشتراكية مفهوم الدولة المنتجة وأرسى أسسها "كارل ماركس" الذي تأثر بأفكار أفلاطون ونادى بالعدالة الاجتماعية وإلغاء الطبقة؛ حيث يرى الاشتراكيون أنه لا توجد حدود لدور الدولة في النشاط الاقتصادي، فهي التي تتحكم في الصناعة والتجارة والزراعة عن طريق ما يعرف

بالملكية الجماعية لوسائل الإنتاج، والدولة مسؤولة على توزيع الثروة بين مختلف فئات المجتمع ومسؤولة عن تحديد الأسعار من خلال التخطيط المركزي.

إنّ تغيّر دور الدولة بفعل العولمة والتطورات التقنية التي شهدتها العالم وبدايات أزمة دولة الرفاه في سبعينيات القرن الماضي من أزمة اقتصادية شكّلت عبئا على المالية العمومية، بسبب عدم قدرة الدولة على تلبية المطالب الاجتماعية والصحية والوفاء بالتزاماتها الناتج عن ظهور تعقيدات ناتجة عن عدم القدرة على السيطرة على الواقع الذي تزداد مشاكله أدى إلى تخلي الدولة عن دورها التدخلي في ظلّ قلة الموارد المالية وزيادة الأعباء العمومية، بالإضافة إلى أساليب التنظيم الإداري "البيروقراطي الفيري" الذي يستند على الشرعية العقلانية التي تعتمدها الدولة وتمارس حكمها وصلاحتها فيها وفقا لمجموعة من القواعد والإجراءات القانونية المسبقة.

لقد تم طرح مفهوم المناجنت العمومي استجابة لتغير طبيعة دور الدولة والمهام المطلوبة منها في ظلّ المطالب المطروحة على المستوى العالمي والمتمثلة في الحوكمة الجيدة كنموذج للتسيير العمومي الفعّال لإصلاح الإدارة العمومية التقليدية القائمة على القانونية الفيررية؛ حيث برزت دراسات أكاديمية في ستينيات وسبعينيات القرن الماضي تناولت طرق تحسين التسيير العمومي، في تعزيز قدرات الحكومات وأدائها، وظهر أنّها: الأول بقيادة الاقتصاديين الذين يوصفون بتيار الاقتصاد المؤسسي الجديد، نادوا فيه بضرورة اعتماد المنطق الاقتصادي في عمليات الحكومة وتقليص من تدخلها، وهذا بالاحتكام إلى آليات السوق التي تنعكس لا محال على تحسين الكفاءة الاقتصادية، أما الثاني سمي بالتّيار التسييري الداعي إلى اعتماد تقنيات الخبرة المهنية التسييرية المطبقة في القطاع الخاص.

شهدت العقود الأخيرة من القرن الماضي توجّها إصلاحياً عالمياً واسعاً على جميع الأصعدة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وجاء هذا التوجّه متزامناً مع التّغيرات المتسارعة التي شهدتها الاقتصاد العالمي وما ترتّب عليه من إزالة الحواجز بين الدول وعولمة الأنشطة والمعاملات الاقتصادية وتزايد المنافسة والتحرير التجاري والمالي، الذي أتاح المزيد من التكامل الاقتصادي والاندماج السياسي واتّخذ عدّة صور كالكتل الإقليمية، قاري أو عالمي، ساهم في إعادة صياغة السياسات المالية من خلال تبني وإدخال

مفاهيم جديدة، كآلية حديثة تساعد على التّحكّم الجيّد في تخصيصات الموارد لتلبية الحاجات، وكذا كفاءات صياغة أهداف السّياسة المالية العمومية.

ساهمت المنظّمات الدّولية كالبنك الدولي وصندوق التّقد الدولي وكذا وكالات التنمية في الدعوة لهذا الإصلاح، وركّزت على إدارة وتسيير الشّأن العمومي، بعدما أثبتت الجهود المبذولة في تقديم القروض والمساعدات الهادفة إلى تحسين مستويات التنمية للدّول غير كافية لتحقيق ذلك، وأنّ ندرة الموارد لا تشكّل مشكلة بل إنّ سوء توزيع الموارد وعدم التّحكّم في استخدامها وكذا نقص الشّفافية وضعف الأطر القانونية للتسيير المالي العمومي مع تفشي الفساد، هي المعضلة الحقيقية التي يجب معالجتها لتحقيق التنمية في تلك الدّول.

ظهرت الدّعوة إلى إرساء مبادئ الحكم الرّاشد التي تعمل على إدارة الموارد العمومية بشكل جيّد؛ حيث عملت المؤسسات المالية الدولية ووكالات التنمية على طرح مفهوم جديد لحوكمة المالية العمومية المستلهمة من مبادئ المناجحت العمومي الجديد كفلسفة لتفعيل دور الدّولة القائم على رؤية تشاركية تشكّل الدّولة ومؤسّساتها الرّسمية أحد فواعلها مع المجتمع المدني والقطاع الخاص، لغرض تحقيق الأهداف المسطرّة بكفاءة وفعالية واقتصاد، وهذا من خلال توفير إطار قانوني ومؤسّساتي يضمن التّخصيص الأمثل للموارد من جهة، وتوفير للفواعل الرّسمية وغير الرّسمية شروط الشّفافية والمشاركة لضمان مساءلة السّلطة التنفيذية على التّائج المحقّقة من جهة أخرى.

حاولت الجزائر تحقيق الحكم الرّاشد والتنمية الاقتصادية، بتجاوز الفلسفة التي يستند إليها التسيير العمومي من القانون كقاعدة إلى فلسفة جديدة تنظر إلى التسيير العمومي كمجال تسييري بامتياز، وإلى الموظّف كوكيل وإلى القواعد كآليات تسييرية لتحسين أداء القطاع العمومي، لتخضع بذلك إلى قانون العرض والطلب، القانون التجاري... الخ؛ حيث انعكس هذا التّوجّه في إصلاحات هدفت بدرجة أولى إلى تحقيق استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية ومسّت القطاع الإنتاجي دون أن تطل باقي المجال العمومي، أين تم إصدار القانون التوجيهي 88-01 المتضمّن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية

الاقتصادية، والذي جاء لغرض التجسيد الفعلي للامركزية وإمكانية التفويض والتعاقد وفق القانون التجاري كما تخضع المؤسسات الوطنية لمبدأ الإنتاجية والفعالية الاقتصادية في التسيير العمومي.

وفي نهاية الثمانينات عرفت الجزائر أزمة مشروعية المؤسسات العمومية نتجت عنها أزمات متعدّدة الأبعاد، منها الأزمة الخارجية التي أثّرت سلبيا على أسعار البترول لسنة 1986 الأمر الذي أدخل دون شكّ البلاد في أزمات اقتصادية حادة، وكذا إخفاقات القطاع العمومي في تسيير القضايا الاقتصادية والاجتماعية؛ حيث شكّل رهان تحسين أداء القطاع العمومي أولوية فيها.

عكس تبني دستور 1989 التخلي عن النهج الاشتراكي، وأبرز التوجّه الجديد الذي طرأ على السياسة الاقتصادية للدولة المترتبة عن تبني قواعد اقتصاد السوق مطلع التسعينات، عبر تشجيع الاستثمار الأجنبي، وتنظيم القطاع الخاص، وكذا ظهور فواعل جديدة: أحزاب سياسية، جمعيات ومجتمع مدني؛ إذ تمّ هذا التحوّل في سياق دولي تميز بانتهيار المعسكر الشيوعي وتأثير متزايد للعولمة.

إنّ اتّساع نشاط الإدارة مع تطوّر وظيفة الدولة، يطرح إمكانية الانحراف في استعمال الموارد العمومية، على اعتبار أن ظاهرة تزايد النفقة العمومية ظاهرة اقتصادية محضّة، ولغرض التّحكّم في النفقة العمومية وتوجيهها لأغراض تخدم المجتمع وفق استعمال عقلائي للموارد العمومية كان لا بدّ من إرساء نظام كفيل بالاستعمال الجيّد للموارد العمومية.

قامت الجزائر بإصلاحات؛ حيث ركّز الإصلاح الدّاتي آنذاك على رفع أداء آليات تسيير القطاع العمومي الإنتاجي، لكن أغفل تسيير المرافق العمومية التي بقيت تسيير وفق النموذج البيروقراطي، بينما ركّزت الإصلاحات التي أملتها المؤسسات المالية الدّولية في إطار سياسات التّعديل الهيكلي على كفاءة تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، بتبني قواعد المناجنت العمومي الجديد والخصوصية، وعرفت الجزائر في تسعينات القرن الماضي إصلاحات في مجال تسيير مالية الدولة لاسيما إعداد مشروع إطار محاسبي يسمح بالانتقال من نظام محاسبة الصّندوق إلى محاسبة الحقوق المثبتة.

لمواصلة الإصلاح وتجسيد المتطلّبات الجديدة التي فرضتها الهيئات والمنظّمات الدّولية، تبنت الجزائر ممثّلة في وزارة المالية عدة مشاريع إصلاح منذ سنة 2006، لغرض مواكبة المعايير الدّولية المطروحة

في إعداد وتنفيذ ومراقبة ميزانية الدولة لشفافية المالية العمومية وضمان المساءلة، وهذا من خلال الانتقال إلى نظام ميزانياتي مبني على النتائج وكذا مواصلة الإصلاح السابق للنظام المحاسبي، وهذا من خلال الانتقال إلى نظام محاسبي مبني على أساس الاستحقاق، بالإضافة إلى مشروع تبني نظام رقمي شامل للوظائف المحورية لوزارة المالية على وجه الخصوص الميزانياتية، المحاسبية، الضريبية، الجمركية، لتوفير جهاز متكامل يضمن قياس الإنتاجية والفعالية للنفقة العمومية.

أهمية الدراسة:

يعد موضوع الدراسة ذو أهمية بالغة، ويعود ذلك إلى مكانة النفقة العمومية في السياسة المالية العمومية ودورها في تحريك النشاط الاقتصادي للدولة، من حيث تجسيد المخططات والبرامج التنموية وضمان سير واستمرار المرافق العمومية وكذا تلبية متطلبات وحاجات أفراد المجتمع، حيث ظلت دائما من المواضيع الحساسة والجديرة بالدراسة والتحليل.

تعد النفقة العمومية أساس تطور واستقرار الدولة وقوتها على الصعيد الداخلي والدولي، وعليه الخوض في هاته الدراسة، المتمثلة في مركز النفقة العمومية في القانون المالي الجزائري تفرض تبيان الوضع والمكانة الحقيقية التي تأخذها النفقة العمومية ضمن الأطر القانونية المالية المعتمدة في الجزائر بالنظر والتدقيق في كل مرحلة، بدء بالقانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية كمرحلة للتسيير التقليدي للنفقة العمومية "الواقع الحالي" إلى مرحلة تبني القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية والتي تعد رهان حقيقي لتحديث تسيير النفقة العمومية "الآفاق المأمول".

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على التحول الذي شهدته السياسة المالية في الجزائر، من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية إلى القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، وأثر ذلك على كفاءات تسيير النفقة العمومية، موضحين ذلك من خلال:

✓ إعطاء صورة شاملة عن المصدر القانوني للنفقة العمومية عبر مراحلها.

- ✓ الكشف عن آليات تسيير وتنظيم مسار النفقة العمومية.
- ✓ تبرير التحول من سياسة التسيير المبني على الوسائل إلى سياسة التسيير المبني على أساس النتائج وفق متطلبات الحوكمة المالية الجيدة.
- ✓ تبيان التوجه الإنفاقي الذي تتبناه الجزائر.

أسباب الدراسة:

تعود أسباب اختيار دراسة موضوع مركز النفقة العمومية في القانون المالي الجزائري، إلى عوامل ذاتية وأخرى موضوعية، فالدافع الذاتي الذي أدى إلى معالجة هاته الدراسة يعود إلى ميلنا وحب الاطلاع والتعمق في مستجد صلب الموضوع من جهة، والمحاولة منا بالمساهمة والإثراء في الموضوع من خلال البحث في التطورات المعاصرة والتحديات التي يشكلها رهان التحكم في النفقة العمومية بوجه خاص في التسيير المالي العمومي من جهة ثانية.

وتتمثل الأسباب الموضوعية بالأساس في مدى اهتمام الدولة بالنفقة العمومية وتبيان مركزها القانوني في السياسة المالية للدولة ومدى تحقيقها للأهداف المرجوة منها، وهذا نتيجة الأزمة التي تعرفها الجزائر وباقي دول العالم الثالث في مجال التسيير المالي العمومي من جهة، وتنامي النقاش حول موضوع الحكامة المالية ومسألة ترشيد الإنفاق العام التي تطفو إلى السطح كلما انخفضت أسعار البترول، في ظل غياب تصور واضح ودارسة علمية مؤسساتية من التجارب الدولية الناجحة في مجال التسيير المالي العمومي تجنبا لتكرس منطق التبعية الفكرية التي ترهن الأفكار بعد سلب الموارد من جهة أخرى.

لا يتأتى هذا، إلا بالاطلاع والبحث في الأطر القانونية (الدستور، القوانين العضوية والعادية المنظمة للشأن المالي في الجزائر) التي تقوم بتنظيمها إجرائيا وموضوعيا وتمحيصها ومعالجتها وفق ما تقتضيه متطلبات الدراسة القانونية البحتة.

الدراسات السابقة:

من ابرز الدراسات التي تقاطعت مع دراستنا ولو بالشيء القليل وتم استعمالها كدراسة سابقة للإثراء، نذكر:

1. دراسة محمد أكحل، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص الحكامة وبناء دولة المؤسسات، جامعة باتنة 1، 2019.

هدفت هذه الدراسة لتبان موضوع الحكامة المالية كمفهوم وإبراز دور المؤسسات المالية في الترويج له ومدى تأثيرها على ترشيد الإنفاق العمومي والجزائر كغيرها من الدول تبت مضامين المناجمت العمومي وآليات الحوكمة المالية بإصلاح تسيير المالية العمومية من خلال القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية، حيث عالج صاحب الدراسة الإشكالية بعدة مناهج: البنوي الوظيفي، تحليل المضمون، التاريخي، والمقارن مستدلا فيه لتجربة دولة المغرب وفرنسا.

وخلصت الدراسة إلى أن عملية التحول من ميزانية الوسائل إلى ميزانية البرامج التي تركز على النتائج والأداء ثورة حقيقية في الممارسات الإدارية التقليدية جعلت مسار الإصلاح المالي والميزانياتي يواجه مقاومة في ظل تجذر الممارسات السابقة فحملت نصوص القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية، طموح التحول نحو تبني مفهوم الحكامة المالية وتجسيد حكامه الإنفاق العام، لكنها تصطدم بواقع الطابع الريعي الذي تتبناه الدولة والاقتصاد، وهو التحدي الحقيقي الذي يواجه الجزائر في الانتقال إلى نهج التسيير المتمحور حول النتائج.

2. دراسة رداد نور الدين، الاختصاص المالي للسلطة التشريعية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص مؤسسات سياسية وإدارية، جامعة باتنة 1، 2021.

هدفت هذه الدراسة لتبان موضوع اختصاص البرلمان في المجال المالي بعد الاستقلال، والتي يرى فيها أنها تعززت بشكل تدريجي عبر محطات تاريخية لتشمل حاليا تصويت البرلمان على مشاريع قوانين المالية بأنواعها المختلفة، بالإضافة إلى الموافقة والمصادقة على المخططات الوطنية، وكذا المعاهدات التي لها

آثار مالية على مالية الدولة، فضلا عن الاختصاص التقليدي المتمثل في موافقة البرلمان على فرض الضريبة، حيث عالج صاحب الدراسة الإشكالية بعدة مناهج هي منهج التحليل القانوني، المنهج المقارن التاريخي، منهج التحليل الاقتصادي وكذا السياسي.

وخلصت الدراسة إلى أن السلطة المالية للبرلمان الجزائري ففي ما يتعلق بالجانب التشريعي أصبحت السلطة المالية للبرلمان ضعيفة أمام هيمنة واضحة للحكومة في مختلف المراحل التي تمر منها مشاريع قوانين المالية والقوانين ذات الطابع المالي إلى أن تتم المصادقة عليها، أما الجانب الرقابي فالآليات التي يتوفر عليها البرلمان تبقى محدودة وغير فعالة وتابعة في مضمونها إلى السلطة التنفيذية.

3. دراسة مراد بقالم، ممارسة التحضير التشريعي لمشروع قانون المالية في النظام

الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، 2021.

هدفت هذه الدراسة لتبان مكانة النظام السياسي والدستوري للدولة في ممارسة وظيفة التحضير التشريعي لمشروع قانون المالية وما تجوزه السلطة التشريعية من إنفاق وجباية وتحصيل من المال العمومي في السنة المقبلة، حيث عالج صاحب الدراسة الإشكالية بعدة مناهج هي الوصفي، التحليلي، التاريخي والمقارن. وخلصت الدراسة إلى أن التطبيق العملي للدور الذي يقوم به البرلمان فيما يتعلق بقوانين المالية يكتنفه الكثير من الغموض والجدل، وكذلك التشكيك والنقد.

صعوبات الدراسة:

من الصعوبات التي تتعلق أساسا بطبيعة الموضوع ذاته، فالموضوع لا يدور في فرع واحد من فروع القانون العام، بل يمتد لجوانب متعددة أهمها نصوص الدستور الجزائري والتشريع المالي والمحاسبي...، وبالتالي فهذه الدراسة تشكل حقا صعوبة كبيرة، وأثرت نوعا ما في عملية البحث تلك المتعلقة بالموضوع في حد ذاته لاعتبار أن دراسة النفقة العمومية في مرحلتين هامتين مر بهما النظام المالي في الجزائر.

لم يتم الاستقرار على خطة عمل تبني عليها الأطروحة إلا بعد محاولات عديدة ومتعددة من البحث والاستشارة، كون أن موضوع النفقة العمومية من خلال مركزها القانوني يصعب دراسته من جانب واحد هذا من جهة ومن جهة ثانية صعب علينا في الشق الثاني من الدراسة إيجاد مصادر ومراجع تساعد في إثراء الموضوع سواء من الجانب التحليلي أو الوصفي كونه تعلق بإطار قانوني جديد للمالية الدولة، في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية والذي تم الشروع في تطبيقه سنة 2023 كأول قانون مالية يتم تحضيره بموجب هذا القانون العضوي.

إشكالية الدراسة:

يحمل موضوع الدراسة في طياته ثابت يتمثل في النفقة العمومية ومتغير يتمثل في القانون المالي بين القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، والقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، ولبحث علاقة التأثير بينهما تنصب الدراسة على الإشكالية التي تفرض نفسها وصياغتها في النحو التالي:

كيف تأثر مركز النفقة العمومية في القانون المالي الجزائري بالانتقال من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية إلى القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية؟

تضم هذه الإشكالية في جوانبها أفكار مترابطة يمكن تفصيلها في شكل تساؤلات فرعية يشكل كل واحد منها جزءا من محاور هذا الدراسة، إذ يمكن إجمال هذه التساؤلات في الآتي:

✓ فيما تتمثل الأطر القانونية للنفقة العمومية في ظل القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، وكذا القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية؟

✓ كيف أثر الانتقال القانوني في الآليات المنتهجة في تسيير النفقة العمومية؟

✓ ما مدى نجاح أحكام القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، في تحقيق فعالية الأداء وبلوغ الأهداف والنتائج المرجوة من النفقة العمومية؟

منهج الدراسة:

يشكل موضوع دراسة النفقة العمومية اهتمام وملتقى لعدة تخصصات علمية لارتباطه بجوانب قانونية واقتصادية وسياسية واجتماعية، تفرض على الباحث تناولها والتي من شأنها أن تساعده في وصف وتحليل مختلف المظاهر التي تميز مركز النفقة العمومية في القانون المالي، ثم تقييم مدى تحقيقها للفعالية والكفاءة.

وانطلاقاً مما سبق، وطبيعة موضوع الدراسة تم استخدام المنهج الوصفي التحليلي بشكل أساس لوصف وتحليل مختلف المعلومات والبيانات ذات الصلة بطبيعة الموضوع، إذ يفترض أن يكون هذا المنهج كفيلاً لإيصالنا إلى درجة الدقة والحياد العلمي.

خطة الدراسة:

إستناداً لما سبق، فإن المحاور الرئيسية التي سنعالج فيها إشكالية الدراسة ستكون على شكل خطة ثنائية تقوم على مقدمة، بابين رئيسيين وخاتمة. على النحو التالي:

فبالنسبة للباب الأول ينصب التركيز على النفقة العمومية في ظل القانون الإطار 84-17، المتعلق بقوانين المالية "الإطار التقليدي"، والذي تناولنا فيه فصلين: الفصل الأول خصص للمصدر القانوني للنفقة العمومية بينما الفصل الثاني خصص لآليات تسيير النفقة العمومية.

وبالنسبة للباب الثاني إنصب على النفقة العمومية في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية "الإطار الحديث"، والذي تناولنا فيه فصلين: الفصل الأول خصص للمصدر القانوني للنفقة العمومية بينما الفصل الثاني خصص لآليات تسيير النفقة العمومية.

أما خاتمة الدراسة تضمنت جملة من النتائج، وأتبعها جملة التوصيات التي نرى أنها يمكن أن تنير بعض النقائص والاختلالات في الأحكام التي قد تحتاج إلى تدقيق وتوضيح أكثر مستقبلاً.

الباب الأول:

النفقة العمومية في ظل القانون

الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية

المعدّل والمتمّم.

تمهيد:

كشفت التطورات السياسية والاقتصادية بداية الثمانينات الغطاء على العديد من اختلالات التسيير العمومي في الجزائر، وزادت من وقعها الأزمة البترولية لسنة 1986 التي أجبرت الحكومة الجزائرية إلى اعتماد جملة من الإصلاحات المتتابعة تمهيدا للتحويل الجذري من الاقتصاد الموجه إلى تبني قواعد اقتصاد السوق، الأمر الذي أقره صراحة الدستور الجزائري لسنة 1989، وكرسه دستور 1996. تقليديا، إرتكز التسيير المالي العمومي في الجزائر على القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، الذي كرس لآليات تسييرية تقليدية تتمحور حول الوسائل وتعتمد على ميزانية البنود والاعتمادات، بالإضافة أنها تحرص على تبيان كفاءات تسيير النفقة العمومية ومدى مطابقتها للقوانين والإجراءات المقررة لذلك، مستندة في ذلك إلى نظام محاسبي يعتمد على الأساس النقدي.

الفصل الأول:

المصدر القانوني للنفقة العمومية

في ظل القانون الإطار 84-17.

تمهيد:

تستند الدولة على النفقة العمومية، في إشباع الحاجات العامة وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية وكذا السياسية، حيث إعتمدت في تأطير تسيير النفقة العمومية بعد الاستقلال على التشريع الفرنسي كضرورة تقنية تفاديا للوقوع في فراغ قانوني، وعُمل بمعظم النصوص التشريعية والتنظيمية التي كانت تنظم الميزانية العامة، والمتمثلة بالأساس في الأمر الفرنسي 59-02 المتعلق بقوانين المالية، غير أن التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي دفع بالسلطات الجزائرية إلى التفكير في إرساء منظومة تشريعية لتنظيم قوانين المالية، ليصدر في هذا الشأن القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية كأول قانون يوطر قوانين المالية في الجزائر بعد الاستقلال.

المبحث الأول: القانون الإطار 84-17 كمرتكز تقليدي لتسيير النفقة العمومية.

إن تطور وظائف الدولة وامتدادها إلى أعمال الإنتاج والتوزيع وكذا أعمال النقل والمواصلات والزراعة والصناعة والبنوك وغيرها بهدف إشباع الحاجة العامة وتحقيق العدالة والمساواة بين المواطنين، زاد من أهمية النفقة العمومية كونها تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة، كما أنها تمثل إحدى المتغيرات الاقتصادية المهمة والأداة التي تستعملها الدولة في تحقيق الأهداف التي ترمي إليها.

لقد فرض تطور دور الدولة وتوسع مجال تدخلها على نظرية النفقة العمومية مواكبة التطور، لاعتبار أن النفقة العمومية في وقتنا الحالي أداة رئيسية من أدوات السياسة الميزانية التي تدرج في إطار قانوني ينظم المالية العامة للدولة.

المطلب الأول: آليات تنفيذ السياسة الإنفاقية.

إن مصطلح السياسة الإنفاقية اقتصادي، ويعني جملة التدابير والإجراءات التي تتخذها الحكومات للتأثير في الإيرادات والنفقات العمومية بتغيير حجمهما أو تركيبتهما، سعياً لتحقيق مجموعة من الأهداف التي تحددها التوجهات العامة للسياسة العمومية وكذا الظرفية الاقتصادية¹.

حيث يتم استعمال سياسة الإنفاق العمومي في الجزائر بصورة ملفتة للانتباه من حيث إرتباطها الوثيق بتغيرات أسعار المحروقات وتمويلها من المداخل المحققة من هذه الأخيرة، وهو ما يضيف نوعاً من الخصوصية عليها، ومن الناحية القانونية تم تكريس استعمال قانون المالية كوسيلة مثلى للمخططات والبرامج التنموية لوضعها حيز التنفيذ².

¹ شبكة الجزيرة الإعلامية، السياسة الإنفاقية، 2024، تاريخ الاطلاع على الموقع 2024/02/22، هلى الساعة 7 و 01 د، على الموقع:

www.aljazeera.net/encyclopedia/2016/3/19/السياسة-الإنفاقية

² عبد الكريم دهماني، تمويل نفقات الاستثمار العمومي للدولة (دراسة حالة برامج دعم النمو الاقتصادي)، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2011، ص

الفرع الأول: النفقة العمومية.

لقد حدد التقليديون مفهوم النفقة العمومية في ضوء منطقتهم الذي كان يحدد النفقات اللازمة للوفاء بالحاجات العامة التي تولت الدولة أمر إشباعها وحصر النفقة العمومية في أضيق الحدود وحياديتها، الأمر الذي يترجم أن حجم النفقة العمومية لا يؤثر في الهيكل الاقتصادي والاجتماعي للدولة. أعطى المحدثون في المالية العامة لدراسة النفقة العمومية، المكانة التي تستحقها خاصة بعد الزيادة المضطردة في حجم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، وتحديدًا بعد أن كشفت أزمة الكساد الكبير في الثلاثينات من القرن العشرين عن ضعف آلية السوق في تشغيل الاقتصاد في ظل الأزمة، وما اقتضاه ذلك من توسيع لدور الدولة والزيادة في نفقاتها العامة المترتب عن اتساع نشاطها المالي، فتنوعت النفقات العامة تبعًا لتنوع وظائف الدولة، كما أصبحت أداة من أدوات السياسة الاقتصادية التي تستخدم للتأثير على مؤشرات التطور الاقتصادي والاجتماعي التي يستدل بها في سياسة الدولة الاقتصادية.

أولاً: مفهوم النفقة العمومية.

تحتل النفقة العمومية مركزاً هاماً في مالية الدولة لاعتبارها الوسيلة التي تساهم في تلبية وإشباع الحاجات العامة للمواطنين.

أ: تعريف النفقة العمومية.

لمعرفة المعنى الشامل والواضح للنفقة العمومية لابد من تحديد مصطلح النفقة من الناحية اللغوية وكذا الإصطلاحية كالآتي:

1- النفقة لغة:

يقال: أنفق الرجل، إذا افتقر وذهب ماله والنفقة ما تم إنفاقه، وسميت النفقة لأنها تمضي لوجهها¹، ومنه قوله تعالى: " قُلْ لَوْ أَنْتُمْ تَمْلِكُونَ خَزَائِنَ رَحْمَةِ رَبِّي إِذًا لَأَمْسَكْتُمْ خَشْيَةَ الْإِنْفَاقِ وَكَانَ

¹ باسم احمد عامر، نظرية الإنفاق في ضوء القرآن الكريم، دار النفائس للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص 25.

الإِنْسَانُ قَتُورًا"¹، وفي قوله تعالى: "وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ أَنْفِقُوا مِمَّا رَزَقَكُمُ اللَّهُ"²، وفي قوله سبحانه وتعالى: "وَالَّذِينَ إِذَا أَنْفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا وَكَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا"³.

وإنفاق المال صرفه، أي نفذ، قل، إخراج بمعنى "نفق المال أي قل المال ونفذ، ونفقت الدابة إذا ماتت، ونفقت السلعة إذا راجت ورجب فيها، ويتعدى فعل نفق بالهمزة فيقال أنفق والاسم منه النفقة وجمعها نفقات وانفق المال إذا صرفه وانقده"⁴.

2- النفقة العمومية إصطلاحاً:

يستعمل لفظ الإنفاق في معنى صرف المال، ولقد تعددت تعاريف النفقة العمومية، بالرغم إختلافها في صياغتها إلا أنها تصب في نفس السياق والمضمون.

حيث عُرفت من حيث تلبيتها للحاجة العامة على أنها: "تلك النفقة العمومية التي تصرفها إحدى الهيئات والإدارات العامة بواسطة مبلغ معين لغرض سد الحاجات العامة"⁵.

وفي تعريف آخر أكد على نفس الخصائص، بقوله أن النفقة العمومية هي: "مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد إشباع حاجات عامة"⁶.

كما أشار تعريف آخر إلى نوعية الشخص الذي يقوم بصرفها(الشخص العام) من أجل (النفق العام)، والذي أعتبر أن النفقة العمومية، "مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة"⁷.

¹ الآية 100، سورة الإسراء.

² الآية 47، سورة يس.

³ الآية 67، سورة الفرقان.

⁴ ابن منظور، لسان العرب، الطبعة العاشرة، دار صادر، بيروت، 1999، ص ص 357-360.

⁵ لحسن دردوري والأخضر لقليطي، أساسيات المالية العامة، دار حميثرا للنشر والترجمة، القاهرة، 2018، ص 62.

⁶ أعاد حمود القيسي، المالية والتشريع الضريبي، الطبعة التاسعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2015، ص 36.

⁷ صالح صالح، السياسة النقدية والمالية في إطار نظام المشاركة في الاقتصاد الإسلامي، دار الوفاء للطباعة والنشر والتوزيع، 2001، ص 96.

لا يمكن أن يتحقق مفهوم النفقة العمومية إلا إذا إستوفى شرطا هاما فيه ألا وهو صدور النفقة من ذمة الدولة أو أحد تنظيماتها، إستنادا لتعريفها على أنها: "مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية للدولة أو احد تنظيماتها بقصد تحقيق وإشباع حاجة عامة"¹.

من خلال ما سبق يعتبر كل صرف للمال إنفاقا له، إذ يقل المال وينفذ لإشباع الحاجة، وعليه النفقة العمومية تصدر عن شخص معنوي عام "الحكومة أو ما ينوب عنها" في شكل مبلغ نقدي لغرض تحقيق النفع العام، ومنه تعد النفقة العمومية المرآة العاكسة لدور الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي.

ب. أركان النفقة العمومية:

حتى تتخذ النفقة صفة العمومية، فلا بد من توافر ثلاثة أركان أساسية، والتي تتمثل في:

1. الصفة النقدية:

تعتمد الدولة الحديثة في صرف النفقة العمومية على الشكل النقدي، كون أن الدولة تقوم بتوزيع مبالغ نقدية للحصول على سلع وخدمات تلي بها الحاجات العامة للأفراد²، فالمبالغ التي تدفعها في شكل أجور ومرتبات للموظفين والعمال وكذا المبالغ التي تنفقها الدولة في سبيل قيامها بالخدمات والمرافق والأشغال العمومية هي مبالغ لها شكل نقدي³.

2. صدور من شخص معنوي عام:

لا يمكن أن يتحقق مفهوم النفقة العمومية إلا إذا استوفى شرطا هام فيه، ألا وهو إضفاء شرط العمومية على الشخص الذي يقوم بإصدار النفقة، حيث لا يكفي أن تكون النفقة نقدية حتى تكون نفقة عامة، بمعنى أن يكون القائم بالنفقة هو الدولة أو أي هيئة عمومية (مفوض عنها)⁴.

¹ كفراوي عوف محمود، بحث في الاقتصاد الإسلامي، مؤسسة الثقافة الجامعية، 2009، ص 173.

² عبد الباسط علي حاسم الزبيدي المالية العامة والميزانية العامة للدولة والرقابة على تنفيذها: دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، 2015، الاسكندرية، مصر، ص 30.

³ يحيى عبد الغني أبو الفتوح، الجوانب الاقتصادية والمالية في الميزانية العامة للدولة، معهد الإدارة العامة، السعودية، 2014، ص 25.

⁴ سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة مدخل تحليلي معاصر، الدار الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2008، ص 462.

3. تحقيق النفع العام:

يعد تحقيق النفع العام ركن أساسي مكمل للشروط السابقة الذكر، إذ يجب أن ينفق الشخص العام النقود العامة في سبيل تحقيق نفع ومصلحة عامة تعود على المجتمع بالنفع، ويكون الغرض منها إشباع حاجات الأفراد العامة من أمن، صحة، تعليم... إلخ، مما يؤدي إلى تحقيق مبدأ المساواة بين المواطنين في تحمل الأعباء العامة¹.

ثانياً: قواعد وحدود النفقة العمومية.

ترتكز النفقة العمومية على مجموعة من الضوابط والقواعد التي يجب على الدولة أخذها بعين الاعتبار كونها تستند إليها في إقرارها، كما أن تعمل على تحديد النوع والحجم الخاص بها بشكل يدعم ويزيد من مشروعيتها اقتصادياً واجتماعياً وبالنظر إلى تزايد حجم النفقة العمومية يجب على الدولة أن تكون ملزمة بوضع حد للنفقة العمومية، كي لا يتم إلحاق الضرر بالمصلحة العامة².

أ. قواعد النفقة العمومية:

يتطلب من القائم بالنفقة العمومية ان يقارن بين النفقات العمومية ويفاضل بينها، وذلك بواسطة وضع تقديرات للحاجات العامة وكذا المنفعة التي ترجع على الأفراد، لأن ما يقوم بتبرير النفقات العامة هو تحقيق المصلحة العامة، كونه لا يجوز أن يوجه الإنفاق العام إلى تحقيق نفع خاص لبعض الأفراد أو لبعض فئات المجتمع دون البعض الآخر تبعاً لوضعهم في المجتمع أو تمتعهم بنفوذ سياسي أو غيره... إلخ. تأخذ الدولة كافة الاعتبارات السياسية والاقتصادية التي تعطي أقصى قدر من المنافع وبأقل قدر ممكن من الإنفاق، ولتحقيق ذلك يستوجب على الدولة مراعاة القواعد أو الضوابط الآتية:

1. قاعدة المنفعة العامة:

تعمل النفقة العمومية على تحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة العامة وبأقل تكلفة ممكنة، أو تحقيق أكبر رفاهية لأكثر عدد ممكن من أفراد المجتمع، حيث لا يمكن تبرير النفقة العامة إلا بحجم الفوائد المترتبة

¹ محمد خصاونة، المالية العامة النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار المنهاج للنشر والتوزيع، 2014، ص 51.

² محمد ساحل، المالية العامة، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2017، ص 13

عليها، وبذلك فإن قيام الدولة بالإنفاق في ميدان معين دون الحصول على منفعة عامة يفسر أن هذه النفقة العمومية لا مبرر لوجودها، وعليه تحقيق النفع العام يشتمل على أمرين¹:

- ✓ عدم تخصيص النفقة العمومية لمصالح ذاتية تمس شرائح بذاتها على حساب شرائح أخرى؛
- ✓ الإلمام بالاحتياجات الإجمالية الحقيقية للمصالح العمومية لتقدير احتياجات كل مصلحة أو مرفق وكل باب من أبواب النفقة العمومية على ضوء احتياجات كل المصالح.

2. قاعدة مراعاة الإجراءات القانونية:

يتوجب في هاته القاعدة ضرورة مراعاة التعليمات والقرارات والقوانين الخاصة بتنظيم إجراءات النفقة العمومية التي تصدر عن السلطة التشريعية في كل دولة وذلك بما يتلاءم وطبيعة توجيه الإنفاق العمومي في مختلف الميادين الاجتماعية والسياسية والاقتصادية وكذا العسكرية... إلخ².

3. قاعدة الاقتصاد في النفقة العمومية:

لتحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة يتطلب الأخذ بأسلوب الإنفاق العقلاني، وهو ما يعبر عنه علماء المالية العامة بضابط الاقتصاد في النفقة العمومية أو ترشيد الإنفاق الحكومي، لاعتبار أن ترك أفراد لا يملكون حسن التصرف في مال يخرج من خزانة الدولة (العمليات الإنفاقية) قد يؤدي إلى عدم حرصهم عليه ويشجع على الفساد والتبذير، وعلى هذا الأساس تحاول هذه القاعدة بأن تبعد الدولة وأحد مؤسساتها القائمة بعمليات النفقة العمومية عن الإسراف وكذا التبذير غير المبررين في توزيع النفقات (الاقتصاد في الإنفاق وحسن التسيير)، إلا إذا كانت هناك ضرورة ومنفعة جدية تستدعي الإنفاق³.

¹ رابح شرك و زبير شرك، النفقات العامة، مجلة الميدان للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد الرابع، العدد الأول، 2021، ص 192.

² نسرين كزيز، دور ترشيد الإنفاق الحكومي في علاج الميزانية العامة للدولة في ظل الأزمات الاقتصادية دراسة حالة الجزائر 2007-2016، أطروحة دكتوراه تخصص دراسات مالية واقتصادية، جامعة زيان عاشور 2018/2019، ص 95.

³ سعيد على العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار دجلة، المملكة الهاشمية الأردنية، 2011، ص 59.

4. قاعدة العدالة:

تنطلق هذه القاعدة من مبدأ التوازن بين التحصيل والإنفاق أي أن تحقيق العدالة في توزيع الأعباء لا يمكن إلا عن طريق هذا المبدأ¹.

5. قاعدة الترخيص:

لا يمكن أن توجه النفقة العمومية للصرف إلا إذا اعتمدت بترخيص مسبق من قبل السلطة المختصة سواء كانت السلطة التشريعية أو الجهة الإدارية المخول لها قانونا بالصرف، إذ تنظم قوانين المالية في الدول كل ما تعلق بصرف النفقة العمومية وإجراءاتها وكذا السلطة المختصة بالصرف والجهات المختصة بالرقابة على تنفيذ النفقة العمومية وأنواعها حيث أن وجود هذه القاعدة والتقيّد بها يعتبر وسيلة فعالة لحفاظ بها على المال العام من التبذير والإسراف².

ب. حدود النفقة العمومية:

إن الزيادة المستمرة التي شهدتها النفقة العمومية أدت إلى التفكير في وضع حدود للإنفاق العام بنسبة معينة من الدخل القومي، كون أنها قد تلحق الضرر بالمصلحة العامة في حالة استمرارها في التزايد³، وعليه يجب على الدولة أن تولي أهمية لطريقة تخصيص النفقات العمومية، فإذا قامت الدولة بزيادة النفقات المنتجة تتوسع في نفقات التعليم والمشروعات ذات الإنتاج العالي، وفي حالة تقليل الدولة للنفقات العمومية غير المنتجة كالنفقات العسكرية، ذلك أفضل بكثير من تقليل النفقات، ومنه اقتصاديا يجب على الدولة أن تحفض النفقات الإدارية وكذا نفقات المشاريع المكلفة.

من جانب آخر نجد نفقات عمومية غير مجدية اقتصاديا، ولكنها ضرورية وأساسية من الناحية الاجتماعية، لا يمكن الاستغناء عنها ولا تقليصها وكذا إلغاؤها، مثل نفقات إيواء المحتاجين والعجزة والمشردين والتأمينات الصحية ومعونات الكوارث... إلخ، وعليه يوضح هذا النهج الذي تسير

¹ نسرين كزيب، مرجع سابق، ص 96.

² سعيد على العبيدي، مرجع سابق، ص 60.

³ داليا محمد إسماعيل أحمد، أثر السياسة المالية في الناتج القومي الإجمالي للسودان 1980-2012، أطروحة دكتوراه في الاقتصاد، جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا، السودان، 2014، ص 24.

عليه الدولة في هذا الصدد لا اقتصاديا بحتا ولا اجتماعيا وحده¹، وبالتالي تتوقف حدود الدولة في النفقات العمومية على ما يلي:

1. القدرة المالية للدولة:

تحدد النفقة العمومية بقدرة الدولة على تحصيل الإيرادات بأنواعها، لتمويل النفقة العمومية فهي قدرة محدودة نسبيا كونها ترتبط بالعديد من الاعتبارات، كما تتحدد المقدرة المالية القومية بقدرة الدخل القومي على تحمل الأعباء الضريبية ونسبة الضريبة، دون إحداث أي ضرر بمستوى المعيشة والمقدرة الإنتاجية للأفراد²، حيث تشكل الطاقة الضريبية وقدرة الدولة على الاقتراض العام أهم عناصر المقدرة المالية القومية، فقدرة الدولة وكذا سلطتها في التحصيل (الإيرادات العامة)، لما تملك من حق فرض الضرائب وإصدار النقود وكذا حق الاقتراض³، ومن أهم مقومات المقدرة المالية القومية نذكر ما يلي:

1.1 الطاقة الضريبية:

تتوقف الطاقة الضريبية على عناصر عدة نذكرها⁴:

✓ **هيكل الإنتاج:** في هاته الحالة كلما كان هيكل الإنتاج صناعيا كلما ارتفعت الطاقة الضريبية وعلى العكس من ذلك كلما كان هيكل الإنتاج زراعيا، كلما انخفضت الطاقة الضريبية؛

✓ **هيكل توزيع الدخل القومي:** كلما اتسم توزيع الدخل القومي بالعدالة أدى ذلك إلى إرتفاع الطاقة الضريبية؛

✓ **الهيكل السكاني وتحديد حجم القوة العاملة:** يتمثل في توزيع مجموع السكان تبعا لسنوات العمر فكلما ارتفعت نسبة حديثي السن والمسنين كلما أدى ذلك إلى خفض القوة العاملة وبالتالي تنقص الطاقة الضريبية والعكس صحيح؛

¹ نسرين كزيز، مرجع سابق، ص 96-97 .

² السيد عبد المولى، المالية العامة: الادوات المالية النفقات العامة ومصادر الإيرادات العامة والميزانية العامة، دار وهدان للطباعة والنشر، د س ن، ص 130.

³ حديجة الأعرس، اقتصاديات المالية العامة، دار الكتب المصرية، القاهرة، مصر، 2016، ص 92.

⁴ السيد عبد المولى، مرجع سابق، ص 130-132.

✓ درجة انفتاح الاقتصاد على الخارج فكلما ارتفعت نسبة مساهمة التجارة الخارجية في الدخل القومي يؤدي ذلك إلى زيادة الطاقة الضريبية والعكس صحيح.

2.1 القدرة على الاقتراض:

تشتمل على حجم المدخرات الفردية وكيفية توزيعها بين القروض العامة والخاصة وكذا قدرة الاقتصاد القومي على إستيعاب القروض العامة.

3.1 قدرة الاقتصاد على خدمة وسداد القروض:

إن زيادة الأعباء المالية التي تتطلبها القروض العامة تتوقف في الأساس على قدرة الاقتصاد على تحملها، وتتوقف كذلك على حجم القروض العامة والالتزامات التي ترتبها، وكذا كيفية إستخدامها، أي على طبيعة النفقات العامة التي تخصص لها قروض عامة لتمويلها¹.

2. ضرورة المحافظة على قيمة النقود:

إن ضرورة المحافظة على قيمة النقود تؤدي إلى وضع حد للزيادة التي تشهدها النفقة العمومية، حيث أن زيادة حجم الإنفاق العام عن حجم معين يترتب عليها زيادة الطلب الفعلي عن القدر اللازم لتحقيق مستوى التشغيل الكامل لعوامل الإنتاج، وهذا ما يقتضي زيادة الطلب الفعلي عن العرض الكلي، وبالتالي نكون أمام مشكلة التضخم وكذا ارتفاع الأسعار وإنخفاض القدرة الشرائية للنقود².

3. حالة النشاط الاقتصادي:

ترتبط النفقة العمومية بحالة النشاط الاقتصادي فالنفقة العمومية تؤثر في حجم الطلب الفعلي الذي يحدد بدوره مستوى النشاط الاقتصادي وتمثل في نفس الوقت وفقا للتحليل الكينزي، العنصر الاستراتيجي للتأثير على حجم الطلب الفعلي.

تعمل الدولة في أوقات الأزمة أو الانكماش على زيادة حجم الإنفاق اللازم لرفع مستوى الطلب الفعلي اللازم لتحقيق التشغيل الكامل كون أن هاته الأوقات تتميز بضعف مستوى الطلب الفعلي عن

¹ داليا محمد إسماعيل، مرجع سابق، ص 25.

² نسرين كزيب، مرجع السابق، ص 99.

الحد اللازم لتحقيق مستوى التشغيل الكامل لكافة عوامل الإنتاج، كما تعمل الدولة في أوقات الرخاء على تخفيض الطلب الفعلي إلى الحد اللازم لتحقيق التشغيل الكامل، وذلك بالعمل على تخفيض حجم النفقات العمومية، حيث في هاته الفترة يكون هنالك ميل لارتفاع الطلب الفعلي عن الحد اللازم لتحقيق التشغيل الكامل مما يستتبع ظهور الضغوط التضخمية وارتفاع الائتمان وأهتبار قيمة النقود¹.

الفرع الثاني: قانون المالية.

يهتم علم المالية العامة بكيفية صرف الحكومة للمال العام، من نشاطات اقتصادية واجتماعية، وكذا كيفية تأمين الموارد المالية لتأمين الحاجات العمومية على جميع المستويات الوطنية والمحلية²، في شكل سياسات مالية تترجم بواسطة قوانين المالية.

يتطلب تحديد مفهوم قانون المالية بصفة دقيقة، توضيح ما يميزه عن الميزانية العمومية بالإضافة إلى تحديد محتواه وما له من خصائص، لاعتباره صنف قانوني متميز عن باقي التشريعات الأخرى.

أولاً: مفهوم قانون المالية والميزانية العامة.

تعد المالية العمومية المعاصرة الشريان الحيوي الذي يغذي وظائف الدولة وأهداف السياسات والاستراتيجيات وكذا برامجها العامة بالإضافة إلى مخططاتها الوطنية، فهي بذلك الوسيلة التي يتم بواسطتها توفير حاجيات ومتطلبات المواطنين بصفة منتظمة³.

شاع منذ القديم استعمال كل من مصطلح قانون المالية والميزانية، بشكل واسع مع كثرة الاختلاط و التداخل بينهما إلى درجة كان من الصعب التمييز بينهما حتى أنه كان يسمى "loi de budget"، حيث يعد مصطلح قانون المالية أوسع وأشمل من مصطلح الميزانية، لاعتبار أنه يضم

¹ السيد عبد المولى، مرجع سابق، ص ص 132-133.

² SRI. Abdul kareem, PUBLIC FINANCE, UNIVERSITY OF CALICUTPG ,Department of Economics, India,2011, p5.

³ نبيل امالو، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2007/2006، ص 45.

مجموعة من الحسابات، منها ميزانية الدولة والميزانيات الملحقّة وكذا الحسابات الخاصة، وبالتالي فالميزانية إلا حساب من بين الحسابات المتميزة عن غيرها كالحساب الختامي¹.

وعليه قانون المالية أو قانون الميزانية العمومية هو الأداة التي تترجم سياسة ومخططات الدولة، لذا نوضح ذلك من خلال الآتي:

أ. تعريف قانون المالية:

يعتبر قانون المالية الوسيلة المفضلة للتعبير عن السياسة العمومية المراد إنتهاجها من السياسة المالية المتبعة، والمتمثلة في مجموعة الإجراءات والأدوات المرنة التي تسمح بتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، بالإضافة إلى الموضوعات التي تثيرها عملية التخصيص للموارد من حيث درجة الوفاء بالمطالب العامة، وعدالة توزيع الموارد، والأولويات المجتمعية وإنعكاسها على الميزانية في مجالات الإنفاق العمومي، وكذا تطبيق الحكم الرشيد، المحاسبة والرقابة اللاحقة للأجهزة الرقابية².

حيث يمكن تحديد تعريف لقانون المالية وفق المعيارين التاليين:

✓ **المعيار الشكلي:** من حيث الشكل قوانين المالية تعد عملا تشريعيا يصوّت عليها البرلمان وفق الشكل الإجراءات التي تصدر بها قوانين المالية، أي تمنح السلطة التشريعية إذن الإنفاق وتجزئه بواسطة قوانين المالية³، كما أنّها تحدد نوع ومبلغ الموارد وكذا تكاليف نشاط الدولة، بالإضافة إلى التخصيصات⁴، حيث تقسم قوانين المالية إلى عدة مواد وتتضمن جداول وأرقام مختلفة.

¹ زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011، ص 16.

² خالد عيسى العدوان، محمد كنوش الشرعة، الأبعاد السياسية للميزانية العامة للدولة، دراسات، العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 41، العدد 3، الجامعة الأردنية، 2014، ص 790.

³ يعتبر قانون المالية للسنة، أهم أنواع قوانين المالية لكونه يمثل السياسة المالية للدولة، إذ يحدد من خلاله موارد الدولة وأعبائها، الوسائل المالية وكذا المخططات الإنمائية، كما يتضمن الاعتمادات والميزانيات اللاحقة والحسابات الخاصة للميزانية. أما الأنواع الأخرى من قوانين المالية فهي إما أن تصدر معدلة أو مكملة لقانون المالية للسنة، وإما أن تصدر بعد إقفال السنة المالية لإثبات التنفيذ الفعلي والنهائي لكل العمليات المالية والمحاسبية.

في هذا الصدد، نجد نص المادة 2 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 8 شوال 1404 الموافق لـ 7 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم، ج ج د ش، ج ر العدد 48 الصادرة بتاريخ 10 يوليو 1984، على أنه: "يكتسي طابع قانون المالية:

1- قانون المالية وقوانين التكميلية والمعدّلة (بكسر الدال).

2- قانون ضبط الميزانية".

⁴ زيوش رحمة، مرجع سابق، ص 19.

✓ **المعيار المادي:** من حيث المعيار المادي يرتكز على محتوى قوانين المالية، حيث تتضمن قوانين المالية موضوعات ترتبط بالمالية العمومية، ومنه محتوى قوانين المالية محدد ومحصور في مجال المالية العمومية ولا يسمح فيه إدراج مقتضيات أجنبية عن المالية العمومية في قوانين المالية¹. وعليه، يعتبر قانون المالية عمل تشريعي ترخيصي لمدة سنة، يهدف إلى تنظيم وتسيير الوسائل المالية "حساب الدولة"، حيث يرخّص البرلمان للحكومة بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات².

ب. تعريف الميزانية العامة:

تقليدياً، عرّف مفهوم الميزانية تغيرات عدة سايرت تطور النشاط المالي للدولة، فكلمة "**Budget**"، لغوياً مشتقة من أصل فرنسي "**Bougette**" وهي تعني الحافظة، ثم أخذت مفهوماً أنجلوسكسونياً، والذي يعبر عن حافظة أمين خزينة الملك "**Petit Sac du Trésor du Roi**"، أما حديثاً، يرون أن للميزانية بمفهومها الحديث هي من وضع بريطانيا، ثم انتقلت إلى فرنسا أين هذه الأخيرة تطورت أسسها العلمية التي تعرف بها الآن في مختلف الدراسات المالية والتشريع المالي المقارن. لكن يرجع الفضل في بلورة مفهوم الميزانية العمومية، ومنه قانون المالية إلى علماء الاقتصاد والاجتماع، وكذا القانون والسياسة، حيث اجتهدوا في تحديد مفهومها وضبط عناصر الميزانية العمومية، ومن أمثلة التعاريف التي أعطيت لها³، ومن بين هؤلاء نذكر:

يعرفها الدكتور طاهر الجنابي في كتابه، علم المالية العامة والتشريع المالي على أنها: "خطة تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة قادمة - غالباً سنة - ويتم هذا التقدير في ضوء الأهداف التي تسعى إليها السلطة السياسية"⁴.

¹ ديدني يحيى، المالية العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، 2014، ص 59.

² تضم الميزانية العمومية، جملة من التوقعات المتعلقة بالاعتمادات والإيرادات، التي بواسطتها تقوم الحكومة باقتطاع وتوزيع الثروة الوطنية في إطار برامج تحد في جانبها المحاسبي الأهداف الاقتصادية والمالية للسياسة المنتهجة من طرف الحكومة، بالإضافة إلى وسائل توقعها، حيث لا يمكن أن تدخل حيز التنفيذ إلا إذا رخصت السلطة التشريعية للحكومة بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات، أي وجوب اقرارها بواسطة البرلمان بموجب قانون المالية. انظر نبيل امالو، مرجع سابق، ص 46-47.

³ نبيل امالو، مرجع سابق، ص 46.

⁴ طاهر جنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، جامعة الموصل: دار الكتب للطباعة والنشر، ط1، 2017، ص 102.

أما بالنسبة للدكتور محرز محمد عباس فيعرف الميزانية العامة لدولة في كتابه اقتصاديات المالية العامة على أنها: "وثيقة هامة مصادق عليها من طرف البرلمان تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية، لإشباع الحاجات العامة والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة مقبلة عادة ما تكون سنة"¹.

وعرفها الفقيه "Delbez Louis" بأنها "وثيقة محاسبية وقانونية، ومالية تعبر عن فكرة التوقع والاعتماد للنفقات والإيرادات العامة لفترة مقبلة، وذلك في صورة أرقام توضح با النشاط الإداري والاقتصادي والاجتماعي للدولة"².

ومن بين التعاريف التي أعطيت للميزانية كذلك نذكر: "هي الغلاف المالي المخصص لمالية الدولة وهي بذلك تحمل حسابات النفقات العامة والإيرادات العامة أي تسجل مختلف الضرائب ورخص الإنفاق الخاصة بالدولة، وهي بيان يرخص ويناقش مسبقا وبطرح في قانون المالية، كما تعتبر أداة من أدوات السياسة الاقتصادي"³.

بينما عرفها القانون الفرنسي بأنها: "الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة ووارداتها، ويؤذن بها ويقررها البرلمان في قانون الميزانية الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية"⁴.

وبالنسبة للقانون المصري رقم 53 سنة 1973، نجده يعرف الميزانية العامة على أنها: "بأنها البرنامج المالي للخطة عن السنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقا للسياسة العامة للدولة"¹.

¹ محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2008، ص 317.

² محمد عبد المؤمن الميزانية العامة للدولة في ظل الإصلاحات الاقتصادية رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، معهد العلوم الاقتصادية، 1998 – 1999، ص 21.

³ مفتاح فاطمة، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، رسالة ماجستير في إطار مديرية الدكتوراه، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010/2011، ص 19.

⁴ سالم عبد الحسين سالم، الميزانية العامة ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية تجاهها مع الإشارة إلى العراق للفترة 2004 – 2011، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 18، العدد 66، ص 246.

وبالرجوع إلى القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، من خلال المادة الأولى، 3 و 6 منه²، حيث جاء في مضمون نص المادة الأولى والثالثة على أن قوانين المالية تحدد في إطار التوازنات العامة وتقر وترخص لكل سنة موارد وأعباء الدولة، بينما تضمنت المادة السادسة ان الميزانية العامة تتألف من الإيرادات والنفقات النهائية محددة سنويا بموجب قانون المالية.

وبالنسبة للقانون 90-21 المتعلق بالحاسبة، من خلال المادة 3 منه³، التي تضمنت مفهوم الميزانية على أنها الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية "الإيرادات والنفقات".

تعتبر الميزانية، جزء من قانون المالية الذي يحدد المصادر والأعباء العامة للدولة، وكذا الأهداف بالإضافة إلى احتوائه لأحكام تتعلق بمجالات مالية أخرى، والميزانية العمومية تعمل على تحديد هذه المصادر والأعباء بدقة⁴.

¹ عدنان سيروان ميزرا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العامة في القانون العراقي، ط1، العراق: الدائرة الإعلامية في مجلس النواب، 2008، ص 26.

² نصت المادة الأولى من القانون الإطار 84-17 يتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، على أنه:
"تحدد قوانين المالية في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات، والسنوية طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها".

- المادة الثالثة: "يقر ويرخص قانون المالية للسنة بالنسبة لكل سنة مدنية: مل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية وكذلك النفقات بالرأسمال".

- المادة السادسة: "تشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة الغددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".

³ نصت المادة 03 من القانون رقم 90 - 21 مؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 غشت سنة 1990 يتعلق بالحاسبة العمومية، ج ج د ش، ج ر العدد 35، الصادرة بتاريخ 24 محرم 1411 الموافق 15 أوت 1990، على أنه:

"الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال و ترخص بها".

⁴ تضم الميزانية العمومية، جملة من التوقعات المتعلقة بالاعتمادات والإيرادات، التي بواسطتها تقوم الحكومة باقتطاع وتوزيع الثروة الوطنية في إطار برامج تحدد في جانبها المحاسبي الأهداف الاقتصادية والمالية للسياسة المنتهجة من طرف الحكومة، بالإضافة إلى وسائل توقعها، حيث لا يمكن أن تدخل حيز التنفيذ إلا إذا رخصت السلطة التشريعية للحكومة بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات، أي وجوب اقرارها بواسطة البرلمان بموجب قانون المالية. انظر نبيل امالو، مرجع سابق، ص ص 46-47.

وعليه إن إيجاد تعريف جامع مانع لمصطلح قانون المالية، من شأنه يؤدي إلى إثارة مصطلح الميزانية، والعلاقة الترابطية بينهما إلى جانب أن العملية تتوقف على نوع وطبيعة القانون الذي يترجم الظروف والأوضاع الاقتصادية والسياسية وكذا الاجتماعية التي صدر فيها¹.

إن حداثة مصطلح قانون المالية، مقارنة بمصطلح الميزانية العمومية²، فإن جوهر التفرقة بين قانون المالية والميزانية العمومية، يكمن في أن الميزانية العمومية تتجسد بموجب الرخصة التشريعية لتنفيذ عمليات الميزانية العمومية "الإيرادات، النفقات"، في حين أن قانون المالية يضم إلى جانب قانون الميزانية العمومية قوانين أخرى في المجال المالي، كقانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، وقانون الإجراءات الجبائية... الخ، وبالتالي قانون المالية يشمل الميزانية العمومية.

ثانيا: محتوى ومرفقات قانون المالية.

لقانون المالية مكونات كما أنه يرفق بتقارير، وعليه نوضح ذلك فيما يلي:

أ. محتوى قانون المالية:

يحتوي قانون المالية³ السنوي على جزئين الأول خاص بالأحكام والقواعد المتعلقة بتحصيل الإيرادات وطرق تحديد التوازنات المالية للمخطط السنوي للتنمية، إذ يتضمن قسم الأحكام المتعلقة بالجباية¹.

¹ زبوش رحمة، مرجع سابق، ص 18.

² محمد خلاصي، عملية تحضير الميزانية العامة في الجزائر، رسالة ماجستير تخصص إدارة ومالية، جامعة الجزائر 1، 1992، ص 20.

³ نصت المادة 67 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم. على أنه: :

"يحتوي المشروع السنوي لقانون المالية على قسمين منفصلين: ينص القسم الأول منه على الاقتراحات المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية وكذا على السبل والوسائل الكفيلة بضمان التوازنات المالية التي أقرها المخطط الإنمائي السنوي. ويقترح القسم الثاني منه المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة للدولة بشأن نفقات التسيير والاستثمارات العمومية، كما يقترح فيه المبلغ الإجمالي للاستثمارات المخططة.

وتقترح في القسم الثاني كذلك:

- الترخيصات الإجمالية للإيرادات والنفقات بالنسبة لكل ميزانية ملحقة.

- الإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للميزانية.

- الأحكام المختلفة المطبقة على العمليات المالية للدولة،

ويميز في مشروع قانون المالية بين الأحكام التشريعية الدائمة والأحكام التي لها طابع وقي ويكتسي كل حكم مقترح لم تحدد فترة

تطبيقه صراحة طابعا دائما"

بينما يتضمن الجزء الثاني مختلف العمليات المالية إلى جانب الملاحق المرفقة للقانون، حيث يتم فيه اقتراح مجموع الاعتمادات المسجلة بإسم الميزانية العامة للدولة الخاصة بنفقات التسيير ونفقات الاستثمار العمومي، مع المبالغ الإجمالية للإستثمارات المخططة، حيث يتضمن القسم الثاني الترخيصات الإجمالية للإيرادات والنفقات لكل ميزانية ملحقة، الإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة دون تحديد مبالغها، وهو ماتم تداركه من خلال المادة 68 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، ذكرها ضمن الملحقات التفسيرية وذلك بتقديم قائمة بأسماء هذه الحسابات ومبالغها، والأحكام المختلفة المطبقة على العمليات المالية للدولة².

أبقى المشرع على نفس التقسيم من خلال القانون 88-05، يعدل ويتمم للقانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، لكن مع إدخال تعديل طفيف في محتوى مشروع قانون المالية يخص بالضبط القسم الثاني، الذي جاء فيه تغيير لبعض المصطلحات³ للتخلي عن مفاهيم وفكرة المخطط، حتى يتماشى القانون 88-05، مع التوجهات الجديدة للدولة، حيث نجد من بين هاته المصطلحات: نفقات التجهيز بدلا عن نفقات الاستثمار، واستبدال مصطلح نفقات الاستثمارات المخططة بالنفقات بالرأسمال.

حافظ المشرع على نفس التقسيم من خلال القانون 89-24، يعدل ويتمم للقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، لكن مع إدخال بعض التعديلات في محتوى مشروع قانون المالية من خلال المادة

¹ Mohamed Tahar Bouara, Les Finances Publiques, éditions pages bleues, Alger, 2007. p 356. " ... dans la première partie... c'est la partie la plus volumineuse de la loi de finances... cette partie constitue parfois, voir souvent, un dispositif qui restitue une rédaction complexe et qui se caractérise par un style particulie... "

² رداد نورالدين، الاختصاص المالي للسلطة التشريعية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، تخصص مؤسسات سياسية وإدارية، جامعة باتنة 1، 2022/2021، ص 29.

³ يرجع السبب في هذه التغيرات المصطلحية، للإصلاحات الاقتصادية وتخلي الدولة عن تمويل الاستثمارات المخططة للمؤسسات العمومية، وهذا بعزل المؤسسة العمومية الاقتصادية عن الدولة، باكتسابها الشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وإحضاعها لقواعد القانون التجاري. انظر القانون رقم 88-01 المؤرخ في 22 جمادي الأول 1408 الموافق 12 جانفي 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية، ج ج د ش، ج ر العدد 02، الصادرة بتاريخ 13 جانفي 1988.

67 منه¹، والتي يهدف منها التماشي مع التوجه الاقتصادي الجديد للدولة من النظام الاشتراكي إلى النظام الرأسمالي والتطابق مع ما جاء به دستور 1989².

ب. مرفقات مشروع قانون المالية³:

نصت المادة 1/68 من القانون 24-89 يعدل ويتمم القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، أنه يرفق بمشروع قانون المالية السنوي، تقرير تفسيري للتوازن الاقتصادي والمالي⁴.

حيث يعطي هذا التقرير نظرة شاملة للوضع الاقتصادي والمالي والخيارات المهمة للميزانية في ظل الظروف الراهنة، ويتضمن إحصائيات ومعلومات عن ميزانية الدولة والتغيرات التي تم إجراؤها فيما يتعلق بالإيرادات والنفقات وهي في طور إعداد ومناقشة اتجاه الميزانية السابقة، واتجاه التطور المتوقع للأوضاع الاقتصادية الوطنية والإقليمية وحتى الدولية⁵.

ونصت المادة 2/68 من القانون 24-89، يعدل ويتمم القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، عن الملحقات التفسيرية المرفقة بمشروع قانون المالية للسنة بخمسة 5 ملحقات تفسيرية هي⁶:

✓ التقسيمات حسب أصناف الضرائب بالخصوص المتعلقة بالإجراءات الجديدة وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن الموارد الأخرى؛

✓ توزيع نفقات تسيير مصالح الدولة حسب الفصول ويرفق عند الاقتضاء بتقييم حول تطور تكاليف الخدمات؛

¹ المادة 67 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

² دستور 1989، المرسوم الرئاسي 89-18 المؤرخ في 22 رجب عام 1409 الموافق 28 فيفري 1989 يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر العدد 09 المؤرخة في 01 مارس 1989.

³ المادة 68 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم، على أنه:

" يرفق قانون المالية للسنة بما يلي:

1 تقرير تفسيري للتوازن الاقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها وآفاق المستقبل ميرزا على الخصوص وضعية تقديرات الإيرادات بالعملة الصعبة المحررة بالدينار ومشروع توزيعها على النفقات.

2 ملحقات تفسيرية تبين خاصة ما يلي: ...

3 مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية-3.

⁴ المادة 1/68 من القانون 24-89 يعدل ويتمم القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

⁵ رداد نورالدين، مرجع سابق، ص 32.

⁶ المادة 2/68 من القانون 24-89 يعدل ويتمم القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

✓ توزيع النفقات النهائية للمخططات السنوية حسب كل قطاع؛

✓ قائمة الحسابات الخاصة للخزينة تظهر مبالغ الإيرادات والنفقات وكذا المكشوفات المقررة لهذه

الحسابات؛

✓ قائمة الرسوم الشبه الجبائية.

بينما نصت المادة 13/68 من القانون 89-24 المتعلق بقوانين المالية، يعدل ويتم القانون

84-17 المتعلق بقوانين المالية، عن إرفاق مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية 3- بمشروع قانون المالية²، لغرض إظهار النتيجة النهائية بعد التنفيذ للميزانية العامة ونتائج عمليات الخزينة.

ثالثا: خصائص قانون المالية.

يهدف قانون المالية إلى تحقيق وضمان تطبيق مبدأ المشروعية³، إذ يعتبر الأداة التي تنفذ به

الحكومة برامجها، حيث له جملة من المميزات تجعل منه صنف قانوني يختلف عن باقي التشريعات.

أ. قانون المالية إجراء سياسي:

يقر البرلمان تنفيذ السياسات العامة والمشاريع الحكومية في ضوء الاعتمادات والمخصصات المالية

التي يتم رصدتها في قانون المالية من إيرادات وكذا طرق الإنفاق العمومي، وتصبح عملية التنفيذ خاضعة لرقابة المؤسسة التشريعية للتأكد من التنفيذ السليم لها⁴.

لا يعتبر قانون المالية عملية تشريعية فحسب، وإنما يعبر عن النظام المالي، لاعتباره الترجمة الرقمية

والمالية للأهداف العامة التي تسعى الحكومة إلى بلوغها، ومنه يعتبر بنك للمعلومات وجزء من الخطة المالية الشاملة للدولة⁵.

¹ المادة 3/68 من القانون 89-24 يعدل ويتم القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

² الفقرة الثانية من المادة 68 لم تكن موجودة من قبل وتم إدراجها بموجب القانون 89-24 يعدل ويتم القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

³ زيوش رحمة، مرجع سابق، ص 24.

⁴ خالد عيسى العدوان، محمد كنوش الشرعة، الأبعاد السياسية للميزانية العامة للدولة، دراسات، العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 41، العدد 3، الجامعة الأردنية، 2014، ص 790.

⁵ نبيل أمالو، مرجع سابق، ص 48.

وعليه فقانون المالية وثيقة سياسية عاكسة لفلسفة الدولة، وأداة سياسية لتحقيق أهدافها في الميادين السياسية والاقتصادية.

ب. قانون المالية ذو طبيعة اقتصادية واجتماعية:

يعتبر قانون المالية خطة مالية "برنامج" وأداة في يد الحكومة لتحقيق التوازن الاجتماعي، عن طريق توزيع الدخل، كتخفيض نسبة الضرائب، أو إحداث نوع جديد من الضرائب، مما يؤثر على دخل الفرد بصفة خاصة وعلى الدخل العام بصفة عامة، لإختبار أن الضريبة المحور الأساسي والمحرك الفعال في اقتصاديات الدول الحديثة¹.

ج. قانون المالية عملية تقديرية تنبئية:

تقوم الميزانية العامة على التوقع للنفقة العمومية، وما يلزمها من موارد خلال سنة قادمة، والغالب أن الحكومة تقوم بتقدير النفقات على أساس الحاجات العامة والموارد المتاحة من خلال تقدير الإيرادات على أساس من التوقعات التي تكون أقرب إلى الواقع².

قانون المالية بمثابة بيان مقارن يساهم في تحديد استراتيجية الدولة، ويعد الوسيلة الأنسب التي تساعد على التوقع واتخاذ القرارات المناسبة ووضع التقديرات والتنبؤات الاستراتيجية الملائمة، التي تتدخل بواسطتها الدولة ما إذا كان هناك توازن أو فائض أو عجز في ميزانية الدولة³.

د. قانون المالية عملية ترخيصية ودورية:

يعتبر قانون المالية الوجه القانوني للميزانية العمومية، حيث لا يمكن تنفيذها من قبل الحكومة، إلا بإذن وإجازة السلطة التشريعية بموجب قانون المالية، باعتباره مجالاً أصيلاً من الآليات المحددة والممنوحة دستورياً إلى السلطة التشريعية⁴، تقرر وترخص السلطة التشريعية قانون المالية لمدة زمنية محددة وعادة ما تكون سنة.

¹ زيوش رحمة، مرجع سابق، ص 25.

² جيهان حسن أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، ط1، القاهرة، دار النهضة العربية، 2002، ص 26.

³ محمد عبد المؤمن المرجع السابق، ص 28.

⁴ نبيل امالو، مرجع سابق، ص 49.

الفرع الثالث: سياسة المخططات والبرامج التنموية.

ترتكز النظرة التقليدية للتنمية على تطوير وإنعاش مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية، وتوفير الهياكل القاعدية من أجل تحسين رفاهية الأفراد والمجتمعات الحالية، دون الأخذ بعين الاعتبار الأجيال القادمة، الأمر الذي أدى إلى تبلور مفهوم جديد للتنمية اقترن باسم "التنمية المستدامة"، ومنه لا يمكن أن تكون هناك تنمية اقتصادية دون تنمية اجتماعية، وعليه لا تكون عولمة اقتصادية دون انتهاج تصرفات مسؤولة اتجاه البيئة¹.

تعد التنمية الاقتصادية، التوسع الاقتصادي المقصود والذي يكون بتدخل الدولة، ويقتضي بالضرورة تغيير الهيكل الاقتصادي للمجتمع، وعلى ذلك تصبح المقاييس الكمية غير كافية لقياس درجة التنمية، حيث ينطبق هذا المفهوم على الدول المتخلفة² والغرض منه تحقيق العدالة في توزيع الدخل القومي.

في ذات السياق، تسعى الجزائر إلى تحقيق التنمية الاقتصادية، بواسطة النفقة العمومية حيث طبقت عدة استراتيجيات تنموية جاءت في شكل مخططات وبرامج تنموية وذلك من أجل مواكبة حاجات المواطنين وتحسين الأداء الاقتصادي، حيث يعتبر النمو الاقتصادي هدفا للسياسات التنموية المتخذة التي نفذت عن طريق البرامج والقوانين، وأبرز ما أثر على التنمية استعمال الدولة لأهم أدوات التدخل في الاقتصاد والمتمثلة بالأساس في النفقة العمومية.

أولاً: سياسة المخططات والتدخل المباشر للدولة.

تعتبر مخططات التنمية، قوانين تضعها المجالس التشريعية حينما تقدم الدولة على سياسة إصلاح معينة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مع إقتصارها على بيان المبادئ الأساسية لتتولى السلطة التنظيمية مهمة تنفيذها بموجب مراسيم شرط ألا يكون التنفيذ مما يندرج في ميدان القانون،

¹ العالية مناد، مدى مساهمة البرامج التنموية التي تبنتها الجزائر في تحقيق التنمية المستدامة بالإسقاط على الفترة الممتدة من 2001 إلى غاية 2019، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة الشلف، المجلد 16 العدد 22، 2020، ص 212.

² محمد مدحت مصطفى، سهير عبد الظاهر أحمد، النماذج الرياضية للتخطيط والتنمية الاقتصادية، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية، مصر، 1999، ص

حيث يتضمن المخطط مجموعة التوقعات الاقتصادية على المدى البعيد، ويقدم عرضاً للوضع الاقتصادية والتوقعات حول تطورها، ويقيم الحاجيات المالية كما أن المخطط يحدد الخط العام الذي يجب اتباعه في الميدان الاقتصادي، ويحدد الأهداف الاقتصادية العليا، وبالتالي فإن المخطط يكسب صفة القانون بما أنه يتضمن تحديد للأهداف ووسائل العمل¹.

أ. تبني سياسة المخططات.

عملت الجزائر بعد الاستقلال على وضع برامج ومواريق لأجل التنمية، من خلال استراتيجيات لإنجاحها بواسطة مخططات تنموية أين يحتل فيها التصنيع أهمية كبيرة، حيث تم اختيار الصناعات القاعدية كنموذج للتنمية لدفع عجلة الاستثمارات التي من شأنها أن ترفع إنتاجية القطاعات الأخرى، وأطلق عليها تسمية مرحلة استراتيجية التنمية المستقلة².

إتخذت الجزائر سنة 1965 مجموعة من التدابير الرامية إلى إحداث نظام اقتصادي إشتراكي وذلك من خلال إحتكار الدولة لجميع الأنشطة الاقتصادية الاستراتيجية، وعدم السماح للقطاع الخاص الوطني أو الأجنبي بتولي عملية التنمية، حيث قرر مجلس الثورة سنة 1966 مبدأ التنمية الاقتصادية والاجتماعية المبنية على التخطيط المركزي ومبدأ التدخل المباشر للدولة في الاستثمارات الإنتاجية، تجسد هذا التدخل الاقتصادي المباشر بواسطة الاستثمار المكثف، وإنتهاج أسلوب التخطيط من خلال مخططات التنمية الرباعية والخماسية، وتفضيل النفقة العمومية في مختلف المجالات³.

شهدت الجزائر مخططات تنموية مختلفة المدى، من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة بهدف ضمان تحقيق الحاجيات الأساسية للمواطنين، حيث تمثلت هذه المخططات في الآتي⁴:

¹ رداد نور الدين، مرجع سابق، ص 129.

² عرف الاقتصاد الجزائري مرحلة هامة وهي مرحلة الإصلاح الاقتصادي وإعادة الهيكلة على كافة المستويات تميز بمرحلة انتقالية من الاقتصاد الاشتراكي الموجه نحو اقتصاد السوق وذلك بعد أزمة 1986 الأمر الذي تطلب في البداية القيام بإصلاحات ذاتية من دون اللجوء إلى أطراف أجنبية. انظر عرقوب نبيلة، مسيرة التنمية في الاقتصاد الجزائري وآليات إنجاحها، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد الاقتصادي 24، ص 161.

³ رداد نور الدين، مرجع سابق، ص 129.

⁴ عامر هني، قراءة في مخططات التنمية بالجزائر (1967-2014)، مجلة التنمية والاقتصاد التطبيقي، العدد الرابع 04، ص 216.

1. المخطط الثلاثي "1967-1969":

يعتبر أول تجربة في مجال التخطيط، حيث تحدد هذا المخطط بحجم استثماري قدره: 9.16 مليار دج، وكانت معظم استثمارات هذه الخطة مركزة في المجال الصناعي لإيجاد قاعدة صناعية متكاملة تعمل على تحقيق التنمية الصناعية، إذ حظيت بنسبة 49 % من مجمل الاستثمارات المخططة وبمبلغ قدره: 5.4 مليار دج، ثم يأتي قطاع الزراعة في المرتبة الثانية بنسبة 17% وبمبلغ قدره: 1.869 مليار دج¹.

2. المخطط الرباعي الأول "1970-1973":

استهدف هذا المخطط تحقيق نمو سنوي يقدر ب: 9 %، وقد كانت أهداف هذه الخطة أن تتطابق مع استراتيجية التنمية الاجتماعية والاقتصادية، التي صبت اهتمامها بالدرجة الأولى على التخفيف من حدة البطالة، في إطار خطة متكاملة للتصنيع السريع وهكذا اشتملت هذه الخطة على استثمارات ضخمة في مجال التصنيع استهدفت أساسا بعث صناعات الحديد والصلب باعتبارها منطلق كل صناعة معدنية أو ميكانيكية، وتحويل المواد غير الحديدية لتوسيع الصناعة الميكانيكية والكهربائية، وكذا تطوير صناعة الأسمدة التي توفر المنتجات الاستراتيجية وتطور القطاع الزراعي².

حيث تم تقدير حجم الاستثمارات بمبلغ قدره: 36.7 مليار دج، وهذا بالاعتماد على الموارد الوطنية للتمويل، أين تم الاهتمام بالصناعة وخصص لها مبلغ يقدر: 12.4 مليار دج بنسبة 45 % من مجمل الاستثمارات المخططة³.

3. المخطط الرباعي الثاني "1974-1977":

كان لهذا المخطط مرحلة تكميلية مدتها سنة من 1978 إلى 1979 لإنجاز ما تبقى، حيث تم إنجاز استثمارات سنة 1978 بحجم 52.65 مليار دج، وبخصوص الاستثمارات المتعلقة بسنة

¹ عرقوب نبيلة، مرجع سابق، ص ص 166-167.

² عامر هني، مرجع سابق، ص 217.

³ عرقوب نبيلة، مرجع سابق، ص 167.

1979 قدرت انجازاتها بمبلغ: 54.78 مليار دج، من مجموع الترخيص المالي في قانون المالية لنفس السنة المقدر بمبلغ: 64.77 مليار دج¹.

تزامنت هذه الفترة مع إرتفاع المداخيل المالية للبلاد، بسبب إرتفاع سعر برميل البترول من 3.3 دولار في سنة 1971 إلى 9.25 دولار في ديسمبر 1973، وراففته زيادة التصدير له من 23 مليون طن سنة 1963 إلى 42 مليون طن سنة 1969، إلى 46 مليون طن سنة 1972، والتي ساعدت الدولة على الخوض في معركة التنمية الاقتصادية بصفة خاصة والتنمية الشاملة بصفة عامة فكانت لتلك السياسة التنموية ثلاثة أهداف والمتمثلة في الاستقلال الاقتصادي، تلبية وتحقيق الحاجات السوسيو-اقتصادية لعامة الشعب الجزائري، وأخيرا تحقيق الرخاء الاجتماعي. لكن ما يعاب على هذا المخطط أنه أهمل التنمية الزراعية والاجتماعية وجعلها على هامش اهتمامات الدولة في تلك الفترة، مما أدى إلى تفاقم عدة مشكلات اجتماعية كالسكن والنقل والتجهيزات الاجتماعية والثقافية، وكذا نقص فرص التشغيل...².

4. المخطط الخماسي الأول "1980-1984":

بلغت استثمارات هذا المخطط الخماسي الأول مبلغ قدره: 550.50 مليار دج، بحيث كان القطاع المنتج في مقدمة اهتمامات الدولة لاعتباره القاعدة المادية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وهذا دون إهمال باقي القطاعات الأخرى، وبالنسبة للبرامج الجديدة المخصصة للاستثمارات في الفروع الصناعية، فقد بلغت مبلغ قدره: 78 مليار دج، حيث إدخال في هذا المخطط نظام جديدا للتخطيط يتمثل في المخططات السنوية التي تتعلق مهمتها مراقبة سير تطبيق المخطط الخماسي، وتعتبر أداة تصحيح الاختلالات التوازنية التي يتم إكتشافها عند التقييم في نهاية كل سنة³.

¹ محمد بلقاسم وحسن بهلول، سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر (بناء قطاع اقتصادي عمومي رائد)، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر الجزء 1، 1999، ص 337.

² عامر هني، مرجع سابق، ص ص 217-218.

³ عرقوب نبيلة، مرجع سابق، ص 168.

5. المخطط الخماسي الثاني "1985-1989":

لقد خصص لهذا المخطط الخماسي الثاني مبلغ قدره: 550 مليار دج، يسمح بتحقيق الأهداف الأساسية لهذه الفترة وتوسيع وتدعيم قاعدة التنمية، وتوفير ظروف ملائمة من شأنها أن تحل محل المحروقات في مجال تمويل التنمية، وقد اهتم المخطط الخماسي الثاني اهتماما كبيرا بالمخطط السنوي، لأن تجربة المخطط الخماسي الأول قد أبرزت أهمية أسلوب المخططات السنوية ونجاحاتها في مراقبة سير البرامج الاستثمارية والأدوات التي اتجه المخطط الخماسي الثاني إلى تطويرها¹.

للإشارة أن المخططين الرباعيين تم إصدارهما بموجب أوامر بسبب شغور البرلمان، بينما المخططين الخماسيين تم إصدارهما في شكل قوانين.

ب. الطبيعة القانونية للمخطط:

يرى جانب من الفقه أن تحديد الطبيعة القانونية للمخطط أنه يحمل طبيعة قانونية مختلطة، فهو عمل تشريعي بالطبيعة لاعتبار أن المخطط يستند على ضرورة عملية، ومنه البرلمان هو الجهاز الوحيد المختص بالمصادقة على النفقة العمومية الأساسية لإنجاز المخططات التنموية، وبالتالي فإن البرلمان يصادق على وثيقة أساسية تتمثل في مخطط تنموي لفائد المواطنين، كما يعتبر المخطط في نفس الوقت عمل حكومي بالطبيعة لاعتبار أن الحكومة هي المختصة بإعداده بصفة منفردة وتحت مسؤولياتها تنفيذه، حيث تعمل باقي الأجهزة التقنية التابعة للحكومة "مكاتب الدراسات الأجهزة الإدارية المختلفة المركز الوطني للإحصائيات، الوزارات المعنية، وكذا المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي..."، على تقديم اقتراحات حول البرنامج فقط².

وبالنسبة لمرتبة المخطط في تدرج هرم القوانين يرى جانب من الفقه أن المخطط هو تشريع عادي، لاعتبار أنه نفس الجهاز المختص بسن المخطط هو مختص كذلك بسن سائر التشريعات العادية الأخرى، وهذا الجهاز مشخص في السلطة التشريعية، ولكنه تشريع عادي يسمو على أقرانه، أو بتعبير

¹ عرقوب نبيلة، المرجع نفسه، ص 168.

² أحسن راجحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة الجزائر، 2005-2006، ص 214-

آخر أسمى التشريعات العادية لأنه يخضع في إعداده وتحضيره والمصادقة عليه لإجراءات طويلة ومعقدة، مقارنة بتلك المتعلقة بسائر التشريعات العادية الأخرى، والدليل على ذلك مشاركة البلديات والولايات والوزارات المعنية وكذا الأجهزة الإدارية المختلفة، وكذا فتح فضاءات لاستشارة القاعدة الشعبية حول مشروع المخطط، كل ذلك من أجل تحقيق أكبر قدر من الإجماع حول المخطط، وكذلك أهمية المواضيع التي يعالجها وضخامة المجالات الموجه إليها، فهو موجه لمعالجة ثلاثة أقطاب رئيسية تتمثلها في المجال الاقتصادي، الاجتماعي وكذا الثقافي¹.

في هذا الصدد، تم النص من خلال دستور 1976 في المادة 15/151 منه، على أنه: " يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور، تدخل كذلك في مجال القانون..... إقرار المخطط الوطني... "2.

وجاء في دستور 1989 في المادة 12/115 من دستور 1989 على مايلي: " يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها أياه الدستور، ويدخل كذلك في مجال القانون ما يأتي المصادقة على المخطط الوطني... "3.

كما أنه تم أيضا النص عليه نص دستور 1996 من خلال المادة 122 منه، على أن: " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية على المخطط الوطني "4.

يستشف من من خلال ما سبق، أن المشرع إستعمل عبارة " المخطط الوطني " ضمن دساتير 1976، 1989 و 1996 دلالة على اعتماد هذا المنهج تكريسا للفكر الاشتراكي التدخلية للدولة، لكن دون وضع تعريف صريح للمخطط، وبالتالي يشوب النظام القانوني للمخطط المعمول به في تلك

¹ رداد نور الدين، مرجع سابق، ص 130.

² المادة 15/151 من دستور 1976.

³ المادة 12/115 من دستور 1989.

⁴ المادة 122 من دستور 1996، مرسوم رئاسي رقم 96 - 438 مؤرخ في 26 رجب عام 1417 الموافق 7 ديسمبر سنة 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 76، الصادرة بتاريخ 1996/12/08.

الفترة بعض الغموض، من حيث تحديد طبيعته القانونية للمخطط وكذا وضعه ضمن هرم تدرج القوانين.

ج. التخلي عن سياسة المخططات.

يعود سبب تخلي الدولة عن سياسة المخططات إلى ضعف الإمكانيات المالية للدولة "النفقات الأساسية لإنجاز المخطط"، وهذا نتيجة الصدمة البترولية لسنة 1986 المسببة للأضرار الكبير لأسعار البترول، وتزامن ذلك مع انخفاض قيمة الدولار الأمريكي (عملية تسديد الصادرات الجزائرية من المحروقات) وأسعار الغاز وهو ما أدى في الأخير إلى تدهور الإيرادات¹، حيث أثر هذا على مساهمة الجباية البترولية في إيرادات الميزانية العامة للدولة، أين تم تسجيل عجز مالي يقدر بـ 14 مليار دج في قانون المالية لسنة 1986، وعجز مالي آخر في الميزانية العامة لسنة 1987 يقدر بـ 12 مليار دج، الأمر الذي عجل بإتخاذ الدولة لقرارات التخلي عن سياسة المخططات².

نتيجة لأضرار أسعار المحروقات بسبب الأزمة البترولية لسنة 1986، وأثرها على الإمكانيات المالية للدولة الجزائرية "ضعف النفقات الأساسية لإنجاز المخطط"، التي لم تمكنها من تجسيد سياسات مخططات التنمية المتوسطة وطويلة المدى، حيث لجأت الجزائر إلى تغيير النهج الاقتصادي من خلال محاولة الحد من تدخل الدولة في الاقتصاد، وتم ترجمت هذه المحاولات من خلال الإصلاحات الاقتصادية التي ترمي إلى إنسحاب الدولة كمتعامل اقتصادي مباشر، لغرض الانتقال من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق، هذا التوجه أقره صراحة دستور الجزائر لسنة 1989 وكرسه التعديل الدستوري لسنة 1996 لكن النموذج الجزائري في التحول إلى اقتصاد السوق ظل متذبذبا ومتقطعا وأحيانا متدرجا، لا اعتبار أن دور الدولة بقي أقل وضوحا، وذلك لعدم وجود إرادة حقيقية للنظام السياسي بتغيير فعلي للنظام الاقتصادي وتحقيق متطلبات اقتصاد السوق³.

¹ رداد نور الدين، مرجع سابق، ص 128.

² عبد الله بلوناس، الاقتصاد الجزائري (الانتقال من الخطة إلى السوق ومدى إنجاز أهداف السياسة الاقتصادية)، أطروحة دكتوراه جامعة الجزائر، 2005-2004، ص 103.

³ رداد نور الدين، مرجع سابق، ص 128.

لقد جاءت قرارات التخلي عن سياسة المخططات تدريجياً، وعبر المراحل التالية¹:

✓ بالرغم من أن القانون 88-02 المتعلق بالتخطيط²، كرس لاعتماد سياسة المخططات المتوسطة الأمد وفق نظرة جديدة للمنظومة الوطنية للتخطيط الاقتصادي، إلا أنها كان بداية التخلي عن سياسة المخططات متوسطة الأمد وإعطاء الأولوية للمخططات السنوية، بإقرار أن آخر المخططات، هو المخطط الخماسي الثاني 1985-1989.

✓ وقف العمل بالمخططات متوسطة الأمد كوسيلة لتوجيه الاقتصاد الوطني، وهذا من خلال إقامة جهاز خاص للتخطيط لفترة محددة كإجراء إستثنائي عندما تكون تعديلات على المحيط الاقتصادي أو هناك قيود خارجية، وهذا تطبيقاً لأحكام المادة الأولى من القانون رقم 89-25 المعدل للقانون 88-02 المتعلق بالتخطيط³.

✓ بدأ العمل بالمخططات السنوية أو ما يعرف بمسمى "المخطط الوطني"، بموجب القانون 89-27 المتضمن المخطط الوطني لسنة 1990⁴، حيث يتضمن هذا المخطط تدابير ميزانية ومالية، مما جعل منه يحدث نوعاً من التداخل في الأحكام مع قانون المالية السنوي، وتواصل العمل بالمخططات الوطنية سنة 1991 و1992.

✓ إخراج المخططات الخاصة بالمؤسسات العمومية الاقتصادية، من مجال التخطيط المنصوص عليه في القانون 88-02 المتعلق بالتخطيط، وهذا تطبيقاً للأمر 95-25 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، لا سيما المادة 28 منه⁵.

¹ عبد الكريم دهماني، مرجع سابق، ص ص 43-42.

² القانون رقم 88-02 المؤرخ في 22 جمادى الأولى 1408 الموافق 12 جانفي 1988، يتعلق بالتخطيط، ج ج د ش، ج ر العدد 02، الصادرة بتاريخ 13 جانفي 1988.

³ المادة الأولى من قانون رقم 89-25 مؤرخ في 3 جمادى الثانية عام 1410 الموافق 31 ديسمبر سنة 1989، ج ج د ش، ج ر العدد 01، الصادرة بتاريخ 3 يناير 1990، يعدّل القانون رقم 88-02 المؤرخ في 12 يناير سنة 1988 المتعلق بالتخطيط.

⁴ القانون رقم 89-27 المؤرخ في 3 جمادى الثانية عام 1410 الموافق 31 ديسمبر 1989، ج ج د ش، ج ر العدد 01، الصادرة بتاريخ 3 يناير 1990، يتضمن المخطط الوطني لسنة 1990.

⁵ المادة 28 من الأمر 95-25 المؤرخ في 30 ربيع الثاني عام 1416 الموافق 25 سبتمبر 1995، يتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ج ج د ش، ج ر العدد 55، الصادرة بتاريخ 1995/09/27.

✓ صدور المرسوم التشريعي 93-07 المتعلق بالأهداف العامة للفترة 1993-1997 ويتضمن المخطط الوطني لسنة 1993، ضمن مسعى يرمي إلى التحكم في التخطيط على المدى المتوسط وفق مقتضيات يجب توفيرها من أجل بناء اقتصاد سليم، شفاف وقادر على المنافسة وهذا لغرض ضمان الاستجابة لاحتياجات المواطنين¹.

إن التخلي عن سياسة المخططات التنموية جاء نتيجة حتمية للتحويل الإيديولوجي للدولة وإن كان خيارا سياسيا وبشكل مفاجئ، لكن الجدير بالملاحظة أن المشرع توقف على العمل بالمخططات الوطنية دون أن يحدد إطارا قانونيا واضحا للمخطط.

ثانيا: الانتقال إلى سياسة البرامج التنموية².

منذ مطلع الثمانينيات، بدأت موجة الانفتاح والتحول نحو اقتصاد السوق الليبرالي بالصعود، وتسارعت بعد سقوط الاتحاد السوفيتي والمعسكر الاشتراكي، حيث يقوم هذا التحول على إنفتاح الأسواق وحرية انتقال السلع والخدمات ورأس المال ومنح القطاع الخاص وكذا المبادرة الفردية الدور القيادي في الاستثمار وعملية التنمية من جهة، مقابل تراجع دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي وتقليص أو حتى إلغاء تدخلها في مسألة توزيع الناتج وترك مساحة واسعة لآلية العرض والطلب، وتحديد نطاق دورها ضمن النطاق الليبرالي التقليدي أي وضع الإطار التشريعي والتنظيمي وضمان عمل آليات السوق بحرية وضمان المنافسة ولعب دور الحكم من جهة أخرى³.

بالرغم من تكريس مجموعة من الصلاحيات الاقتصادية، إلا أن الاقتصاد الوطني عرف تأخرا نتيجة بعض الظروف الصعبة سواء كانت اقتصادية، اجتماعية وحتى أمنية لهذا انتهجت الجزائر سياسة

¹ رداد نور الدين، مرجع سابق، ص 131.

² يعتبر البرنامج مجموعة من الأهداف المرصودة لفترة محددة، حيث يتطلب إنجازها توفير الإمكانيات التمويلية "السيولة" لضمان المرونة والسرعة في إنجازها "المشاريع"، كما يتم تقييمه من خلال مقارنة التكاليف والعائدات، بالاعتماد على مؤشرات قياس النجاح، الفعالية ومؤشرات النوعية وكذا مؤشرات النتائج النهائية. انظر حبيبة نابلي الآليات القانونية لتنفيذ السياسات الاقتصادية للدولة (النفقات العمومية)، أطروحة دكتوراه جامعة الجزائر 1، 2015-2016، ص 69.

³ عبد الكريم دحماني، مرجع سابق، ص 36.

تنموية جديدة هدفت من خلالها بالنهوض بالاقتصاد الوطني من جديد واستمرار عملية التنمية في كافة القطاعات¹.

واصلت الجزائر مجهوداتها للخروج من دوامة التخلف الاقتصادي وتحقيق تنمية اقتصادية حقيقية، وفي ظل تحسن الوضعية المالية نتيجة الارتفاع المتواصل لأسعار البترول منذ بداية الألفية الثالثة انتهجت الجزائر سياسات توسعية في النفقة العمومية، وعملت على تسطير مجموعة من الأهداف كانت ترمي إلى تشجيع التنمية في الجزائر عبر تفعيل آليات اقتصاد السوق².

شرعت الحكومة الجزائرية في تنفيذ سياسة تنمية جديدة عبر آلية البرامج التنموية³، حيث إختارت السلطات العمومية مرة أخرى سياسة النفقة العمومية كوسيلة لإعادة بعث التنمية وإنعاش النشاط الاقتصادي، إختلفت تماما عن ما كان يطبق سابقا "سياسة المخططات"، تجسدت هذه السياسة في مجموعة من البرامج التنموية الحماسية ممولة من الميزانية العامة للدولة، فخصصت لها أغلفة مالية ضخمة "النفقات الأساسية المخصصة" عبر تمويل وتنفيذ حسابات التخصيص الخاص باعتبارها الأداة المثلى لها⁴.

شكلت قوانين المالية السنوية والتكميلية الإطار القانوني لتحقيق هذه البرامج التنموية باعتباره وسيلة تنفيذ السياسة الحكومية في المجال الاقتصادي والاجتماعي، حيث تمثلت في ما يلي:

أ. برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي للفترة "2001-2004":

تم تخصيص لهذا البرنامج غلاف مالي أولي بمبلغ 525 مليار دينار أي ما يعادل 7 مليار دولار، وقبل هذا الغلاف مبلغ يقدر ب: 1216 مليار دينار، ما يعادل 16 مليار دولار نتيجة إضافة مشاريع

¹ عرقوب نبيلة، مرجع سابق، ص 184.

² زرواط فاطمة الزهراء ومناد محمد، تطور النفقات العامة في الجزائر وأثرها على النمو الاقتصادي محمد للفترة : 1999-2014، مجلة المالية والأسواق، ص 2.

³ الجدير بالإشارة أن هاته البرامج التنموية ليس لها أساس دستوري، في حين أن الدور الرقابي للبرلمان يقتصر فقط على إقرارا حسابات التخصيص الخاص دون متابعة تنفيذها.

⁴ رداد نور الدين، مرجع سابق، ص 132.

جديدة، كما أنه تم إجراء تقييم لأغلب المشاريع المرجحة سابقاً¹، أين وجه هذا البرنامج أساساً للمشاريع والعمليات الخاصة بدعم المؤسسات والنشاطات الإنتاجية الفلاحية، وتقوية الخدمات العمومية في مجالات كبرى متعددة كالري، النقل الهياكل القاعدية تحسين الإطار المعيشي للسكان، ودعم التنمية المحلية، وتنمية الموارد البشرية، حيث تزامنت هذه العمليات مع سلسلة من الإجراءات الخاصة بالإصلاحات ودعم المؤسسات الإنتاجية الوطنية².

ب. البرنامج التكميلي لدعم النمو "2005-2009":

تم تخصيص لهذا البرنامج غلاف مالي أولي يقدر بـ: 4202.7 مليار دج أي ما يعادل 55 مليار دولار، ليصبح المبلغ الإجمالي النهائي 9680 مليار دج، أي ما يعادل 155 مليار دولار، حيث يعتبر هذا البرنامج تكميلي لدعم النمو الاقتصادي في الجزائر، وقد خصص للجنوب والهضاب العليا والمبالغ المتبقية من برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي والتحويلات الخاصة بالخرينة العمومية، وعمليات التقييم للمشاريع الجارية والبرنامج التكميلي الموجه لامتصاص السكن الهش ومختلف التمويلات الإضافية الأخرى³.

حيث يهدف هذا البرنامج إلى فك العزلة عن الجنوب، كما إهتم هذا البرنامج بالبطالة، التشغيل، الصحة، التعليم، والأشغال العمومية⁴، وكذا تحسين الظروف المعيشية للسكان وتحسين الخدمة العمومية وتحديثها مواصلة تطوير الهياكل التحتية الأساسية التي تم تجسيدها في برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي، إعادة التوازن الإقليمي بتطوير شبكة الطرق والسكك الحديدية وتحديثها دعم التنمية الاقتصادية⁵.

¹ قويدر معيزي، دور البرامج التنموية في مكافحة البطالة في الجزائر خلال الفترة 2001-2014 مجلة الأبحاث الاقتصادية، جامعة البليدة، العدد 18، 2018، ص 274.

² نبيل بوفليح، دراسة تقييم لسياسة الإنعاش الاقتصادي المطبقة في الجزائر في الفترة 2000-2010، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 9، 2013، ص 46.

³ رداد نور الدين، مرجع سابق، ص 133.

⁴ عرقوب نبيلة، مرجع سابق، ص 179.

⁵ قويدر معيزي مرجع سابق، ص 274.

ج. برنامج التنمية الخماسي "2010-2014":

أطلق على هذا البرنامج عنوان "برنامج الاستثمارات العمومية"، ويندرج هذا البرنامج ضمن سياسة الدولة لإعادة الإعمار الوطني، والتي كان قد تم إنطلاقها قبل عشر سنوات من خلال برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي سنة 2000، على حسب الإمكانيات المتوفرة آنذاك¹.

حيث يهدف هذا البرنامج إلى تحسين التنمية البشرية ومواصلة تطوير الهياكل القاعدية الأساسية وتحسين الخدمة العمومية، تنوع النسيج الصناعي بهدف دعم تنمية الاقتصاد الوطني العمل أكثر للتخفيف من مشكلة البطالة وتطوير اقتصاد المعرفة، وخصصت الدولة لهذا البرنامج غلافًا ماليًا هاما قدرت قيمته الإجمالية بـ: 21214 مليار دينار أي حوالي 286 مليار دولار ويشمل²:

✓ إستكمال كل المشاريع الكبرى الجاري إنجازها خاصة في قطاع السكة الحديدية والطرق والمياه بقيمة 9680 مليار دينار أي 130 مليار دولار، وهو المبلغ المرحل من الاعتمادات المخصصة للبرنامج التكميلي لدعم النمو "2005-2009".

✓ إطلاق مشاريع جديدة بقيمة 11534 مليار دينار أي ما يعادل 156 مليار دولار لذات المشاريع.

د. البرنامج الخماسي لتوطيد النمو الاقتصادي للفترة "2015-2019":

يعتبر هذا البرنامج تكميل للبرامج السابقة، حيث بدأ الشروع في تنفيذه سنة 2015، أين تم فتح حساب "143-302" عنوانه صندوق تسيير عمليات الاستثمارات العمومية (المسجل بعنوان برنامج توطيد النمو) "2015-2019"، وتتمثل أهدافه في مايلي³:

¹ العالمة مناد، مدى مساهمة البرامج التنموية التي تبنتها الجزائر في تحقيق التنمية المستدامة بالإسقاط على الفترة الممتدة من 2001 إلى غاية 2019، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة الشلف، المجلد 16 العدد 22، 2020، ص 211.

² رداد نور الدين، مرجع سابق، ص 133-134.

³ العالمة مناد، مرجع سابق، ص 211.

✓ الحفاظ على المكاسب الاجتماعية من خلال منح الأولوية لتحسين الظروف المعيشية للسكان في قطاع السكن التربية التكوين والصحة العمومية وربط البيوت بشبكات الكهرباء والمياه والغاز... إلخ وترشيد التحويلات الاجتماعية ودعم الطبقات المحرومة العاملة.

✓ بلوغ نمو قوي للنتائج المحلي الخام، بمستوى نمو سنوي يقدر بـ: 7% مع حلول سنة 2019.

✓ إيلاء الاهتمام بالتنوع الاقتصادي وتحقيق نمو الصادرات خارج قطاع المحروقات، وكذا الاهتمام بالتنمية الفلاحية والريفية بسبب مساهمتها في تحقيق الأمن الغذائي وتنويعه.

✓ إستحداث مناصب الشغل ومواصلة مكافحة البطالة وتشجيع الاستثمار المنتج المحدث للثروة ومناصب العمل المؤهلة.

✓ إيلاء عناية خاصة بالتكوين ونوعية الموارد البشرية من خلال تشجيع وترقية تكوين الأطر واليد العاملة.

لكن مع إستمرار إنخفاض أسعار البترول مع حلول سنة 2015، أصبحت السلطات الجزائرية أمام ضرورة تبني مجموعة من الإجراءات الهدف منها ترشيد النفقة العمومية من أجل تدارك الوضع الاقتصادي، منها تخفيض معدل تمويل برامج الاستثمارات العمومية بالإضافة إلى تجميد جميع المشاريع التي لم يكن قد تم الإنطلاق في تنفيذها والحفاظ فقط على الالتزام بالعمليات الضرورية، والتي تكتسي طابع الأولوية القصوى، وهذا سيؤدي بالضرورة إلى التأثير السلبي على الأهداف التي كان يطمح لها البرامج وعلى وجه الخصوص المتعلقة بالنمو والتشغيل¹.

هـ. النموذج الجديد للنمو الاقتصادي "رؤية الجزائر 2030":

على إثر الأزمة الاقتصادية لسنة 2014 وفي إطار سياسة التنويع الاقتصادي الوطني وإصلاحه الرامي إلى تحسين مناخ الأعمال والاستثمار وتطوير النظام الجبائي ونشاط البنوك العمومية وكذا تعزيز مكانة السوق المالية، انتهجت الحكومة سياسة اقتصادية تنموية سنة 2016 من خلال تقديم ورقة طريق لنموذج اقتصادي جديد تضمنت جملة إصلاحات "هيكلية" مرحلية عميقة تمتد إلى غاية 2030

¹ رداد نور الدين، مرجع سابق، ص 134.

وسميت "رؤية الجزائر 2030"، وهذا من أجل الخروج من وضع التبعة المطلقة للمحروقات إلى رحاب اقتصاد تنافسي متنوع¹، حيث تمت المصادقة عليه في جويلية 2016، وذلك في ظل الانخفاض المستمر لأسعار النفط الممول الرئيسي لبرامج التنمية "النفقات الأساسية لإنجاز البرنامج"²، وقد تم وضعه ضمن ثلاث مراحل أساسية³:

1. مرحلة الإقلاع "2016-2019":

تعتبر فترة بداية تطبيق النموذج الجديد للنمو الاقتصادي حيث يتم العمل على رفع جميع المؤشرات القطاعية إلى المستويات المستهدفة، إضافة إلى إعادة التوازن الهيكلي وتصحيح الاختلالات في عجز الميزانية العامة للدولة، من خلال تنويع الموارد المالية وتحقيق الفوائض مع آفاق سنة 2020، وتحقيق نمو متوازن في مختلف القطاعات للوصول إلى استقرار اقتصادي كلي.

2. مرحلة التحول "2020-2025":

وتتميز هذه المرحلة بكونها مرحلة الانطلاق في التنويع الاقتصادي والانتقال الطاقوي، وهي أيضا مرحلة استدراك وتكيف مع المعطيات الجديدة المجسدة أساسا مع بداية مساهمات القطاعات الأخرى في القيمة المضافة وزيادة معدل نمو الناتج الداخلي الخام بنسبة 6.5% سنويًا، الأمر الذي سيقص من الفجوة بين الواردات والصادرات خارج قطاع المحروقات خاصة في مجال الزراعة والسياحة وكذا التخفيض من حجم الاستهلاك الداخلي للمحروقات.

¹ عطية خمخام ومحمد على الجودي، خطة الإنعاش الاقتصادي والاجتماعي في ظل النموذج الاقتصادي رؤية الجزائر 2030 وتداعيات جائحة فيروس كوفيد-19، مجلة الريادة لاقتصاديات الأعمال، المجلد 07، العدد 02، ص 351.

² رشام كهينة وآسيا قاسيمي، الأهداف التنموية لمخططات سياسة الإنعاش الاقتصادي في الجزائر وآفاقها في ظل النموذج الجديد للنمو، مجلة دراسات مالية محاسبية وجبائية، المجلد 03، العدد 01، 2023، ص 24.

³ روشو عبد القادر، الاقتصاد الجزائري في مواجهة تداعيات جائحة كورونا "كوفيد 19" دراسة تحليلية تقييمية في إطار النموذج الاقتصادي الجديد 2016-2030، مجلة الاقتصاد الجديد، المجلد 12، العدد 3، 2021، ص 159.

3. مرحلة الاستقرار "2026-2030":

هذه المرحلة هي التي يصبح بإمكان الاقتصاد الوطني استغلال القدرات التي تراكمت ومختلف المتغيرات الاقتصادية وتوظيفها لصالح الاستقرار الاقتصادي الكلي، وبهذه المرحلة يكون الاقتصاد الوطني قد تمكن من الخروج من التبعية الريعية والانتقال إلى مستوى الدول الناشئة.

إن تحقيق هذه المراحل حسب النموذج الجديد للنمو الاقتصادي، كان سيسمح للجزائر من التحول إلى دولة ناشئة في حدود سنة 2023، لكن عرفت الجزائر مطلع سنة 2020 حالة ركود اقتصادي كبير، بسبب انهيار أسعار النفط وتراجعها إلى حدود 20 دولار أمريكي للبرميل، بالإضافة إلى الشلل الذي أصاب النشاط الاقتصادي بسبب إنتشار جائحة كورونا "كوفيد 19".

و. خطط الإنعاش الاقتصادي والاجتماعي:

إعتمدت الجزائر هذه الخطة بهدف إخراج البلاد من التبعية للمحروقات، وتنويع الاقتصاد وتطويره وعصرنته وتكيفه مع المتغيرات الراهنة، مع الحفاظ على الطابع الاجتماعي للدولة والقدرة الشرائية للمواطنين، ومن أهم ما تضمنه هذا المخطط إعادة الاعتبار لقطاع المناجم، العمل على مراجعة الإطار القانوني وتكيفه مع المتطلبات الراهنة، ترشيد النفقة العمومية، رقمنة كل القطاعات وتحرير المبادرات بمكافحة البيروقراطية، بالإضافة إلى عدم التمييز بين القطاعين العام والخاص ومحاربة المال الفاسد وكذا التهرب الضريبي وتضخيم الفواتير¹.

لقد جاء هذا المخطط، في ظل النموذج الجديد للنمو الاقتصادي والذي سمي بالبرنامج الإستراتيجي "رؤية الجزائر 2030"، ولغرض الخروج من أزمة الركود الاقتصادي، إقترحت السلطة الجديدة آنذاك في البلاد كسبيل للإنعاش الاقتصادي والاجتماعي، بالرغم من أنه لازال في مرحلة التطوير ومحاوره مرتبطة في الأساس بدرجة الأولوية التكلفة والمكاسب المحققة من كل قطاع، حيث يتضح أن

¹ عطية خمخام ومحمد على الجودي، مرجع سابق، ص 365.

محاور مخطط الإنعاش الاقتصادي والاجتماعي في إطار رؤية الجزائر 2030 يحمل آفاق اقتصادية واجتماعية يمكنها تحسين مؤشرات الاقتصاد الجزائري على المستوى المحلي¹.

لقد حدد للبرنامج جملة من الإصلاحات المبرمجة لرفع النمو الاقتصادي بشكل تدريجي ومستدام، لاسيما تقليص الواردات بـ 10 مليارات دولار ابتداء من 2020، وتحقيق ما لا يقل عن 5 مليارات دولار من الصادرات خارج قطاع المحروقات في 2021².

توجهت الدولة الجزائرية نحو الاهتمام بالمناطق الهشة المحرومة والمعزولة على مستوى التراب الوطني في إطار برنامج الظل، الذي أدرج ضمن مخطط برنامج الإنعاش الاقتصادي "2020-2024"، وتم تسطير 12841 مشروع تنموي يتوفر على تمويل مالي يقدر بـ: 188.42 مليار دينار، بالإضافة إلى 859 19 مشروع تنموي بمبلغ إجمالي يقدر بـ: 292 مليار دينار³.

حيث خصص لتمويل مخطط الإنعاش الاقتصادي "2020-2024"، خمس محالات محتملة كمصادر للتمويل وتمثل في⁴:

✓ تمويل الميزانية؛

✓ التمويل النقدي؛

✓ الأسواق المالية؛

✓ الشراكات العمومية والخاصة؛ استحداث "بنوك التنمية" تتمثل إحدى مهامها في جمع الأموال التي تسمح بإنجاز المشاريع المهيكلة.

✓ في إطار مناقشات مشروع قانون المالية لسنة 2021 أقرت الحكومة غلق (38) حساب تخصيص خاص، تم إنشاء هذا النمط من التسيير أساسا لتمويل العمليات ذات الطابع الخاص والدوري

¹ بن عدة أحمد ولكحل محمد، مخطط الإنعاش الاقتصادي والاجتماعي في ظل نموذج النمو الاقتصادي الجديد: رؤية الجزائر 2020-2030، مجلة الدراسات الاقتصادية المعاصرة المجلد 07، العدد 01، 2022، ص 407.

² خمخام عطية، تنمية الصادرات غير النفطية في ظل تنويع الاقتصاد الجزائري دراسة تحليلية وصفية للفترة (2009-2020)، أطروحة دكتوراه تخصص مالية وتجارة دولية، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2020-2021، ص 137.

³ بن عدة أحمد ولكحل محمد، مرجع سابق، ص 413.

⁴ عطية خمخام ومحمد علي الجودي، مرجع سابق، ص 138.

والمحدود زمنياً، ولكن مع مرور الوقت أصبحت هذه الآلية أداة تمويل دائمة مما جعل من الصعب التحكم في النفقة العمومية.

لقد جاء مخطط الإنعاش الاقتصادي والاجتماعي في شكل خطة تعتمد على الأولوية والمكاسب الآنية في إطار زمني قصير، حيث تجد الجزائر نفسها مجبرة على إحداث اقتصاد متنوع في ظل تراجع الثروة البترولية على المدى الطويل والتوجه نحو استراتيجية الطاقة النظيفة والمتجددة التي ستساعد في تلبية الطلب الداخلي وكذا الخارجي عبر قناة الاستثمار، ومن ثم فإن اعتماد الجزائر لمخطط الإنعاش الاقتصادي والاجتماعي يعني الابتعاد عن الاقتصاد الريعي، وبالتالي ضرورة تدخل الدولة عبر آليات المالية لتعافي الوضع الاقتصادي¹.

إن إقرار خطة الإنعاش الاقتصادي والاجتماعي، بالموازاة مع ذلك يكتنف الغموض حول مصير تنفيذ أو إلغاء برنامج النموذج الجديد للنمو الاقتصادي "2016-2030"، ليس بالضرورة إلغاء أو إهمال البرنامج الجديد للنمو الاقتصادي، بل جعله قاعدة إنطلاق لها، من خلال تصحيح التوازنات والانحرافات عن الهدف المسطر مع المفاضلة بين القطاعات والنشاطات من حيث العائد والتكلفة وسرعة النتائج التي يمكن الحصول عليها.

ومع ذلك، تبقى أمام الحتمية المؤكدة لنضوب الثروة البترولية والتي تشير التقديرات زوالها في سنة 2050، وبالتالي على الجزائر التوجه نحو الاستثمار في الطاقات المتجددة التي تزخر بها لتوفير التمويل المالي للبرامج "النفقات الأساسية لإنجاز البرامج".

¹ بن عدة أحمد ولكحل محمد، مرجع سابق، ص 417.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للقانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية.

إن الأمر الفرنسي الصادر بتاريخ 02 جانفي 1959 مخلف استعماري ووثيقة تكرس لليبرالية، ومع المبادرة التي تضمنت ضرورة مراجعة النهج الاقتصادي القديم الموجه والمركز جاء نتاجا لرغبة السلطة السياسية في الاعتماد على أسس ومبادئ جديدة تدعم الاقتصاد الوطني¹، مستندة في ذلك على خطة غير مكرزة تسعى إلى وضع نظام شامل للتخطيط، ينشط بواسطة هيئات غير مركزية ويشارك فيه الجميع، وما هذه السياسة الاقتصادية الجديدة إلا تطبيقا مباشرا للإيديولوجية الاشتراكية المكرسة في وثيقة الميثاق الوطني لسنة 1976².

بدأت تظهر ملامح التوجه المالي الجديد منذ استدعاء اللجنة المركزية لحزب جبهة التحرير الوطني في جانفي 1979 لعقد مؤتمره الرابع في جوان 1980 وذلك بغية إدخال إصلاحات اقتصادية هامة للدولة³، وكون أن الطابع الإيديولوجي السياسي والاقتصادي في الجزائر يهدف في تنفيذه للميزانية العامة إلى اعتماد أسلوب المخططات العامة، ولوضع حدا للممارسات التشريعية والتنظيمية المتفرقة التي عرفها إطار قوانين المالية الجزائرية منذ الاستقلال وإلى غاية سنة 1984، تم سن القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، الذي يعد اللبنة القانونية الأولى التي نظمت مالية الدولة في الجزائر، إذ اشتمل على مختلف الأحكام والمبادئ ذات الصلة بالمالية العمومية⁴.

الفرع الأول: المرجعية القانونية للقانون الإطار 84-17.

ساهمت مطالبات نواب المجلس الشعبي الوطني منذ السنوات الأولى للاستقلال بوضع قانون يؤطر قوانين المالية يشبه الأمر الفرنسي 59-02 في التحضير لنص خاص بقوانين المالية نتيجة ممارسة تشريعية طويلة حيث أدت المداخلات العديدة والمتكررة من طرف النواب إلى ضرورة وضع قانون ينظم قوانين

¹ AMANI Ismail, LARIDJI Amine: Conduite et Efficacité de la politique Budgétaire en Algérie 1967-2014, Revue Algérienne de finances publiques, No 08, Décembre 2018, P 65-68.

² الأمر رقم 57-76 المؤرخ في 07 رجب عام 1396 الموافق 05 يوليو 1976، يتضمن نشر الميثاق الوطني، ج ج د ش، ج ر العدد 61، الصادر بتاريخ 30 جويلية 1976.

³ نبيل أمالو، مرجع سابق، ص 67.

⁴ دنيدي يحي، المالية العمومية، دار الخلدونية، الجزائر، الطبعة الثانية، 2014، ص 46.

المالية في الجزائر واستجابة لذلك تقدمت الحكومة الجزائرية بمشروع القانون وصادقت السلطة التشريعية في 07 جويلية 1984 على القانون المتعلق بقوانين المالية¹.

لقد كان لنشاط المجلس الشعبي الوطني تأثير على صدور هذا النص القانوني حيث ينص تقرير لجنة التخطيط والمالية حول مشروع القانون المتعلق بقوانين المالية على ذلك بتصريحه: تسجيل مشروع القانون المتعلق بقوانين المالية في جدول عمل الدورة الحالية يمثل مبادرة من المناسب تميمها لأنها تغطي فراغ قانوني في ميدان جد حساس للمالية العمومية، كما أنها تلبية الطلب المعبر عنه من مجلسنا².

أولاً: الأساس الدستوري.

إن القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، الصادر بتاريخ 7 جويلية 1984، يعد من بين القوانين التي تساهم في البناء القانوني للدولة فهو بمثابة امتداد لأحكام دستور 1976³، وفي هذا الصدد نتناول منظور الدساتير: 1976 و 1989 وكذا دستور 1996.

أ. دستور 1976:

إن صدور دستور 22 نوفمبر 1976، لم ينص صراحة على القانون القاعدي "العضوي" المنظم لقوانين المالية بل اكتفى بالإشارة فقط إلى موضوع المالية العمومية من خلال المادتين 149 و 151، إذ حوّل بموجب الأخيرة منهما للمجلس الشعبي الوطني صلاحية التصويت على الميزانية العامة للدولة وإحداث الضرائب والجبایات والرسوم والحقوق جميع أنواعها، بينما نجد في الدستور الفرنسي المؤرخ في 04 أكتوبر 1958 لا سيما المادتين 34 و 47 منه⁴، نص على تنظيم قوانين المالية بقانون عضوي

¹ مراد بقالم، ممارسة التحضير التشريعي لمشروع قانون المالية في النظام الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، 2021، ص 51.

² كريمة حدوش، مصادر قوانين الميزانية و المالية في الجزائر، رسالة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص: الدولة و المؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، ص ص 63-64.

³ دستور 1976، الأمر 76-97 مؤرخ في 30 ذى القعدة عام 1396 الموافق 22 نوفمبر سنة 1976 يتضمن اصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر، العدد 94، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976.

⁴ نبيل امالو، مرجع سابق، ص ص 69-70.

وبالفعل كان ذلك بصدور الأمر الفرنسي 59-02 المؤرخ في 02 جانفي 1959 وبالتالي يعتبر هذا الأخير له أساس ومرجعية دستورية¹.

يشكل القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، حالة نوعية في القانون الجزائري لأنه أدى إلى الانحراف في تفسير المادة 151 من الدستور، تحولا من مسألة موضوعية إلى مسألة تشريعية، وذلك استنادا إلى مادة متعلقة بتعداد مجالات التشريع بقانون²، فبالرغم من عدم نص دستور 1976 على القانون القاعدي "العضوي"، فإن الملاحظ للتأشيرة التي صدر بها القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، سيدرك لا محال أنه صدر تطبيقا واستنادا إلى نص المادة 151 السالفة الذكر وعليه فإن دستور سنة 1976 يعتبر أساسا ومصدرا قانونيا للقانون 84-17، المتعلق بقوانين المالية³.

ب. دستور 1989:

فبالرغم من سريان ونفاذ قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، الذي تأثر كثيرا بما جاء في دستور 1989 في ظل انفتاح الدولة الجزائرية على النظام الاقتصادي الحر وانسحاب الدولة بصفة تدريجية من الحياة الاقتصادية، ولعل هذا ما يبرر خضوعه في عدة مناسبات إلى الإتمام والتعديل، إلا أن دستور 1989 لم يشر إلى فكرة القانون المرجعي الذي ينظم قوانين المالية، حيث أنه أعاد فحوى المادتين 149، 151 من دستور 1976 بموجب المادتين 114 و115 من دستور 1989⁴.

غير أن مضمون القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، عرف بعض التعديلات، التي كانت نتيجة تأثره بما جاء في دستور 1989، ولعل أهم تعديلات القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، ذلك الذي أجري بعد صدور دستور سنة 1989، بالقانون رقم 89-24⁵، الذي عدل المواد 67، 68 منه.

¹ مراد بقالم، مرجع سابق، ص 52.

² كريمة حدوش، مرجع سابق، ص 60.

³ مراد بقالم، مرجع سابق، ص 53.

⁴ نبيل امالو، مرجع سابق، ص 71.

⁵ القانون رقم 89-24 المؤرخ في 3 جمادى الثانية 1410 الموافق 31 ديسمبر 1989، ج ج د ش، ج ر العدد الأول، الصادرة بتاريخ 3 يناير 1990، يعدل ويتّم القانون الإطار 84-17 المؤرخ في 7 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

ج. دستور 1996:

إن صدور التعديل الدستوري لسنة 1996، لم يعارض الأحكام والقواعد التي جاء بها كل من دستور سنة 1976 ودستور سنة 1989، بحيث جاءت بالمادتين 121 و122 على التوالي امتدادا وتكملة للمواد 149 و151 من دستور 1976 وكذا المادتين 114 و115 من دستور 1989¹. كما أن دستور 1996 تميز باستحداث معايير قانونية جديدة، أطلق عليها تسمية القوانين العضوية² لم يكتف المؤسس الدستوري فقط بالتأكيد على وجوب إنشاء قانون قاعدي أو إطاري ينظم ويحكم قوانين المالية، بل اشترط أن يكون ذو طبيعة عضوية أي يرقى فوق القانون العادي من حيث الإجراءات المتبعة في إعداده، بالإضافة إلى الرقابة الدستورية القبلية الإلزامية³. باستحداث غرفة ثانية للبرلمان "مجلس الأمة" تجعل مجالات التشريع بقوانين العضوية من اختصاص السلطة التشريعية أي البرلمان بغرفتيه⁴، ولعل إدراج القانون المتعلق بقوانين المالية ضمن صنف القوانين العضوية بالإضافة إلى أهميته و حساسيته كان الغرض منه تجنب أيضا التعديلات المتكررة والتي تهدد الاستقرار القانوني وما يمكن أن يترتب عن ذلك⁵.

ثانيا: الأمر الفرنسي رقم 59-02.

يعد الأمر الفرنسي رقم 59-02، المصدر والأساس القانوني والتقني والجوهري لصدور القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، كما يعتبر أول تنظيم لمالية دولة الجزائر، حيث طبق في خلال فترة الاستعمار الفرنسي عن طريق القانون رقم 59-785 المؤرخ في 02 جويلية 1959 المتضمن الأحكام المالية للجزائر كمقاطعة فرنسية، حيث استمر العمل به بعد الاستقلال عن طريق القانون رقم

¹ مراد بقالم، مرجع سابق، ص 56.

² لم يتطرق المؤسس الدستوري لتعريف القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية بل اكتفى على التشريع به بموجب المادة 123 على أنه: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية ... القانون المتعلق بقوانين المالية"

³ نبيل امالو، مرجع سابق، ص 71.

⁴ مراد بقالم، مرجع سابق، ص 56.

⁵ جبار عبد الحميد، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية و رأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب والانتخابات مجلة إدارة المجلد 10 العدد 02 الجزائر 2000، ص 50.

62-157 الذي يقضي باستمرار العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما تعارض منها مع السيادة الوطنية، إلى غاية صدور القانون الجزائري 84-17 المتعلق بقوانين المالية¹.

يشارك الأمر الفرنسي الصادر في 02 جانفي 1959 والقانون الجزائري 84-17 المتعلق بقوانين المالية، في عدة نقاط "أوجه تشابه" ويختلف في القليل منها، وعلى سبيل المثال الفرق في نص المادة الأولى من كلا القانونين في تعريف قانون المالية في الجزائر طبقا للمادة الأولى من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، ونص المادة فإن قانون المالية مرتبط ارتباطا وطيدا بالتوازنات للسياسة التخطيطية "المخطط"، بينما اكتفى المشرع الفرنسي في المادة الأولى من الأمر 59-02 في تعريفه لقانون المالية بالإشارة إلى التوازن الاقتصادي والمالي فقط².

ثالثا: قوانين المالية السنوية الصادرة قبل سنة 1984.

لقد سعى النواب لتنظيم الميدان المالي والميزانياتي، بواسطة قانون إطار ينظم قوانين المالية على محتوى قوانين المالية للسنة، لعل السبب في ذلك انعدام المنظومة القانونية في المجال المالي، حيث تضمنت بعض قوانين المالية للسنة آنذاك النظرة التوقعية لصدور قانون إطار ينظم عملية عرض وتقديم قوانين المالية، وهذا ريثما يتم إقرار تنظيم لبعض العمليات المالية³، وابتداء من سنة 1966، حيث أصدر المشرع الجزائري الأمر 65-320 المتضمن قانون المالية لسنة 1966⁴، أين عبر من خلاله عن النظرة المستقبلية في وجود إطار قانوني للقوانين المالية وتجسد في المادة 06 مكرر 06 التي تنص على أنه:

"إن عمليات الحسابات الخصوصية للخزينة يجري تقريرها والإذن بها وتنفيذها ضمن نفس الكيفيات المطبقة على عمليات الميزانية العامة وذلك لحين صدور القانون التنظيمي الذي

¹ نبيل امالو، المرجع السابق، ص 71.

² مراد بقالم، مرجع سابق، ص 57.

³ Mohamed Taher Bouara, Les finances publiques, les Pages bleues, Alger 2007, p 168.

⁴ الأمر رقم 65-320 المؤرخ في 08 رمضان 1385 الموافق 31 ديسمبر 1965، يتضمن قانون المالية لسنة 1966، ج ج د ش، ج ر، العدد 108، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 1965.

يحدد طريقة تقديم القوانين المالية، شريطة التقيد بالقواعد الخصوصية المنصوص عليها في المواد 07 إلى 08 مكرر الواردة فيما بعد¹.

حيث تبنى المشرع نفس الوعود من خلال إصدار قانون خاص ينظم قوانين المالية في القانون 82-14 المتضمن قانون المالية لسنة 1983، إذ جاء في نص المادة 17 منه على أنه: "إلى غاية صدور نص تشريعي يحدد عرض قوانين المالية، عمليات الحسابات الخاصة للخزينة ستوقع، ترخص وتنفذ ضمن نفس الشروط المطبقة على عمليات الميزانية مع التقيد بالقواعد الخاصة المنصوص عليها في المواد 18 إلى 23..."².

يتضح من خلال النصين السالفين أن المشرع وضع مرجعية لتنظيم تقديم قوانين مالية بنص خاص، والذي استعمله المشرع الفرنسي بما يسمى القوانين العضوية التي تهدف إلى تحديد نظام قانوني خاص بالمالية العمومية للدولة³.

يعتبر قانون المالية لسنة 1983 آخر قانون مالية للسنة يؤسس لقانون متعلق بقوانين المالية ضمن أحكامه الدائمة، حيث ألغى بموجب المادة 24 منه أحكام المواد الدائمة من 6 مكرر 5 إلى 8 مكرر من الأمر 65-320 المتضمن قانون المالية لسنة 1966، كما أن نصه في المادة 17 منه على صدور نص تشريعي يحدد عرض قوانين المالية إضافة إلى تقنين مفاهيم مالية وميزانية أخرى، ومنه توسيع اختصاص السلطة التشريعية دون تعديل الدستور⁴.

وعليه إن المشرع يكشف عن علاقة بين الاهتمام بوضع قانون خاص ينظم قوانين المالية من جهة وانشغال النواب بتأسيس نظام قانوني يكفل عرض وتقديم قوانين المالية لها.

¹ المادة 06 مكرر 06 من الأمر رقم 65-320 المؤرخ في 8 رمضان 1385 الموافق 31 ديسمبر 1965، يتضمن قانون المالية لعام 1966، ج ج د ش، ج ر العدد 108، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 1965.

² المادة 17 من القانون رقم 82-14 المؤرخ في 14 ربيع الأول 1403 الموافق 30 ديسمبر 1982، يتضمن قانون المالية لسنة 1983، ج ج د ش، ج ر العدد 57، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 1982.

³ Mohamed Taher Bouara, op,cité, p 168.

⁴ أيت هو رضوان، إشكالية الرقابة على دستورية قوانين المالية في الجزائر، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 05، 2018، ص ص 264-265.

الفرع الثاني: القيمة القانونية للقانون 84-17.

إن أول محاولة لإيجاد قانون متعلق بقوانين المالية جاءت في قانون المالية لسنة 1966، وهذا من خلال التنصيص على مجموعة من الأحكام الدائمة التي تحدد مفاهيم مالية وميزانية، على وجه الخصوص المادة 6 مكرر 6 التي نصت على وجود قانون لاحق يحدد عرض قوانين المالية¹، أين عرفت استمرارية قانونية تمهد لصدور القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية.

بعد الانتهاء من المناقشة والتصويت على مشروع قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، المتعلق بقوانين المالية بتاريخ 07 جويلية 1984، طرح سؤال آنذاك على السيد رابح بيطاط، بصفته رئيس المجلس الشعبي الوطني حول الطبيعة القانونية للقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، فأجاب قائلا إن هذا النص بمثابة القانون الإطار "loi cadre" المنظم لقوانين المالية².

ولمعرفة القيمة القانونية للقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، تتم بالاستناد إلى المعيار العضوي، الشكلي والمعيار المادي، فبالاستناد على هذا الأخير "المعيار المادي" يعبر القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، عن محتوى دستوري منظم بقانون عضوي في القانون المقارن الفرنسي³، بينما بالاستناد إلى المعيار العضوي لا بد من التدقيق في نصوص الدستور المتعلقة بذلك، فمنها شكلت غموض وخلاف بين رجال القانون في الجزائر، ومنها بدا ظاهريا أنها حددت القيمة القانونية للقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، إلا أنه في الحقيقة زادت الأمر تعقيدا وخلفت آثار.

¹ نبيل امالو، مرجع سابق، ص 73.

² يعتبر القانون الإطار، الوثيقة الصادرة عن البرلمان في حدود الاختصاصات التشريعية المخولة له طبقا للدستور، فبالرغم من عمومية القانون الإطار الذي له مجالات واسعة جدا ومتباينة من حيث المصدر، إلا أنها تلتقي في نهاية المطاف في هدف واحد. انظر حبوش وهيبية، خصوصية سلطة الميزانية في ظل قانون المالية الجزائري، أطروحة دكتوراه تخصص قانون، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2018، ص ص 59-60.

³ كريمة حدوش، مصادر قوانين الميزانية والمالية في الجزائر، رسالة ماجستير تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1، 2016-2017، ص

أولاً: مسألة إكتساب صفة العضوية للقانون الإطار 84-17.

صدر القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، في ظل دستور 1976، لا سيما المواد 111، 151 و154 منه¹، فبالرغم من تأثيره بالدستور الفرنسي 1958، في مجال حصر الاختصاص التشريعي، إلا أنه لم يتأثر به في مجال القيمة الدستورية للقوانين العضوية ولم يكن هناك مجلس دستوري يسهر على احترام أحكام الدستور²، بينما جاء دستور 1996، في مادته 123³، والتي نصت على أنه: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية... القانون المتعلق بقوانين المالية..."⁴.

يستشف من خلال هاته المادة أن المشرع تبنى المعيار العضوي وأدرج القانون المتعلق بقوانين المالية ضمن هذا الصنف القانوني الجديد، وبالتالي صدور دستور 1996، منح للبرلمان صلاحية التشريع بقوانين عضوية في المجال المالي، التي هي في الحقيقة أسمى من القوانين العادية.

كما أخضع المشرع تشريع القوانين العضوية إلى إجراءات متميزة عن إجراءات من التشريع العادي، بالإضافة إلى المطابقة الدستورية من طرف المجلس الدستوري وهذا وفق نفس المادة 3/123 و4 من دستور 1996، في الفقرتين اللتين ينصان على أنه: "تم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع 4/3 أعضاء مجلس الأمة. يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره"⁵.

يصادق البرلمان على القوانين العضوية بالأغلبية المطلقة بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني و4/3 أعضاء بالنسبة لمجلس الأمة، كما جعل المؤسس الدستوري عرضها على المجلس الدستوري "المحكمة الدستورية"، أمر وجوبي وإلزامي نظراً لما لها من أهمية في ممارسة الحقوق والحريات من طرف الأفراد.

¹ المواد 111، 151 و154 من دستور 1976.

² أيت هو رضوان، مرجع سابق، ص 271.

³ تم الحفاظ على مضمون المادة 123 بموجب دستور 2016 من خلال المادة 141، والتي تقابلها المادة 140 من التعديل الدستوري 2020، الساري التطبيق.

⁴ المادة 123 من دستور 1996.

⁵ المادة 3/123 و4 من دستور 1996.

يشكل موضوع تحديد الطبيعة القانونية للقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، معضلة دستورية إختلف فيها أساتذة القانون في الجزائر، فمنهم من يرى أن القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، إكتسب صفة العضوية بعد دستور 1996، ومنهم من يرى أنه قانون عادي. حيث يرى الأستاذ يحي دنيدي في هذا الشأن أن دستور 1996، من خلال نص المادة 123 قد اكتسب القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، صفة قانون عضوي بأثر رجعي لسد فراغ قانوني وبذلك تغيرت الطبيعة القانونية لهذا النص وأصبح يحتل مرتبة قانونية متميزة تسمو على التشريع العادي، مبررا ذلك لأجل تفادي المشاكل، وتستفيد النصوص المستحدثة من السريان بأثر رجعي¹.

ويرى الأستاذ أحمد محيو على الإدارة أمام هذا الفراغ القانوني، أن تلجأ لضمان سير المرفق العمومية من خلال تطبيق النصوص القانونية القديمة في صور مناشير داخلية وأعراف إدارية قديمة يجهلها المواطن²، كما أن هناك مجالات كثيرة، لم تستبدل فيها القوانين القديمة الملغاة وعليه بات على الإدارة إيجاد حل لضمان سير المرافق العمومية وإلغاء إحكام لغة الشرعية القانونية³.

وبهذه المناسبة استدل بالأمر 75-58 المتضمن القانون المدني من خلال نص المادة 1003 منه، على أنه: "يسري مفعول هذا الأمر ابتداء من تاريخ 05 جويلية 1975"⁴، وبالتالي تسري أحكام

¹ Denideni Yahia, La genèse de la loi organique 17-84, op.cit. P 13.

² يعتبر المنشور عمل داخلي للإدارة، فهو لا يرقى لمستوى القانون العضوي، الذي يلي المعاهدات الدولية، التي يعلوها الدستور، إضافة إلى الرقابة الإجبارية للمجلس الدستوري "المحكمة الدستورية"، ومنه الإدارة آنذاك طبقت النصوص القانونية القديمة باستخدام المناشير الداخلية، وعليه طبقت القانون الملغى مستترة بغطاء المناشير الداخلية والأعراف، ولم تصدر مناشير داخلية لتسوية وضعيات غير منظمة قانونا وترفعها إلى درجة قانون. انظر حبوش وهيبه، مرجع سابق، ص 68.

³ نبيل امالو، مرجع سابق، ص ص 75-76.

⁴ المادة 1003 من الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، المعدل والمتّم، ج ج د ش، ج ر العدد 78، الصادرة بتاريخ 30 سبتمبر 1975.

القانون المدني بأثر رجعي لاعتبار أن تاريخ 05 جويلية 1975 هو توقف العمل بالقوانين الاستعمارية التي تم النص عليها في المادة 04، بموجب الأمر 73-29 الصادر في 05 جويلية 1973¹.

لكن الجدير بالملاحظة أن نص المادة 123 من دستور 1996، لا تسري بأثر رجعي على أحكام القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، فيعتبر قانونا عضويا، ذلك أنه لا يوجد في الدستور نص على سريان أحكام المادة 123 بأثر رجعي، كما تم النص على المادة 1003 من القانون المدني، وبالتالي تطبيق نصوص القانون المدني بأثر رجعي اعتمد فيه على نص المادة 1003 والذي يعد أساس قانوني للسريان بأثر رجعي².

ومن جهة أخرى يرى الأستاذ **يلس شاوش**، أنه طالما أن القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، له نفس القوة القانونية التي يتمتع بها قوانين المالية السنوية، لا يمكن أن يشكل إطارا إلزاميا بالنسبة للقوانين الأخرى وبالتالي هو قانون عادي، حيث يرى الحل في دستور 1996 من خلال المادة 123 منه، وهو الأمر الذي يضيف على هذا القانون مركز متميز عن القوانين العادية، وبهذا تخضع القوانين العادية إلزاميا فيما يخص تحديد مضمونها إلى الأحكام الواردة في القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، أي تترسخ علاقة هرمية تدرجية بين القانون المنظم لقوانين المالية وقوانين المالية: السنوية والتكميلية³.

كما يرى الأستاذ **يلس شاوش** أيضا أنه بصدور دستور 1996 يكون القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، قد فقد أساسه الدستوري ومن ثم أصبح لا دستوريا، كون أن القانون المتعلق بقوانين المالية لم يَرَقَ بعد إلى درجة القانون العضوي ولايزل على الشكل الذي صدر به في سنة 1984⁴.

¹ الجدير بالإشارة أن هذا الأمر ألغى أحكام القانون 62-157 المؤرخ 1964/12/31، المتضمن تمديد العمل بالقوانين الفرنسية غير المتعارضة مع السيادة الوطنية.

² حبوش وهيبة، مرجع سابق، ص 67.

³ يلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص 31.

⁴ يلس شاوش بشير، المرجع نفسه، ص 32.

بينما يرى الأستاذ بوعارة الطاهر في الحل القانوني المتمثل في أن المجلس الدستوري وحده المؤهل للفصل في هذا الأمر وأن محتوى المادة 180 لا ينظم مسألة الطبيعة القانونية للقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، ولكن عبارة "يستمر سريان مفعول القوانين التي تتعلق بالمواضيع التي تخضع لمجال القوانين العضوية، إلى أن تعدل أو تستبدل وفق الإجراءات المنصوص عليها في الدستور..."¹. حيث تشير هاته المادة إلى استمرار تطبيق النص إلى غاية إلغائه أو استبداله، فلم تنص على توقف العمل به بتاريخ معين يجب أن تستبدل فيه ومنه لسنا أمام فراغ قانوني. وحيث جاء التعديل الدستوري 2016 من خلال نص المادة 213 التي تنص على أنه: "يستمر سريان مفعول القوانين العادية التي حولها هذا الدستور إلى قوانين عضوية، إلى أن تعدل أو تستبدل وفق الإجراءات الدستورية"².

إن الجديد في هاته المادة جملة القوانين العادية التي حولها هذا الدستور إلى قوانين عضوية، والتي أدت إلى تحول الطبيعة القانونية لهذه التشريعات العادية، وأضفت عليها طابع القوانين العضوية ومنه قد ارتقى من قانون عادي إلى قانون عضوي، وبالتالي تعد هاته المادة نقطة تحول من حيث تحديد الطبيعة القانونية وإظهار المكانة القانونية للقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، ضمن هرم تدرج قواعد النظام القانوني الجزائري.

وبالمقارنة مع الأمر الفرنسي 59-02، فبالرغم من نص المادة 46 من دستور 1958، التي تلزم اتباع إجراءات سن القوانين العضوية، إلا أنه لم يسن باتباع هاته الإجراءات المحددة بل صدر وفقا للمادة 92 من الدستور 1958، مما أتاح للحكومة خلال أربعة أشهر الأولى الموالية قيام الجمهورية الخامسة بالتشريع عن طريق الأوامر، فبالرغم من ذلك أقر المجلس الدستوري الفرنسي بالقيمة القانونية

¹ المادة 180 من التعديل الدستوري 1996.

² المادة 213 من القانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016 يتضمن التعديل الدستوري، ج ج د ش، ج ر، العدد 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.

للأمر 59-02، له قيمة القانون العضوي وأنه يسمو على القوانين العضوية ويندرج ضمن الكتلة الدستورية¹.

ثانيا: آثار فقدان صفة العضوية للقانون الإطار 84-17.

من المفترض أن تخضع قوانين المالية لقواعد القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، في تأطير محتواها وليس العكس، الأمر الذي يطرح مسألة تكييف هذه الأحكام المعدلة، لاسيما أن لها نفس القيمة المعيارية للقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية. يترتب عن فقدان صفة العضوية في القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، مرونة من حيث تعديل، إلغاء وإتمام لأحكام القانون المتضمن قوانين المالية بموجب تشريع عادي، بالإضافة إلى غياب الرقابة الدستورية.

أ. مرونة القانون الإطار 84-17.

عرف القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، تجاوزات عدة حيث أصبحت هذه التجاوزات تشكل ممارسة متكررة من قبل الحكومة، إذ تم تعديل وتتميم أحكام القانون الإطار 84-17 في أكثر من مناسبة، فجدد القانون 88-05 يعدل ويتمم، من خلال المواد التالية: 03، 11، 38، 40، 67 و 76 منه²، القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، وكذا القانون 89-24 يعدل ويتمم، من خلال المادتين 67 و 68 منه³، القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية. كما أن مرونة تعديل، إلغاء وإتمام أحكامه وإدماج مواضيع أجنبية بموجب قوانين المالية، حيث نجد منها المرسوم التشريعي رقم 92-04 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992، الذي عدلت

¹ François chouvel, Finances publiques, 11 édition, éd Gualino, France 2008, P 18-19.

² المواد 03، 11، 38، 40، 67 و 76 من القانون 88-05 من القانون رقم 88 - 05 مؤرخ في 22 جمادى الاولى عام 1408 الموافق 12 يناير سنة 1988، ج ج د ش، ج ر العدد 2، الصادرة بتاريخ 13 يناير 1988، يعدل ويتمم القانون رقم 84 - 17 المؤرخ في 8 شوال 1404 الموافق 7 يوليو 1984 والمتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

³ المادتان 67، 68 من القانون 89-24 يعدل ويتمم القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

المادة 73 منه¹ قانون المحاسبة العمومية، المادتين 25 و 27 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، كما عدلت المادة 74² من ذات المرسوم التشريعي قانون المخطط الوطني لسنة 1992، المواد 05 و 08 و 09 فيما تعلق بالمؤسسات والبنوك، بالإضافة إلى المادة 76 منه³ التي عدلت كفاءات منح السكن والمجالات الجديدة التابعة للقطاع التجاري المنحزة من طرف دواوين الترقية والتسيير العقاري وإحالتها للتنظيم المذكورة في المادة 02 من القانون 81-01.

ونجد أيضا بموجب قانون المالية لسنة 2005 من خلال نص المادة 65 منه⁴، تم إتمام بالمادتين 12 مكرر و 12 مكرر 1، القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27 أفريل 1991 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة.

وكذلك أنه بموجب القانون رقم 2000-06 المؤرخ في 23 ديسمبر 2000، المتضمن قانون المالية لسنة 2001، من خلال نص المادة 40 منه⁵ تم إلغاء القانون 81-01 المؤرخ في 07 فيفري 1981 بأكمله.

فبالرغم من نص المادة 67 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية⁶، على تحصيل الإيرادات وصرف النفقة العمومية لضمان سير المرافق العمومية في حدود التوازنات المالية إلا أن اتساع مجال قوانين المالية للتشريع في مجالات مغايرة تماما من خلال إدخال مواضيع أجنبية تعدل وتلغي وتتمم تشريعات مستقلة، الأمر الذي يبرز عمليا عدم تحديد محتوى قوانين المالية، لاعتبار أنه متميز وذو طبيعة خاصة عن القوانين الأخرى باقتصار محتواه على المالية العمومية دون سواها.

¹ المادة 73 من المرسوم التشريعي رقم 92-04 مؤرخ 14 ربيع الثاني عام 1413 الموافق 11 أكتوبر 1992 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992، ج ج د ش، ج ر العدد 73، الصادر بتاريخ 11 أكتوبر 1992.

² المادة 74 من المرسوم التشريعي رقم 92-04 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992.

³ المادة 76 من المرسوم التشريعي رقم 92-04 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992.

⁴ المادة 65 من القانون رقم 04-21 المؤرخ في 17 ذي القعدة 1425 الموافق 29 ديسمبر 2004، يتضمن قانون المالية لسنة 2005، ج ج د ش، ج ر، العدد 85، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2004.

⁵ المادة 40 من القانون رقم 99-11 المؤرخ في 15 رمضان 1420 الموافق 23 ديسمبر 1999، يتضمن قانون المالية لسنة 2000، ج ج د ش، ج ر، العدد 92، الصادرة بتاريخ 25 ديسمبر 1999.

⁶ المادة 67 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

ب. غياب رقابة المجلس الدستوري.

ينظر المجلس الدستوري في مدى دستورية القوانين، سواء من حيث مطابقتها له، أو توافق وعدم مخالفة تلك القوانين لأحكامه، ولا ينظر إلى مدى مطابقة قانون لقانون آخر متساويان في القوة المعيارية التشريعية بحيث يعدل بقوانين عادية تتضمن موضوع تعديله، أي يسوغ للبرلمان إصدار قوانين تلغي قوانين سابقة أو تكملها ما دامت غير مخالفة للدستور وبالتالي له كامل الحرية في مجال اختصاصه بمخالفة القوانين التي أصدرها من قبل وذلك في ظل احترام أحكام الدستور¹.

إن غياب صفة العضوية عن القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، تجعل منه قانون عادي، لا يرقى إلى مستوى القانون العضوي بالرغم من خصوصية محتواه² كما أن القانون الإطار 84-17 المتعلقة بقوانين المالية، لا ينتمي للكتلة الدستورية³ فالجلس الدستوري عند ممارسة وظيفته الرقابية على دستورية القوانين لا يعتمد على القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، كمعيار للفصل في دستورية القوانين من عدمها، ومنه لا يخضع لإجراء الرقابة على مدى دستورية قوانين المالية من قبل المجلس الدستوري، وبالتالي يؤدي إلى إفلات قوانين المالية للسنة والتكميلية من الرقابة الدستورية.

إن الخصوصية التي يتميز بها القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، والإصلاح في التعديل الدستوري لسنة 1996 تجعل منه من حيث المضمون قانون عضوي، إلا أن عيب الشكل الإجرائي ينزله إلى قيمة القانون العادي كون أنه تم تعديله في أكثر من مناسبة بموجب قوانين المالية.

يترتب على تخلف صفة القانون العضوي للقانون المتعلق بقوانين المالية، بقاؤه في مرتبة متساوية للتشريعات العادية، التي بإمكانها أن تعدله وتتممه أو حتى إلغاء إحدى أحكامه، ومنه عدم تطبيق

¹ أيت هو رضوان، إشكالية الرقابة على دستورية قوانين المالية في الجزائر، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 05، 2018، ص ص 271-272.

² Michael Verpeaux et Laetitia Janicot: Droit Public, PUF, Paris, P 147.

³ يصطلح بالكتلة الدستورية على مجموعة النصوص التي لها قيمة قانونية، من حيث الكم أنها قواعد كثيرة ناظمة لكل جوانب مالية الدولة، أما من حيث الكيف فهي نصوص ذات قيمة دستورية إما أنها ضمن الدستور أو في القوانين العضوية، وبالنسبة للأحكام الناظمة لقوانين المالية في الجزائر فهي تقتصر على بعض الأحكام في الدستور وأخرى في القانون العضوي الناظم للعلاقات الوظيفية بين البرلمان والحكومة. ومنه مصطلح الكتلة الدستورية لا يمكن إطلاقه على النصوص ذات الطبيعة الدستورية الناظمة للمجال المالي والميزانياتي في الجزائر. انظر كريمة حدوش، مرجع سابق، ص 66.

الأحكام الدستورية، التي تستند على القانون العضوي في موضع مانع لأي تعديل أو تميم، والذي يخضع بطبيعته لإجراءات خاصة، كما أن تسيير المالية العمومية على أساس الوسائل بدل النتائج وفق أحكام القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، تجاوزه التطورات وأصبح عاجزا على مواكبة المعايير الدولية في الميدان المالي والميزانياتي.

المبحث الثاني: الرخصة البرلمانية للنفقة العمومية في ظل القانون الإطار 84-17.

المبادرة بالتشريع حق دستوري، بموجبه يودع مشروع أو اقتراح قانون أو ميزانية أو لائحة أمام البرلمان، بغرض المناقشة والتصويت عليه¹ كما هو أو بإدخال بعض تعديلات عليه². بالرغم من عدم نص المشرع في القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، على اختصاص الحكومة بتحضير قانون المالية، إلا أن المبادرة بالتشريع في المجال المالي تعد اختصاصا خالصا للحكومة، إذ تقدم هاته الأخيرة "مشروع قانون المالية"³.

جرت العادة على أن يكتفي البرلمان بالمصادقة على مشروع قانون المالية، وبمجرد موافقة رئيس الجمهورية يضى عليه، ويكتسي قوة قانونية مع ترتيب آثار، ومنه ينشر قانون المالية متضمنا الترخيص للحكومة للقيام بتحصيل الإيرادات وتنفيذ النفقة العمومية وفقا للتقسيم المحدد مع احترام سقف الاعتمادات المرخصة.

¹ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثالثة، 1993، ص 125.
² بالرغم من نص المشرع على حق التعديل من خلال المادة 28 من القانون العضوي 16-12، على أنه يمكن للجنة المختصة والحكومة و أعضاء البرلمان تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون قيد دراسته أمام اللجنة المختصة. إلا أن المؤسس الدستوري وضع قيد على سلطة البرلمان، تتمتع الحكومة به ولها حق الدفع بعدم القبول لكل اقتراح أو تعديل يتقدم به البرلمان في المجال المالي، حيث نصت المادة 147 من التعديل الدستوري 2020 على انه: "لا يقبل أي اقتراح قانون أو تعديل قانون يقدمه أعضاء البرلمان يكون مضمونه أو نتيجته 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". انظر المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020

³ تعني عبارة "مشروع قانون" مصدر النص المقدم من الحكومة وليس البرلمان.

بعد إنتهاء العمليات المالية "تحصيل/صرف"، يقف البرلمان على مدى احترام الحكومة للرخصة المالية المسبقة، وذلك من خلال التصويت على قانون تسوية الميزانية مع الصفة السنوية لقانون المالية.

المطلب الأول: الدور التشريعي للبرلمان "رقابة المصادقة".

لقد أثير خلاف فقهي حول الطبيعة القانونية لإقرار قانون المالية من طرف السلطة التشريعية، حيث يرى البعض أنه عمل تشريعي، بينما رأى البعض الآخر أنه عمل رقابي، وعليه يعتبر العمل البرلماني من أنجع وسائل وآليات الرقابة المالية التي يمارسها البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية¹. يمارس البرلمان الدور التشريعي في المجال المالي من خلال آليات وأدوات قانونية حددها الدستور بشكل واضح وصريح تتمثل أساسا في مناقشة قانون المالية والتصويت عليه قبل التنفيذ، وهذا ما يعرف برقابة المصادقة².

الفرع الأول: مناقشة مشروع قانون المالية في الجلسة العامة.

تعتبر مناقشة مشروع قانون المالية في الجلسات العامة إجراء وعنصر إلزامي في النظام الديمقراطي ويهدف من هذا الإجراء إلى تحقيق مبدأ المشاركة الواسعة لنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة مما يشكل جوهر النشاط البرلماني، حيث يتم فتح باب الحوار وعرض وجهات النظر ومختلف الآراء حول مشروع قانون المالية في الغرفتين على التوالي لتتم في الأخير المصادقة على المشروع. وفي هذا الصدد نص المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري 2020 بموجب المادة 145 منه، على أنه: "مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة 144 أعلاه، يجب أن يكون كل مشروعاً و اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على التوالي، حتى تتم المصادقة عليه....."³.

بموجب القانون العضوي 16-12 المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتمم، من خلال المادة 1/39 منه على أنه: "تباشر المناقشة

¹ زيوش رحمة، مرجع سابق، ص 151.

² عزة عبد العزيز، الرقابة على الميزانية العامة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 24، 2017، ص 212.

³ المادة 1/145 من التعديل الدستوري 2020.

في المجلس الشعبي الوطني، أو مجلس الأمة، حسب الحالة، على النص المصوت عليه من قبل الغرفة الأخرى...¹.

استنادا لقاعدة أسبقية الغرفة الأولى في نظر مشاريع قوانين المالية تودع الحكومة مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني للاطلاع عليه أولا وله الأسبقية في مناقشتها والتصويت عليه، تطبيقا للمادة 144، من التعديل الدستوري 2020 وكذا المادة 20 من القانون العضوي 16-12 المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتمم.

وعند تفحص أحكام الدستور وكذا القانون العضوي والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، يتضح أن خضوع مناقشة مشروع قانون المالية لنفس الإجراءات المتبعة في مناقشة التشريعات العادية، حيث تخضع المناقشة العامة لقواعد شكلية لأشغال جلسات المجلسين. والجدير بالإشارة أن القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، لم يحدد إجراءات خاصة بمناقشة مشاريع قوانين المالية. وعليه مناقشة مشاريع قوانين المالية تتم على مستوى الغرفة الأولى أولا ثم على مستوى الغرفة الثانية تواليا، لكن مع اختلاف في المدة المحددة للدراسة والمناقشة.

أولا: على مستوى المجلس الشعبي الوطني.

بعد دراسة لجنة المالية والميزانية² لمشروع قانون المالية، تسهر على إعداد تقرير تمهيدي يتضمن مجريات المناقشة داخل اللجنة وملاحظاتها وتعديلاتها¹، وتسجيله في جدول الأعمال الخاص بالجلسة

¹ المادة 1/39 من القانون العضوي 16-12، المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ج د ش، ج ر العدد 50، الصادرة في 28 غشت 2016. المعدل والمتمم بالقانون 23-06، المؤرخ في 18 ماي 2023، ج ج د ش، ج ر العدد 35، الصادرة في 21 ماي 2023.

² تتكون لجنة المالية والميزانية من عنصر بشري ذو كفاءة عالية ومتخصص في المجال المالي والضريبي، فهي حلقة ربط للعملية التشريعية في اختصاصها، كما ان لها صلاحيات تتمثل في استجواب الحكومة، و الاستعانة بالخبراء لغرض الحصول على المعلومات الضرورية لتأدية مهامها على أحسن وجه. تعد لجنة المالية والميزانية من الناحية القانونية من بين اللجان الدائمة التي يمكن استدعائها أثناء دورات المجلس، وفيما بين الدورات. بينما من الناحية العملية، تعد المفوض الرئيسي للحكومة مع وزير المالية، من حيث فحص ودراسة مشاريع قوانين المالية ومدى قبول التعديلات عليه، كما لها حق اقتراح النصوص المناسبة.

- DENI DENI Yahia, op cit, p. 329.

العامة، على أن يتم هذا التسجيل بقرار من مكتب المجلس بعد استشارة الحكومة، تطبيقاً للقانون العضوي 16-12 المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتّم، لاسيما المادة 17 منه التي نصت على أنه: "يُضبط مكتب كل غرفة بعد استشارة الحكومة جلساتها"².

حيث تقوم اللجنة بطباعة وتوزيع التقرير التمهيدي على النواب، وهذا حتى يتمكن نواب المجلس الشعبي الوطني من الاطلاع على محتوى مشروع قانون المالية وما توصلت إليه اللجنة من إبداء رأي واقتراحات.

يعتمد نواب المجلس الشعبي الوطني في مناقشاتهم، على مشروع قانون المالية المقدم من الحكومة "وزير المالية"، وليس على التقرير الذي تم إعداده من قبل لجنة المالية والميزانية، وهذا تطبيقاً لما ورد صراحة في نص 2/145 من الدستور بنصها على أنه: "...تنصّب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النصّ الذي يعرضه عليه الوزير الأول..."³.

تفتح الجلسة وترفع من طرف الرئيس المجلس، حيث يسهر الرئيس على تطبيق النظام الداخلي والمحافظة على النظام العام، كما يتمتع الرئيس في كل وقت أن يوقف الجلسة أو يرفعها، وتعتبر المناقشات

نصت المادة 23 من النظام الداخلي، على أنه: "تختص لجنة المالية والميزانية بالمسائل المتعلقة بالميزانية والنظاميين الجبائي والجمركي، والعملية والقروض، والبنوك، والتأمينات، و التأمين". انظر النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، ج ج د ش، ج ر العدد 46، الصادرة بتاريخ 2000/07/30.

¹ تقدم التعديلات على مشروع قانون المالية من الحكومة أو لجنة المالية والميزانية أو من عشرة (10) نواب، على ان يكون التعديل له علاقة بالنص وان يكون معللاً حيث يودع النواب تعديلاتهم في أجل 24 ساعة اعتباراً من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل، يقدر مكتب المجلس مدى قبول التعديل حسب الشروط المحددة ويقرر قبول التعديل أو رفضه شكلاً يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني تعديلات النواب المقبولة على لجنة المالية والميزانية وتبلغ التعديلات إلى الحكومة وتوزع على مجموع النواب. حيث تستمع اللجنة إلى مندوبي أصحاب التعديلات المقبولة من حيث الشكل والحالة عليها بحضور وزير المالية، وتقرر على إثر ذلك الموافقة على التعديلات أو رفضها، لا يمكن لأعضاء لجنة المالية والميزانية تقديم تعديلات مكتوبة، بينما يمكن للحكومة ولجنة المالية والميزانية تقديم تعديلات في أي وقت قبل التصويت على مشروع قانون المالية. وتدوّن اللجنة استنتاجاتها ومواقفها من التعديلات المحالة عليها في التقرير التكميلي. المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

² المادة 17 من القانون العضوي 16-12 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتّم.

³ المادة 2/145 من التعديل الدستوري 2020.

صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، ومنه لا يشترط نصاب محدد لصحة المناقشة¹، كما أنه لا يجوز للنائب تناول الكلمة ما لم يأذن له رئيس المجلس، ويقيد النائب أثناء أخذ الكلمة احترام المهلة المحددة لوقت التدخل لكي لا تسحب منه الكلمة، ولا يحق للنواب الذين يعتبرون أعضاء في اللجنة المختصة التي قامت بدراسة مشروع القانون من التدخل أثناء الجلسة العامة، وذلك استناداً أن لهم رأي مسبق قد عبروا عنه أثناء المناقشة على مستوى اللجنة وتعتبر المناقشات صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، وعليه لا يشترط نصاب محدد لصحة المناقشة².

وعليه تفتتح المناقشات حول مشروع قانون المالية وتتم هذه المرحلة من الناحية الإجرائية في مرحلتين متتاليتين: المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة، كالاتي:

أ. المناقشة العامة:

تقتصر هاته المرحلة على جملة من الإجراءات تكتسيها العلانية، حيث يتم فيها النقاش بين السلطتين التنفيذية والتشريعية حول مشروع قانون المالية، تطبيقاً للقانون العضوي 16-12 المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتمم، لاسيما المادة 2/33 منه التي نصت على أنه: "يشروع في مناقشة مشروع قانون المالية بالاستماع إلى ممثل الحكومة، مقرر اللجنة المختصة، إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق..."³.

تمنح الكلمة أولاً إلى ممثل الحكومة "وزير المالية"، بتقديم عرض مختصر لمشروع قانون المالية على نواب المجلس الشعبي في الجلسة العامة للمناقشة، حيث يتضمن العرض جانبين، الأول حول الحالة الاقتصادية والمالية للبلاد والمشاكل التي قد تواجهها، أما الجانب الثاني حول التوجهات العامة للسياسة المالية التي ستنتهجها الحكومة في المستقبل.

¹ المادة 59 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

² المادة 60 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

³ المادة 2/33 من القانون العضوي 16-12 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتمم.

بعد العرض المختصر لوزير المالية حول مشروع قانون المالية، يعرض مقرر لجنة المالية والميزانية مقدمة التقرير التمهيدي¹ عن مشروع قانون المالية، حيث يلعب التقرير التمهيدي دور مهم في المناقشة. بعد عرض كل من ممثل الحكومة "وزير المالية" لمختصر مشروع قانون المالية ومقرر اللجنة المالية والميزانية لمقدمة التقرير التمهيدي توليا، يتم الشروع في المناقشة العامة من خلال الاستماع إلى تدخلات النواب وفق القائمة المنشورة الخاصة بالمتدخلين الذين تم تسجيلهم بالترتيب، تطبيقا للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، لاسيما المادة 1/60 منه التي نصّت على أنه: "يسجل النواب الراغبون في أخذ الكلمة أثناء النقاشات أنفسهم في قائمة المتدخلين لدى رئاسة الجلسة"².

تجدر الإشارة إلى أن المناقشة العامة تنصب على النص الأصلي لمشروع قانون المالية المقدم من الحكومة "وزير المالية"، وهذا تطبيقا للقانون العضوي 16-12 المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتّم، لاسيما المادة 3/33 منه، التي نصت على أنه: "تنصب التدخلات أثناء المناقشة العامة على كامل النص"³، حيث يجيب أعضاء الحكومة أثناء هذه المناقشة العامة، كل حسب قطاعه على تدخلات النواب من جهة، كما يدافعون عن مشروع قانون المالية بحضور ممثل الحكومة "وزير المالية" من جهة ثانية. وقد نصت المادة 4/33 منه على أنه: "يتناول الكلمة، بناء على طلبه، ممثل الحكومة ورئيس اللجنة المختصة، أو مقررها ومندوب أصحاب اقتراح القانون"⁴.

لقد كفل القانون من خلال هاته المادة لممثل الحكومة "وزير المالية"، ورئيس لجنة المالية والميزانية أو مقررها الحق بالتدخل وأخذ الكلمة أثناء المناقشة.

¹ بالرغم من أهمية التقرير التمهيدي ودوره التوجيهي في المناقشات، لاعتبار أنه معد من لجنة مختصة ولها دراية واسعة وخبرة في المجال المالي، إلا أنه غير ملزم ويفتقر للقوة القانونية.

² المادة 1/60 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

³ المادة 3/33 من القانون العضوي 16-12 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتّم.

⁴ المادة 4/33 من القانون العضوي 16-12 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتّم.

يستشف من خلال ما سبق، أنه يلتزم النواب في تدخلهم بضابط تسجيلهم بالترتيب وفق القائمة المنشورة ولمدة زمنية عند تدخلهم عادة ما تكون قصيرة بالإضافة إلى أن اغلب النواب يفتقدون للدراية الواسعة ونقص الخبرة في المجال المالي وبالتالي لا يستطيعون إثراء المناقشة وإبداء رأيهم وكذا تقديم مقترحاتهم بل يكتفوا بعموميات الفكرة فقط. بينما يتمتع وزير المالية، ورئيس لجنة المالية والميزانية أو مقررها بجرية التدخل أثناء المناقشة متى طلبوا ذلك، بمناسبة الرد على تدخلات النواب وتوضيح الغموض كوسيلة للدفاع عن المشروع والتأثير على آراء النواب، كلها دلالات على هيمنة السلطة التنفيذية على المجال المالي تحضيرا وتشريعا.

ب. المناقشة مادة مادة:

تعتبر مرحلة المناقشة مادة مادة هي المرحلة الثانية في المناقشة، وتتميز هذه المرحلة من حيث تقديم التعديلات الشفوية، إذ يمكن التدخل في حالة المناقشة مادة مادة، وبصدد كل مادة يحتمل تعديلها، وهذا تطبيقا للقانون العضوي 16-12 المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتمم، لاسيما المادة 34 منه التي نصّت على أنه: "يمكن ممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون أن يقدم تعديلات شفوية خلال المناقشة مادة مادة. إذا تبين لرئيس الجلسة أو اللجنة المختصة أن التعديل المقدم على هذا النحو يؤثر في فحوى النص، يقرر رئيس الجلسة توقيف الجلسة لتمكين اللجنة من المداولة في شأن استنتاجاتها بخصوص التعديل. يكون توقيف الجلسة وجوبا، بناء على طلب ممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون"¹.

يسمح من خلال هاته المادة لكل من ممثل الحكومة "وزير المالية"، أو مكتب لجنة المالية والميزانية أو مندوب أصحاب اقتراح القانون تقديم تعديلات شفوية، كما أنه إذا تبين لرئيس الجلسة أو لجنة المالية

¹ المادة 34 من القانون العضوي 16-12 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتمم.

أن التعديل المقدم يؤثر في فحوى النص يقرر رئيس الجلسة توقيف الجلسة وجوبا بناءً على طلب ممثل الحكومة أو مكتب لجنة المالية، وهذا حتى يتسنى للجنة المالية المداولة بخصوص التعديل.

ومنه يتضح جلياً أن لجنة المالية لا تملك السلطة مباشرة بقبول أو رفض التعديل سواء تعلق التعديل من الحكومة "وزير المالية"، أو أعضاء غرفتي البرلمان، ومنه يعود الاختصاص إلى المجلس بمناسبة عرض مشروع قانون المالية للتصويت¹.

ثانياً: على مستوى مجلس الأمة.

بعد إتمام المجلس الشعبي الوطني لعملية التصويت، يحول النص إلى لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية² على مستوى "مجلس الأمة"³، حيث نص القانون العضوي 16-12 المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتمم، لاسيما المادة 3/20 منه، التي تنص على أنه: "...يتلقى مكتب الغرفة مشروع أو اقتراح القانون المودع لدى الغرفة الأخرى للاطلاع عليه".

فبالرغم من مجيء في نص هاته المادة إلا أن الاطلاع هنا على مشروع قانون المالية مجرد إعلام مجلس بوجد مبادرة تشريعية سواء كانت مشروع أو اقتراح قانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني وليس التعامل مع مشروع لأجل المناقشة⁴.

¹ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 114.

² تقوم لجنة الاقتصاد والمالية بدراسة النص المصوت عليه من الغرفة الأولى بعد تقلد ممثل الحكومة "وزير المالية" مشروع قانون المالية للسنة المعتبرة لاعتبار انه يمكن للجنة أن تستمع في إطار أشغالها إلى أشخاص مختصين وذوي خبرة لغرض الاستعانة بهم في أداء مهامها، لتخلص بتقرير يتضمن ملاحظاتها وتوصياتها. انظر عزرة عبد العزيز، مرجع سابق، ص 213.

³ يسعى المؤسس الدستوري إلى توسيع نطاق الرقابة على الحكومة من قبل البرلمان من خلال إنشاء غرفة ثانية تمثلت في مجلس الأمة. انظر مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري الجزائري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2010، ص 404.

⁴ لا تتزامن المناقشة على مستوى المجلس الشعبي الوطني مع المناقشة على مستوى مجلس الأمة، فموضوع النقاش بالنسبة لمجلس الأمة هو النص المصوت عليه من الغرفة الأولى، وبالتالي مجلس الأمة يناقش ويدرس ما توصل إليه المجلس الشعبي الوطني بخصوص مشروع قانون المالية المعروض عليه وليس المشروع الحكومي أو التقرير التمهيدي الذي تعده لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية، إذن مجلس الأمة يناقش نص تم الفصل فيه من قبل الغرفة الأولى استناداً للنصوص الدستورية والقانونية. انظر رداد نور الدين، مرجع سابق، ص ص 51-52.

تطبقا للقانون العضوي 16-12 المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتّم، لاسيما المادة 3/44 منه¹، يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه، في أجل أقصاه عشرون 20 يوما ابتداء من تاريخ إيداعه لدى مجلس الأمة. يتمتع رئيس الجلسة بصلاحيات واسعة لإدارة الجلسة من حيث فتح الجلسة ورفعها والسهر على تطبيق النظام الداخلي والمحافظة على النظام العام، كما يمكن إيقاف ورفع الجلسة في كل وقت من نفسه أو بطلب من ممثل الحكومة أو من رئيس اللجنة المختصة²، حيث تعتبر المناقشات صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، ومنه لا يشترط نصاب لصحة المناقشة³.

تباشر عملية المناقشة في مجلس الأمة على النص المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني من خلال عرض ممثل الحكومة "وزير المالية" لمحتوى مشروع قانون المالية بنفس المنهجية أمام المجلس الشعبي الوطني، ثم يقوم مقرر اللجنة المختصة لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بعرض مقدمة التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية، ثم المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق مع مراعاة عدة ضوابط، وهذا تطبيقا للنظام الداخلي لمجلس الأمة، لاسيما المادة 1/65 منه التي نصت على أنه: "طبقا لأحكام المادتين 33 و39 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه، يُشرع في مناقشة مشروع القانون أو النص بالاستماع على التوالي إلى ممثل الحكومة، وإلى مقرر اللجنة المختصة وإلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق... تنصب التدخلات أثناء المناقشة على مضمون مشروع أو اقتراح القانون أو النص"⁴.

يسجل أعضاء المجلس الراغبين في الكلمة أنفسهم لدى مكتب المجلس في أجل أقصاه ساعة واحدة قبل الجلسة ثم تنشر القائمة الأعضاء المتدخلين مرتبة حسب التسجيل بداية كل جلسة، إذ لا يجوز لأي عضو تناول الكلمة ما لم يأذن له رئيس الجلسة ولا يمكن لعضو يحل محل عضو آخر، ويفقد

¹ المادة 3/44 من القانون العضوي 16-12 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتّم.

² المادة 64 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

³ المادة 59 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

⁴ المادة 1/65 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج ج د ش، ج ر العدد 49، الصادرة بتاريخ 2017/08/22.

العضو الحق في الكلمة إذا نودي عليه وكان غائبا، إضافة لهذا قد يقيد عضو مجلس الأمة أثناء أخذ الكلمة لعدم احترامه المدة الزمنية للتدخل ومنه تسحب منه الكلمة، كما لا يحق لأعضاء لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية التي قامت بدراسة مشروع قانون المالية التدخل أثناء الجلسة العامة، لاعتبار أن لهم رأي مسبق قد عبروا عنه أثناء المناقشة على مستوى اللجنة¹.

يمكن لممثل الحكومة "وزير المالية" أو اللجنة المختصة أو أعضاء المجلس، أن يقدموا التعديلات على مشروع القانون لدى المجلس، إذ يوقع اقتراح التعديلات من جميع أصحابه ويودع من قبل المندوب عنهم في أجل 24 ساعة قبل الشروع في المناقشة العامة، ليبت مكتب المجلس في قبول التعديلات أو ردها شكلا، فبخصوص التعديلات المقبولة تحال على اللجنة المختصة لتدرس التعديلات مع مندوبي أصحاب التعديلات بحضور ممثل الحكومة وعليه يتم التصويت أثناء الجلسة العامة².

كما يمكن لأعضاء المجلس تقديم ملاحظاتهم كتابيا حول النص المصوت عليه وهذا بعد توزيع اللجنة المختصة لتقريرها التمهيدي وقبل إعداد التقرير التكميلي المتضمن توصيات في ضوء استنتاجات وملاحظات أعضاء المجلس³.

تنصب المناقشة على مجمل نص مشروع قانون المالية، ويمكن أثناء المناقشة لممثل الحكومة "وزير المالية" وأعضاء لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية التدخل أخذ الكلمة متى طلبوا ذلك⁴، ومن خلال المناقشات يقرر مكتب مجلس الأمة وليس المجلس ككل، على عكس الحال بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني إما المصادقة على النص بكامله إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، ويمكن خلال المناقشة مادة مادة أن يعرض للمصادقة جزء من النص إذا لم يكن موضوع ملاحظات أو توصيات من قبل اللجنة، وبعد التصويت على آخر مادة منه يعرض رئيس الجلسة النص بكامله للمصادقة، إلا أنه عمليا تنصب المناقشة على مجمل النص وعلى مواده معا.

¹ المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

² المواد 71، 72 و73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

³ المادتان 78 و79 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

⁴ المادة 3/39 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

الفرع الثاني: التصويت والمصادقة على مشروع قانون المالية.

تتوج مرحلة التصويت والمصادقة على مشاريع قوانين المالية بالرخصة المالية¹، التي تمنحها السلطة التشريعية للحكومة لتنفيذ السياسة المالية للدولة، حيث تخضع عملية التصويت والمصادقة لجملة من الأحكام تضبطها نصوص دستورية وأخرى قانونية.

أولاً: أحكام عملية التصويت.

تحكم عملية التصويت على مشاريع واقتراحات القوانين، عدة أحكام مشتركة بالإضافة إلى الأحكام الخاصة بالتصويت على مشروع قانون المالية، والتي نجد أساسها في الدستور وكذا القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، والقانون العضوي 16-12 المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتمم.

أ. الأحكام العامة للتصويت:

يحكم عملية التصويت والمصادقة على مشروع قانون المالية ضابطي²: النصاب القانوني والأغلبية الواجبة لإجازتها.

1. النصاب القانوني للتصويت:

جاء في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في المادة 2/58 و3 منه على أن لا يصح التصويت إلا بحضور أغلبية النواب، وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد 6 ساعات على

¹ يقصد بالرخصة المالية للبرلمان، الإجازة التي تمكن الحكومة من القيام بعمليات التحصيل وتنفيذ النفقة العمومية ضمن الحدود المرسومة وأوجه الاستعمال. فمعنى الرخصة للإيرادات الإلزام بتحصيلها وفقاً للقوانين والأنظمة ويمكن تجاوز الأرقام الواردة في الميزانية العامة، بينما الرخصة في النفقات تعني ضرورة التقييد بالأرقام المسجلة في الميزانية العامة دون الالتزام بصرفها كلياً أو جزئياً، إذ تفيد إجازة النفقات التقييد بتخصيص وجهة الاعتمادات المالية، كما وردت في الميزانية العامة وعدم جواز تغيير تخصيصها. انظر زيوش رحمة، مرجع سابق، ص 151.

² يعبر النصاب القانوني عن عدد الأعضاء الحاضرين والممارسين للنشاط البرلماني في اتخاذ القرار في المجلس، فهو يعكس مدى صحة التصويت على المبادرات والمواضيع المعروضة على أعضاء البرلمان في الجلسات. بينما يعبر مصطلح الأغلبية عن عدد الأعضاء الذين يجب أن يصوتوا في اتجاه واحد لإقرار أو رفض الموضوع المعروض للتصويت على أعضاء البرلمان في الجلسات. انظر رداد نور الدين، مرجع سابق، ص 57-58.

الأقل وعلى أن لا تتجاوز 12 ساعة على الأكثر، بعدها يصح التصويت مهما بلغ عدد حضور النواب¹.

وبالنسبة النظام الداخلي لمجلس الأمة نجد المادة 1/76 و3 منه، نصت على أنه تصح المصادقة في مجلس الأمة بأغلبية أعضاء النواب الحاضرين فيما يخص مشاريع القوانين العادية، بينما القوانين العضوية يكون حضور أعضاء النواب بالأغلبية المطلقة، وفي حالة عدم اكتمال النصاب القانوني لأعضاء المجلس الحاضرين يحدد مكتب المجلس بالتشاور مع الحكومة تاريخ جلسة ثانية²، وهذا خلافا للنص السابق للنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999، إذ نجد في نص المادة 60 منه، لا تعتبر المصادقة صحيحة إلا بحضور أعضائه.

2. الأغلبية الواجبة للتصويت والمصادقة.

يختلف نظام المجلسين في الجزائر، من حيث الأغلبية الواجبة لإقرار النص المعروض للتصويت والمصادقة عليه، إذ نجد من خلال التعديل الدستوري 2020، أن المادة 4/145 منه تنص أنه في مجلس الأمة الأغلبية الواجبة من أعضائه الحاضرين لإقرار نص قانوني تمت مناقشته والتصويت عليه على مستوى المجلس الشعبي الوطني، بالنسبة لمشاريع القوانين العادية "مشاريع قوانين المالية"، وبالنسبة للقانون العضوي 16-12 المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتّم، من خلال المادة 41 منه³، نجد بخصوص المجلس الشعبي الوطني أن المادة 145 من التعديل الدستوري 2020 لم تتضمن ما يفيد اشتراط أغلبية معينة من أصوات النواب للتصويت على مشروع أو اقتراح قانون معروض عليه، وبالتالي المؤسس الدستوري منح الحرية للمجلس الشعبي الوطني في ذلك.

¹ المادة 3 و2/58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

² المادة 1/76 و3 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

³ المادة 41 من القانون العضوي 16-12 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتّم.

ب. الأحكام الخاصة للتصويت:

تتميز عملية التصويت على مشروع قانون المالية بإجراءات خاصة، نظرا للطابع الاستعجالي لمشروع قانون المالية الذي يجب أن يصادق عليه قبل بداية السنة المعنية بالمشروع تقيدا بمبدأ سنوية الميزانية، ليشرع في تنفيذه مطلع السنة المالية المعنية به، وهذا تنفيذا للقانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية.

1. أسلوب التصويت:

إن أسلوب التصويت على مشروع قانون المالية يختلف بحسب النصوص الدستورية والقانونية لكل دولة، فبعض الدول يتم فيها التصويت على مشروع قانون المالية من قبل النواب بشكل مفصل ودقيق، حتى يصل الأمر في بعض الأحيان للتصويت على هذا المشروع بندا بندا، وهنا يتعين على الحكومة أن تتقيد بالحد المعين في كل بند، أما في بعض الدول الأخرى فيتم فيها التصويت على مشروع قانون المالية من طرف مجلس النواب بشكل أقل تفصيلا، فيجري التصويت على المشروع بابا بابا، أو فصلا فصلا، أو حسب القطاعات، وهي الطريقة المتبعة في كثير من الدول في وقتنا الحالي¹.

إن البرلمان لا يصوت بطريقة مفصلة على أحكام قانون المالية، وإنما يتم ذلك بصفة إجمالية، ويقصد بالتصويت الإجمالي التصويت على النص جملة واحدة، ويتم ذلك بصفة إجمالية على نفقات التسيير الموزعة حسب كل دائرة وزارية، كما يصوت بصفة إجمالية على إيرادات ونفقات كل ميزانية ملحقة، ويصوت أيضا بصفة إجمالية على كل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخرينة والذي لا يشمل إلا الحد الأقصى للنفقات بالنسبة لجميع الصناديق².

¹ رداد نور الدين، مرجع سابق، ص 59.

² رداد نور الدين، المرجع نفسه، ص 59.

2. مضمون عمليات التصويت.

إن التصويت على مشروع قانون المالية، يتضمن عمليات الميزانية العامة وكذا العمليات المرتبطة بالحسابات الأخرى كالميزانية المحلقة والحسابات الخاصة بالخزينة.

1.2 عمليات التصويت الخاصة بالميزانية العامة:

تشتمل عمليات التصويت الخاصة بالميزانية العمومية، على الآتي:

1.1.2 الإيرادات:

يرخص قانون المالية تحصيل الإيرادات العامة، حيث أنه ينص على الوعاء والنسب وكيفيات تحصيل مختلف أنواع الضرائب وكذا الإعفاء الجبائي، كما أنه لا يمكن تأسيس أي رسم شبه جبائي وتحصيله إلا بناء على حكم من أحكام قانون المالية، إذ يمنع تحصيل الإيرادات غير المرخصة تحت طائلة المتابعات الجزائية¹. حيث كرست المادة 1/70 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، المعدلة بالمادة 02 من القانون 88-05 المتعلق بقوانين المالية على أنه: "تكون إيرادات الميزانية العامة للدولة موضع تصويت إجمالي..."².

2.1.2 النفقات:

يعتبر قانون المالية وثيقة سياسية وقانونية تضم العمليات المالية المرصودة بموجبه والتي تتضمن برامج تسعى الحكومة من خلالها إلى تحقيق الهدف السياسي والاقتصادي والاجتماعي³، ولتغطية هاته التكاليف كرس القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، لاسيما المادة 2/70 منه، المعدلة بالمادة 02 من القانون 88-05 المتعلق بقوانين المالية التي نصت على أنه:

"...وفضلا عن ذلك يصوت بصفة إجمالية على:

- نفقات التسيير الموزعة حسب كل دائرة وزارية.

¹ المادة 13، 15 و 79 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

² المادة 1/70 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

³ Bachir Yelles Chaouche, le budget de l'Etat et des collectivités locales, OPU, alger, p 23.

- نفقات المخطط السنوي ذات الطابع النهائي الموزعة حسب كل قطاع .

- إيرادات ونفقات كل ميزانية ملحقة.

- الحد الأقصى للنفقات المرخص بها حسب الشروط المحددة بموجب هذا

القانون بالنسبة لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للـخزينة"¹.

يستشف من خلال هاته المادة أن البرلمان لا يصوت بطريقة مفصلة على النفقة العمومية، وإنما

بصفة إجمالية، على نفقات التسيير الموزعة حسب كل دائرة وزارية، وكذا إيرادات ونفقات كل ميزانية

ملحقة، بالإضافة إلى الحد الأقصى للنفقات المرخص بها.

2.2 عمليات التصويت الخاصة بالحسابات الأخرى:

تتضمن الميزانية الملحقة والحسابات الخاصة، العناصر التالية:

1.2.2 الميزانيات الملحقة²:

تسمع الميزانيات الملحقة بمتابعة كيفية وشروط سير بعض مرافق الدولة التي يغلب عليها الطابع

التجاري لكنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية ومن ذلك فهي ميزانية المرافق العمومية التي تتمتع بمواد

خاصة ذات طبيعة اقتصادية³.

نصت المادة 43 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم حيث على

أنه: "تخضع لنفس القواعد المطبقة على الميزانية العامة للدولة، ما لم تنص على خلاف ذلك

أحكام تشريعية،... وكذا الميزانيات الملحقة"⁴.

¹ المادة 2/70 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

² يتم إنشاء أو إلغاء الميزانية الملحقة بموجب قانون المالية، فهي منفصلة عن الميزانية العامة وغير مستقلة عنها، وعليه تخضع لنفس الإجراءات التي تخضع لها الميزانية العامة، فسميت بالملحقة لكونها تلحق بوثيقة ميزانية الدولة، وتعتبر إستثناء لكون أن جميع إيراداتها ونفقاتها لا تدرج في الميزانية العامة ولا تظهر بشكل تفصيلي في الجداول الرئيسية للإيرادات والنفقات العامة، إذ تتضمن الميزانيات الملحقة الاعتمادات المخصصة للاستثمارات حيث تخضع نفقات الاستغلال لنفس قواعد نفقات تسيير الميزانية العامة، وبالنسبة لنفقات الاستثمارات تخضع لنفس قواعد النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي.

- Denidni Yahia, la pratique du système budgétaire de l'Etat en Algérie , Ed4, Alger, OPU, 2002, p p125-127.

³ صدارة محمد والعيداني سهام، الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العمومية، مجلة التراث، المجلد 2، العدد 26، ص 141.

⁴ المادة 43 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

تخضع الميزانية الملحقه لمناقشات البرلمان ويصادق عليها في نفس الوقت وبنفس الإجراءات التي تجري على الميزانية العامة، وبالتالي يلحق جدول الإيرادات والنفقات للميزانية الملحقه بالجزء الثاني من مشروع قانون المالية حسب ما ورد في المادة 4/67 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم، على أنه: "...وتقترح في القسم الثاني كذلك: الترخيصات الإجمالية للإيرادات والنفقات بالنسبة لكل ميزانية ملحقه..."¹.

وبخصوص تنفيذ الميزانيات الملحقه مثلها مثل عمليات الميزانية العامة للدولة حيث تطبق عليها أحكام المحاسبة العمومية، لأن عمليات الميزانية الملحقه مرتبطة بالميزانية العامة إلا في الرصيد الإجمالي فعجزها يتم تغطيته وسده بواسطة الميزانية العامة، وفائض إيرادات الميزانية الملحقه يحول إلى إيرادات الميزانية العامة للدولة².

2.2.2 الحسابات الخاصة للخزينة:

لقد اعتبر "DIMALTA Pierre" الحسابات الخاصة للخزينة وعرفها بأنها تلك الحسابات التي تفتح في كتابات الخزينة لتسجل عمليات مداخيل ونفقات تجري خارج الميزانية العمومية، بواسطة مصالح تابعة للدولة لا تتمتع بالشخصية القانونية ولا بالاستقلال المالي، حيث يتم تسييرها بواسطة الوزارات المعنية بتسيير هذه الحسابات، اذ يتم اللجوء إليها إما لتبرير الترابط بين عملية الصرف المؤقت وبين عملية الصرف النهائي، وإما لتقدير تكاليف وأرباح مرفق معين بشكل دقيق، كما يمكن في بعض الأحيان يتم انشاء الحسابات الخاصة بغرض إبعاد بعض العمليات المالية عن عملية الرقابة³.

إن أول ظهور للحسابات الخاصة في الجزائر كان في الفترة الاستعمارية، حيث كان كجزء من عملية نقل النظام المالي الفرنسي إلى الجزائر بما يخدم أهداف فرنسا، فتم سنة 1922 إنشاء صندوق تخصيصات الشركات التعاونية للاستهلاك، وفي سنة 1937 بلغت عشرة حسابات خاصة منها خمسة

¹ المادة 1/67 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

² يحيى ديدني، المالية العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 67.

³ فوقة فاطمة وبوفليح نبيل، دور الحسابات الخاصة للخزينة في تمويل برامج التنمية الاقتصادية في الجزائر، ص 129، تاريخ الاطلاع 2023/08/22 على

الساعة 10.47 على الموقع : <https://www.asjp.cerist.dz> › downArticle

صناديق تخصيصات خاصة¹، حيث يعود ارتباط الحسابات الخاصة في الجزائر بالميزانية العمومية إلى قانون المالية السنوي 1947².

ونظرا للسياسة الإنفاقية التوسعية التي انتهجتها الجزائر منذ سنة 2000 بهدف الاستفادة من الفوائض المالية الناتجة عن ارتفاع أسعار النفط شهدت هذه من الحسابات الخاصة للخرينة ارتفاعا مطردا في فتحها، وتعد برامج الإنعاش الاقتصادي (2000-2014) من أهم البرامج التي تم تمويلها بواسطة هذه الحسابات لغرض تحقيق التنويع الاقتصادي وفك التبعية للمحروقات إضافة إلى تطوير البنية التحتية للاقتصاد المحلي لزيادة تنافسيته فيه³.

يتم إنشاء وغلق الحسابات الخاصة للخرينة بموجب قانون المالية⁴، إذ يرجع الاختصاص في إنشاءها وتحديد مضمونها للسلطة التشريعية، حيث تقرر ويرخص بها ويتم تنفيذها في نفس الشروط المطبقة على عمليات الميزانية العامة، هذا من جهة ومن جهة أخرى التصويت على إيراداتها ونفقاتها يكون بصفة إجمالية، والمصادقة عليها تدخل ضمن المصادقة على عمليات الميزانية العامة للدولة.

ثانيا. آجال المصادقة:

لصدور قانون المالية آجال قانونية للمصادقة، لكن قد يصادف هاته الآجال إجراء قانوني يمدد من إصداره أو يتم إصداره بموجب أمر.

أ. الحالة العادية.

لقد حدد المؤسس الدستوري آجال المصادقة على مشروع قانون المالية، إذ نجد في التعديل الدستوري 2020 من خلال المادة 1/146 على أنه:

¹ العمارة جمال، "منهجية الموازنة العامة للدولة في الجزائر"، ط1، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2004، ص 13.

² أمزال فاتح، حسابات التخصيص الخاص في النظام الميزاني الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر الجزائر، 2009، ص 12-15.

³ فوقة فاطمة وبوفليح نبيل، مرجع سابق، ص 123.

⁴ المادة 8 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

"...يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه..."¹.

تم تحديد مدة زمنية مقدرة بـ 75 يوما، تسري من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، بهدف ضمان استمرارية التسيير المالي العمومي²، وتحسيد سياسة الحكومة من برامج مسطرة للسنة المالية المقبلة.

كما جاء القانون العضوي 16-12 المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتمم، من خلال نص المادة 44 منه³، أكثر تفصيلا للآجال القانونية، فبالنسبة للمجلس الشعبي الوطني 47 يوما للتصويت تسري من تاريخ إيداعه في مكتبه، وبخصوص مجلس الأمة مدة عشرون 20 يوما للمصادقة على النص المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، وعليه يصبح النص قابلا للإصدار قبل الفاتح جانفي من السنة المالية المعنية، وفي حالة الخلاف بين الغرفتين يتاح للجنة المتساوية الأعضاء مدة 08 ثمانية أيام للبت في شأنه والتي تجتمع بطلب من الوزير الأول⁴.

حيث نجد الحل القانوني في هاته الحالة في الرجوع إلى نص المادة 5/145 من التعديل الدستوري 2020، والتي من خلالها عالج هاته المسألة "حدوث خلاف" بين غرفتي البرلمان، إذ يطلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء التي تتكون من كلتا الغرفتين وهذا في

¹ المادة 1/146 من التعديل الدستوري 2020.

² Fatiha Benabbou kirane, Les rapports entre le Président de la République et l'assemblée populaire nationale dans la Constitution algérienne du 28 novembre 1996, thèse de doctorat, université d'Alger, 2005, P 48.

³ المادة 44 من القانون العضوي 16-12 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتمم.

⁴ تأخذ طابع الاستعجال، حيث تعد اللجنة المتساوية الأعضاء تقريرا تقترح من خلاله نصا حول الحكم محل الخلاف يبلغ إلى الوزير الأول، الذي يمكنه أن يدخل عليه التعديلات الضرورية، ثم يعرض النص الجديد للمصادقة من طرف البرلمان.

أجل أقصاه خمسة عشرة 15 يوما لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف وفي مدة 15 يوم أخرى تنهى اللجنة نقاشاتها بهذا الخصوص¹.

في حالة تسوية الخلاف تقوم الحكومة بعرض النص على الغرفتين للمصادقة عليه بحيث لا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة².

وفي حالة استمرار الخلاف يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، وعليه يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص المعد من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء وإذا تعذر ذلك يأخذ بالنص الأخير الصوت عليه، وفي حالة عدم إخطار الحكومة للمجلس الشعبي الوطني يسحب النص³.

ب. الحالة الإستثنائية "التشريع بأمر":

قد تعترض مرحلة المصادقة على مشروع قانون المالية حالات تدعي إصدار قانون المالية بأمر، حيث منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر كمظهر للنظام البرلماني، إلا أن امتياز سلطة الرئيس هاته تم تقيدها بقيود شكلية وموضوعية، من حيث خضوع الأوامر لرقابة المحكمة الدستورية ورقابة البرلمان، بالإضافة إلى أخذ رأي مجلس الدولة فيها⁴.

✓ حالة رفض المشروع وعدم المصادقة عليه:

يمكن أن يلقى مشروع قانون المالية رفض المصادقة⁵ من قبل البرلمان في الأجال المنصوص عليها دستوريا والمحددة بخمسة وسبعون 75 يوما، غير أن المؤسس الدستوري وضع حلا قانوني لتفادي هاته

¹ المادة 5/145 من التعديل الدستوري 2020، تجدر الإشارة في هذا الصدد أن التعديل الدستوري لسنة 2008 لم يحدد أجل اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء لاقتراح نص يتعلق بأحكام محل الخلاف ولا حتى أجل مناقشة هذا النص حسب نص المادة 5/120 من التعديل الدستوري 2008. انظر قانون رقم 08-19 مؤرخ في 17 ذي القعدة عام 1429 الموافق 15 نوفمبر سنة 2008، يتضمن التعديل الدستوري، للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 63، الصادرة بتاريخ 2008/11/16.

² المادة 6/145 من التعديل الدستوري 2020.

³ المادة 8 و7/145 من التعديل الدستوري 2020.

⁴ أحسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري 2020، المجلة الشاملة للحقوق، 2021، ص 64.

⁵ تترتب على حالة رفض المصادقة، نتائج تختلف باختلاف الأنظمة السياسية للدول وغالبها ما تستقبل الحكومة أو يجل البرلمان. فنجد في فرنسا مثلا إستعمل مجلس النواب الفرنسي حق رفض مشروع قانون المالية سنة 1877، و أرغم رئيس الجمهورية على عزل الحكومة وتعيين حكومة أخرى ومن بين أعضاء أكثرية المجلس، وكذلك أستعمله مجلس الشيوخ الفرنسي سنة 1896 لإجبار الحكومة على الاستقالة، بسبب رفض اعتمادات إضافية مخصصة لتأمين حملتها على مدغشقر، ولما استقالت الحكومة وخلفتها حكومة أخرى وافق المجلس على الاعتمادات الإضافية. انظر رداد نور الدين، مرجع سابق، ص 61.

الحالة والحفاظ على سير المصالح العمومية للدولة، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بموجب أمر له قوة قانون المالية ويصبح من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية نافذاً، وهذا ما نجده في التعديل الدستوري 2020، لاسيما المادة 2/146، التي نصت على أنه:

"...في حالة عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية في الآجال المنصوص عليها، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بموجب أمر..."¹.

بالإضافة إلى المادة 5/44 من القانون العضوي 16-12 المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتمم، على مايلي:

"...في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية"².

لم تحدث عمليا في الجزائر حالة رفض مشروع قانون المالية من البرلمان وهذا قد يعود لأسباب موضوعية تتمثل في عدم وجود نص دستوري يمنح للبرلمان حق الرفض، لاعتبار أن مشروع قانون المالية يعرض قانونا على اللجان المالية أولا لدراسته ومناقشته، الأمر الذي يدعو إلى تقريب الرؤى بين السلطتين قبل التصويت عليه.

✓ حالة تأخر المصادقة على مشروع قانون المالية:

ترجع هذه الحالة إلى عدة أسباب، منها كتأخر الحكومة في إعدادها أو بطء البرلمان في دراسته والبت فيه أو رئيس الجمهورية لا يصدره، وفي هذا السياق معظم دساتير وقوانين دول العالم تأخذ بأسلوبين: إما تلجأ إلى تقديم طلب للسلطة التشريعية تلتمس منها المصادقة على ميزانية مؤقتة لمدة شهر أو أكثر وذلك على أساس الأرقام الواردة في مشروع قانون المالية المقترح، أو تلجأ إلى العمل وفق لما ورد في قانون المالية للسنة الجارية، وذلك بتخصيص اعتمادات شهرية على أساس جزء من اثني عشر 1/12

¹ المادة 2/146 من التعديل الدستوري 2020.

² المادة 5/44 من القانون العضوي 16-12 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتمم.

من اعتمادات قانون المالية السابق¹، وهو ما أخذ به المشرع الجزائري بموجب المادة 69 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بالقوانين المالية، والتي تنص على أنه:

" في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ الأول يناير من السنة المالية المعتمدة"²، يواصل مؤقتا تنفيذ:

✓ الإيرادات والنفقات المتعلقة بالميزانية العامة للدولة وفق الشروط التالية:

أ - بالنسبة للإيرادات طبقا للشروط والنسب وكيفيات التحصيل طبقا لقانون المالية السابق.

ب- بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 1/12 من الاعتمادات المفتوحة للسنة السابقة، وذلك شهريا لمدة ثلاثة أشهر.

ج- بالنسبة لاعتمادات الاستثمار في حدود ربع 1/4 الحصة المالية لكل قطاع ولكل مسير، كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع الخاصة بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة.

✓ مشاريع الميزانية الملحقة والحسابات الخاصة بالجزينة طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسيروها قبل بداية السنة المالية الجديدة.

المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية على تنفيذ الاعتمادات المالية.

إن ممارسة رقابة فاعلة عبر آليات دستورية مخولة للبرلمان على تنفيذ الحكومة للاعتمادات المالية المرخصة، يعد تحديا كبيرا بما تنطوي عليه من صعوبات تحول دون تحقيق هذا الدور³، سواء كانت أثناء سير الاعتمادات المالية أو لاحقة على تنفيذها.

الفرع الأول: الرقابة على سير الاعتمادات المالية أثناء التنفيذ.

المبدأ العام أنه بمجرد حيازة قانون المالية الإذن من قبل البرلمان، تلتزم الحكومة بتنفيذ محتوى الرخصة المالية ولا تستطيع إجراء أي تعديل عليها، غير أن الظروف الداخلية والخارجية تمنحها إمكانية إجراء تغييرات عليه¹، لكن يبقى للبرلمان حق ممارسة رقابة مرافقة لتنفيذ الاعتمادات المرخصة.

¹ حسن عواضة المالية العامة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، بيروت، 1973، ص ص 169-170.

² المادة 69 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

³ عزة عبد العزيز، مرجع سابق، ص 214.

أولاً: الأدوات الرقابية على سير الاعتمادات.

تعمل السلطة التشريعية بواسطة الأدوات الرقابية المكرسة دستوريا وقانونا، لمعرفة كيفية صرف المال العام ومدى التزام الحكومة بالرخصة المالية.

أ. الأسئلة البرلمانية:

يعبر السؤال عن الاستفهام والاستعلام وليس الاتهام أو النقد والمساءلة، إذ يمكن للعضو البرلماني أن يوجه إلى الوزير المختص لأجل التأكد أو كشف حقيقة ما، أو لفت نظر مجلس الشعب أو الوزير إلى نقطة معينة، ويعرف السؤال كذلك بأنه إجراء يتضمن طلب من عضو برلماني إلى وزير ما لأيضاح نشاط ما².

حيث تنقسم الأسئلة إلى نوعين شفوية وأخرى كتابية، وهذا ما تناوله المؤسس الدستوري في المادة 158 من التعديل الدستوري 2020، كما نص القانون العضوي 16-12 المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتمم، من خلال المادة 69 التي تنص على أنه: "...يمكن أعضاء البرلمان توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو من الحكومة"³، فبالنسبة للسؤال الشفوي يتم إيداعه من قبل صاحبه حسب الحالة لدى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، على أن يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني السؤال المقبول إلى الحكومة، إذ ينظر مكتب كل غرفة في طبيعة الأسئلة الشفوية التي تحال على الحكومة وفق الشروط والكميات المحددة في النظام الداخلي لكل غرفة، ليكون جواب عضو الحكومة في غضون 30 يوم من تاريخ تبليغ السؤال⁴.

¹ عقيلة حرباشي، مرجع سابق، ص 367.

² عقيلة حرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، 2007، ص 135.

³ المادة 161 من التعديل الدستوري 2020.

⁴ المادة 70 من القانون العضوي 16-12 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتمم.

أما السؤال الكتابي هو طلب كتابي حول معلومات، يوجهه البرلماني إلى عضو الحكومة، على أن يتم الرد عليه كتابيا خلال مهلة محددة¹.

يودع نص السؤال الكتابي من صاحبه حسب الحالة، لدى المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، على أن يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني السؤال المقبول إلى الحكومة، ليكون جواب عضو الحكومة على السؤال كتابيا في غضون 30 يوما من تاريخ تبليغ السؤال².

ب. الاستجواب:

يمكن لأعضاء البرلمان الاستفسار عن مجالات عدة منها الإنفاق العام، إذ يعتبر الاستجواب بمثابة اتهام ونقد ومحاسبة لتصرفات الحكومة وأعضائها، وعلى مقدم الاستجواب إثبات التجاوزات والأخطاء بالوقائع والمستندات لينتهي الأمر بفتح نقاش أمام البرلمان³.

حيث حول المؤسس الدستوري الحق لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة من خلال المادة 160 من التعديل الدستوري 2020، كما نص القانون العضوي 16-12 المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتمم، من خلال المادة 66 التي تنص على أنه: "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة..."⁴.

يبلغ رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني إلى الوزير الأول خلال 48 ساعة الموالية نص الاستجواب الموقع حسب الحالة 30 نائبا أو 30 عضوا في مجلس الأمة⁵.

¹ تعد الأسئلة الكتابية مصدرا للمعلومات الكافية التي تساهم في حل المسائل المعروضة على النواب من قبل ناخبهم، لاعتبار أن الرد على الأسئلة الكتابية بمثابة الاستشارة القانونية المجانية المعدة في الغالب من أكفاء ومختصين لهم الدراية الكاملة حول الموضوع.

-Michel AMELLER, Les question usurairement du contrôle parlementaire, paris L.G.D.J, 1964, p23.

² المادة 73، 74 من القانون العضوي 16-12 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتمم.

³ على أنور العسكري، الرقابة المالية على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة، مكتبة بستان المعرفة القاهرة، 2008، ص 105.

⁴ المادة 1/66 من القانون العضوي 16-12 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتمم.

⁵ المادة 2/66 من القانون العضوي 16-12 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتمم.

يتم تحديد جلسة الاستجواب من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة، وتنعقد الجلسة في غضون 30 يوم الموالية لتاريخ تبليغ الاستجواب، حيث يقوم المندوب عن أصحاب الاستجواب بتقديم عرض مفصل خلال الجلسة المخصصة لذلك من قبل المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة وتجب الحكومة على الاستجواب¹.

ج. لجان التحقيق:

يمكن لكل غرفة من البرلمان أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا تخص المصلحة العامة، تتمتع هذه اللجان بصلاحيات واسعة ويمكن لها الاطلاع على كل المستندات والوثائق التي تحتاجها كما يمكنها الاستعانة بمصالح تقنية لها خبرة في القطاع العام².

يتم إنشاء لجان التحقيق من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتصويت على اقتراح لائحة بعد الاستماع إلى مندوب أصحاب اللائحة ورأي اللجنة المختصة في الموضوع، مع ضرورة أن تحديد الوقائع التي تستوجب التحقيق، على أن يودع اقتراح اللائحة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ويوقعه على الأقل عشرون 20 نائباً أو عشرون 20 عضواً في مجلس الأمة، شريطة أن لا يعين في لجنة التحقيق النواب أو أعضاء مجلس الأمة الموقعين على اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة، وما يميز لجان التحقيق الطابع المؤقت، إذ تنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء أجل ستة أشهر قابلة للتمديد ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء قاء أجل اثني عشر 12 شهراً ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها، كما يلتزم أعضاء لجان التحقيق بالسرية في تحرياتهم ومعايناتهم وكذا مناقشاتهم³.

تعد لجنة التحقيق التقرير المعد وتسلمه حسب الحالة إلى رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، على أن يبلغ التقرير إلى رئيس الجمهورية والوزير الأول، بالإضافة أنه يوزع حسب الحالة

¹ المادة 67، 68 من القانون العضوي 16-12 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة المعدل والمتّم.

² بعلي محمد الصغير، أبو العلا يسرى، المالية العامة للنفقات العامة، دار العلوم، عناية، ص 114.

³ المواد 81، 82 و83 من القانون العضوي 16-12 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتّم.

على النواب أو أعضاء مجلس الأمة¹، وعلى إثر عرض موجز يقدمه مقرر عضو لجنة التحقيق، يبت حسب الحالة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة في ذلك دون مناقشة بأغلبية الأعضاء الحاضرين². تبقى الآليات الرقابية المخولة للبرلمان لمراقبة عمل الحكومة شكلية تحتاج إلى دعائم قانونية وأخرى عملية لتحقيق الفعالية في مجال الرقابة المالية، لاعتبار أنها لا تستند إلى نصوص قانونية محددة للمجال المالي بل تعتمد على وسائل دستورية لرقابة نشاط الحكومة، التي يمكن للبرلمان أن يباشرها أثناء مرحلة تنفيذ الاعتمادات المالية المرخصة.

ثانيا: تجاوزات الحكومة وإفراغ محتوى الرخصة المالية.

بالرغم أن قانون المالية السنوي يرخص ويخصص الاعتمادات المالية، على اعتبار أنه لا يتم إتمام أحكامه أو تعديلها إلا بموجب قانون مالية تكميلي صادر من طرف السلطة التشريعية، إلا أن المشرع أورد على هذه القاعدة استثناء يمكن من خلالها تعديل الاعتمادات المرخصة بواسطة التنظيم.

أ. تعديل توزيع الاعتمادات:

جاء في القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، من خلال المادة 22 التي نصت على أنه: "يمكن إلغاء أي اعتماد يصبح غير ذي موضوع خلال السنة عن طريق التنظيم. ويمكن إعادة استعمال هذه الاعتمادات لتغطية النفقات الإلزامية المنصوص عليها قانونا حسب طبيعة الميزانية ووفق الشروط المحددة عن طريق التنظيم"³.

بالرغم أن البرلمان رخص الاعتمادات بموجب قانون المالية، إلا أن هاته المادة نصت على إمكانية إلغاء أي اعتماد (نفقات التسيير أو نفقات التجهيز)، عن طريق التنظيم دون العودة إلى البرلمان. وما شاب هاته المادة أن المشرع لم يشرح عبارة غير ذي موضوع، لاعتبار أن كل نفقة وضعت تقديرا ضمن

¹ المادة 86 من القانون العضوي 16-12 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتّم.

² المادة 2/87 من القانون العضوي 16-12 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتّم.

³ المادة 22 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

مشروع قانون المالية وتم المصادقة عليها بذات الهدف. كما أن المشرع لم يحدد وسيلة الإلغاء في عبارة "عن طريق التنظيم" على أن تكون مرسوم رئاسي أو تنفيذي.

1. تحويل ونقل اعتمادات التسيير:

جاء في القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، من خلال المادة 32 على أنه:

"يمكن تعديل اعتمادات الميزانية المفتوحة لفصل يتضمن نفقات التسيير خلال السنة المالية بموجب مرسوم يقضي بتحويل الاعتمادات أو نقلها يتخذ بناء على تقرير من الوزير المكلف بالمالية"¹.

يستشف من هاته المادة أنه يمكن تحويل أو نقل الاعتمادات المرخصة بموجب مرسوم، كما أن عملية النقل أو التحويل تتسم بازدواجية المبادرة أي من خلال تقرير يعده وزير المالية ويتم إصداره بمرسوم، لكن الجدير بالإشارة في هاته المادة أنه لم يتم تحديد طبيعة المرسوم رئاسي أم تنفيذي.

يرى الأستاذ بشير يلس شاوش في هذا الصدد أنه تتم حاليا عملية تحويل الاعتمادات المالية بموجب مراسيم رئاسية مستدلا في ذلك لمبدأ التخصيص واعتبارا لخطورتها²، بينما يرى الأستاذ يحي دندني أن المرسوم التنفيذي لنقل الاعتمادات المعيار الثابت في الممارسة الميزانية، بحكم أنها غالبا ما تتعلق بباب التكاليف المشتركة، باستثناء بعض الدوائر الوزارية التي تتم بموجب مرسوم رئاسي³.

يتم تحويل الاعتمادات دون تغيير طبيعة النفقة العمومية، وتعين المصلحة المسؤولة عن تنفيذ النفقة، أي تحول النفقة العمومية المخصصة من دائرة وزارية إلى دائرة وزارية أخرى، بينما عملية نقل الاعتمادات تتم بتعديل طبيعة النفقة العمومية ضمن ميزانية نفس الوزارة شريطة أن يكون النقل للاعتمادات من اعتماد تقييمي أو وقي لفائدة اعتماد حصري، وعلى أن يندرج مبلغ كل عملية نقل

¹ المادة 32 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

² بشير يلس شاوش، المالية العامة (المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري)، ديوان المطبوعات الجامعية، 2007، ص 153.

³ Yahia Denideni, La pratique du système budgétaire de l'Etat en Algérie, OPU, Alger, 2002, P 278-279.

اعتماد ضمن حدود الميزانية بموجب قانون المالية¹، بحيث لا يجوز القيام بأي اقتطاع من الفصول التي تتضمن الاعتمادات المخصصة للمستخدمين إلى فصول تتضمن نفقات أخرى².

2. تعديل اعتمادات التجهيز:

يرخص قانون المالية ويخصص اعتمادات التجهيز حسب كل قطاع، إذ يمكن إدخال التعديلات على هذا التخصيص عن طريق التنظيم³، تحدد شروط تعديل الاعتمادات المفتوحة لرخص الاستثمارات المخططة مع المخطط السنوي بموجب قانون المالية، على أن يتم إدخال التعديلات على التوزيع عن طريق التنظيم، كما يمكن للولاية وفي حدود اعتمادات الدفع الموضوعة تحت تصرفهم إدخال تعديلات على توزيع الاعتمادات بنقلها من فصل إلى فصل ضمن نفس القطاع أو تحويلها بين قطاعين حسب نسب يحددها قانون المالية وكذا كفاءات يحددها التنظيم⁴.

إن التدخل الواسع للتنظيم في المجال المالي أصبح لا يتعلق بمسألة ضبط الميزانية، وإنما إعادة صياغة جديدة للميزانية عن طريق التنظيم دون مراعاة سلطة البرلمان⁵، وعليه اكتسبت الحكومة حرية التصرف في الاعتمادات المرخصة ومنه يعد تجاوزا للرخصة البرلمانية وتغييرا لمحتوى قانون المالية السنوي.

ب. الإفراط في استعمال حسابات التخصيص الخاص:

لم يكرس القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، لمبدأ الترخيص في حسابات التخصيص الخاص ماعدا فتحها وإقرارها بموجب قانون المالية⁶، إذ يمكن إقرار بإنشاء حساب تخصيص خاص ما بقانون غير قانون المالية⁷، حيث تتمتع الحكومة بحرية التسيير لحسابات التخصيص الخاص في ظل تغييب

¹ المادة 33 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

² المادة 34 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

³ المادة 36 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

⁴ المادة 39 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

⁵ Jean claude martinez et pierre di malta, Op.cit, p468.

⁶ المادة 48 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم، نص على أنه:

" لا يجوز فتح الحسابات الخاصة للخزينة إلا بموجب قانون المالية ولا تشمل هذه الحسابات الخاصة الأصناف سوى حسابات التخصيص الخاص..."

⁷ أنشأ غير قانون المالية نذكر على سبيل المثال لا الحصر:

الرقابة البرلمانية على تنفيذ هذه الحسابات بالصفة الانفرادية في التسيير¹ والتي لا يستطيع البرلمان متابعتها أثناء السنة، ومن خلال هذا الامتياز يمكن للحكومة تعديل الترخيص البرلماني.

يتم نقل رصيد حساب التخصيص الخاص من سنة إلى لسنة أخرى²، يشكل قاعدة وليس استثناء إذ إن الاعتمادات المتعلقة بحسابات التخصيص الخاص لا تغلق على خلاف اعتمادات الميزانية العامة للدولة³.

حيث يمكن للحكومة في حالة الاستعجال أو الضرورة القصوى، فتح اعتمادات أو مكشوفات إضافية عن طريق التنظيم، على أن تمول باعتمادات حصرية⁴.

كما يمكن للحكومة في حالة الفوارق الملحوظة في نهاية السنة المالية بين الإيرادات والنفقات أن تكون محل نقل جديد في نفس الحساب، ففي حالة ما تجاوزت الإيرادات التقديرات يتم رفع الاعتمادات في حدود الفائض في الإيرادات، بينما يتم الترخيص بفتح مكشوف اذا كانت الإيرادات أقل من النفقات وفقا للحدود المنصوص عليها في قانون المالية والمحددة عن طريق التنظيم⁵، الجدير بالإشارة في مضمون المادة 57 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية أنها لم تتضمن شروط وكيفيات فتح المكشوف ماعدا حالة الإيرادات أدنى من التقديرات النفقة العمومية.

بالرغم من أن الاختصاص المالي للبرلمان، إلا أن حسابات التخصيص الخاص أصبحت وسيلة مرنة في قبضة الحكومة للتسيير خارج الرخصة البرلمانية، والتي تؤدي بالضرورة إلى التجاوز القانوني للرخصة

- صندوق دعم الاستثمار بموجب المادة 28 من قانون الاستثمار لسنة 2001 "ينشأ صندوق لدعم الاستثمار في شكل حساب تخصيص خاص..."
- وبموجب المادة 227 لسنة 2002 "يفتح لدى كتابة خزينة الدولة حساب تخصيص خاص". لكن فتحه ضمن كتابات الخزينة العمومية يقتصر على قانون المالية وحده.

¹ المادة 89 من القانون رقم 99-11 المتضمن قانون المالية لسنة 2000، تنص على مايلي :

" تكون حسابات التخصيص الخاصة بموضوع برنامج عمل معد من طرف الأمرين بالصرف المعنيين تحدد فيه، بالنسبة لكل حساب، الأهداف المسطرة وكذا أجل الإنجاز يتم تحديد نفقات وإيرادات هذه الحسابات بموجب قائمة. كما يتم وضع جهاز لمتابعة وتقييم حسابات التخصيص الخاص، معد من طرف الوزير المكلف بالمالية بالاشتراك مع الأمرين بالصرف المعنيين".

² المادة 51 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

³ امزال فاتح، نظام حسابات التخصيص الخاص في الجزائر، دار بلقيس الدار البيضاء الجزائر، 2010، ص 52.

⁴ المادة 55 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

⁵ المادة 57 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

المالية الأولية، وعليه يبقى دور البرلمان محدودا ويقتصر على المصادقة عند إنشاء أو غلق هذا النوع من حسابات التخصيص الخاص بموجب قانون المالية.

ج. قانون المالية التكميلي آلية لإضافة الاعتمادات وإدماج مواضيع أجنبية:

يعد قانون المالية التكميلي¹، فرصة قانونية للسلطة التنفيذية لتلبية المتطلبات التي تفرضها التحولات والظروف الداخلية أو الخارجية الطارئة، لكن ظاهرة استمراره كل سنة توحى أن الحكومة تفتقر للتخطيط الاستراتيجي، وتعتمد به تجنب المناقشات البرلمانية، لتمرير مواضيع أجنبية عن قانون المالية للسنة، وتعديل الرخصة البرلمانية خلال السنة، حيث يتم إصداره تبعا للشروط العادية أو تلجا الحكومة لتمريره بظروف استثنائية، حيث أنتج المحتوى الواسع لهذا الإطار في القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، للسلطة التنفيذية الحصول على قانون مالية ثان، وأكد فكرة الانحراف التشريعي للسلطة التنفيذية ومساسها بالسلطة التشريعية للبرلمان².

يجسد قانون المالية التكميلي انتهاكا لمبدأ سنوية الميزانية نظرا لسريانه الذي يكون أقل من السنة المالية، ولبدأ الوحدة لكونه يدمج مواضيع أخرى مكملة أو معدلة لقانون المالية دون أن تأتي في وثيقة واحدة، وعليه أصبحت قوانين المالية التكميلية مجال خصبا لتواجد أحكام تتعدى المجال المالي والميزانياتي إلى تنظيم الاقتصاد وبيئته³.

وكمثال على ذلك قانون المالية التكميلي لسنة 1988 احتوى في عنوان الأحكام المختلفة على موضوعين دخيلين عن المجال المالي وهما قانون التجارة والقانون التوجيهي للمؤسسات العمومية

¹ تلجا الحكومة إلى سرعة الإجراء التشريعي لقانون المالية التكميلي، إذ تقدم جملة من الأسباب والعوامل التي أدت إلى إعادة النظر في حجم النفقة العمومية الأولية، وكذا إدخال مواضيع أجنبية، والغرض من المبررات مبدئيا الحصول على مصادقة ممثلي الشعب "البرلمان" على الاعتمادات الإضافية ضمن قانون المالية التكميلي والتي لا يتعدى فيها البرلمان إطاره الشكلي بحكم أنه تم تغييره في مرحلتي الإنشاء والتنفيذ للنفقة العمومية المطلوبة لسد الحاجات العمومية، ومنه مهمة البرلمان لا تتعدى التصويت على النص بالكامل و فقط دون أية مناقشة، كما يحق للبرلمان في إطار الرقابة على الاعتمادات الإضافية، أن يطلب إلى جهات الرقابة المستقلة كمجلس المحاسبة أو المفتشية العامة للمالية القيام بالفحص والدراسة في نطاق اختصاصهما. ويبقى امتياز الحكومة في إصدار النص بأمر متاح في حالة رفض البرلمان المصادقة. وبالتالي يعد هذا الإجراء وسيلة مستترة للحكومة وحرية تامة لتعديل الاعتمادات المالية المرخصة بموجب قانون المالية السنوي خلال السنة.

² برطال حمزة، قانون المالية التكميلي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير تخصص حقوق، جامعة الجزائر 1، 2009، ص 86.

³ أكحل محمد، محمد أكحل، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص الحكامة وبناء دولة المؤسسات، جامعة باتنة 1، 2019، ص 384.

الاقتصادية، وكذا قانون المالية التكميلي لسنة 1990 جاء كمصدرا للتشريع الجبائي، من أصل 87 مادة تم تخصيص 65 مادة للتشريع الجبائي¹، وجاء أيضا قانون المالية التكميلي لسنة 1994 في مضمونه أحكام مشروع الخوصصة، تنظيم التجارة وكبح الواردات...، بالإضافة إلى قانون المالية التكميلي لسنة 2008 الذي تضمن مواد تعدل الأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات والقانون رقم 07-11 المتضمن النظام المالي والمحاسبي الجديد.

الفرع الثاني: قانون ضبط الميزانية أداة للرقابة اللاحقة على الاعتمادات.

يحتل قانون ضبط الميزانية في الديمقراطيات الغربية مكانة هامة نظرا للإجراءات الخاصة التي يمر بها، ونتائجه التي تعكس فعالية الرقابة البرلمانية على كيفية تنفيذ الميزانية العامة².
تبنّت الجزائر مفهوم قانون ضبط الميزانية في ظل دستور 1976، بموجب المادة 2/187، ونظرا لحدثة التجربة البرلمانية الجزائرية التي أكدت أن هناك ترددا في التصويت على هذا القانون، بسبب عدم التزام الحكومة بتقديم مشاريعها حتى تمر عدة سنوات وعدم اهتمام البرلمان بسبب الغياب المكثف بالإضافة إلى مضمون تدخلات أعضاء البرلمان عادة ما تكون قصيرة ومقتضبة³.

حيث يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة، أي مبالغ النفقات ومبالغ الإيرادات التي أنفقت فعلا بعد إنتهاء السنة المالية⁴، وبوجه عام يعد عرضا مفصلا لمختلف العمليات المالية التي تقدمه كل الوزارات والهيئات العمومية، إلى البرلمان للمصادقة عليه بنفس الخطوات المتبعة في قانون المالية السنوي، على أن يكون مرفقا بالوثائق التقييمية اللازمة التي يعدها مجلس المحاسبة، ممثلة في التقرير المفصل حول ظروف تنفيذ الميزانية، والتقرير العام حول مطابقة حسابات الوزراء مع حسابات المحاسبين العموميين⁵.

¹ تضمنت هذه المواد التعديلات الخاصة ب: الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، التسجيل، تقنين الطابع، الرسم على رقم الأعمال، الضرائب غير المباشرة، حقوق الجمارك، أحكام متعلقة بالأموال والحماية البترولية.

² محمد الصالح فنيش، مرجع سابق، ص 333-334.

³ رداد نور الدين، مرجع سابق، ص 87.

⁴ المادة 05 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

⁵ عزة عبد العزيز، مرجع سابق، ص 217.

حيث يحدد قانون ضبط الميزانية نتائج المالية لكل سنة مدنية، فهو نص بمثابة تقرير يبين المبالغ التي تم تنفيذها بصفة فعلية "الإيرادات والنفقات"، كما يعتبر أيضا قانون ذو طابع مالي مثله مثل قانون المالية التكميلي أو قانون المالية السنوي¹.

ينصب موضوع قانون ضبط الميزانية على إظهار الفائض أو العجز وكذا النتائج المثبتة في تنفيذ جميع الحسابات الخاصة ونتائج تسيير عمليات الخزينة²، وعلى أن تعود نتائج السنة للخزينة³.

إن موضوع قانون ضبط الميزانية في الجزائر لا يتوافق مع نص المادة 77 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، لاعتبار أنه لا يحتوي على النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة، وكذا نتائج تسيير عمليات الخزينة، ومنه قانون ضبط الميزانية مخالف لمبدأ الشرعية، كما أنه يفقد الفاعلية بحكم أنه آلية رقابية تثبت جميع الحسابات والنتائج للسنة المالية⁴.

أولا: تقديم الحكومة لمشروع قانون ضبط الميزانية.

نصت المادة 1/156 من التعديل الدستوري على أنه: "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية..."⁵.

إن المبررات العملية التي تحكم إلزامية تقديم الحكومة عرض حول استعمال الاعتمادات المالية عن طريق التنظيم من قبل الحكومة، فصلاحيات البرلمان فيما يخص توزيع الاعتمادات المالية تنتهي بتوزيعها على الوزارات بالنسبة لنفقات التسيير القطاعات بالنسبة لنفقات التجهيز، أما التوزيع المفصل داخل كل دائرة وزارية أو قطاع عن طريق مراسيم تنفيذية إمكانية السلطة التنفيذية تعديل هذا التوزيع المقرر في

¹ يحيى دنيبي، مرجع سابق، ص 62.

² المادة 77 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، نصت على أنه:

" يقر قانون ضبط الميزانية حساب نتائج السنة المشتمل على مايلي:

أ- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة.

ب- النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة.

ج- نتائج تسيير عمليات الخزينة".

³ جاء في نص المادة 78 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، على أنه:

" تعود للخزينة نتائج السنة المثبتة بمقتضى قانون ضبط الميزانية".

⁴ رداد نور الدين، مرجع سابق، ص 105.

⁵ المادة 1/156 من التعديل الدستوري 2020.

قانون المالية في أي وقت شاءت¹، ويكمن دور البرلمان في مراقبة مدى التزام الحكومة بتنفيذ للاعتمادات المرخصة بموجب قانون المالية، ومع ذلك فإن الممارسة الميدانية أثبتت أن هناك خرقا واضحا لهذا النص من خلال تعديل الرخصة المالية من قبل الحكومة عن طريق التنظيم.

أ. الوثائق المرفقة بمشروع قانون ضبط الميزانية:

جاء في القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، في نص المادة 76 منه²، كيفية تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية، إذ يرفق مشروع قانون ضبط الميزانية بتقرير تفسيري وجدول يبين تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها.

1. التقرير التفسيري:

يظهر التقرير التفسيري كيفيات تنفيذ قانون المالية للسنة المعنية مبرزا في ذلك الوثائق والمعلومات المحاسبية والميزانية التي تزودها به المصالح الإدارية التابعة لوزير المالية، حيث يحدد فيه المبلغ النهائي للاعتمادات المفتوحة والنفقات المسددة بصفة فعلية، وكذا الفروقات بين الرخصة البرلمانية والتعديلات أثناء التنفيذ، ويشير إلى تغيير طرق و قواعد المحاسبة المطبقة أثناء الممارسة³.

2. جداول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها:

يلحق بمشروع قانون ضبط الميزانية جداول تختلف مضمونها وشكلا عن الجداول المتضمنة في قانون المالية للسنة، على النحو التالي⁴:

الجدول "أ" يمثل حصيلة الإيرادات النهائية التي طبقت على ميزانية الدولة لسنة معينة، مع الإشارة إلى الفروقات بين الرخصة المالية وما تم إنجازه فعليا خلال السنة المالية المعنية.

¹ عزة عبد العزيز، مرجع سابق، ص 216.

² نصت المادة 76 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم، على أنه:

"يجب أن يكون مشروع قانون ضبط الميزانية المقدم ضمن الشروط المحددة لهذا الفرض بموجب الأحكام القانونية السارية على وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة مرفقا بما يلي:

أ- تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعنية.

ب - جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها وخص تمويل الاستثمارات المخططة."

³ محمد الصالح فنيش مرجع سابق، ص 356.

⁴ رداد نور الدين، مرجع سابق، ص 104.

الجدول "ب" يمثل كيفية توزيع الاعتمادات المخصصة بعنوان ميزانية التسيير الموزعة حسب كل دائرة وزارية يدرج فيها مجموع النفقات المرخصة للسنة أو التكميلية، ويظهر الفروقات، ويظهر كذلك التغييرات أثناء التنفيذ وكيفية تغطية العجز أو فائض إن وجدا.

الجدول "ج" مثل كيفية توزيع الاعتمادات المخصصة بعنوان ميزانية التجهيز الموزعة حسب القطاعات، ويظهر كيفية تنفيذ هذه النفقات التي تم تسجيلها على شكل رخص برامج ونفذت باعتمادات الدفع، ويظهر الفروقات بين الاعتمادات المرخصة والاعتمادات المراجعة والمعبأة.

ب. دور مجلس المحاسبة في إعداد مشروع قانون ضبط الميزانية:

تختلف العلاقة الموجودة بين مجلس المحاسبة والبرلمان في مجال الرقابة على المالية العمومية باختلاف طبيعة نظام الحكم للدولة، إذ نجد في فرنسا وإيطاليا مثلا أن المجلس هيئة مستقلة وتقدم تقاريرها للحكومة والبرلمان على حد سواء، لكن في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وبلجيكا فإن الهيئة ينحصر عملها على مراقبة الحسابات التابعة للبرلمان مباشرة وتوافيه بتقريرها¹.

بينما في الجزائر نص المؤسس الدستور في التعديل الدستوري 2020، من خلال المادة 1/199 على أن: "مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية. يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة"².

¹ Jean Jacques viseur, le contrôle parlementaire, la cour des comptes, communication présentée au colloque international organisé par le parlement algérien en collaboration avec le PNUD, Alger, le 18-20 mars 2006.

² المادة 1/199 من التعديل الدستوري 2020.

يمكن لمجلس المحاسبة التعاون مع البرلمان، حيث يعد مجلس المحاسبة من خلال التحريات التقرير السنوي، الذي يبين فيه المعانيات والملاحظات وكذا التقييمات مرفقا التقرير بالتوصيات، إذ يتولى إرسال هذا التقرير إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول¹. بناء على استشارة مقدمة من الحكومة إلى مجلس المحاسبة²، يعد هذا الأخير تقرير تقييمي يرفق المشروع قانون ضبط الميزانية. طبقا للمادة 18 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة، فإن مجلس المحاسبة يعد هيئة استشارية للحكومة في مجال إعداد المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، الذي يتولى بموجب اختصاصه إعداد تقارير تقييمية لهذا الغرض ترسل إلى الحكومة بعنوان السنة المالية المعنية، والتي بدورها تودع لدى البرلمان كوثيقة إلزامية ترفق بمشروع القانون الخاص بها³.

يتم إعداد التقرير التقييمي⁴ للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية، بدأ من مذكرات منهجية وتعليمات صادرة عن رئيس مجلس المحاسبة، لتقوم الغرف بالنسبة للقطاعات التي تدخل في ضمن اختصاصها بتحضير مذكرات قطاعية وتقوم بتدوين المعلومات والملاحظات الضرورية لإعداد التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة الخاص بالمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية، ثم تبلغ المذكرات القطاعية بعد

¹ المادة 4/199 من التعديل الدستوري 2020، المادة 16 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، ج د ش، ج ر العدد 39، الصادر بتاريخ 23 جويلية 1995، المعدل والمتمم، بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق 26 أوت 2010، ج ر العدد 50، الصادرة بتاريخ 2010/09/1.

² يكمن الدور الأساسي لمجلس المحاسبة في تقديم الرأي الاستشاري في مشاريع قوانين ضبط الميزانية، ويمتد كذلك إلى مشاريع النصوص المتعلقة بالمالية العمومية وذلك طبقا لما نصت المادة 19 من الأمر رقم 95-20 يتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم، على أنه: "يمكن استشارة مجلس المحاسبة في مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية".

³ نصت المادة 18 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم، على أنه:

"يستشار مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، وترسل الحكومة التقارير التقييمية التي أعدها المجلس لهذا الغرض بعنوان السنة المالية المعنية إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها".

⁴ يعتبر التقرير التقييمي بمثابة وثيقة أساسية توضح بدقة كيفية تنفيذ الميزانية العامة لسنة معينة، وكما يقدم دراسة مفصلة عن التطور والنتائج المتوصل إليها بالنسبة للميزانية العامة للدولة، الميزانيات الملحق، وكذا الحسابات الخاصة للخرينة. علاوة إلى التحليل النقدي لمسار التوجه المالي للدولة سنة بسنة، ويعد كوثيقة إعلامية للبرلمان يطلع من خلالها البرلمان على حالة النفقات والإيرادات العامة للسنة المالية المعنية، حيث يأتي هذا التقرير التقييمي في شكل فصول، فيتضمن الفصل الأول تحليل العمليات الميزانية، أما الثاني فيحتوي الحسابات الخاصة للخرينة، أما الفصل الثالث فيحتوي لنتائج وتمويل عمليات الميزانية والخرينة، وبالنسبة الرابع مخصص على شروط تسيير واستعمال الرخص المالية. انظر رداد نور الدين، مرجع سابق، ص 102.

المصادقة عليها إلى كل وزير معني في قطاعه، لتمكينه من صياغة إجابته، في أجل محدد لا يقل عن شهر واحد¹.

بعد إستلام الإجابات من كل وزير معني يتم إعداد مشروع تقرير تقييم المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية بناء على ما ورد في المذكرات القطاعية والأجوبة المستلمة من الوزراء، بعد ذلك يتم إرساله إلى الحكومة التي بدورها إلى ترسله البرلمان مرفقا بمشروع قانون ضبط الميزانية².

كما يرفق التقرير أيضا بمجموعة من الملاحق متعلقة بالإيرادات والنفقات، وكذا جداول النتائج بالإضافة إلى نتائج الحسابات الخاصة للخزينة³.

وعليه التقرير التقييمي ذو أهمية بالغة، لاسيما في مدى تطابق العمليات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وكذا مساعدة البرلمان من قراءة وتفحص مشروع قانون ضبط الميزانية وبالتالي مجلس المحاسبة له دور مهم ويعد شريكا أساسيا للبرلمان في المجال الرقابي خصوصا في إعداد مشاريع قوانين ضبط الميزانية.

ج: ميعاد تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية.

لا يوجد نص يتضمن تاريخ إيداع مشروع قانون ضبط الميزانية، إذ إقتصر القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، على تحديد تاريخ إيداع مشروع قانون المالية للسنة على هاته الهيئة دون قانون ضبط الميزانية، حيث ألزمت المادة 67 منه بإحالة مشروع قانون المالية للسنة على البرلمان قبل 30 ستمبر من كل سنة، بينما قضت المادة 68 منه على وجوب إرفاق مشروع قانون المالية بمشروع قانون ضبط الميزانية للسنة المالية س-3، أي مشروع قانون ضبط الميزانية المتعلق بالسنة الثالثة السابقة على السنة التي ستنفذ فيها الميزانية⁴.

¹ المواد 07، 08، 42، 67، 68 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 الذي يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة.

² المادة 18 من الأمر 95-20 يتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم.

³ رداد نور الدين، مرجع سابق، ص 102.

⁴ بإستقراء نص المادتان 67 و68 من القانون الإطار 84-17 بالمتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، تضح أنه، إيداع مشروع قانون ضبط الميزانية يتم بعد مرور ثلاث سنوات (س-3)، من إقفال السنة المالية المتعلقة به، وهذا قبل 30 ستمبر من كل سنة. انظر رداد نور الدين، مرجع سابق، ص 106.

لم تعرض الحكومة منذ سنة 1978 إلى غاية 1987 على البرلمان ما عدا مشاريع قوانين ضبط الميزانية للأربع سنوات الأولى من حياة البرلمان¹، وقد أرجع البعض سبب عدم التزام الحكومة بإعداد مشروع قانون ضبط الميزانية وتقديمه في الآجال المحددة إلى عدم نص المشروع على الآجال صراحة، ولهذا بادر النواب سنة 1989 باقتراح القانون رقم 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المعدل والمتّم لقانون 07 جويلية 1984، والذي تم المادة 68 بفقرة ثالثة نصت على وجوب إرفاق مشروع قانون المالية بمشروع قانون ضبط الميزانية للسنة المالية س-3.

فبالرغم من هذا التعديل إلا أن الحكومة لا تقدم مشروع قانون ضبط الميزانية أمام البرلمان حتى غاية سنة 2010 تم إيداع أول مشروع قانون ضبط للميزانية بعد ما يقارب 30 سنة على تقديم آخر مشروع لقانون ضبط الميزانية، وعليه تمت مناقشة قانون ضبط الميزانية لسنة 2008 سنة 2010، وتمت في السنوات الموالية مواصلة العمل على إيداع مشاريع قوانين ضبط الميزانية لسنة 2009 و 2010².

إن عدم ضبط دستوريا وقانونا ميعاد تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية من قبل الحكومة، يؤدي بالضرورة إلى عدم فاعلية الدور الرقاب للبرلمان على تنفيذ الاعتمادات المرخصة بموجب قانون المالية السنوي ويدعم مركز الحكومة ويجعلها تتفوق في المجال المالي ومنه تماطل الحكومة في تقديم قانون ضبط للمناقشة البرلمانية، وبالتالي تفويت الفرصة على البرلمان لمعرفة نتائج وكيفيات التسيير المنتهجة في تنفيذ النفقة العمومية عموما وعلى وجه الخصوص المرصودة في الحسابات الخاصة للخزينة تحديدا.

لكن ما يعاب على أعضاء السلطة التشريعية أن اغلبهم بل يكاد يكون كلهم، لا يملكون الخبرة الفنية والمحاسبية الكافية لمناقشة الحساب الختامي الذي قد يصل إلى ألف صفحة، وبالتالي هيمنة الحكومة على المجال المالي تشريعا ورقابة بامتياز.

¹ نجد قانون ضبط الميزانية لسنة 1978 تم تقديمه سنة 1980، وقانون ضبط الميزانية لسنة 1979 تم تقديمه سنة 1984، وقانون ضبط الميزانية لسنة 1980 تم تقديمه سنة 1985، وقانون ضبط الميزانية لسنة 1981 تم تقديمه لسنة 1987. انظر مراد بقالم، مرجع سابق، ص 128.

² مراد بقالم، المرجع نفسه، ص ص 127-128.

ثانيا: إقرار قانون ضبط الميزانية.

تنتهي العملية الترخيضية للاعتمادات من البرلمان بالتصديق والموافقة على ما تم تنفيذه نهاية السنة المالية، بواسطة عرض قانون ضبط الميزانية للسنة المالية المنتهية لمناقشته والوقوف على مدى احترام الحكومة للتخصيص المالي المسبق الذي منحه لها البرلمان.

يتم إقرار مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية، من قبل أعضاء البرلمان بالتصويت أو الموافقة أو الاعتراض، إذ يكتفوا بتقديم بعض الملاحظات والتوصيات دون إدخال أي تعديل، سوء على مستوى اللجان المالية أو على مستوى مناقشة أعضاء البرلمان.

أ. الدراسة على مستوى اللجان المالية:

تمثل دراسة مشروع قانون تسوية في آلية الاستماع كأسلوب لجمع المعلومات، مفادها إعداد تقارير لغرض عرضه في الجلسة العلنية للتصويت عليه.

1. جمع المعلومات:

جاء في النظام الداخلي لمجلس الأمة من خلال نص المادة 1/80 منه على أنه: "تدرس اللجنة المختصة النص المتضمن ضبط الميزانية للسنة المعنية بالاستماع إلى ممثل الحكومة وكل من تدعوه اللجنة من الخبراء والمختصين..."¹.

تسمح آلية الاستماع بتقييم ظروف تنفيذ الميزانية القطاعية بالنسبة للسنة المعنية على وجه الخصوص ما تعلق بضعف استهلاك الاعتمادات وتنفيذ البرامج، إلى جانب تسيير حسابات التخصيص الخاص التابعة للقطاعات الوزارية.

2. إعداد تقارير اللجان المالية:

تقوم لجنة المالية بالبرلمان بتحليل النتائج للسنة المعنية بقانون ضبط الميزانية وذلك بالاستدلال بالملاحظات التي أوردها مجلس المحاسبة من خلال²:

¹ المادة 1/80 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

² رداد نور الدين، مرجع سابق، ص 108.

✓ تحليل الإيرادات النهائية الجبائية العادية والجبائية البترولية مع إبراز الفروق بين التقديرات والإيرادات المحصلة؛

✓ تحليل نفقات الميزانية (ميزانية التسيير، ميزانية التجهيز) بين المبلغ المرخصة ونسبة التنفيذ. تقدم لجتا المالية ملاحظاتها وتوصياتها ضمن التقارير اللازمة، تطبيقا للتنظيم الداخلي لغرفتي البرلمان، وكذا القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، من خلال المواد 02، 05 و 76 إلى 78.

ب. التصويت على مشروع قانون ضبط الميزانية:

يشكل قانون ضبط الميزانية فرصة مناسبة للبرلمان من أجل الوقوف عند ما تم تنفيذه من طرف الحكومة من الاعتمادات المالية المرخصة ويعتبر آلية لإعمال الرقابة البرلمانية على مالية الدولة، من خلال المناقشة والتصويت على قانون ضبط الميزانية.

جاء في أحكام التعديل الدستوري 2020، من خلال المادة 2/156 منه على أنه: " تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان"، وتم النص في النظام الداخلي لمجلس الأمة من خلال المادة 2/80 منه على أنه: " يعرض النص المتضمن ضبط الميزانية للمناقشة والمصادقة عليه بكامله في الجلسة العامة"¹، في حين أن القانون العضوي 16-12 المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتمم، وكذا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لم يتضمن النص على قانون ضبط الميزانية.

لم ينص القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، والدستور وكذا القانون العضوي 16-12 المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتمم، على آجال تصويت البرلمان على مشروع قانون ضبط الميزانية، لكن بالاستناد إلى القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، من خلال المادة 02 على اعتبار أن قانون ضبط الميزانية يكتسي طابع قانون المالية، فان بالضرورة خضوعه لنفس إجراءات التصويت مع قانون المالية السنوي، وعلى وجه

¹ المادة 2/80 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

الخصوص سريان المادة 1/146 من التعديل الدستوري 2020 المحددة لمهلة المصادقة البرلمانية على مشروع قانون المالية السنوي والمقدرة بـ 75 يوما.

تنصب المناقشة على مشروع قانون ضبط الميزانية من خلال تقديم الملاحظات والتساؤلات من قِبَل النواب، والتي يتم الرد عليها من قبل ممثل الحكومة "وزير المالية"، ليعرض مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية لسنة (3-ن) للتصويت، وللإشارة هنا أن التصويت على قانون ضبط الميزانية (ن-3) على مستوى مجلس الأمة، يتم بنفس إجراءات مشروع القانون العادي بخصوص تبليغه إلى غاية نشره في الجريدة الرسمية¹.

¹ عزة عبد العزيز، مرجع سابق، ص 218.

الفصل الثاني:

آليات تسيير النفقة العمومية

في ظل القانون الإطار 17-84.

تمهيد:

تأثر مفهوم الميزانية العمومية بتطور دور الدولة وانتقالها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة، والجزائر كغيرها من دول العالم مرت بمراحل متعددة ساهمت في تشكيل المنظومة القانونية التقليدية في المجال المالي، حيث أعتد القانون الإطار 17-84 المتعلق بقوانين المالية، كمرجع أساسي لمعالم المالية العمومية، إذ تضمن هذا القانون المبادئ والنصوص التي تحكم الميزانية العمومية، في ظل نهج مبني على الوسائل.

يرتبط تسيير النفقة العمومية بالفلسفة المالية للدولة، حيث إستندت الجزائر في التسيير المالي والمحاسبي على نظام محاسبي مبني على الأساس النقدي، كمصدرا للمعلومات التي تساعد على عملية اتخاذ القرارات المالية، وتتولى متابعة النشاط الحكومي والإشراف عليه كما أنها تزود الجهات الفاعلة بالمعلومات عن كل عملية إنفاق عمومي.

المبحث الأول: نظام ميزانياتي متمحور حول الوسائل.

تمارس الدولة وظائفها المختلفة والمتنوعة في مجالات عديدة لمواجهة الحاجات العمومية، ولأجل ذلك تحتاج لوسائل بشرية ومادية تكفل لها تحقيق وتلبية الرغبات والمتطلبات العمومية وتعتبر الأموال العمومية الدعامة الأساسية للتنمية الاقتصادية لأية دولة تسعى للوصول إلى الرقى و بلوغ أهدافها، و لا يمكن أن يتم ذلك إلا من خلال تحديد مسار معين لبلوغ الأهداف المحددة¹.

في بداية الأمر أعتبرت الميزانية العامة للدولة الوسيلة التي تستعملها السلطة لتطبيق السياسة العمومية²، وتعد الميزانية العمومية من أهم أدوات التخطيط المالي، لاعتبار أنها الأداة الأساسية التي تحدد أهداف الحكومة وسياستها وبرامجها في كيفية استغلال الموارد وعملية توزيعها ومن المعلوم أنه ليس هناك دولة تملك قدرة للحصول على موارد غير محدودة بصرف النظر عن مدى ثرائها، لذلك فإن أسس إعداد الميزانية العامة للدولة تركز في عملية المفاضلة بين البدائل المتاحة، بمعنى آخر الكيفية التي يتم من خلالها تحقيق أكبر قدر ممكن من المنافع باستخدام موارد³.

المطلب الأول: ميزانية البنود كأسلوب للتسيير المتمحور حول الوسائل.

لا تعتبر فكرة تسيير الأموال العمومية حديثة والمرتبطة بدول متقدمة بحسب، بل سادت في المجتمعات القديمة حتى وإن اختلفت من حيث الحجم و طرق التسيير، كذلك في ظل غياب الإطار القانوني المنظم لها⁴.

يعد تسيير الميزانية العمومية بمثابة الأداة الأساسية المعبرة عن استراتيجيتها، والتي تكاد تعرفها معظم الدول على حد سواء¹، حيث يضمن الأسلوب التقليدي لتسيير الميزانية العمومية بخصوصيته على النفقة العمومية، من حيث تصنيفها وتبويبها وكذا إعدادها وتوزيعها.

¹ زيوش رحمة، مرجع سابق، ص 01.

² CAUDAL Sylvie, l'évolution des dispositions constitutionnelles relative en la matière financière, R.F.F.P, N° 86, 2004, p 54 .

³ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، الأردن، 2005، ص 269.

⁴ زيوش رحمة، مرجع سابق، ص 01.

الفرع الأول: مفهوم ميزانية البنود "التقليدية".

يعتبر أسلوب ميزانية البنود²، الأسلوب الأكثر ملائمة للدور التقليدي للدولة، وكانت الدولة تؤدي فيه دورا سياديا محايدا "غير تدخلي"، حيث يتم التركيز في الميزانية العمومية من حيث إعدادها على اعتمادات الإنفاق دون النظر والاهتمام بالأهداف والعوائد الاقتصادية والاجتماعية. وعليه الميزانية من هذا المنظور هي مجرد أداة مالية تركز على كيفية صرف الأموال دون اهتمام بنتائج الأداء، حيث ينسجم هذا الأسلوب مع الأسلوب الإداري المركزي التقليدي الذي يقل فيه الاهتمام بالأهداف والبدائل المتاحة، دون تحليل التكاليف والعائد لأن العاملين يخضعون لهيمنة التفاصيل التي تأتيهم من الإدارة العليا، ويتم تحديد المخصصات المالية لكل بند على ضوء مخصصات الأعوام السابقة دون مراعاة النتائج والأهداف³.

تعتبر ميزانية البنود النموذج الأول للميزانية العمومية، الذي تم تطبيقه في الحكومة الأمريكية الفدرالية عام 1921، حيث نشأت ميزانية البنود "الميزانية التقليدية" في إنجلترا، أين عرفت تطورات عدة، ثم انتقلت إلى الدول الأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية، لتعم بعدها بقية دول العالم⁴، لعل ما يميزها السهولة والبساطة في إعدادها وتنفيذها وكذا الرقابة عليها⁵.

¹ حكيم بوجطو، عصرنة نظام الموازنة العامة وأهميتها في ترشيد النفقات العامة، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص نقود، مالية وبنوك، 2013-2014، جامعة البليدة 2، ص 16.

² يهدف من ميزانية البنود، الرقابة قبل الصرف أي التأكد من توفر الاعتمادات المالية المرخصة، وهذا ما يسمى "الارتباط" على أبواب وبنود الميزانية قبل الصرف، والذي يتطلب وجوبا مراجعة وفحص المستندات أثناء عملية الصرف، وبعد الصرف يتم مراقبتها عند إعداد الحساب الختامي، انظر عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، مصر، ص 140.

³ قدي عبد الحميد، الميزانية العامة للدولة والمؤسسات الاقتصادية مناهج، تجديد واتجاهات معاصرة، الناشر الجامعي الجديد، تلمسان الجزائر، 2022، ص 139.

⁴ جمال العمارة، أساسيات الميزانية العامة للدولة، المفاهيم والقواعد والمراحل والاتجاهات الحديثة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى، مصر، 2004، ص 174.

⁵ قاسم إبراهيم الحسني، المحاسبة الحكومية و الميزانية العامة، مؤسسة الوراق، عمان، الأردن، 1999، ص 111.

يرتكز التصنيف حسب البنود على الوسائل التي تنفق من أجلها النفقة العمومية في إطار تلبية احتياجات الحكومة في مهامها وكذا تغطية أنشطتها، فبالرغم من أنه يأخذ نمطا واحدا في مختلف الدول، إلا أنه يتباين من حيث عدد ودرجة تفصيل أبوابه¹.

كما تركز رقابة النفقة العمومية في تصنيف البنود على عملية صرف النفقة العمومية وفقا للأنظمة والتعليمات بهدف تقليل أو منع المخالفات أو الاختلاسات، لذلك يتطلب في هذا النوع من الميزانية تبويب في النفقة العمومية وكذا الإيرادات بشكل يمكن من إحكام الرقابة عليها بالإضافة إلى محاسبة المسؤولين من خلال التصرف فيهما².

أولا: تعريف ميزانية البنود "التقليدية".

لقد تميزت ميزانية البنود بتعاريف عدة نذكر منها:

✓ عرفت على أنها أداة للرقابة على مالية الدولة وهذا لتوجيهها لإشباع حاجات عامة ومحددة، وعليه تم تقسيم ميزانية البنود إلى فصول رئيسية وكذلك بنود وفق الغرض من صرف النفقة العمومية، بالإضافة إلى تقسيم كل بند إلى فروع³.

✓ عرفت أيضا على أنها تقدير مفصل ومعتمد لنفقات وإيرادات الدولة لسنة مالية مقبلة، حيث تبنى على نفقات وإيرادات السنتين السابقتين، بالإضافة إلى معدل بالتغيرات المتوقعة التي لها تأثير على أرقام الميزانية للسنة المقبلة مع ترخيصها من البرلمان⁴.

✓ كما عرفت على أنها عبارة عن صك تشريعي لنفقات وإيرادات الدولة المقدرة لسنة مقبلة، إذ تجاز بموجب الجباية و الإنفاق⁵.

¹ قدي عبد المجيد، مرجع سابق، ص 140.

² محمد شاكر عصفور، أصول الميزانية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2008، ص 201.

³ آدم مهدي احمد، مفاهيم المالية العامة، دار بدار غريب للطباعة، القاهرة 2001، ص ص 98-99.

⁴ عبد السلام احمد عبد الله، أساسيات المحاسبة الحكومية والمحليات مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، القاهرة، 2000، ص 49.

⁵ فاطمة السويسي، المالية العامة - ميزانية، ضرائب - المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2005، ص 12.

✓ عرفت على أنها ميزانية تنفيذية شاملة بتصنيف وظيفي على شكل برامج ووظائف وتصنيف اقتصادي للتمييز بين النفقات الرأسمالية والجارية بموجبها يتم تصنيف النفقة تبعا لنوعيتها وليس وفقا للغرض منها¹.

وحيث يطلق على ميزانية البنود، الميزانية التي تعرض في شكل اعتمادات وبنود طبقا للوحدات الإدارية المسؤولة عن تنفيذها، حيث سميت بميزانية البنود لسبب أن نفقاتها توزع على أساس أغراض الصرف، ويصطلح عليها كذلك بالميزانية التقليدية، إذ يراد بها تحقيق الرقابة المالية والقانونية لغرض التأكد من أن الصرف يتم في حدود الاعتمادات المدرجة وفي الأغراض المخصصة لها، وأن إجراءات الصرف سليمة وقانونية²، ولقد أصطلح لميزانية البنود عدة تسميات نذكرها:

✓ ميزانية البنود "budget par poste": يعود السبب في هذه التسمية إلى أساس اعتمادها على بنود الميزانية وما يرصد فيها من اعتمادات مالية، وعند الإنفاق يتم التقييد بالبنود.

✓ ميزانية الرقابة: يعود السبب في هذه التسمية إلى اعتبار أنها أداة للرقابة على النفقة العمومية في الوزارات و المؤسسات والهيئات الحكومية من خلال الصرف، وحدود الإجازة، واقتناء السلع وكذا الخدمات التي من أجلها رصدت الاعتمادات المالية في الميزانية العمومية³.

✓ ميزانية الوسائل "budget-objet, budget de moyens": تركز على موارد الميزانية دون الاهتمام بالنتائج المترتبة عن الإنفاق من كفاءة وفعالية.

✓ الميزانية التقليدية يعود السبب في هذه التسمية بكونها الشكل الأول والسائد في إعداد الميزانيات قبل تطورها إلى أشكال أخرى.

✓ الميزانية التزايدية "المتدرجة خط الأساس" "budget de reconduction": لا اعتبار أن نفقاتها تزيد باستمرار حيث تعتمد إيرادات ونفقات السنة الماضية أساسا في تقدير الإيرادات

¹ مفتاح فاطمة، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، رسالة ماجستير تخصص تسيير المالية المالية العامة، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان، 2010-2011، ص 31.

² قدي عبد المجيد، مرجع سابق، ص 138.

³ لعمارة جمال، أساسيات الميزانية العامة للدولة، المفاهيم والقواعد والمراحل والاتجاهات الحديثة، مرجع سابق، ص 175-176.

والنفقات المتعلقة بالسنوات اللاحقة¹، كما أنها صغيرة في المعدلات المتعلقة بتغطية نفقات الزيادات المتوقعة في الحاجات العامة.

من خلال ما سبق، تعبر ميزانية البنود عن مجموعة التقديرات المتعلقة بالنفقات والإيرادات العامة لسنة مالية مقبلة، شريطة أن تجاز من قبل البرلمان بموجب الجباية والإنفاق، كما أن لها مصطلحات عدة تسمى بها كميزانية الاعتمادات، ميزانية الرقابة، ميزانية الوسائل، الميزانية التقليدية، الميزانية التزايدية.

ثانياً: مبادئ ميزانية البنود "التقليدية".

لقد ظهرت عدة قواعد عامة أثناء التطور التاريخي لعلم الميزانية العامة تحكم تحضير الميزانية، وتهدف هذه القواعد في مجموعها إلى ضمان اخذ البرلمان فكرة دقيقة ومحددة عن مختلف أوجه الاتفاق العام والإيرادات العامة مرة واحدة، وإلى ضمان أن تكون مراقبته الاعمال السلطة التشريعية على فترات دورية غير متباعدة²، حيث يتأتى هذا من خلال أسس توضح العلاقة بين الحكومة والبرلمان، لعل المبادئ المتفق عليها بين فقهاء المالية العمومية والتي تحكم الميزانية العامة تتمثل في الآتي:

أ. مبدأ سنوية الميزانية "Annualité budgétaire":

يعني هذا المبدأ التوقع والتقدير للنفقات والإيرادات لمدة محددة تمثل سنة مقبلة، أي استقلالية ميزانية السنة الحالية للسنة السابقة وكذلك ميزانية السنة اللاحقة³، وعلى أن يتم الترخيص لنفقات وإيرادات الدولة بصفة دورية منتظمة كل عام وتقرر باعتماد سنوي من السلطة التشريعية، ويرجع هذا المبدأ إلى اعتبارات سياسية لدوام الرقابة التشريعية على أنشطة الحكومة وكذا اعتبارات مالية معينة تعود لفترة التي تمارس فيها الأنشطة الاقتصادية⁴.

¹ قدي عبد المجيد، مرجع سابق، ص 138.

² السيد عبد المولى، مرجع سابق، ص 470.

³ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، الطبعة الثالثة، عمان - الأردن، 2007، ص 282.

⁴ محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 392.

حيث نص القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، في المادة 6 على أنه: "الميزانية العامة للدولة تشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"¹.

ترد على قاعدة سنوية الميزانية استثناءات عدة ترجع إلى تطور وظيفة الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة ثم إلى الدولة المنتجة، وقد استدعى هذا التطور تدخل الدولة عن طريق التأثير في النواحي الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق العديد من الأهداف، مما أدى هذا التطور إلى الخروج عن مبدأ سنوية الميزانية، ولكن لم يؤدي إلى إلغاء كلية ومن أهم هذه الاستثناءات ما يلي²:

✓ ميزانية الدورة الاقتصادية: أمام تعاقب الدورات الاقتصادية فكر بعض الاقتصاديين بعمل ميزانية عامة تستمر فترة الدورة بحيث تقوم الدولة من خلالها بالتدخل للتقليل من الطلب الفعلي إلى الحد الذي يكفي بالكاد تشغيل الطاقة الانتاجية للاقتصاد بكاملها وذلك منعا لظهور التضخم.

✓ ميزانية البرامج الاقتصادية: تتعلق بميزانية البرامج الاستثمارية الخاصة بالمشروعات الضخمة التي تقوم بها الحكومة، والتي يستغرق تنفيذها عدة سنوات، ولكن الحالة الغالبة في الوقت الحاضر هي برامج الخطة الاقتصادية والاجتماعية والتي ينتشر الاخذ بها في كافة الدول بما في ذلك الدول الرأسمالية، حيث يتم العمل بها باتباع الاعتمادات بالإرتباط "**Les credit d'engagements**"، وطريقة القانون ببرنامج "**La loi de programme**".

وبالنسبة للجزائر نص القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، في المادة 69 منه على أنه: "في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول ينار من السنة المالية المعتمدة. يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية"³:

✓ فيما يخص للإيرادات طبقا للشروط والمعايير المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق؛

¹ المادة 06 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

² السيد عبد المولى، مرجع سابق، ص 492.

³ المادة 69 من القانون الإطار 84_17 المتعلق بقوانين المالية.

✓ فيما يخص نفقات التسيير في حدود 1/12 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة للسنة المالية السابقة؛

✓ فيما يخص لاعتمادات الاستثمار في حدود ربع الحصة المالية لكل قطاع، وكذا ناتج توزيع المخطط السنوي للسنة السابقة؛

✓ فيما يخص الحسابات الخاصة للخزينة، يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقمة والأحكام ذات الطابع التشريعي.

ب. مبدأ وحدة الميزانية "L'Unité budgétaire":

يقوم مبدأ وحدة الميزانية على إدراج جميع نفقات وإيرادات الدولة في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي بتحديد العجز أو الفائض، وحتى تتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة المالية ومطابقتها للأهداف المحددة والاعتمادات الواردة في الميزانية كما وافق عليها البرلمان¹، فمن الناحية السياسية فان قاعدة وحدة الميزانية تسهل الرقابة المالية للبرلمان، لاعتبار أنه إذا تعددت الميزانيات فإنه يصعب إجراء هذه الرقابة ويكون بالتالي شرط موافقته على الميزانية شرطا صوريا، أما من الناحية الاقتصادية يمكن مبدأ وحدة الميزانية من إجراء الدراسات التحليلية لجميع بنود الميزانية².

بالرغم من أهمية الاعتبارات التي تقوم عليها قاعدة وحدة الميزانية، إلا ان الفكر والواقع الماليين اديا إلى الخروج على تلك القاعدة في شكل تعدد الميزانيات، فنجد إلى جانب الميزانية الرئيسية ميزانيات أخرى أهمها ما يلي³:

✓ الميزانيات غير العادية "Budgets extraordinaires": بوجود نفقات غير عادية كنفقات الحروب أو التسليح، وكنفقات المشروعات الاستثمارية الكبيرة التي تقوم بها الدولة... إلخ، حيث تواجه هذه النفقات بمصادر إيرادات غير عادية تتمثل في القروض والتمويل التضخمي.

¹ محمد عباس محززي، مرجع سابق، ص 398.

² الحسن دردوري، سياسة الميزانية في علاج عجز الميزانية العامة للدولة، دراسة مقارنة الجزائر - تونس، أطروحة دكتوراه مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير قسم العلوم الاقتصادية، بسكرة، 2013-2014، ص 103.

³ السيد عبد المولى، مرجع سابق، ص ص 481-482.

✓ **الميزانيات المستقلة Budgets autonomes**: قد يرى المشرع اعطاء بعض المرافق العامة الشخصية الاعتبارية المستقلة، تكون لها مالية مستقلة وميزانية مستقلة، لاعتبارات تدعوه إلى ذلك، وتعرف بالمؤسسات العامة " **Etablissements publics**". وعليه فهي الميزانيات التي تخص المرافق العامة التي تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة، فمن المعروف أن الاستقلال في الشخصية يليه منطقيا الاستقلال في الميزانية، مما يعني في نهاية المطاف أن يكون لهذه المرافق ميزانية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة دون حاجة إلى نص صريح على ذلك¹.

✓ **الميزانيات الملحقة Budgets annexes**: قد يعطى المشرع بعض المصالح العامة التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة عن الدولة الاستقلال المالي، وبالتالي يكون لكل مصلحة من هذه المصالح ميزانية ملحقة، لغرض اعطاء هذا الاستقلال المالي دون الاستقلال الإداري، ورغبته في ان تتحرر هذه المصالح من قيود النظم المالية الذاتية دون الاستعانة بمالية الدولة، أو الحكم على كفاءتها التجارية عن طريق نتيجة اعمالها المالية "الربح او للخسارة" ... إلخ².

✓ **الحسابات الخاصة للخزينة Comptes spéciaux du trésor**: هي عبارة عن حسابات تمسكها الخزنة العامة لتسجيل دخول أموال إلى خزينة الدولة التي لا تعتبر إيرادات عامة، وخروج الأموال منها لا تعتبر نفقات عامة، وكمثال التأمينات التي يدفعها المقاولون للحكومة للقيام الاشغال العامة ضمانا لحسن أدائها على النحو وفي المواعيد المقررة، فهي لا تعتبر إيرادات عامة لأنها سوف ترد اليهم عند الانتهاء من تنفيذ هذه الاعمال، كذلك لا يمثل رد هذه المبالغ من قبيل النفقات العامة ومن امثلتها أيضا الهبات النقدية التي يقدمها بعض الافراد بشرط اتفاقها على وجه معين³.

¹ محمد عباس محرز، مرجع سابق، ص 409.

² السيد عبد المولى، مرجع سابق، ص 484.

³ محمد عباس محرز، مرجع سابق، ص 402.

ج. مبدأ عمومية الميزانية "الشمولية":

يمثل مبدأ العمومية المضمون الداخلي لمبدأ وحدة الميزانية، ويهدف إلى ملأ هذا الإطار عن طريق التسجيل التفصيلي لكل تقدير بنفقة ولكل تقدير بإيراد دون إجراء مقاصة بين التقديرين¹، من خلال إجازة إيرادات ونفقات المرافق الحكومية²، ويقوم مبدأ العمومية على فكرتين، بحيث تشكل كل منها قاعدة مالية:

✓ قاعدة عدم جواز خصم نفقات اى مصلحة من إيراداتها: تشير في هذا الخصوص إلى أن كثيرا من المصالح العامة تحقق إيرادات عامة في صورة ضرائب أو رسوم أو ثمن عام، وأنها تتحمل في سبيل ذلك نفقات عامة، كنفقات جباية الضرائب أو نفقات تشغيل المرفق، حيث يمكن لهذه المصالح اتباع طريقتين للحساب:

- طريقة الميزانية الصافية "**Budget net**": وبمقتضاها يسمح للمرفق العام بأن يخصم من إيراداته نفقاته، بحيث لا يظهر الا المبلغ الصافي الذي يدرج في الميزانية العامة. ويقال أن هذه الطريقة تمتاز بأنها بين ما اذا كان المرفق مصدر ايراد ام مصدر نفقة للدولة؛
- طريقة الميزانية الاجمالية "**Budget brut**": فمقتضاها أن يدرج كل ايراد أو كل نفقة للمرفق العام، مهما صغر، في الميزانية العامة ونتيجة لا يسمح اذا بخصم نفقات المرفق من إيراداته³.

✓ قاعدة عدم تخصيص ايراد معين لمواجهة مصروف معين: في هذه القاعدة يجب أن تخصص كل موارد الدولة لتمويل جميع الأنشطة التي تقوم بها، وعليه الإخلال بهذه القاعدة قد يؤدي إلى ظهور فائض أو عجز، مما يعني المساس بشموليتها الذي قد يؤدي إلى تبديد في الموارد أو قصور تحقيق

¹ سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 2008، ص 348.

² طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، العراق، بدون تاريخ نشر، ص 115.

³ السيد عبد المولى، مرجع سابق، ص 487.

الأهداف¹، وقد كثر الخروج عن هذه القاعدة في كثير من الدول العالم، في شاكلة الميزانيات غير العادية والمستقلة والملحقة والحسابات العامة.

تعني عمومية الميزانية الشمول لجميع الإيرادات والنفقات خلال السنة المالية وبأكثر شفافية، حيث جاء في القانون 84_17 المتعلق بقوانين المالية في نص المادة 1/8 على أن: "أنه لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تمييز"².

كما يدل هذا المبدأ على أن الاعتمادات المتوقعة والمرخصة في الميزانية لا تشكل كتلة إجمالية تسمح بمواجهة مطلقة للنفقات، فكل فئة من الاعتمادات تتعلق بعملية مدققة ذات مبلغ محدد ويخص هذا المبدأ تنفيذ النفقات حيث أن الاعتمادات تكون معينة حسب الأبواب والقطاعات تجمع فيها النفقات حسب طبيعتها أو تبعاً لتوجيهها، ووفقاً لهذا المبدأ لا يمكن تحويل الاعتمادات من باب لآخر أو من قطاع لآخر³، إذ نجد في نص المادة 2/20 من نفس القانون المتعلق بقوانين المالية على أنه: "... تخصص هذه الاعتمادات وتوزع حسب الحالات على الفصول أو القطاعات التي تتضمن النفقات حسب طبيعتها أو غرض استعمالها وفقاً لمدونات تحدد عن طريق التنظيم"⁴.

لكن قد تحصل بعض الاستثناءات لمبدأ العمومية وهذا ما نصت عليه المادة 2/8 من نفس القانون المتعلق بقوانين المالية، على أنه: "... غير أنه يمكن أن ينص قانون المالية صراحة على تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات، وتكتسي هذه العمليات حسب الحالات الأشكال التالية"⁵:

✓ فيما يخص الميزانيات الملحقة؛

✓ فيما يخص الحسابات الخاصة للخزينة؛

¹ سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 342.

² المادة 1/8 من القانون 84_17 المتعلق بقوانين المالية.

³ وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، الجزائر، ديسمبر، 2007، ص 29.

⁴ المادة 20 من القانون 84_17 المتعلق بقوانين المالية.

⁵ المادة 2/8 من القانون 84_17 المتعلق بقوانين المالية.

✓ فيما يخص الإجراءات الحسابية الخاصة ضمن الميزانية العامة، التي تسرى على الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات.

د. مبدأ توازن الميزانية "L'équilibre budgétaire":

تقليدياً، يقصد بتوازن الميزانية العامة أن تتساوى تقديرات النفقات العامة مع تقديرات الإيرادات العامة، أي عدم وجود أي فائض أو عجز¹، إذ يعد مؤشر على حسن استخدام الأموال العمومية واستمرارية مالية الدولة وكذا المحافظة على الاستقرار المالي والاقتصادي والسياسي للدولة ككل²، ومعنى ذلك أن الفكر المالي التقليدي كان يحرم عجز الميزانية "Deficit budgetaire"، أي زيادة النفقات العادية عن الإيرادات العادية، ولا يتم الالتجاء للقروض العامة أو إلى الاصدار النقدي الجديد لمواجهة نفقات غير عادية (نفقات الحروب، أو نفقات إستثمارية توجه لتشديد خدمات عامة تفيد تطور واتساع القطاع الخاص)³.

أما المفهوم الحديث له علاقة بالتوازن الاقتصادي، حيث أصبحت الميزانية العمومية أداة للسياسة المالية التي تلجأ إليها الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية وكذا السياسية، إذ من خلالها يمكن زيادة النفقة العمومية أو الحد منها، كما يمكن رفع أسعار الضرائب أو تخفيضها وعقد القروض وسدادها تبعاً للأوضاع العامة للدولة، وهذا ما جعل من مبدأ التوازن يفقد صفته وأصبحت الميزانية العمومية تنظم بالفائض أو العجز، وأحياناً بتوازن تبعاً لما يحققه التوازن الاقتصادي العام⁴.

ونتيجة لذلك، فقد استخدمت مختلف دول العالم، المتقدمة والنامية تحويل النفقات العامة عن طريق عجز الميزانية، وعلى أن يتم تغطية هذا العجز بالاصدار النقدي الجديد، ولكن يشترط لنجاح ذلك أن يستخدم ادارة مؤقتة هي الفترة اللازمة لتنشيط الطلب العملي، وبالتالي تحقق التوازن الاقتصادي

¹ Damien Catteau, droit budgétaire comptabilité publique LOLF et GBCP, achette Superieur, Paris, 2014, P 35.

² طارق الحاج، المالية العامة، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص 169.

³ السيد عبد المولى، مرجع سابق، ص 495.

⁴ محمد طاقة وهدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الأردن، 2010، ص 182.

الكلى، وأن تتخذ عدة إجراءات مالية للتحكم في التضخم الذى قد ينشأ عن استخدام هذه الوسيلة، ومنه الحد من الارتفاع المستمر¹.

حيث نجد أن القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، أنه نص في مادته الأولى على أنه: "تحدد قوانين المالية في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمتعددة السنوات والسنوية، طبيعة الموارد والاعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها"².

تندرج مسألة التوازن المالي لقوانين المالية في الجزائر، على الوسائل المحققة لهذا التوازن ولا تهتم بالتوازن الفعلي الموضوع في جدول التوازن، بالإضافة إلى أنها لم تفصل بشكل واضح بين العمليات ذات الطابع النهائي والعمليات ذات الطابع المؤقت، عكس ما هو معمول به في التشريع الفرنسي³.

ثالثا: مزايا تطبيق ميزانية البنود والانتقادات الموجة لها.

لقد تميزت ميزانية البنود بعدة مزايا، إلا أنها عرفت عدة انتقادات.

أ. مزايا تطبيق ميزانية البنود:

تتميز ميزانية البنود بالاجبايات التالية:

- ✓ سهولة استخدامها لوجود نماذج وتعليمات واضحة تساعد على تجميع؛
- ✓ سهولة إحكام الرقابة على صرف النفقة العمومية؛
- ✓ تتميز بالبساطة والوضوح وكذا إمكانية المقارنة الخاصة بالسنة الحالية مع السنوات السابقة؛
- ✓ تحديد المسؤوليات في الإنفاق، على اعتبار ان المدير في كل هيئة حكومية يكون هو المسؤول الأول عن الإنفاق الخاص بتلك الهيئة؛
- ✓ تتميز بوجود مبادئ تحكمها تتمثل في مبدأ السنوية، الشمولية، الوحدة، التوازن...¹؛

¹ السيد عبد المولى، مرجع سابق، ص 497.

² المادة الأولى من القانون 84_17 المتعلق بقوانين المالية.

³ أمزال فاتح، حسابات التخصيص الخاص في النظام الميزاني الجزائري، رسالة ماجستير في القانون، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2009، ص 98_99.

- ✓ بساطة إعداد ميزانية البنود عند تقدير الاحتياجات الخاصة بكل جهة حكومية؛
- ✓ بنود الميزانية محددة وواضحة وسهلة في توزيع النفقة العمومية².

ب. الانتقادات الموجهة لميزانية البنود:

لقد وجهت عدة انتقادات لميزانية البنود من مؤيدي الموازنات الحديثة لعل أهم هاته الانتقادات تمثلت في³:

✓ **عدم وضوح الأهداف:** يتم رصد اعتمادات في ميزانية البنود لغرض الإنفاق دون تحديد الهدف المرجو من الإنفاق، كأن يتم شراء سيارات وأجهزة وآلات مثلا، تجدها قد تم شراؤها فعلا، لكن الغاية المحددة من الشراء غير موجودة، إنفاق لأجل الإنفاق؛

✓ **نقص في التخطيط:** إن الاعتمادات التي تدرج ضمن فصول وأبواب وبنود الميزانية وتكون لمدة زمنية قصيرة عادة لا تتجاوز السنة، كما أنها غير مرتبطة بخطة أو برنامج تنموية واضحة؛

✓ **الاعتماد على أسلوب غير واضح في رصد الاعتمادات:** غياب معايير موضوعية لرصد الاعتمادات الموجهة للوزارات والمصالح الحكومية المختلفة التي تبالغ في تقدير احتياجاتها؛

✓ **قلة البدائل والدراسات التحليلية:** لا توجد دراسات تحليلية وطرق بديلة تبين التكاليف والعوائد لكل بديل، في صناعة القرارات عند توزيع الاعتمادات؛

✓ **غياب المرونة عند التنفيذ:** الاعتمادات المرصودة في بنود الميزانية، لا يمكن النقل فيها من باب إلى باب آخر، أو من بند إلى آخر باعتبارها تحتاج موافقة جهات عليا، لذلك فهي تحد من حرية تصرف الأجهزة الحكومية وتعيق أحيانا تنفيذ بعض المشاريع والبرامج؛

✓ **لا تساعد على إدخال برامج أساسية جديدة:** الأولوية في توزيع الاعتمادات للبرامج والمشاريع تحت التنفيذ، لذا فإن نصيب البرامج والمشاريع الجديدة من الاعتمادات يكون عادة ما يزيد

¹ طلق عوض الله السواط، طلعت عبد الوهاب، سندی طلال مسلط الشريف، الإدارة العامة، المفاهيم - الوظائف - الأنشطة، دار حافظ للنشر والتوزيع، المملكة العربية السعودية، 1428، ص 202، ص 202.

² عطية صلاح سلطان، دور ميزانية الأداء والبرامج في دعم قرارات إدارة المالية العامة، ندوة الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، دمشق، الجمهورية العربية السورية، 20-24 نوفمبر 2004، ص 78.

³ محمد شاكر عصفور أصول الميزانية العامة، دار المسيرة للطباعة والنشر، عمان، الأردن، 2008، ص 212-213.

عن البرامج والمشاريع القديمة، في بعض الأحيان قد تكون البرامج والمشاريع الجديدة ذات جدوى اقتصادية أعلى من القديمة¹.

يتضح من جملة الانتقادات المذكورة سلفاً أن ميزانية البنود تهتم بالجانب الشكلي والإجرائي على حساب المتابعة للمشروعات وتكلفتها، كما تهتم بالرقابة والمحاسبة دون ربط نتائج ما تم تنفيذه بالتخطيط.

رابعاً: نقائص الميزانية التقليدية في ظل القانون الإطار 84-17.

سجل الإطار الميزانياتي ونصوصه التطبيقية العديد من النقائص على المستوى التطبيقي، حيث يركز القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، على منطق توفير الوسائل بدلا من الاهتمام بالنتائج والأهداف المرجوة كما أنه لا يوضح النتائج التي يمكن تحقيقها وبالتالي لا يمكن قياس الأداء، ومع التطورات المالية والمحاسبية الحاصلة على المستوى الدولي، نجد من أبرز نقائص أسلوب التسيير المالي العمومي التقليدي، المتمثلة في²:

✓ **نقص الشفافية:** من حيث تقديم وثائق الميزانية مع صعوبة الوصول إليها، إذ تتم مواجهة هذه الصعوبات أثناء النقاشات البرلمانية حول مشروع ميزانية الدولة، ذلك عائد على أن الوثائق المقدمة من طرف وزارة المالية غير كافية بالشكل الذي يسمح بتقديم كل المعلومات المطلوبة، بالإضافة إلى تقديم عرض محتشم للوثائق المقدمة للبرلمان؛ وهذا بالنظر إلى ميثاق الممارسات السليمة في مجال الشفافية المالية الصادر عن صندوق النقد الدولي، والذي يفرض نشر المعلومات والبيانات الميزانية، بينما الواقع ينفي ذلك لاعتبار أن التقارير التي تعدها أغلب الهيئات العمومية المكلفة بالرقابة تحتفظ بها، بداعي سرية وخصوصية المعلومات والبيانات الحكومية.

¹ طلق عوض الله السواط وآخرون، الإدارة العامة المفاهيم الوظائف الأنشطة، مرجع سبق ذكره، ص 202 ص 203.

² حاج جاب الله أمال، الإطار القانوني لقوانين المالية: دراسة تحليلية للقانون العضوي 18-15، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 06، 2021، ص ص 115-116.

✓ غياب إطار للنفقات على المدى المتوسط: إن غياب لا يمكن من إطار استراتيجي يمكن من خلاله تسجيل النفقات بحسب أولويتها، وبالتالي عدم السماح للحكومة بترتيب نفقاتها حسب متطلبات السياسة العامة وضرورات الوضع الاقتصادي؛

✓ عدم دمج ميزانيتي التسيير والتجهيز: يظهر النظام الحالي نوع من اللاتجانس في التصنيف إذ نجد عناوين نفقات التسيير مهيكله حسب الدوائر الوزارية (الفصل، المادة والفقرة)، بينما نفقات التسيير مهيكله حسب القطاع (القطاع الفرع، الفصل والمادة)، ما قد يؤدي إلى سوء تخصيص نفقات التسيير ونفقات الاستثمار؛

✓ غياب تسيير ميزانياتي مبني على النتائج: يركز التسيير الحالي للمال العام على تعبئة الوسائل أكثر منه على البحث عن النتائج، إذ تمتح الاعتمادات لأجل التكفل بالحاجات المعبر عنها من قبل الأمر بالصرف خلال سنة معينة وليس بدلالة أهداف الأداء التي يجب تحقيقها أو النتيجة التي يجب بلوغها؛

✓ غياب نظام معلومات فعال: يعود ذلك إلى استعمال عتاد الإعلام الآلي غير ملائم، بحيث لا تتناسب مع إعداد تقديرات اقتصادية كلية ذات مصداقية.

✓ عدم تحمل المسيرين المسؤولية: إن غياب مسؤولية المسيرين على النتائج يشكل عرقلة للمهام الموكلة لمتابعة الأهداف المسطرة من كل سياسة مالية معدة مسبقا، وبالتالي حرية المسيرين وتحمل المسؤولية تدعم فعالية وشفافية الأداء، وعليه يتم تحقيق الأهداف المنتظرة؛

الفرع الثاني: التسيير العمومي في ظل المقاربة التقليدية.

شهد تطور مفهوم العقلانية في الدراسات المتعلقة بالتسيير، مراحل كانت بداياتها مع "فريدريك تايلور" ومفهوم الرجل الاقتصادي، ثم انتقالا إلى مفهوم الرجل الاجتماعي "لفايول"، إلى "ماكس فيبر"

للعقلانية القانونية التي تمثل خصوصية من خصوصيات تسيير الإدارة العمومية التي ميزت فترة دولة الرفاه، والتي كانت قائمة على مقترح قانوني¹.

أولاً: مفهوم التسيير العمومي التقليدي.

يرى "Woodrow Wilson" أن التسيير العمومي هو: "الهدف العملي الذي يتعلق بإنجاز المشروعات العامة بما يتفق مع رغبات الناس وحاجاتهم، فعن طريق الإدارة العامة توفر الحكومات حاجات المجتمع التي يعجز النشاط الفردي عن الوفاء بها"².

يعتبر "ماكس فيبر" أول من ركب نموذج الدولة الحديثة في الفكر السياسي المعاصر من خلال إجراء مقارنة بين نموذج سلمي للدولة التقليدية الارستقراطية، ونموذج اخر إيجابي ممثلاً في فرنسا نابليونية، لأنها مقارنة بين التقليد والحداثة، وتتجلى مظاهر الحداثة في أربعة ميادين أساسية هي: الجيش، الإدارة، الاقتصاد، والتعليم³.

تناسب الرؤية الفيبرية للإدارة مع التقسيم الصارم للعمل السياسي من المنتخبين، والموظفين، والمواطنين وهذا من خلال قيام كل طرف بأدوار محددة بدقة وفق خاصيتي التخصص والمهنية. فاتخاذ القرارات يكون من مهمة السياسي، والبيروقراطية تختص بالتنفيذ، أما شرعنة القرارات، أي إضفاء الشرعية فتكون من صميم عمل المواطنين بصفتهم يمثلون الهيئة الناجبة وهذا بمثابة تجسيد للعقلانية

¹ حيث يعرف ماكس فيبر العقلانية بأنها تلك القواعد والقوانين التنظيمية التي تنتجها السلطة القائمة، وتعطي للتنظيم الفاعلية والنجاعة وتكون متحررة من كل الضغوطات غير العقلانية، مراد بن سعيد، العقلانية التسييرية في الإدارة الجزائرية رسالة ماجستير، غير منشورة كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2004/2003، ص 08.

² إن مصطلح "Management" في الأصل هو مصطلح إنجليزي، ظهر بوصفه علماً لأول مرة نتيجة الثورة الصناعية في نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، حيث زاد الاهتمام بعلم الإدارة، وبرز بوصفه علماً تبنته حركة الإدارة العلمية ترعّمها "Frederick Taylor" في كتابه المشهور "الإدارة العلمية"، وتعددت استعمالاته بحسب مجال تطبيقه من إدارة الأعمال إلى إدارة المرافق العمومية، أما في الفرنسية فيقول أنصار التيار الفرانكفوني: أنّ مصطلح "Management" هو مفهوم أنجلو أمريكي ترجم إلى الفرنسية من قبل الإداريين وهو أوسع وأشمل ويتضمن في طياته مفهوم "La gestion"، وقد كان الفرنسيون يستعملون مصطلح "Administration" استخداماً واسعاً للتعبير عن كل المفاهيم الإدارية بكافة مجالاتها، إلى غاية الثورة الصناعية وما صاحبها من ظهور للمصطلح الإنجليزي "Management" الذي يحتوي المصطلحين السابقين اللذين يقتصران على الإدارة التي تطبق المعارف والمكتسبات الإدارية دون الحاجة إلى دراسة المؤثرات البيئية أو الجوانب السلوكية. انظر أكحل محمد، إشكالية التدبير العمومي بين الشرعية القانونية والفاعلية التسييرية - دراسة حالة الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، المجلد 11، العدد 02، ص 25.

³ ابوبكر بوخريسة، ماكس فيبر الدولة و الديمقراطية عمان مركز الكتاب الاكاديمي 2012، ص 89

الوسيلية "**Rationalité instrumentale**" التي تميز الإدارة البيروقراطية كونها وسيلة أو جهازاً لتنفيذ القرارات السياسية¹.

ان الرقابة بحسب العقلانية الفيبرية يمكن ضمّانها من طريق إلحاق الجهاز البيروقراطي وربطه بالجهاز السياسي وفق تسلسل هيراركي مركزي للسلطة، وهذا من شأنه تجنب انحراف البيروقراطية وعدم خضوعها للرقابة والمحاسبة، وبالتالي فإن الإدارة تجد شرعيتها بطريقة غير مباشرة بربطها بالسياسي الذي يوجهها ويراقب نشاطاتها. فلما كانت الشرعية تُعتبر من القضايا المركزية بالنسبة إلى الديمقراطية، فإن شرعية الإدارة يُحكم عليها من خلال إجراءات ومعايير محددة مسبقاً، وهذا ما يرتبط أساساً بمفهوم المسؤولية والمشروعية، وهنا تكمن أهمية القانون في التنظيم والعمل البيروقراطي².

وبالتالي يقوم نموذج التسيير العمومي في إطار الشرعية القانونية على عنصري البيروقراطية والقانون، حيث كانت البيروقراطية أنقى نوع عندما ظهر القانون الغربي الحديث باعتباره التجسيد الأكثر اكتمالاً للعقلانية الشكلية، وكلاهما عملاً من خلال أدوات ومبادئ الشرعية³.

أ. الأيديولوجية الإدارية التقليدية:

إن ما يميز التسيير العمومي التقليدي المرجعية الأخلاقية والفلسفية، التي تستند أولاً إلى مفهومي المصلحة العامة والخدمة العمومية، وثانياً إلى النظام القانوني للإدارة العامة، المحدد في القانون الإداري والنظام المشترك للمرافق العمومية، وثالثاً بعقلانية بيروقراطية رشيدة ونظام احتكاري⁴.

1. المصلحة العامة:

تعتبر المصلحة العامة المفهوم الأساسي الذي للتسيير العمومية التقليدي، حيث تعزز هذا الاتجاه في الجزائر منذ الاستقلال باتباع النهج الاشتراكي، حيث لا يقتصر مفهوم المصلحة العامة على أداء الخدمات العامة ذات الارتباط المباشر بالحاجات الأساسية للمواطنين، وإنما تتسع وظائف الدولة لتشمل

¹ رضوان بروسي، من الدولة الفيبرية إلى الحكمة كمنظور دولي جديد: رؤية نقدية، المجلة لعربية للعلوم السياسية، ص 61.

² رضوان بروسي، المرجع نفسه، ص 61.

³ Patrice Duran, *Légitimité, droit et action publique*, L'Année sociologique, France, Vol. 59, 2009 p 322.

⁴ أكحل محمد، إشكالية التدبير العمومي بين الشرعية القانونية والفعالية التسييرية - دراسة حالة الجزائر، مرجع سابق، ص 30.

إدارة المال العام وكل أوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي والتي تشكل أهداف للمصلحة العامة في مفهومها الاشتراكي، حيث تفوق اتساعا المفهوم المتعارف عليه في الدول الرأسمالية¹.

يرتكز النموذج التقليدي للتسيير العمومي على المصلحة العامة، على اعتبار أن الإدارة العمومية هي موضوعة بجانب الدولة، بحيث تشارك عن طريق تدخلاتها في إحكام ميزان العدل بين مختلف المصالح الاجتماعية، وعليه يعد التسيير العمومي تسيير للمصلحة العامة وتسيير للسلطة العمومية بواسطة المرافق العامة².

2. الخدمة العامة:

منذ اتباع الجزائر النهج الاشتراكي تمثل الخدمة العامة نشاطا عاما بمضمون اقتصادي واجتماعي، على أن تتدخل الدولة لكي تتولى أداء المصالح العامة الاقتصادية والاجتماعية التي يحققها هذا النشاط والتي في ضوئها يتقرر النظام الحاكم للمرفق العام وتتحدد سلطة إنشاؤه.

شرعت الجزائر في سلسلة من الإصلاحات الإدارية تعرف بالإصلاحات الهيكلية، خاصة مع صدور القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية عام 1988، الذي يحسم الجدل العالق حول معرفة ما إذا كان المرفق العام والقطاع العام يتطابقان ويتلاءمان، حيث يعترف أن لهما نقاط مشتركة وليس في نفس المجال وغير متماسكين³.

تعتبر الخدمة العامة المرتكز الثاني للتسيير العمومي التقليدي، وترجع إلى كل نشاط يقع فيه على الحكومة مسؤولية أدائه ومراقبته، وهذا الأساس جعل الدولة تمتع بمكانة محورية، فلها تقرير ما إذا كان النشاط يتوافر على معيار الخدمة العمومية من عدمه، كما يجب أن يستجيب مفهوم الخدمة العمومية لتحقيق المصلحة العامة⁴.

ب. مبادئ التسيير العمومي التقليدي:

¹ بن سعيد مراد، التسيير العمومي في الجزائر: إصلاح أو إعادة اختراع، مرجع سابق، ص 47.

² أكحل محمد، إشكالية التدبير العمومي بين الشرعية القانونية والفعالية التسييرية - دراسة حالة الجزائر، مرجع سابق، ص 30.

³ بن سعيد مراد، التسيير العمومي في الجزائر: إصلاح أو إعادة اختراع، مرجع سابق، ص 47.

⁴ أكحل محمد، إشكالية التدبير العمومي بين الشرعية القانونية والفعالية التسييرية - دراسة حالة الجزائر، مرجع سابق، ص 30.

يقوم التسيير العمومي التقليدي على هيمنة البيروقراطية الرشيدة والنظام الاحتكاري.

1. هيمنة البيروقراطية الرشيدة:

أكد العديد من الباحثين والعلماء، على المظهر البيروقراطي للإدارة الجزائرية واهتموا بالبيروقراطية كظاهرة سلوكية اجتماعية تكمن في السلوك البيروقراطي للموظف وعلاقة الإدارة البيروقراطية بالمواطنين، أي أنهم أثبتوا انحراف الشكل البيروقراطي الذي وضعه "ماكس فيبر" الشكل العقلاني المثالي الكفيل بقيادة المؤسسة نحو الأهداف التي وضعتها بصورة فعالة إلى شكل آخر يعبر عن الروتين والتباطؤ الإداري وتداخل الاختصاصات¹، وعليه فالإدارة العمومية في الجزائر إدارة بالسلطة، تقوم على عقلانية قانونية بيروقراطية قائمة على السلطة القانونية التي تعطي الشرعية للقواعد القانونية²، ويتجسد نموذج العقلانية القانونية في الإدارة الجزائرية في:

1.1 المظهر البيروقراطي للتسيير العمومي:

يرى ماكس فيبر التنظيم البيروقراطي نموذج من الهيمنة الشرعية العقلانية تبنى فيه السلطة على أساس قانوني يحدد بشكل مجرد وموضوعي أساليب ممارستها بعيدا عن الولاءات الشخصية، وهو ما يجعل ممارسة السلطة مثبتة قانونا، وطاعة الأوامر مستندة إلى القواعد واللوائح القانونية التي تستند السلطة إليها، وليس إلى الشخص الإداري الأمر بها، حيث حدد ماكس فيبر هذا التنظيم من خلال الميزات التالية:

✓ التخصص في الوظيفة؛

✓ الاحتراف في الوظيفة؛

✓ التدرج الهرمي للسلطة؛

✓ أداء العمل يكون وفق سجلات والمستندات الرسمية؛

¹ بطاطا نصيرة، مداخلة بعنوان: تسيير الإدارة العمومية في الجزائر بين خصوصيات التسيير العمومي ومتطلبات المناجحت العمومي، المؤتمر الدولي تحت عنوان المؤسسة بين الخدمة العمومية وإدارة الموارد البشرية، يومي 17 و18 نوفمبر 2015، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة البلدة 2 لونيبي علي الجزائر، ص 401.

² بن سعيد مراد، العقلانية التسييرية في الإدارة الجزائرية، رسالة ماجستير فرع تنظيمات سياسية وإدارية جامعة الحاج لخضر، ص 112.

✓ وجود قواعد ولوائح عامة ومجردة تعبر عن علاقات وظيفية بين مراكز قانونية وليس بين أفراد¹.
يتميز المظهر البيروقراطي للإدارة العمومية في مركزية اتخاذ القرار ويتجسد بالارتباط الوثيق بالنظام السياسي وغلبة المعايير السياسية في اتخاذ القرارات وتحديد التوجهات العمومية، وبالتالي الإدارة العامة تمثل جزء من التنظيم السياسي، حيث يأخذ التسيير العمومي في الجزائر بعين الاعتبار ضم مجموعة أجزاء الإدارة العامة في إطار شكلي متصل بالدولة، وهذا بواسطة²:

✓ خضوع كل الإدارات والمؤسسات العمومية إلى قانون الإدارة العامة؛

✓ كل الإدارات والمؤسسات العمومية تطبق إيديولوجية المصلحة العامة والخدمة العمومية؛

✓ كل القطاعات الكبرى "الوزارات" تمارس دور رقابي وتنسيقي لسير الإدارات والمؤسسات العمومية؛

✓ كل الإدارات والمؤسسات تطبق نفس مبادئ التنظيم وسير العمل.

2.1 المظهر القانوني للتسيير العمومي.

يرى "Mockle Daniel" أن النموذج التقليدي الفيبري يستجيب لعقلانية الجهاز الإداري وتم استنساخه من مميزات وخصائص قانونية مستوحاة من القانون الإداري تحديدا في دول مثل فرنسا، كما أنه يضمن أولوية الانتظام والمساواة، الحياد والإنصاف، التي تركز على وجود قواعد قانونية مجردة وغير شخصية، وفق مقارنة عمودية هرمية وتسلسلية، تضمن التجانس في تقسيمات العمل والاحترافية، وتخضع لاحترام القواعد والإجراءات³.

حيث يقوم نموذج التسيير الإداري التقليدي على المبادئ التالية:

✓ قيام التنظيم على أساس تخصص وتقسيم العمل؛

✓ مركزية القرارات والاعتماد على العمل الفردي؛

¹ أكحل محمد، إشكالية التدبير العمومي بين الشرعية القانونية والفعالية التسييرية -دراسة حالة الجزائر، مرجع سابق، ص 30.

² بطاطا نصيرة، مرجع سابق، ص 402.

³ Daniel Mockle, La gouvernance le droit et l'État les question du droit dans la gouvernance publique, bruylante, bruxelle, PP 182-183.

✓ تركيز السلطات في المستوى الأعلى والإنعزالية في العمل؛

✓ ثبات الأهداف وسكون التخطيط ومقاومة التغيير.

وبالتالي للقانون وظيفة مزدوجة وظيفة تنظيمية وأخرى عملية، وعليه كل مرفق عمومي موصوف
بجملة من القواعد الموضوعية تحدد وضعية كل طرف داخل التنظيم وكذا أساليب التسيير المتخذة¹.

2. النظام الإحتكاري:

تأخذ الإدارة العمومية في الجزائر بمفاهيم وأساليب إدارية ثابتة وساكنة في تحقيق الفعالية
فالمؤسسات العمومية يتوقف نجاحها على درجة الثبات والاستقرار وبالتالي الإدارة العامة في الجزائر لا
يمكن لها التعامل مع الظروف المتحركة ولا تستطيع إعمال نظم تتبنى الحركة والمرونة ومن أمثلة ذلك نجد
نظم التخطيط المالي العمومي.

إن الإدارة في الجزائر لا تدرك منطق إرضاء الزبون بل تسيطر على المجالات الخدمائية والمرفقية
بمنطق الإحتكار الذي يعتبر خاصية أو مبدأ من مبادئ التسيير العمومي من خلال ملازمته مباشرة
الاختصاصات السيادية بالنسبة لأشخاص القانون العام المكلفة بتسيير الخدمات العمومية سواء كانت
أشخاص معنوية أو هيئات عمومية ذات طابع صناعي تجاري، إلا أنه تبقى المؤسسة العمومية الاقتصادية
وبعض المرافق العمومية استثناء في المجال العمومي الذي يضع التسيير العمومي في مواجهة السوق دون
أية امتيازات احتكارية، أما باقي المجال العمومي موضوع في دائرة الإحتكار وينشط في بيئة ثابتة من أجل
الوصول إلى الفعالية، وذلك وفق إيديولوجية المصلحة العامة والخدمة العامة وتحت سلطة القانون
الإداري².

حدد المشرع الجزائري أشخاص القانون إستنادا إلى معيار المرفق العمومي، الذي يتركز على
مفهوم المصلحة العامة والخدمة العمومية، حيث لا يقتصر مفهوم المصلحة العامة على أداء الخدمات

¹ بطاطا نصيرة، مرجع سابق، ص ص 402-403.

² بطاطا نصيرة، المرجع نفسه، ص ص 402-403.

العمومية ذات الارتباط المباشر بالحاجيات الخاصة بالمواطنين وانما يشمل أيضا كل أوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي في الدولة¹.

ثانيا: أزمة التسيير العمومي التقليدي.

بالرغم من أن نموذج التسيير العمومي في إطار الشرعية القانونية يتميز بالاستقرار والعمومية ويسهل تطبيقه، إلا أنّ التجارب والممارسات عكست تطبيقه واختلفت من دولة إلى أخرى، حيث عرف انتقادا كبيرا في القانون الذي شكّل قلب التنظيم البيروقراطي باعتباره الوظيفة الأساسية للتدخل الدول ودخوله في حالة تناقض مع عقلانيات المعايير الاجتماعية مما أدى إلى التشكيك في القانون في حدّ ذاته وطرح فكرة ضرورة ترشيد الإنتاج القانوني وفعاليته وجودته².

هذه الاختلالات أدت إلى طرح أزمة التسيير العمومي المتمثلة في عدم فعالية المؤسسات العمومية وعدم كفاءتها، ويأتي هذا في إطار تأثيرات العولمة، وانعكاساتها على تحولات الدولة، حيث يرى رواد مفهوم الحوكمة أن الدولة لم تعد المصدر الوحيد للمعيارية القانونية، وأنّ التنظيم والضبط المركزي بموجب القانون صار أمرا مستحيلا، كما أن الشرعية الرسمية لم تعد قادرة على فرض واقعها الوحيد للرقابة الاجتماعية والعدالة³.

إعتمدت التجربة الجزائرية منذ الاستقلال إلى نهاية ثمانينات القرن الماضي، على فلسفة للتسيير العمومي تعتمد على المنطق البيروقراطي "الشرعية القانونية" في تسيير الشأن العمومي، خصوصا في ظل اعتناق الجزائر المنهج الاشتراكي حيث امتد نشاط الدولة إلى كافة المرافق الاقتصادية والاجتماعية وشهد هيمنة شاملة للدولة لغرض تحقيق التنمية الوطنية⁴.

¹ أكحل محمد، إشكالية التدبير العمومي بين الشرعية القانونية والفعالية التسييرية -دراسة حالة الجزائر، مرجع سابق، ص 39.

² أكحل محمد، إشكالية التدبير العمومي بين الشرعية القانونية والفعالية التسييرية -دراسة حالة الجزائر، المرجع نفسه، ص 30.

³ Laurent Pech , droit &gouvernance : ver une privatisation du droit ,chaire de recherche du canada en modalisation, citoyenneté et démocratie, consulté au site: <http://centre-mcd.uqam.ca/upload/files/Publications/documents-travail/document-2004-02-pech-2.pdf>

⁴ محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 28.

لقد تم تطبيق النظام الاشتراكي في إطار المؤسسة العمومية، التي تولت الدولة الاستثمار فيها ومشاركة العمال في إدارتها، أما عن رأس مالها فكان من الأموال العمومية وتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، على أن تتضمن وحدة أو عدة وحدات، حيث يعتبر عمالها منتجون ومسирون في آن واحد وقامت على التعاون بين جميع المنتجين وعلى الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج ونبذ الاستغلال. لكن ما يمكن الإشارة إليه أن المؤسسة العمومية الاشتراكية لها مهام واسعة وتنعدم للاتصالات ونظام للمعلومات، بالإضافة إلى أن قانون التسيير الاشتراكي أهمل أداء المؤسسة العمومية وأهتم بتطوير ظروف العمل، الأمر الذي زاد من سوء التسيير وصعوبة إحكام الرقابة وتشابك المسؤوليات¹.

تميز تطبيق النظام الاشتراكي في الجزائر بمركزية التخطيط الشامل واتخاذ القرار، كما تميز أيضا بوجود هيئة مركزية تتمثل في الحزب الواحد الذي تقوم بتوجيه السياسة العمومية ومراقبتها والإمساك بزمام السلطة²، حيث أبان التسيير العمومي في الجزائر على هيمنة عقلانية بيروقراطية واتباع نمط تسيير السلطة القانونية، من خلال أساليب تنظيم المجال العمومي المتجسدة في المركزية في اتخاذ القرارات وبسبب الإطار الإيديولوجي الإشتراكي في التسيير العمومي الذي وضع الإدارة العمومية في مرتبة أعلى من الأفراد، بالرغم من أن المؤسسات العمومية لا يتم منحها ضمانات تميزها فأنها ليست في وضعية تنافسية، بما لها من امتيازات السلطة العامة في التسيير العمومي³.

إن تطبيق التسيير الاشتراكي نجم عنه أزمات وعرف اخفاقا بسبب المنطق البيروقراطي الذي شهد انتقادا واسعا، نظير الأوضاع الداخلية للبلاد وكذا الظروف الحاصلة على المستوى الدولي، وبسبب الدور المحوري للدولة واعتمادها على نظام مركزي بشكل أساس زاد من انتشار الفساد وهدر المال العام بشكل

¹ بن عيسى بن عليّة زبوني عبد القادر، تطور المؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر وحمية تطبيق الحكم الراشد، مجلة المنتدى للدراسات والأبحاث الاقتصادية، العدد 04، 2018، ص 51.

² عليواش أمين عبد القادر، أثر تأهيل المؤسسات الاقتصادية على الاقتصاد الوطني، مذكرة ماجستير في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2007، ص 33.

³ مراد بن سعيد، العقلانية التسييرية في الإدارة الجزائرية، مرجع سبق ذكره، ص 139-147.

واسع في المؤسسات العمومية في ظل غياب فعالية الأداء والمساءلة، ومنه يبقى تجاوز أزمة التسيير العمومي رهين بتجاوز اختلالات التسيير العمومي التقليدي المعتمد على العقلانية البيروقراطية¹.

تبت الجزائر إصلاحات ذاتية، لغرض البحث عن حلول تجسدت بإعادة الهيكلة، أين ظهرت بوادر التوجهات الاقتصادية الجديدة وهذا من خلال إصدار القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية رقم 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، حيث جاءت باستقلالية المؤسسات في الجزائر من أجل إعادة المؤسسة العمومية الاقتصادية إلى مسارها ومكانتها الحقيقية، لكن مست القطاع الإنتاجي دون أن تظال باقي المجال العمومي².

حيث تم طرح مفهوم الاستقلالية التي تعني التجسيد الفعلي للامركزية وإمكانية التعاقد وفق القانون التجاري، لاعتبار أنها تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع لمبدأ الإنتاجية والفعالية الاقتصادية "الربحية" وأنها مسؤولة عن نشاطها كلها مبادئ يركز عليها التسيير العمومي وتحديث المرافق العمومية لغرض رفع الأداء ورفع الاحتكار العمومي في تقديم الخدمات العمومية، وإبراز دور القطاع الخاص والمجتمع المدني³.

لكن العجز المالي الذي عانت منه المؤسسات العمومية الاقتصادية لم يكن وليدة اللحظة بل نتيجة تراكمات منذ سبعينات القرن الماضي، تعود لاحتكار القطاع العمومي الذي أدى إلى تفاقم الوضع في ظل القيود الممارسة على المؤسسة الاقتصادية، بالإضافة إلى ارتفاع أسعار المواد المستوردة تزامنا مع انخفاض أسعار البترول، فبالرغم من تبني خيار استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية إلا أنه لم تتم معالجة أغلب المشاكل وبقيت المؤسسات العمومية الاقتصادية تعاني عجز مالي إلى أن تم اتخاذ القرار بتطهيرها ماليا⁴.

¹ أكحل محمد، إشكالية التدبير العمومي بين الشرعية القانونية والفعالية التسييرية -دراسة حالة الجزائر، مرجع سابق، ص 39.

² داوي الشيخ دراسة تحليلية في التسيير مذكرة ماجستير معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1994/1995، ص 116.

³ أكحل محمد، إشكالية التدبير العمومي بين الشرعية القانونية والفعالية التسييرية -دراسة حالة الجزائر، مرجع سابق، ص 39.

⁴ عليواش أمين عبد القادر، مرجع سابق، ص 66.

عكس تبني دستور 1989 التخلي عن النهج الاشتراكي، وشهدت الجزائر أزمة مشروعية المؤسسات العمومية بسبب إخفاقات القطاع العمومي في تسيير القضايا الاقتصادية والاجتماعية التي ولدت أزمات متعددة الأبعاد، بحيث شكّل رهان تحسين أداء القطاع العمومي أولوية فيها، وتم هذا التحول في سياق دولي نظير تأثيرات العولمة، وهذا من خلال طرح مفهوم الحوكمة لتجاوز أزمة الشرعية من قبل المؤسسات المالية الدولية، التي رأت أنها تتعلق بأزمة تسيير في بدايتها وقدمت لها حلولاً تتبني فيها المقاربة التسييرية المفروضة من قبل المؤسسات المالية الدولية والمستوحاة من مبادئ وممارسات المناجمت العمومي الجديد¹.

لقد دفعت الإصلاحات بالدولة إلى إعادة النظر في دورها، أين تخلت على عدد من المهام التقليدية للخدمة العمومية بهدف التقليل من التكاليف²، حيث انصب الإصلاح الذاتي على رفع أداء وتحسين آليات تسيير القطاع العمومي الإنتاجي، لكن أغفل إصلاح المرافق العمومية التي بقيت تسيير وفق النموذج البيروقراطي، بينما ركزت الإصلاحات التي أملتها المؤسسات المالية الدولية في إطار سياسات التعديل الهيكلي للفترة الممتدة من 1995-1998 على نقاط أساسية تمثلت في:

✓ تجويد أداء ورفع من كفاءة تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية في إطار تجسيد المبادئ التي جاءت بها الإصلاحات الهيكلية الذاتية.

✓ تجويد أداء المرافق العمومية من خلال إخراج الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من دائرة الخدمة العمومية والمصلحة العامة إلى تفعيل آليات ومبادئ المناجمت العمومي الجديد³.

✓ خصصة المؤسسات العمومية من أجل الرفع من إنتاجيتها والتخفيف من تكاليف التسيير وجعلها في منطق المنافسة، كما ظهر شركاء بين القطاعين العمومي والخاص من أجل ترقية النوعية في الخدمة العمومية بواسطة التركيز أكثر على كفاءة الفاعلين في المجال⁴. لكن عملية الخصصة في الجزائر

¹ أكحل محمد، إشكالية التدبير العمومي بين الشرعية القانونية والفعالية التسييرية -دراسة حالة الجزائر، مرجع سابق، ص 37.

² كنزة مغيث، مرجع سابق، ص 15.

³ أكحل محمد، إشكالية التدبير العمومي بين الشرعية القانونية والفعالية التسييرية -دراسة حالة الجزائر، مرجع سابق، ص 37.

⁴ كنزة مغيث، مرجع سابق، ص 15.

لم تواكبها جملة من الإصلاحات في المجال الإداري والسياسي، وهذا ما يتجلى في غياب استراتيجية واضحة المعالم وتداخل في المهام والصلاحيات والاعتبارات البيروقراطية¹.

على إثر التحولات التي عرفتها الجزائر في تسعينيات القرن الماضي، تبنت الدولة آليات اقتصاد السوق بفعل العوامل الخارجية الممثلة في مشروعية المؤسسات المالية الدولية وبرامج الإصلاح الهيكلي بهدف رفع كفاءة الشأن العمومي وتجاوز أزمة الشرعية للمؤسسات العمومية، وهو ما فرض التحول من المقاربة القانونية التي اثبتت فشلها إلى المقاربة التسييرية لتحسين أداء المؤسسات العمومية ورفع من كفاءتها².

لكن في المقابل يرى أنصار هذا الاتجاه أن التسيير العمومي في إطار الشرعية القانونية "التنظيم البيروقراطي الفييري" قادر على تجديد نفسه من خلال استيعاب العقلانية القانونية لمضامين الفعالية والأداء والكفاءة، وجعلها تعمل من أجل تعزيز الشرعية لنفسها، من أجل مواكبة التطورات الحاصلة على المستوى الدولي، نظير فشل آليات السوق والأزمات المالية التي حدثت منذ سنة 2008، وهذا من خلال الدعوة إلى تدخل الدولة من جديد لاعتبار أنها قادرة على الحد من انتشار الأزمات المالية التي مست المؤسسات المالية والبنوك العالمية³.

¹ بن عيسى بن عليّة وزيتوني عبد القادر، تطور المؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر وحثمية تطبيق الحكم الراشد، مجلة المنتدى للدراسات والبحوث الاقتصادية، العدد 04، 2018، ص 54.

² محمود حشماط، قانون الخصوصية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2007، ص 44. <https://app.cnas.dz>

³ احمد سبيع، دور الدولة في الاقتصاد بين الضرورة والحدود، المجلة الجزائرية للعملة والسياسات الاقتصادية، العدد 2016، 7، ص 165، وانظر أيضا: بديعة لشهب، الازمة المالية العالمية: محاولة في الفهم والتجاوز، مجلة بحوث اقتصادية وعربية، تصدر عن الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، العدد 25، 2010، ص 68.

المطلب الثاني: أبعاد النفقة العمومية في ميزانية التقليدية وفقا للقانون 84-17.

يتم تحضير الميزانية العمومية من الأعلى إلى الأسفل، إذ ترسل وزارة المالية لمختلف الدوائر والأجهزة والمصالح الإدارية تعليمات تتضمن توضيح الخطوط العريضة للسياسة العامة المنتهجة من قبل الدولة ومتطلباتها المتعلقة بالسنة المقبلة، إلى جانب التذكير ببعض القواعد والإجراءات الخاصة بطرق استغلال بعض الجداول¹.

تباشر الحكومة حسب الأطر المحددة للمبالغ وموضوع الاعتمادات، بوضع الاعتمادات المخصصة تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير عن طريق مراسيم توزيع الاعتمادات، تطبيقا لمبدأ التخصيص حسب الفصول وهو الأمر الذي يختلف بالنسبة لنفقات التجهيز العمومي الذي يتم توزيعها على القطاعات، وفق التبويب والمدونات محددة عن طريق التنظيم.

الفرع الأول: من حيث التبويب، ومدونة النفقة العمومية.

يتم تبويب النفقة العمومية وفقا لميزانية البنود بحسب التبويب النوعي، أي حسب نوع الخدمة أو السلعة التي تقدمها الحكومة أو وفقا لغرض الإنفاق، إذ يتم تجميع النفقة العمومية في أبواب على أن تتفرع الأبواب إلى مجموعات "أقسام، فصول" وتوزع المجموعات إلى بنود والبنود إلى أنواع "فقرات"، ويكون هذا التبويب مسبقا بالتبويب الإداري مبرزا الجهات القائمة بالتنفيذ "دوائر حكومية، وزارات" وبهذا تكون النفقة العمومية متسلسلة تسلسلا عموديا².

أولا : تبويب النفقة العمومية.

تبويب النفقة العمومية تبعا لعدة معايير منها:

أ. التبويب الإداري للنفقة العمومية:

تصنف النفقة العمومية إداريا إلى معيارين:

¹ زيوش رحمة، مرجع سابق، ص 105.

² قدي عبد المجيد، مرجع سابق، ص 140.

1. التبويب بحسب الوزارات: وتبويب فيه نفقة التسيير بحسب الدوائر الوزارية، ويتم وضع الاعتمادات المفتوحة تحت تصرف الدوائر الوزارية، بخصوص نفقات التسيير بموجب قانون المالية¹.
2. التبويب حسب طبيعة الاعتمادات: تخصص الاعتمادات و توزع حسب الحالات على الفصول والقطاعات التي تتضمن النفقات العمومية بحسب طبيعتها أو غرض استعمالها، وهذا بموجب قانون المالية².

ب. التبويب الوظيفي:

- تقسم النفقة العمومية تبعا لاختلاف وظائف الدولة إلى أربع مجموعات كبيرة هي:³
1. الخدمات العامة. وتضم الإدارة العمومية منها العدل، الشرطة، الدفاع.
 2. الخدمات الاجتماعية والجماعية. وتضم التعليم، الصحة، النشاط الاجتماعي، الخدمات الجماعية منها التعمير، السكن... الخ.
 3. الخدمات الاقتصادية. وتضم الفلاحة، الصناعة، النقل... الخ.
 4. النفقات غير القابلة للتخصيص. وتضم فائدة الدين العام، رد القروض، نفقات الشؤون الدينية... الخ.

ج. التبويب الاقتصادي:

تقسم النفقة العمومية تبعا للمعيار الاقتصادي إلى:

1. النفقات الجارية (التسيير) و نفقات التجهيز (الاستثمار): يمكن التفرقة بينها فيما يلي:
 - 1.1 النفقة العمومية للتسيير:

يقصد بها تلك النفقات العمومية التي تتكرر دوريا في ميزانية الدولة بصفة منتظمة كل سنة مالية¹، حيث لا يترتب على صرفها زيادة في الرأسمال الإنتاجي بالمؤسسات أو الهيئات العمومية ولا في الرأسمال الاجتماعي، كما يتم تمويلها من إيرادات الدولة العادية "الجارية"².

¹ المادة 20 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

² المادة 20 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

³ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، دون طبعة وتاريخ النشر 2004، ص ص 36-37.

تشتمل نفقات التسيير على تغطية الأعباء العادية الضرورية لتسيير المصالح العمومية التي تسجل اعتماداتها في الميزانية العامة للدولة³، أي أنها تمثل مجموع المبالغ الموجهة لتغطية النفقات الضرورية اللازمة لتسيير أجهزة الدولة الإدارية، والتي لا يترتب عليها أي قيمة مضافة للاقتصاد الوطني وإنما الهدف منها تسيير وإدارة المرافق العامة وإمداد هياكل الدولة بما تحتاجه من أموال كرواتب وأجور الموظفين ونفقات صيانة البنايات الحكومية ومعدات المكاتب⁴، كما يطلق عليها كذلك النفقات الاستهلاكية لأنها لا تؤثر على الاقتصاد، وتخصص على شكل اعتمادات لكل الدوائر الوزارية كل على حدى وفق قانون المالية لسنة مالية معينة، حيث توزع هذه الاعتمادات داخل كل وزارة عن طريق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية أو الحكومة، وتجمع نفقات التسيير في أربع أبواب تتمثل فيما يلي⁵:

✓ أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات؛

✓ تخصيصات السلطات العمومية؛

✓ النفقات الخاصة بوسائل المصالح؛

✓ التدخلات العمومية.

1.2 النفقة العمومية للتجهيز (الاستثمار):

يرتبط مفهومها بمدى مساهمتها في زيادة القدرة الإنتاجية للدولة وكذا زيادة ثروتها وذلك بزيادة تكوين رأس المال من خلال طابعها الاستثماري، وتتضمن هذه النفقات مجموعة من الاستثمارات المنتجة الهيكلية الاقتصادية الاجتماعية والإدارية، وكذا إعانات التجهيز المقدمة لبعض المؤسسات العمومية، كما يمكن اعتبار نفقات التجهيز أو الاستثمار أو النفقات بالرأسمال على أنها كل نفقة

¹ مصباح حراق، اقتصاديات المالية العمومية مع الإسقاط على حالة الجزائر بالإشارة القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية الطبعة الأولى، النشر الجامعي الجديد، تلمسان-الجزائر، 2021، ص 53.

² صديق حمادي، دور ترشيد الإنفاق الحكومي في تحقيق التوازن المالي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2021-2022، ص 13.

³ المادة 05 من القانون رقم 90-21 مؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 غشت سنة 1990 يتعلق بالحاسبة العمومية، ج ج د ش، ج ر العدد 35، الصادرة بتاريخ 24 محرم 1411 الموافق 15 أوت 1990.

⁴ محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان مطبوعات الجامعة، الجزائر، 2015، ص 66.

⁵ المادة 24 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

تسجل في الميزانية العامة للدولة على شكل رخص برامج وتنفذ باعتمادات الدفع، وتمثل اعتمادات الدفع التخصيصات السنوية التي يمكن الأمر بصرفها أو تحويلها أو دفعها لتغطية الالتزامات المبرمة في إطار رخص البرامج المطبقة¹، وتتفرع نفقات التجهيز إلى ثلاثة أبواب هي²:

✓ الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة؛

✓ إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة؛

✓ نفقات الأخرى بالرأسمال.

د. النفقات الإدارية والنفقات التحويلية:

تقوم على أساس المقابل المباشر للنفقة العمومية، وتهدف النفقات الإدارية إلى مكافأة منافع الخدمات المقدمة للإدارة الضرورية لتسييرها أو تجهيزها، وبخصوص النفقات التحويلية أو الأدوات وإعادة التوزيع، فهي نفقة تؤدي بدون مقابل مباشر، وتمثل العدالة في توزيع الدخل الوطني، كالمناح العائلية، وتعويضات الضمان الاجتماعي... الخ³.

يشير تبويب ميزانية البنود إلى مختلف المعايير التي تصنف على أساسها النفقة العمومية وإظهارها بشكل مجموعات متجانسة في مدونة ميزانية البنود.

ثانيا: مدونة النفقة العمومية.

تسمح مدونة النفقات بتقييم وتبويب النفقات العمومية، فهي تعبر عن اختيارات الميزانية سنويا، فالتبويب المستعمل في مدونة الميزانية العمومية يميز بين الإيرادات والنفقات.

لقد اعتمدت الجزائر في تصنيفها لنفقات الميزانية العامة على عدة تصنيفات، فمن ناحية اتبعت التصنيف الإداري و الاقتصادي، و من ناحية أخرى اتبعت التصنيف الوظيفي.

أ. مدونة نفقات التسيير:

¹ المادة 06 من القانون 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية.

² المادة 35 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

³ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص 38.

تعتمد نفقات التسيير على أربعة عناوين، تجمع هذه العناوين في بابين، الأول يمثل نفقات الأعباء المشتركة التي تحتوي على العنوان الأول، والثاني وجزء من العنوان الثالث والعنوان الرابع، وبالنسبة للثاني يمثل نفقات الحكومة الموزعة أو الوزارية المتكونة من العنوان الثالث والرابع والتي يتم توزيعها عن طريق مراسيم التوزيع.¹

وبالتالي تبوب نفقات التسيير في الميزانية العامة للدولة في الجزائر في الجدول (ب) الملحق بقانون المالية لكل سنة، حيث يحتوي هذا الجدول على:

✓ نفقات موزعة حسب الدوائر الوزارية؛

✓ أعباء مشتركة بين كل وزارات.

ويتضمنان أربعة أبواب هي:²

✓ أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات العمومية؛

✓ مخصصات السلطات العمومية؛

✓ النفقات الخاصة بوسائل المصالح؛

✓ التدخلات العمومية.

يحتوي كل باب أقسام ويتفرع كل قسم إلى فصول، حيث يمثل الفصل الوحدة الأساسية في توزيع اعتمادات الميزانية، ويعتبر عنصرا مهما بالنسبة للرقابة المالية.³

يحتوي الباب الأول المتعلق بالدين العام والنفقات المحسومة من الإيرادات، كل الاعتمادات الضرورية للتكفل بأعباء الدين العام، والأعباء المختلفة المحسومة من الإيرادات، ويتألف من خمسة أقسام كالتالي:

✓ القسم الأول: الدين الداخلي، خاص بالدين القابل للاستهلاك؛

¹ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، المرجع نفسه، ص 51-52.

² المادة 24 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

³ محرز محمد عباس، مرجع سابق، ص 67.

✓ القسم الثاني: الدين الداخلي، خاص بالدين غير الثابت: ناتج فوائد سندات الخزينة العمومية؛

✓ القسم الثالث: الدين الخارجي، خاص بالعقود التي تبرمها الدولة مع مؤسسات أو حكومات أجنبية خارج الإقليم؛

✓ القسم الرابع: الضمانات الأجنبية، تخص هاته الضمانات العقود التي تبرم بين المؤسسات الجزائرية و المؤسسات الأخرى؛

✓ القسم الخامس: النفقات المحسومة من الإيرادات، تخص النفقات الناجمة عن الانخفاض من الإيرادات العمومية.

أما الباب الثاني المتعلق بمخصصات السلطات العامة، يحتوي على الاعتمادات الموجهة لتسيير المؤسسات الإدارية السياسية ذات الطبيعة السيادية كالمجلس الوطني الشعبي، مجلس الأمة، المجلس الدستوري والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي... الخ.

تجمع النفقات التي يتضمنها القسمين الأول والثاني في ميزانية التكاليف المشتركة باعتبار أن هاته النفقات مشتركة بين كل الوزارات¹.

وبالنسبة للباب الثالث نفقات وسائل المصالح يحتوي، خاص بالاعتمادات اللازمة لسير المرافق العامة كالمرتببات المتعلقة بالموظفين والأعباء الاجتماعية الخاصة بهم، بالإضافة إلى مصاريف المواد واللوازم وأشغال الصيانة، ومصاريف أخرى، وتوزع إلى سبعة أقسام هي:

✓ القسم الأول: الموظفون - مرتبات العمل؛

✓ القسم الثاني: الموظفون - المعاشات و المنح؛

✓ القسم الثالث: الموظفون - الأعباء الاجتماعية؛

✓ القسم الرابع: اللوازم وتسيير المصالح؛

✓ القسم الخامس: أشغال الصيانة؛

¹ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص 54.

✓ القسم السادس: إعانات التسيير؛

✓ القسم السابع: نفقات مختلفة.

فيما يخص الباب الرابع المتعلق بالتدخلات العمومية، يحتوي نفقات التحويلات في الميادين الاجتماعية والاقتصادية، ومختلف عمليات الدعم والمساعدة وعمليات التضامن، حيث يضم سبعة أقسام متمثلة في:

✓ القسم الأول: التدخلات العمومية والإدارية - إعانات الجماعات المحلية-؛

✓ القسم الثاني: النشاط الدولي، كالمساهمة في الهيئات الدولية؛

✓ القسم الثالث: النشاط التربوي والثقافي، كالمناح الدراسية مثلا؛

✓ القسم الرابع: النشاط الاقتصادي، هو نشاط ظرفي كإعانات الاقتصادية مثلا؛

✓ القسم الخامس: النشاط الاقتصادي، كإعانات للمؤسسات ذات المنفعة الوطنية؛

✓ القسم السادس: النشاط الاجتماعي، كالمساعدات والتضامن؛

✓ القسم السابع: النشاط الاجتماعي والاحتياط، كمساهمة الدولة في صناديق المعاشات

والأنشطة الخاصة بإجراءات حماية الصحة.

تقسم هذه الأقسام إلى فصول، و يرمز للفصل بأربعة أرقام، بحيث الأول يتعلق بالعنوان والثاني

يرمز للقسم، و الرقمان الأخيران يعينان الفصل مثال:

31-01 : يمثل نفقات الفصل الأول في القسم الأول من الباب الثالث

العنوان الثالث؛

القسم الأول؛

الفصل الأول.

وعليه، المثال السابق يوضح نفقات الأجور الرئيسية لموظفي الإدارة المركزية في الوزارات، وللإشارة أن الفصول تقسم بدورها إلى موارد وفقرات، حيث يعتبر المشرع المواد مستوى لتنفيذ نفقات التسيير، على أن تتم التزامات الدفع وفق المواد¹.

ب. مدونة نفقات التجهيز "الاستثمار":

تعد مدونة التجهيز أو الاستثمارات العمومية الوثيقة المتضمنة الترتيب المنهجي لعمليات الاستثمار، بالهيكل الذي يسمح بربط برامج الاستثمار بالأهداف وكذا متطلبات المصالح العمومية، بالإضافة إلى متابعة تنفيذ الاستثمارات وتسهيل القيام بمختلف الدراسات والتحليلات الاقتصادية².

توزع نفقات التجهيز "الاستثمار" حسب القطاعات وفروع النشاط الاقتصادي، كقطاع الزراعة، الصناعة، النقل، السياحة... الخ، بغير توزيع نفقات التسيير التي تستند في توزيعها بحسب الوزارات³.

حيث أن المشرع نص في المادة 35 من القانون 84/17، المتعلق بقوانين المالية على أنه: "تجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى الميزانية العامة ووفقا للمخطط الإنمائي السنوي، لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة، في ثلاثة أبواب هي:

1- الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة.

2- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.

3- النفقات الرأسمالية الأخرى."

تجمع نفقات الاستثمار في أبواب وتوزع على القطاعات الاقتصادية المراد تجهيزها كالاتي:⁴

✓ القطاع 0: المحروقات؛

✓ القطاع 1: الصناعة التحويلية؛

✓ القطاع 2: الطاقة و المناجم؛

¹ المادة 73 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

² يوسف جيلالي، الإطار التنظيمي والميزانياتي لتسيير وتنفيذ نفقات التجهيز في الجزائر، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة الشلف، المجلد 11، العدد 02، 2019، ص 22.

³ علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2006، ص 34.

⁴ لعامة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص 59.

✓ القطاع 3: الفلاحة و الري؛

✓ القطاع 4: الخدمات؛

✓ القطاع 5: قاعدة هيكلية اقتصادية و اجتماعية؛

✓ القطاع 6: التربة و التكوين؛

✓ القطاع 7: قاعدة هيكلية اجتماعية و ثقافية؛

✓ القطاع 8: المباني ووسائل التجهيز؛

✓ القطاع 9: أخرى.

حيث تقسم هذه القطاعات إلى قطاعات فرعية وفصول وكذلك إلى مواد، تعرض بدقة النشاطات الاقتصادية التي تمثل برامج الاستثمار.

الفرع الثاني: من حيث تحضير مشروع النفقة العمومية

يتم تحضير ميزانية العامة للدولة على مستوى كل دائرة إدارية على المستوى المحلي، إذ يتم تجميع المعلومات حسب المستوى السلمي للإدارة، فهي تعتمد أساسا على المدخلات، أي الموارد المتاحة كمرحلة أولى، ثم صياغتها وإضافة معدلات ونسب صغيرة كمرحلة ثانية، لتغطية النفقة العمومية المتوقعة في رواتب الموظفين وتكاليف المواد والأجهزة...¹.

تحضر الحكومة النفقة العمومية في شكل مشروع ميزانية، والذي تحدد فيه التوجهات ومقترحات السياسة المالية العمومية للسنة المقبلة، حيث يبنى على أساسه حوار بين البرلمان والحكومة، إذ تحاول فيه هاته الأخيرة إقناع السلطة التشريعية "البرلمان" لغرض الحصول على الرخصة البرلمانية²، الذي يكفل بترخيص الاعتمادات بموجب قانون المالية.

أولا: السلطة المختصة بتحضير مشروع النفقة العمومية.

¹ Pierre Cliche, gestion budgétaire et dépenses publiques, description comparée des processus évolutions et enjeux budgétaires du Québec, presses de l'Université du Québec, canada, 2009.p 150. .

² تعد الرخصة البرلمانية أداة في يد البرلمان تحد بها من حرية النشاط المالي للحكومة وآلية لمراقبة أعمال الحكومة في المجال المالي.

تعد وزارة المالية أساس العملية التحضيرية لمشروع الميزانية العامة في الجزائر¹، إذ يتمتع وزير المالية بصلاحيات فعلية في تحضير اعتمادات الميزانية بشقيها اعتمادات التسيير واعتمادات التجهيز، وهذا بمساعدة مديرياته التقنية فيما يتعلق بالاختيارات الواجب منحها الأولوية، وهذا نتيجة حلقة متواصلة من القرارات، كانت هي الأخرى نتيجة لمجموعة من الدراسات المسبقة ووضع اللمسات².

تبدأ مرحلة تحضير مشروع الميزانية من تاريخ 01 جانفي إلى غاية إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 30 سبتمبر، حيث تظهر صلاحية وزير المالية في هذه المرحلة الإدارية تطبيقا لنص المادة 1/06³ من المرسوم التنفيذي 95-54 المؤرخ في 15 فبراير 1995، وتتجسد بوضع التوجيهات الميزانية الكبرى والتفاوض والتحكيم في إطار المناقشة المشتركة بين الوزراء.

أ. مرحلة تحقيق التوجيهات الميزانية:

يتم تحضير الاعتمادات سواء المتعلقة بالتسيير أو التجهيز إلى مجموعة من الإجراءات والقواعد، وذلك في إطار عقلنه النفقة العمومية، حيث يستند وزير المالية في تحديد التوجيهات والتوقعات على:

1. إعداد تقرير توجيهه إلى مجلس الحكومة:

يسهر وزير المالية على تقديم التدابير والأعمال التفصيلية للوضع الاقتصادي العام والمشاريع التي تهدف الدولة القيام بها⁴، حيث يظهر من ذلك مدى إمكانية زيادة الاعتمادات بالنسبة لقطاعات معينة، أو تقليص الاعتمادات⁵، وهذا بالاعتماد على المديرية العامة للميزانية¹ والمديريات الأخرى التابعة له² ورأي بعض الهيئات الاستشارية مثل البنك المركزي والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي³.

¹ Denidni Yahia, la pratique du système budgétaire de l'état en Algérie, opu, Alger, 2002, pp 301-302.

² Michal Bouvier, Et (Mc). Exlassam, (Jp), Lassale, Finances Publique, 04 Edition, Paris 1998 P 257.

³ المادة 06 من المرسوم التنفيذي 95-54 المؤرخ في 15 رمضان 1415 الموافق 15 فبراير 1995، يتضمن صلاحيات وزير المالية، ج ج د ش، ج ر العدد 15، الصادرة بتاريخ 19 مارس 1995.

⁴ بزريق زكرياء، كيفية وضع اعتمادات التسيير في قانون المالية، رسالة ماجستير في القانون العام، فرع الإدارة والمالية العامة، جامعة الجزائر، 2013، ص 66.

⁵ احمد مراد، إعداد الميزانية العامة واعتماداتها في سوريا، المنظمة العربية للعلوم الإدارية لجامعة الدول العربية، دون دار لنشر وطبعة وتاريخ لنشر، سنة 1972 ص54.

يقوم وزير المالية من خلال الإدارة التقنية المتمثلة بالأساس في المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للدراسات والتقدير، بتحضير تقرير موجه إلى مجلس الحكومة يتضمن توقعات الاقتصاد الكلي حول تقديرات الإيرادات وكذا مدى إمكانية الإنفاق على المستوى القصير والمتوسط والبعيد، والذي يهدف منه وزير المالية إلى محاولة إعطاء نظرة مستقبلية بتوفير معطيات واقتراحات متعلقة بالتوجيهات التي يمكن أن تقوم عليها ميزانية الدولة للسنة المقبلة لتكون أكثر متلائمة مع الحقائق الاقتصادية والمالية للدولة، وبناء على التقرير المعد من قبل وزير المالية يقوم مجلس الحكومة بدراسة التوجيهات والاقتراحات، لغرض تلخيص التقرير لتحديد الأولويات الميزانية في شكل توجيهات وتعليمات في إعداد مشروع الميزانية⁴.

¹ تقوم مديرية الميزانية باقتراح عناصر السياسة الميزانية وتوسعي إلى التحكم في هيكل النفقات العامة وتوزيعها بالإضافة إلى تقييم سياسة الميزانية، وهذا تطبيقا المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 364/07. بالإضافة إلى نص المادة 03 من نفس المرسوم التي تنص على أنه:

" تكلف المديرية العامة للميزانية بما يأتي:

- المساهمة في إعداد سياسة الميزانية، بالاتصال مع الهياكل و المؤسسات المعنية، المبادرة بأي نص تشريعي أو تنظيمي يخضع لمجال اختصاصه، دراسة واقتراح أي إجراء ضروري لترشيد نفقات الدولة و تحسين فعاليتها، إعداد مشروع الميزانية،
- ضمان تنفيذ ومتابعة تنفيذ الميزانية و مراقبتها و تقييمها،
- العمل على فتح المناصب المالية للمؤسسات والإدارات العمومية و تحويلها وإلغائها وإعادة توزيعها،
- المساهمة فيما يخصها في دراسة و تحضير و تطبيق الاتفاقيات و الاتفاقات الدولية ذات الأثر المالي على ميزانية الدولة،
- متابعة إصلاح الميزانية و تنفيذها.

² تساهم كذلك الأجهزة التابعة لوزير المالية في تحضير مشروع قانون الميزانية العمومية والمتمثلة في: المديرية العامة للخزينة، المديرية العامة للضرائب، المديرية العامة للمحاسبة، المديرية العامة للأموال الوطنية، المديرية العامة للعلاقات الاقتصادية والمالية الخارجية والمديرية العامة للجمارك.

³ تكمن مساهمة الهيئات الاستشارية في أثناء تحضير مشروع قانون الميزانية في: بالنسبة لبنك الجزائر يعد تقريرا حول حركة رؤوس الأموال والتدفقات النقدية للفترة المطلوبة، بينما المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي يتولى تحرير ملخص مفصل حول الظروف الاقتصادية والاجتماعية والمالية.

⁴ الأسود صادق، مساهمة المحاسبة العمومية في ترشيد النفقات العامة - حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 03، 2011/2010، ص 196.

2. إعداد وزير المالية للمذكرة التوجيهية:

يعد وزير المالية مذكرة منهجية من خلال المديرية العامة للميزانية، وفقا للمرسومين التنفيذي رقم: 95-54 المؤرخ في فبراير 1995 والمرسوم رقم: 98-227 المؤرخ في: يوليو 1998، حيث تنص المادة 28 منه على أن وزير المالية: "يلغ الوزراء المختصون ومسؤولو المؤسسات والإدارات المتخصصة المذكورون في المادة 4 أعلاه، وكذا الولاة، إلى مصالح الوزير المكلف بالمالية جميع المعلومات المرتبطة بإعداد التجهيزات العمومية الممولة من ميزانية تجهيز الدولة وتنفيذها وتقويمها ويحدد مضمون ذلك ودورته عند الحاجة بتعليمه من الوزير المكلف بالمالية"¹، بالإضافة إلى ذلك ووفقا لنص المادة 1/6 و2 من المرسوم رقم: 95-54 التي تنص على أن: "تتمثل مهمة وزير المالية في مجال الميزانية فيما يأتي: يبادر بالاتصال مع السلطات المعنية، بأي نص يتعلق بميزانيات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات العمومية المماثلة"².

وبالنسبة للمرسوم التنفيذي رقم 96-257 المؤرخ في 29 يوليو 1996 يحدد صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالتخطيط³، الذي تم إفراغه لتحويل الاختصاص والمهام من وزير التخطيط إلى وزير المالية بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 98-40 المؤرخ في 01 فبراير سنة 1998 تبعا لنص المادة الأولى: "تحول إلى وزير المالية، ابتداء من أول يناير سنة 1998، مهام المندوب للتخطيط والمتعلقة بإعداد ميزانية الدولة للتجهيز وتطبيقها ومتابعتها، وكذلك الهياكل المكلفة حاليا بهذه المهام والوسائل البشرية والمادية المرتبطة بتسييرها"⁴.

¹ المادة 28 من المرسوم التنفيذي 98-227 المؤرخ في 19 ربيع الأول 1419 الموافق 13 يوليو 1998، يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، ج ج د ش، ج ر العدد 51، الصادرة بتاريخ 15 يوليو 1998.

² المادة 1/06 و2 من المرسوم التنفيذي 95-54 يتضمن صلاحيات وزير المالية.

³ المرسوم التنفيذي رقم 96-257 المؤرخ في 13 ربيع الأول 1417 الموافق 29 يوليو 1996، يحدد صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالتخطيط، ج ج د ش، ج ر العدد 46، الصادرة بتاريخ 31 يوليو 1996

⁴ المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 98-40 المؤرخ في 4 شوال 1418 الموافق أول فبراير 1998، يتعلق بتحويل الاختصاصات والمهام وتسيير الهياكل والوسائل والمستخدمين التابعة لتسيير ميزانية الدولة للتجهيز، ج ج د ش، ج ر العدد 5، الصادرة بتاريخ 7 فبراير 1998.

ترسل المذكرة المنهجية إلى كافة الوزارات والهيئات المتخصصة المتمثلة في: رئاسة الجمهورية، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، المجلس الدستوري، المجلس الأعلى للمحاسبة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي¹، لتقديم اقتراحاتهم للسنة المقبلة، وعند إتمام التقديرات ترسل كل جهة إدارية مشروع ميزانيتها إلى الوزارة الوصاية التابعة لها في الآجال المحددة، لتتولى الوصاية من خلال دورها بجمع وحصر بحمل التقديرات و الشروع في دراستها ومناقشتها لتصل بعد ذلك لإعداد مشروع الميزانية المتعلقة بالوزارة ذاتها، حيث ترفق المشاريع الميزانية بالوثائق المبررة للمبالغ محل المشروع، ويحق للوزارة إلغاء مبالغ أو تخفيضها عندما ترى أنه مبالغ في التقديرات².

ب. مرحلة التحكيم:

تقوم المديرية العامة للميزانية بالإشراف على اجتماعات تنسيقية عدة بوزارة المالية للفترة الممتدة من منتصف شهر أبريل إلى غاية شهر جوان، على أن تكون الاجتماعات التنسيقية بحضور المدير العام للمديرية العامة للميزانية ووزير المالية، حيث تضم ممثلي جميع الدوائر الوزارية من جهة والمكلفين بتقدير الميزانيات كممثلين عن وزارة المالية لتبرير مقترحاتهم، إذ يتم في هذه الجلسات التطرق لكل النفقات العمومية المقترحة دون استثناء وتتوج الجلسات بتثبيت التقديرات بالأرقام³، وهذا وفق الآتي:

1. المناقشة المشتركة بين الوزراء:

يعتبر وزير المالية في مرحلة المناقشة الموجهة للوزراء بمثابة المراقب والناقد للوزراء⁴ وهذا بعد أن يقدم كل وزير التبريرات التقنية للاعتمادات المقترحة من طرفه، إذ جرت العادة أن وزير المالية في إطار مناقشة الاعتمادات مع باقي الوزراء يقوم دائما في تخفيض الاعتمادات وهذا من خلال المقارنات في تقدير الاعتمادات الخاصة بالسنة الماضية المسجلة في قانون المالية مع الاعتمادات التي تم استهلاكها

¹ بوبكر نادية، مركز وزير المالية في الجزائر، رسالة ماجستير تخصص دولة ومؤسسات جامعة الجزائر 1، 2016/2015، ص 56.

² زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011، ص 106.

³ محمد عبد المؤمن، الميزانية العامة للدولة في ظل الإصلاحات الاقتصادية، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1999/1998، ص 130.

⁴ زكرياء بوزيق، مرجع سابق، ص 49.

فعلا، التي يعتمد فيها على¹ تقارير التي أعدت من قبل المصالح المتعددة التابعة له كالمراقب المالي، والاستعانة بالحسابات الختامية للتسيير المعدة من طرف المحاسب العمومي المتعلقة بالعمليات المالية الخاصة بالميزانية للسنة المنصرمة²، على اعتبار أن بعض الوزارات لا يلتزمون بمحتوى المذكرة المنهجية ولا تقومون حتى بتبرير اعتمادات تقنيا الأمر سجله ولاحظه مجلس المحاسبة، في مثال عن ذلك وزارة الصحة لتقدير اعتماداتها لسنتي 1992 و1993³.

2. تحقيق التوازن الميزانياتي:

إن لوزير المالية دور حيوي في مجال التحكيم والذي يعطيه صلاحية فعلية كبيرة مقارنة بغيره من الوزراء الدور الأساسي عند تقدير النفقات، حيث يعمل على تأمين التعادل بين الإيرادات والنفقات، نتيجة لذلك أصبح يطلق عليه اسم "وزير تعادل الميزانية"⁴.

بعد إتمام المناقشة المشتركة بين الوزراء الخاصة بتحضير مشروع الميزانية، تعمل مديرية الميزانية تحت إشراف ومسؤولية وزير المالية بتصنيف وتجميع البيانات الميزانياتية للدوائر الوزارية بعدما تضاف إليها ميزانية وزارة المالية في وثيقة واحدة وإعداد التقرير المرافق الخاص بها⁵.

يتم ضبط البيانات بإجراء المقارنة بين تقديرات الوزارات المعنية والهيئات المتخصصة، تكون ثلاث حالات تتمثل في:

- ✓ إما يكون إجمالي النفقات المتوقعة يقل عن الإيرادات المتوقعة للسنة المقبلة.
- ✓ إما يكون إجمالي النفقات المتوقعة مطابق للإيرادات المتوقعة للسنة المقبلة.
- ✓ وإما يكون إجمالي النفقات المتوقعة يفوق الإيرادات المتوقعة للسنة المقبلة، في هذه الحالة بالذات تصعب المهمة على وزير المالية أين يجد أن الإيرادات المتوقعة غير كافية لتغطية اعتمادات المقترحة

¹ بوبكر نادية، مرجع سابق، ص 59.

² زيوش رحمة، مرجع سابق، ص 105.

³ زكرياء بززيق، مرجع سابق، ص 49.

⁴ نبيل امالو، مرجع سابق، ص 106.

⁵ محمد عبد المؤمن، مرجع سابق، ص 132 - 133.

من الدوائر الوزارية، وبالتالي وزير المالية وبمساعدة المدير العام للمديرية العامة للميزانية ومن أجل تفادي حالات الاختلال، يلجأ إلى إحدى الحلول التالية:

✓ إما إجراء تحكيم أولي لإقناع القطاعات الوزارية الأخرى بتخفيض جزء من نفقاتها إلى القدر الذي تتوازن فيه الإيرادات المتوقعة مع النفقات المتوقعة¹.

✓ إما أن يلجأ إلى الاقتراض العمومي، إلا أن هذا الإجراء لا يعتبر حلاً نهائياً للمشكلة بل هو مجرد تأجيل له، وذلك من جراء الفوائد التي ستولد عنه والتي ستزيد من حجم الأعباء العامة، وتثقل كاهل ميزانيات السنوات القادمة.

وقد يلجأ وزير المالية إلى البحث عن إيرادات جديدة، وذلك عن طريق رفع معدلات الضريبة أو اللجوء إلى الإصدار الجديد وفي كلتا الحالتين هناك عواقب وآثار سلبية سواء على المواطن البسيط أو على الاقتصاد الوطني نظراً للارتباط الوطيد بين حجم الكتلة النقدية والأسعار².

وفي هذا الصدد حول القانون لوزير المالية مهمة الحفاظ على التوازن، بموجب المرسوم التنفيذي 54-95، المتضمن صلاحيات وزير المالية، تبعا لما جاء في الفقرة الثالثة والخامسة من نص المادة 6 منه والتي تنص على: "... أن وزير المالية له مهمة في مجال الميزانية فيما يأتي: ... يقوم بأي عمل من شأنه أن يساهم من خلال التدابير الميزانية في تحقيق الأهداف المحددة في برنامج الحكومة"³.

يستشف من هاته المادة أن لوزير له مهمة الحفاظ على التوازن الميزانياتي من خلال أي تدبير له أثر مالي من شأنه يساهم في تحقيق الأهداف المسطرة في برامج الحكومة، الأمر الذي يكشف عن دور وزير المالية المحفوف بالمخاطر والذي يتطلب خصائص ضرورية في شخص وزير المالية على أن يكون ذو مؤهلات علمية وخبرة حقيقة في المال المالي العمومي وعلى دراية واسعة بأوضاع البلاد الاقتصادية والمالية.

¹ نبيل امالو، المرجع السابق، ص 105.

² بوبكر نادية، المرجع السابق، ص 62.

³ المادة 6 من المرسوم التنفيذي 54-95 يتضمن صلاحيات وزير المالية.

ثانيا: تقنيات تقدير النفقة العمومية.

تبدأ عملية تقدير النفقة العمومية عند استلام المذكرة المنهجية، بداية من الفترة الممتدة من مارس إلى غاية شهر ماي، على أن يلتزم في هاته العملية دقة تحديد التوقعات الخاصة بالنفقة العمومية، مع ضرورة تقديم تبريرات التغطية من الإيرادات التي يتم تحصيلها السنة المقبلة.

إن أسلوب تقدير النفقة العمومية عن الإيرادات العمومية يختلف من حيث أساس التقدير، لاعتبار أن النفقة العمومية أوسع احتمالا، لكن الإيرادات العمومية أضيق بحكم أنها تتوقف عن مدى تحصيله وكذا إمكانيات الدولة، وعليه يتم تقدير النفقة العمومية في جانبين إما تقديرات لنفقات التسيير أو تقديرات لنفقات التجهيز "الاستثمار"¹.

أ. تقدير نفقات التسيير:

تقتضي الوسيلة المتبعة لتقدير النفقة العمومية المتعلقة بالتسيير، قيام كل مرفق عمومي إداري بتقدير نفقاته مباشرة استنادا على الالتزامات المادية المتكررة كل سنة من أجور ومصاريف أدوات التسيير وأشغال الصيانة، وإعانات التسيير والمصاريف المختلطة وكذا التكاليف الاجتماعية².

يتم تقدير نفقات التسيير على أساس التقدير المباشر في شكل اعتمادات، وقد تكون هذه الاعتمادات من السهل نقل أرقامها من الميزانية الجاري العمل بها إلى مشروع الميزانية الجديد، و من النفقات ما لا يمكن تحديد أرقامها إلا على نحو تقديري³، إذ تحدد النفقة العمومية على أساس ثلاثة أنواع من الاعتمادات هي: أن تكون اعتمادات تقييمية، أو وقتية، أو حصرية⁴.

1. الاعتمادات التقييمية:

¹ الجوزي فتيحة، الاستفادة من المجالات العالمية في مجال الميزانية العامة للدولة في إصلاح النظام الموازناقي بالجزائر، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2014/2013، ص 198.

² بوبكر نادية، مرجع سابق، ص 58.

³ علي زغدود، مرجع سابق، ص 114.

⁴ المادة 26 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

يستعمل هذا النوع من الاعتمادات للوفاء بالديون الناجمة عن أحكام تشريعية أو اتفاقيات، وتعتبر أيضا ديون على عاتق الدولة النفقات المتعلقة بالدين العمومي والمعاشات والريع، بالإضافة إلى تكاليف الناجمة من العدالة والتعويضات المدنية وكذا المبالغ المسددة بالخطأ والمبالغ المستردة والإعفاءات من الضرائب والرسوم¹.

2. الاعتمادات الوقتية:

يطبق هذا النوع من الاعتمادات على النفقات المخصصة طبقا لقانون أو مرسوم التي يحتمل عدم تناسب مبلغها مع التخصيص الميزانية المرخصة بموجب قانون المالية. وعلى أن تحدد في قائمة فصول تكتسي الطابع الوقتي بموجب قانون المالية².

3. الاعتمادات الحضرية:

يخص هذا النوع جميع الاعتمادات التي لا تندرج ضمن الأصناف المذكورة سلفا "التقييمية أو الوقتية"³.

ب. تقدير نفقات التجهيز "الاستثمار":

يرتبط تقدير النفقة العمومية للتجهيز، بتنفيذ إجراءات المخطط الإنمائي⁴ السنوي للسنة المقبلة، اذ يمثل مبلغ اعتمادات التجهيز "الاستثمار" التي تفتح سنويا بموجب قانون المالية: القسط السنوي المرقم لرخص البرنامج المالي المتعدد السنوات⁵، على اعتبار ما جاء في القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، إذ أن في مادته 1/35 نصت على أنه:

¹ المادتان 27 و28 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

² المادة 1/30 و2 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

³ المادة 31 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

⁴ يمثل المخطط الإنمائي خطط واستراتيجيات مستقبلية سليمة يمكن أن تحقق تنمية ذاتية شاملة ومستدامة، دون الاعتماد على عائدات النفط، حيث تبنت الجزائر منذ الاستقلال مخططات تنموية عديدة، بحسب الإرادة السياسية الموجهة لكل مخطط أي أن طبيعة كل مخطط تنموي يتم إعداده وفق نظرة القيادة السياسية المتبينة له وتأثير الأزمات الاقتصادية والتغيرات الجذرية عليه كالانتقال من النظام الاشتراكي إلى تبني قواعد اقتصاد السوق، وكذا ارتفاع وانخفاض أسعار النفط، أضف إلى ذلك تأثيرات متغيرات البيئة الدولية. انظر عامر هني، قراءة في مخططات التنمية في الجزائر (1967-2014)، مجلة التنمية والاقتصاد التطبيقي، العدد الرابع، ص 2015.

⁵ الجوزي فتيحة، مرجع سابق، ص 198.

"تجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة للميزانية العامة وفقا للمخطط الإنمائي السنوي، لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة في ثلاث أبواب هي:

- 1- الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة،
- 2- إعانات الاستثمار المفتوحة من قبل الدولة،
- 3- النفقات الأخرى بالرأسمال"¹.

وبالتالي يجب أن يكون تقدير النفقة العمومية للاستثمار المقدر من مختلف الدوائر الوزارية يندرج ضمن المخطط المعد من طرف وزير المالية في إطار ميزانية التجهيز للدولة للسنة المقبلة.

الفرع الثالث: من حيث توزيع اعتمادات الميزانية.

الرخصة البرلمانية، إشارة انطلاق للحكومة لصرف النفقة العمومية تبعا للأطر المحددة بموضوع الاعتمادات، ويكون هذا من خلال وضع الاعتمادات تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير والمتصرفين العموميين بالنسبة للنفقات الأخرى، حيث جاء في القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم، في مادته 20 على أنه:

"توضع الاعتمادات المخصصة بموجب قانون المالية تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير وكذا المتصرفين العموميين الذين يتحملون مسؤولية العمليات المخططة فيما يتعلق بنفقات الاستثمار. تخصص هذه الاعتمادات وتوزع حسب الحالات على الفصول أو القطاعات التي تتضمن النفقات حسب طبيعتها أو غرض استعمالها وفقا لمدونات تحدد عن طريق التنظيم"².

يرخص قانون المالية الاعتمادات المالية للسلطة التنفيذية، التي تسهر على توزيع النفقة العمومية، بالنسبة للنفقة العمومية للتسيير يتم توزيع الاعتمادات المالية المخصصة لها بموجب مراسيم توزيعية تطبيقا

¹ المادة 1/35 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

² المادة 20 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية.

لمبدأ التخصيص حسب الفصول، أما بالنسبة للنفقة العمومية للتجهيز لا يتم توزيعها مباشرة بل يتم تحديد شروط توزيعها وهذا من خلال إطار تنظيمي يحدد كيفية توزيع النفقة العمومية للتجهيز¹.

أولاً: توزيع اعتمادات التسيير.

يتم توزيع نفقات التسيير عن طريق التنظيم، وهذا وفق ما نصت عليه المادة 1/71 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقانون المالية، على أنه: "...يشرع في توزيع نفقات التسيير عن طريق التنظيم"، حيث يتم بواسطة مراسيم توزيعية يصدرها ويوقعها الوزير الأول تطبيقاً للدستور في مادتيه، إذ نصت المادة 112 على أنه: "يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية: ...يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات... يوقع المراسيم التنفيذية..."²

يعتبر التنظيم الذي يمارسه الوزير الأول بموجب مراسيم تنفيذية هو تنظيم تنفيذي وليس مستقل، حيث أثبتت الممارسات الميزانية أن توزيع الاعتمادات المخصصة من نفقات التسيير لبعض الدوائر الوزارية تتم عن طريق إصدار مراسيم رئاسية تنفيذية، من قبل رئيس الجمهورية، وفي إطار تطبيق ذلك يتم توزيع الاعتمادات المالية المخصصة لنفقات التسيير بموجب مراسيم توزيعية صادرة عن الوزير الأول، ورئيس الجمهورية، وبالتالي كل أحكام القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، والتي تمت إحالتها للتنظيم يوقعها الوزير الأول دون رئيس الجمهورية.

أ. المراسيم الرئاسية المتضمنة توزيع الاعتمادات:

استناداً لنص المادة 141 من الدستور على أن " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون...."³.

يتولى رئيس الجمهورية، سلطة التنظيم المستقل بمثابة تشريع أصيل تصدره السلطة التنفيذية دون حاجة إلى الإستناد إلى تشريع قائم، يتضمن أحكام تستمد لأحكامها من الدستور مباشرة، ويرتبط

¹ المادة 38 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

² المادة 112 من التعديل الدستوري 2020.

³ المادة 141 من التعديل الدستوري 2020.

اسمها بالمرافق العمومية أي لوائح تنظيم المرافق العمومية¹، قصد إنشاء وتنظيم المرافق العامة، وضمان حسن سيرها بانتظام، عن طريق القرارات التنظيمية العامة التي تصدر في شكل مراسيم رئاسية.

حيث جاء في التعديل الدستوري 2020، من خلال المادة 7/91 منه، على أنه: "يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها صراحة... يوقع المراسيم الرئاسية
.....²."

لكن في المجال المالي رئيس الجمهورية له دور تنفيذ القوانين، وهذا من خلال إصدار مراسيم رئاسية تنفيذية، وبالتالي رئيس الجمهورية يعتبر جهة تنفيذية لقوانين المالية التي تمت المصادقة عليها من قبل السلطة التشريعية، إذ يتولى توزيع الاعتمادات المخصصة من نفقات التسيير بموجب قانون المالية كل من رئاسة الجمهورية، ووزارة الدفاع الوطني، ووزارة الخارجية، وميزانية التكاليف المشتركة بين جميع الوزارات والمؤسسات الدستورية وتشتمل نفقات الباب الأول والثاني³.

ب. المراسيم التنفيذية المتضمنة توزيع الاعتمادات:

تعتبر المراسيم التنفيذية نوع من القرارات الإدارية العمومية التي تتضمن أحكام جزئية وكذا تفصيلية لازمة من شأنها توفير شروط وظروف إدارية وكذا إجراءات تنفيذية لازمة حتى يتم تطبيق القانون بطريقة سليمة وفعالة، يكون إصدارها من السلطة التنفيذية بنص صريح⁴.

يمارس الوزير الأول صلاحياته في تنفيذ القوانين، بموجب الدستور وهذا ما تشير إليه المادة 112، من التعديل الدستوري 2020 ويرتبط اختصاص الوزير الأول في المجال التنظيمي إلى القوانين التي يصدرها البرلمان، حيث جاء في التعديل الدستوري 2020، من خلال نص المادة 2/141 على أنه:

¹ محمود حافظ، نظرية المرفق العام، دار النهضة العربية، مصر، 1964. ص 16.

² المادة 7/91 من التعديل الدستوري 2020.

³ المادة 2/141 من التعديل الدستوري 2020.

⁴ عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1988، ص 171.

"...يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة حسب الحالة"¹.

يتولى الوزير الأول تنفيذ القوانين التي من شأنها تنشأ قواعد عامة تحتاج لتنفيذها لوائح تفصيلية أكثر، حيث تتم بموجب مراسيم تنفيذية صادر عن الوزير الأول أو لرئيس الحكومة حسب الحالة، ويرجع اختصاص السلطة التنفيذية إلى حكم موقعها في السلطة والدراية الواسعة لما يحتاجه تنفيذ أي قانون من جزئيات تفصيلية².

حيث يعود للوزير الأول اختصاص تنفيذ قوانين المالية، تطبيقا للدستور والقانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، إذ يتولى الوزير الأول إصدار مراسيم تنفيذية تتضمن توزيع الاعتمادات المخصصة لكل دائرة وزارية من نفقات التسيير باستثناء رئاسة الجمهورية، وزارة الدفاع ووزارة الخارجية باعتبارها من المجال المحمي لرئيس الجمهورية، وتأخذ هذه المراسيم التنفيذية المتعلقة بتوزيع الاعتمادات المخصصة لمختلف الوزارات من نفقات التسيير بموجب قانون المالية.

ثانيا: توزيع اعتمادات التجهيز.

إن اعتمادات التجهيز المصادق عليها بصفة إجمالية بموجب قانون المالية، يتم توزيعها على القطاعات التي تتضمن النفقات حسب طبيعتها أو أغراض الاستعمال، وهذا وفقا لمدونات حددها التنظيم. حيث تم النص على إعداد مدونة الاستثمارات العمومية، في المرسوم التنفيذي 98-227، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز من نص المادة 24 على أنه: "تصنف نفقات التجهيز العمومي الممولة بمساهمة نهائية في قائمة حسب كل قطاع وكل قطاع فرعي وكل فصل وكل مادة، وتحدد بموجب قرار من وزير المالية"³.

من الناحية العملية نجد أن مدونة الاستثمار المعمول بها، من خلال التعليمات المؤرخة في 21 جانفي 1998 عن وزير المالية، إذ أنها تصنف الاستثمار العمومي إلى 4 أربعة مستويات، التي توضح

¹ المادة 141 من التعديل الدستوري 2020.

² عبد الله بوقفة أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري - دراسة مقارنة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2002، ص 323.

³ المادة 24 من المرسوم التنفيذي 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز.

وموضوعة في الترتيب التسلسلي في كل من القطاع، القطاع الفرعي، الفصل، المادة، كما تبين مدونة الاستثمار العمومي نوع البرامج (مركزة، غير ممرّكة). ووفقا لهاته المدونة يوزع وزير المالية اعتمادات التجهيز العمومي على القطاعات حسب كل قطاع فرعي عبر مقررات التوزيع، حيث تتمثل أنواع البرامج في الآتي:

أ. البرامج القطاعية الممرّكة "PSC":

تتمثل في مجموع النفقات الخاصة بالتجهيزات العمومية والتي يرصدها وزير المالية اعتمادات الوضع المتعلقة بالتجهيز العمومي للدولة للبرامج القطاعية الممرّكة بموجب مقرر حسب كل قطاع فرعي في إطار احترام مبدأ التخصيص كل من الوزراء ومسؤولي المؤسسات التي تتمتع بالاستقلال المالي والإدارات المتخصصة لها كما تبلغ رخص البرامج سنويا وحسب كل قطاع فرعي، إلى الوزراء المختصين ومسؤولي المؤسسات التي تتمتع بالاستقلال المالي والإدارات المتخصصة بموجب مقرر من وزير المالية، حيث يعتبر في البرامج القطاعية الممرّكة الجهة المركزية المسيرة والمجسدة للمشاريع، دون اعتبار الإقليم الذي تنفذ فيه¹.

ب. البرامج القطاعية غير الممرّكة "PSD":

تحتوي البرامج القطاعية غير الممرّكة العمليات الخاصة بالتجهيز العمومي والمسجلة باسم الولاية، حيث يتم تبليغ رخص البرامج القطاعية غير الممرّكة حسب كل قطاع فرعي من القائمة بموجب مقرر برنامج من الوزير المكلف بالمالية إلى الولاية²، وفيما يتعلق باعتمادات الدفع فتخصص للولاية حسب كل قطاع فرعي من طرف وزير المالية ويبين هذا المقرر المحتوى المادي للبرامج المعتمدة وكذا التكاليف السنوية له مع ضبط تكاليف البرامج السابقة الجاري إنجازها، فهذه المشاريع تخص إقليم الولاية التي تنفذ فيها على اعتبار أنها مسجلة باسم الولاية وبدوره الوالي وبموجب المقرر يوزع اعتمادات الدفع المبلغة له حسب كل فصل³.

¹ المادة 07 من المرسوم التنفيذي 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز.

² المادة 16 من المرسوم التنفيذي 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز.

³ المادة 19 من المرسوم التنفيذي 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز.

ج. مخططات البلدية للتنمية "PCD":

تتضمن المخططات البلدية للتنمية البرامج والمشاريع ذات الأولوية في التنمية المحلية منها التزود بالمياه الصالحة للشرب، التطهير، الطرق والشبكات... الخ، حيث تبلغ رخص البرامج التابعة لمخططات التنمية البلدية من طرف الوزير المكلف بالميزانية بعد استشارة الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية، كما تبلغ اعتمادات الدفع المخصصة لمخططات التنمية البلدية بصورة شاملة بموجب مقرر من الوزير المكلف بالمالية حسب الإجراءات المقررة، ويكلف الوالي بعد استشارة المصالح الولائية بتوزيع هذه الاعتمادات حسب الأبواب والبلديات لصالح المجلس الشعبي البلدي للتنفيذ¹.

الجدير بالملاحظة أن مقررات وزير المالية المتضمنة توزيع نفقات التجهيز لا تنشر في الجريدة الرسمية، بالنسبة لشكل هذه الوثائق والمطبوعات ومضمونها يحددها الوزير المكلف بالمالية².

المبحث الثاني: نظام محاسبي قائم على الأساس النقدي في ظل القانون 90-21.

استند نظام المحاسبة العمومية في الجزائر قبل الاستقلال على النصوص والتشريعات والتنظيمات الفرنسية، حيث عملت الجزائر غداة استقلالها على وضع نصوص تنظيمية تعوض تلك المطبقة في الحقبة الاستعمارية، إضافة إلى الأحكام التي تصدر في قوانين المالية وقوانين المالية التكميلية والتي تعتبر مصادر أساسية للتشريع في نظام المحاسبة العمومية في الجزائر³.

تقليديا، يعتمد النظام المحاسبي العمومي على الأساس النقدي الذي يركز على مراقبة حركة التدفقات النقدية الناتجة عن تنفيذ الميزانية العمومية، التي لا تضم مجموعات خاصة بحسابات الاستغلال

¹ المادة 21 و 22 من المرسوم التنفيذي 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز.

² المادة 33 من المرسوم التنفيذي 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز.

³ مغني نادية، دراسة وتقييم نظم المحاسبة العمومية في الجزائر على ضوء المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام IPSAS، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 3، 2017، ص 73.

أو الأرباح والموجهة أساسا لتسجيل عمليات الوحدات والمنظمات الحكومية الغير هادفة لتحقيق الربح، بل تعتمد على مخصصاتها من الميزانية العامة للدولة لتمويل النفقة العمومية¹.

تنظم المحاسبة العمومية عمليات تحضير وتنفيذ ومراقبة المسار الميزانياتي للدولة، كما يضم مجموعة من التشريعات والإجراءات التي يعتمدها أعوان عند تنفيذ المحاسبة العمومية في مهامهم، لضبط إجراءات تداول الأموال العمومية وتحديد مهام ومسؤوليات الأعوان المكلفين بتنفيذ عمليات وتطبيق إجراءات هذا النظام، حيث يتم متابعة وإثبات العمليات المالية وإعداد التقارير والقوائم المالية لنشاط وحدات القطاع العام².

المطلب الأول: أطر المحاسبة العمومية.

يستند نظام المحاسبة العمومية باعتباره نظام معلومات، على التسجيل والإثبات للعمليات المالية وكذا إعداد التقارير والقوائم المالية عن نتائج تنفيذ الميزانية العمومية، مع الاعتبار لخصائص نشاط وحدات القطاع العام غير الهادفة لتحقيق الربح وتحقيق الرقابة على صرف الأموال العمومية، إذ تعتمد الأنظمة المحاسبية على أسس قياس محاسبية لقيود العمليات المالية واستخلاص النتائج، ومن خلالها يتم تحدد توقيت الاعتراف بالمعاملات المالية وطريقة قياسها لإثباتها في الدفاتر والسجلات المحاسبية وكذا كفاءات عرض القوائم المالية³.

الفرع الأول: الإطار النظري للمحاسبة العمومية.

يعتمد النظام المحاسبي العمومي في الجزائر على التسجيل المحاسبي المأخوذ من مراقبة حركة التدفقات النقدية الناتجة عن تنفيذ الميزانية العمومية المبني على الأساس النقدي.

¹ شلال زهير، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه جامعة بومرداس، الجزائر، 2013-2014، ص 153.

² عبدوس إيمان، اتجاهات عصرة نظام المحاسبة العمومية في الجزائر للتوافق ومعايير المحاسبة الدولية للقطاع العام IPSAS. المجلة العالمية للاقتصاد والأعمال، المجلد 5 العدد 3، 2018، ص 314.

³ شلال زهير، مرجع سابق، ص 48.

أولاً: مفهوم المحاسبة العمومية.

تعتبر الدفاتر والسجلات المحاسبية المصدر الأساسي للمعلومات الفعلية التي تعد على أساسها التقارير بجميع أنواعها، وفي حالة كانت متطورة ستساعد من حصر التكاليف الفعلية للأنشطة والمشروعات الحكومية، بشكل يجعلها أكثر ملائمة لنشاطات وحدات القطاع العام المختلفة.¹

أ. تعريف المحاسبة العمومية:

تعرف المحاسبة العمومية على أنها مجموعة القواعد التي تنظم مدخلات ومخرجات المال العمومي، إذ يمكن تقديم ثلاثة مفاهيم مختلفة هي:²

✓ الأول تقني، يعتبرها مجموعة المبادئ التقنية التي يتم استعمالها من أجل القيد المحاسبي للعمليات المالية العمومية في السجلات الخاصة بالمحاسبة العمومية وطرق تنفيذها وكذا مراقبتها؛
✓ الثاني إداري، يعتبرها مجموعة القواعد التي تنظم تسيير وتقسيم الإدارة المالية العمومية وكذا توزيع المهام على مستوى شبكة المحاسبين العموميين؛

✓ الثالث قانوني، يعتبرها مجموعة القيود القانونية التي تساعد كل من المحاسب العمومي والامر بالصرف في تنفيذ العمليات المالية العمومية في مهامهم والتزاماتهم ومسؤولياتهم.
وعرفت أيضا على بأنها "محاسبة الدولة والجماعات والمحلية مثل (البلديات الولاية، المقاطعة)، وهي المحاسبة في هذه المؤسسات لها الغايات التالية: البحث عن الفائدة العامة، قواعد المحاسبة العمومية الهادفة إلى التقرب من المحاسبة الخاصة"³.

بينما عرفت هيئة الأمم المتحدة المحاسبة العمومية، بأنها تختص بقياس تبويب وتقوم ومعالجة وتوصيل ومراقبة وتأكيد صحة المتحصلات والنفقات والنشاطات المرتبطة في القطاع العام.⁴

¹ شلال زهير، المرجع نفسه، ص 149.

² J.C.Martinet et P. Dimalta, Droit budgétaire, LITC, Paris, 1999, p 775.

³ لؤي وديان وزهير الحدرب، المحاسبة الحكومية، دار البداية ناشرون وموزعون، 2010، الطبعة الأولى، عمان، ص 14.

⁴ صلاح الدين عبد المنعم مبارك، المحاسبة الحكومية مدخل معاصرة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2008، ص 05.

من خلال التعاريف السابقة نستنتج أن المحاسبة العمومية أداة تنظيم وتسيير وتوزيع المهام تساعد في القيد المحاسبي للعمليات المالية العمومية لتوفير مختلف البيانات والمعلومات اللازمة لاتخاذ مختلف القرارات وفق والمبادئ والتشريعات الخاصة.

وبالنسبة للتشريع الجزائري يعرفها من خلال القانون 90-21، المتعلق بالمحاسبة العمومية، في المادة الأولى منه على أنه " ...الأحكام التنفيذية العامة التي تطبق على الميزانيات والعمليات المالية الخاصة بالدولة والمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة والميزانيات الملحقة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات طابع الإداري. كما يحدد هذا القانون التزامات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين وكذا مسؤولياتهم، وتطبق هذه الأحكام كذلك على تنفيذ وتحقيق الإيرادات والنفقات العمومية وعمليات الخزينة وكذا نظام محاسبتها"¹.

كما جاء في نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 91-313 على أنه²، تتمثل المحاسبة الخاصة بالإدارات التابعة للدولة والمجلس الدستوري، والمجلس الشعبي الوطني، ومجلس المحاسبة، والمصالح المزودة بالميزانيات الملحقة، والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري في وصف العمليات المالية ومراقبتها وإطلاع سلطات الرقابة والتسيير عليها .

لقد حدد المشرع الجزائري مجال المحاسبة العمومية، بالإضافة إلى التزامات والمسؤوليات المترتبة على الأمرين بالصرف والمحاسبين العمومية في عمليات الميزانية العمومية.

ب. نطاق تطبيق المحاسبة العمومية:

تطبيق المحاسبة العمومية على وحدات القطاع العام غير الهادفة لتحقيق الربح، إذ تمول نشاطها من الاعتمادات المالية المخصصة لتنفيذ الميزانية العامة للدولة والتي تتداول الأموال العمومية من أجل تقديم خدمة عامة أو تحقيق منفعة عامة مجانية،³.

¹ المادة الأولى من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

² المادة 02 من المرسوم التنفيذي 91-313 مؤرخ في 28 صفر 1412 الموافق 7 سبتمبر 1991، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفية تأمها ومحتواها، ج ج د ش، ج ر العدد 43 الصادرة بتاريخ 18 سبتمبر 1991.

³ عبد الله عبد السلام أحمد و آخرون أساسيات المحاسبة الحكومية والعمليات مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، القاهرة، 2000، ص 28.

تخضع كل هيئة عمومية تستفيد من الميزانية العامة الدولة لأحكام المحاسبة العمومية وتطبقها، وبصفة عامة تخضع الهيئات العمومية للإشراف الكامل من الجهاز الحكومي من حيث تسيير المال العام وتحديد طرق الإنفاق العمومي¹.

حصر المشرع مجال تطبيق المحاسبة العمومية من خلال القانون 90-21، المتعلق بالمحاسبة العمومية، في المادة الأولى فقرة واحد، على أن الأحكام التنفيذية العامة تطبق على²:

✓ الميزانيات، العمليات المالية المتعلقة بالدولة؛

✓ الميزانيات، العمليات المالية المتعلقة بالمجلس الدستوري، المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة

ومجلس المحاسبة؛

✓ العمليات المالية للميزانية الملحقه؛

✓ العمليات المالية للجماعات الإقليمية المتميلة في ميزانية كل من الولاية والبلدية؛

✓ المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

وعليه مجال المحاسبة العمومية يمس وحدات القطاع العمومي غير الربحي الذي يقدم خدمة عامة ومنفعة عامة مجانيين، وتمول بالأساس نشاطاتها من الميزانية العمومية للدولة.

ثانياً: الأساس النقدي في المحاسبة العمومية.

إن الأسس المحاسبية تختلف من حيث تسجيل الإيرادات والنفقات العمومية، فهي تتعدد من دولة لأخرى، فكل دولة تطبق الأساس الذي يتلاءم وطبيعة أنشطتها، حيث يعود سبب هذا الاختلاف إلى عوامل عدة نجد في مقدمتها الأهداف التشغيلية للهيئة العمومية، وكذا البيئة الاقتصادية والاجتماعية والقانونية التي تعمل فيها، وعلى درجة ونوع المساءلة، وعلى أهداف التقارير المالية وعلى احتياجات مستخدمي البيانات والتقارير المالية³.

¹ لؤي وديان وزهير الحدوب، المحاسبة الحكومية، دار البداية ناشرون وموزعون عمان، 2010، ص 35.

² المادة 1/01 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

³ إسماعيل حسين أحمر المحاسبة الحكومية من التقليد إلى الحداثة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة عمان، 2003، ص 138.

أ. مفهوم الأساس النقدي:

يعترف الأساس النقدي بالعمليات والأحداث الناتجة عند الإستلام والإنفاق، دون التطرق لأية حقوق والتزامات تنشأ خلال السنة، والنقدية بموجب هذا الأساس هي فقط مبالغ النقد التي تحتفظ بها الوحدة الحكومية، ولا يعترف بالمدينين أو الدائنين أو المخزون أو المستحقات أو المبالغ المدفوعة أو المقبوضة مسبقاً¹.

يصطلح على الأساس النقدي أساس الخزينة لأنه يعكس حركة الخزينة عن طريق متابعة وتسجيل حركة التدفقات النقدية من وإلى الصندوق وعليه لا يتم إثبات العمليات المالية في الدفاتر والسجلات المحاسبية، إلا إذا كان لها أثراً نقدياً مباشراً بالزيادة أو النقصان على الموجودات المالية للوحدة المحاسبية، حيث يتم تسجيل النفقات عند دفعها، بينما الإيرادات وليس عند تاريخ استحقاقها فيتم قيدها في السجلات المحاسبية عند التحصيل الفعلي لها².

إن اتباع الأساس النقدي يترجم التطبيق المحاسبي لوحدة الخزينة "الصندوق"، والذي يستند لمبدأ عدم التخصيص، إذ أن كل الأموال العمومية المتاحة تستعمل لدفع جميع النفقات، وتقتضي طبيعتها عدم وجود علاقة مسبقة بين الإيراد والنفقة.

يقتضي العمل بالأساس النقدي الاعتراف بالعمليات المالية النقدية فقط، أي تحميل الفترة المحاسبية بالإيرادات المحصلة والنفقات المدفوعة، لذلك يسجل في الحساب الختامي لأي سنة مالية الإيرادات المقبوضة والنفقات المدفوعة بغض النظر عن تاريخ نشأة الحق والالتزام الذي قد يعود لسنة سابقة أو لاحقة³، وعليه الأساس النقدي لا يتضمن الحساب الختامي للميزانية العمومية يكتفي بفعالية الإيرادات المحصلة والاعتمادات المصروفة خلال نفس السنة، وبناء على ذلك يرحل إلى ميزانية السنة

¹ بوخالفي مسعود، متطلبات تطبيق أساس الاستحقاق في نظام المحاسبة العمومية بالجزائر وفق معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام ipsas، أطروحة دكتوراه

تخصص علوم التسيير، جامعة غرداية، 2019-2020، ص 4.

² شلال زهير، مرجع سابق، ص 27.

³ بوخالفي مسعود، مرجع سابق، ص 3.

المقبلة كل إيراد لم يتم تحصيله بصفة فعلية، بالمقابل تلغى كل الاعتمادات المخصصة التي لم يتم صرفها لتفتح مرة أخرى في اعتمادات السنة المقبلة¹.

إن اعتماد الأساس النقدي من حيث الاعتراف يوجب على الوحدة المحاسبية عند انتهاء السنة المالية التوقف عن تحصيل الإيرادات وصرف الاعتمادات تماشياً مع قانون المالية فالاعتمادات التي لم تصرف يتم إلغاؤها أو إعادة تخصيصها مرة أخرى خلال الحاجة، وبخصوص الإيرادات فإن المحصل منها بعد ذلك التاريخ يسجل في الحساب الختامي لسنة السنة التي تليها حسب التحصيل الإيرادات².

وبالنسبة للأساس النقدي المعدل يقصد به الأساس الذي يشمل المبالغ التي قبضت فعلاً مضافاً إليها قيمة الحسابات المدينة المتوقع تحصيلها خلال فترة محددة قادمة، أما النقدية المدفوعة فتشمل المبالغ المدفوعة فعلاً، إضافة لقيمة الحسابات الدائنة التي يتوقع دفعها خلال الفترة المحددة القادمة، وهي الفترة نفسها التي حددت عند الاعتراف بالحسابات المدينة المتوقع تحقيقها³.

ب. مزايا وعيوب الأساس النقدي في المحاسبة العمومية:

يقودنا تقييم الأساس النقدي في المحاسبة العمومية إلى الوقوف على نتائج تطبيقاته، من مزايا وعيوب نذكر منها:

1. مزايا الأساس النقدي:

يتميز النظام المحاسبي القائم على الأساس النقدي، بقياس وقيد العمليات المحاسبية وفق الخصائص التالية:

✓ بسيط وواضح وسهل في التنفيذ، موضوعي في عدم تدخل العنصر البشري في عملية القياس، حيث يساعد في تحديد حركة السيولة النقدية⁴؛

¹ جمال لعامرة، أساسيات الميزانية العامة للدولة، دار الفجر، القاهرة، مصر، 2004، ص 68.

² بوخالفني مسعود، مرجع سابق، ص 4.

³ إسماعيل حسين أحمد، مرجع سابق، ص 141.

⁴ فؤاد الفسفوس، المحاسبة الحكومية، دار كنوز المعرفة العلمية، عمان، 2009، ص 33.

✓ سهولة في إعداد التقارير والقوائم المالية التي تركز على متابعة وقيد التدفقات النقدية في الدفاتر والسجلات المحاسبية سواء كانت تتعلق بالفترة المحاسبية أو بفترات سابقة¹؛

✓ إلغاء المبالغ الزائدة من الاعتمادات المخصصة في الميزانية العامة للدولة والتي لم يتم صرفها خلال السنة المالية، والتي يتم استرجاعها من طرف الخزينة العمومية، باستثناء بعض الحالات المحددة قانونا لاسيما مخصصات تنفيذ برامج التجهيز العمومي متعدد السنوات²؛

✓ سهولة إعداد الحساب الختامي للدولة، حيث يتم إقفال الحسابات في نهاية السنة. الهدف الأساسي للنظام المحاسبي هو الرقابة على تنفيذ الميزانية والتحقق من مدى الإذعان والتقيد بالرخصة التشريعية، حيث يتم مقارنة المبالغ المخصصة في الميزانية مع البيانات الفعلية لتسديد النفقات وتحصيل الإيرادات المثبتة في السجلات المحاسبية وفقا للأساس النقدي لتحديد انحراف الأداء الفعلي عن الأداء المخطط³؛

أوضح دليل المحاسبة العمومية الصادر عن منظمة الأمم المتحدة أن الأساس النقدي يعتبر أبسط أسلوب لمسك الحسابات الحكومية وسهل تطبيقه في حسابات الميزانية العمومية، كما أنه مرن من حيث تنفيذ الرقابة من الأجهزة الرقابية والبرلمان⁴.

2. عيوب الأساس النقدي:

إن استخدام الأساس النقدي في المحاسبة العمومية أدى إلى ظهور عدة عيوب نذكر منها:

✓ يفتقر الأساس النقدي لتوفير البيانات اللازمة، لتحديد تكلفة الأنشطة والبرامج الحكومية وهذا لقياس وتقييم الأداء الحكومي فيما يخص استغلال الموارد العمومية المتاحة للوحدات الحكومية وكذا

¹ حيرش فايظة، إصلاح نظام المحاسبة العمومية ودوره في تحسين الأداء الإداري للأجهزة الحكومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه تخصص مالية ومحاسبة، 2019-2020، ص 21.

² شلال زهير، مرجع سابق، ص ص 29-30.

³ H.A.D Ouda, public sector Accounting and Budgeting Reform: The Main Issue Involved With Special Focus on the Arab World, paper presented at The Expert Consultive Meeting and Public Accounting Development, With Stress on Electronique Tools, United Nation Department of Economic and Social Affairs, Beirut, 2003, pp 06-07.

⁴ محمد خالد المهياني، المحاسبة الحكومية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2009، ص: 138.

الرقابة على الإنفاق، والذي يفترض هو صميم الأهداف التي يجب أن يحققها النظام المحاسبي العمومي الفعال في العصر الحديث¹؛

✓ لا يعد أساس متكامل للمحاسبة العمومية، إذ يقتصر على تسجيل وإثبات العمليات المالية النقدية فقط بما يؤدي إلى تداخل نشاط السنوات المالية الناتج عن عدم الفصل بين الإيرادات والمصروفات التي تخص كل سنة مالية على حدى²؛

✓ تفتقر محاسبة النقد للمعلومات حول الموجودات الرأسمالية، تقوم على أساس تسجيل الإنفاق حول ما تم استخدامه لعدة سنوات عند إنفاق النقود فقط، وبالتالي لا يؤخذ بعين الاعتبار لاحقاً إذا ما كان الأصل مازال قيد الاستخدام أو تم بيعه أو وصل إلى نهاية عمره الإنتاجي³؛

✓ تحتوي القوائم المالية في الأساس النقدي على ثلاثة عناصر تتمثل في: التحصيلات النقدية، المدفوعات النقدية والرصيد النقدي⁴؛

✓ يمكن الأساس النقدي من تأجيل تسديد الالتزامات عند حلول آجال استحقاقها للتقليل من العجز، أو الإسراع في استهلاك الاعتمادات المالية في نهاية السنة، وبالتالي يعد مجالاً للتلاعب في حجم العجز الفعلي للميزانية⁵؛

✓ يؤدي عدم الإفصاح عن قيم كبيرة من الالتزامات الحكومية بالقوائم المالية إلى عدم كفاءة عملية تقييم الأداء المالي ونتائج الأعمال، والمركز المالي للوحدة الحكومية، وبالتالي ينشأ عنه الإسراف في النفقة العمومية¹.

¹ محمد السيد سرايا وسمير كامل محمد، المحاسبة في الوحدات الحكومية والمحاسبة القومية تطبيقات على قطاع الجمارك، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2000، ص ص 47-48.

² محمد عباس بدوي وعبد الوهاب نصر، المحاسبة الحكومية والقومية بين النظرية والتطبيق - دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، 2003، ص 57.

³ Accounting Standards Board, Financial Reporting Standards, Reporting Financial Performance Better Accounting for Taxpayer's Money: Resource Accounting and Budgeting in Government, Consultation Paper, United Kingdom, 1994, paragraph 1.16.

⁴ International Federation of Accountants, Public Sector Committee, study n°02, Op .Cit, 1993, p: 4.

⁵ علاء الدين عبد الله محمد علي رسالة ماجستير تحت عنوان " إطار محاسبي لتطبيق أساس الاستحقاق بالوحدات الحكومية كأحد متطلبات ميزانية البرامج والأداء " غير منشورة، كلية التجارة بجامعة عين شمس، مصر، 2008، ص: 43.

الفرع الثاني: الإطار التقني للمحاسبة العمومية.

"يقصد بالإطار التقني للمحاسبة العمومية مجموعة التعليمات والتنظيمات المتعلقة بتصنيف الحسابات إضافة إلى تقنيات التسجيل والقيود المحاسبي للعمليات المالية للدولة في السجلات والدفاتر المحاسبية، وفقا للمخطط المحاسبي للخزينة العمومية، من أجل تحقيق ومراقبة شرعية تنفيذ العمليات المالية للدولة ومطابقتها لقواعد المحاسبة العمومية، كما توفر هذه المحاسبة الإحصائيات والبيانات حول المركز المالي للدولة من أجل اتخاذ القرارات عن طريق تقديم الوضعية المالية للخزينة والنتائج المالية لتطبيق قانون المالية"².

أولاً: نظام المحاسبة العمومية وفقا لمدونة حسابات الخزينة.

لقد تم تصميم نظام المحاسبة العمومية وفقا لمدونة مجموعة حسابات الخزينة العمومية لتلبية أغراض الرقابة علي التدفقات النقدية الناتجة عن تنفيذ الميزانية العمومية، وهذا تبعا للأساس النقدي في إثبات القيود المحاسبية، الأمر الذي يؤثر مباشرة على جودة البيانات المالية لمخرجات النظام المحاسبي التي تركز على بيان المركز المالي للخزينة العمومية، وهو ما يفسر محدودية المعلومات المعروضة في البيانات المالية المستمدة مباشرة من نظام محاسبة الخزينة العمومية³.

تعتبر التعليمات العامة رقم 16 المؤرخة في 12 أكتوبر 1968 والمتعلقة بمحاسبة الخزينة العمومية⁴، المرجع الأساسي لدليل الحسابات الذي يستعمله المحاسب العمومي في الجزائر لقيود المعاملات المالية للدولة.

أ. هيكلية مدونة حسابات الخزينة:

¹ Diana Hillier, From Cash to Accrual : The Canadian Experience, Occasional Paper n°3, International Federation of Accountants, Public Sector Committee, 1996, pp :13-14.

² شلال زهير، مرجع سابق، ص 06.

³ حنيش احمد، دور الرقابة على الميزانية العامة في ترشيد الإنفاق العمومي دراسة حالة الجزائر 2000-2004، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص مالية ونقود، 2015-2016، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، ص 228.

⁴ التعليمات العامة رقم 16 المؤرخة في 12 أكتوبر 1968 والمتعلقة بمحاسبة الخزينة العمومية، المديرية العامة للمحاسبة، وزارة المالية، الجزائر،

إن التقييد المحاسبي للعمليات المالية الخاصة بالأموال العمومية في الجزائر يخضع إلى مدونة حسابات الخزينة¹ الصادرة في التعليمات العامة لوزارة المالية، والتي كانت عرضة لعدة تعديلات من أجل تكييفها مع المتغيرات الاقتصادية وكذا المتطلبات الجديدة للنشاط المالي والمحاسبي للدولة، كان آخرها المخطط المحاسبي للدولة وفق النموذج الفرنسي سنة 1995²، حيث مست التعديلات الحسابات المعتمدة في عملية التقييد المحاسبي، وهذا بالتعليمات الشهرية والسنوية التي تصدرها المديرية العامة للمحاسبة، والتي تنظر فيها للتكيف مع العمليات المالية الجديدة التي تتكفل بها الدولة، وهذا بفتح حسابات جديدة وغلق حسابات كانت موجودة من قبل، وهكذا³.

1. مجموعات الحسابات:

تصنف إلى ثمانية مجموعات مرقمة من 1 إلى 8، وتضم كل مجموعة حسابات من نفس الطبيعة⁴:

✓ المجموعة الأولى: الصندوق والمحفظة المالية؛

✓ المجموعة الثانية: عمليات الميزانية؛

✓ المجموعة الثالثة: عمليات الخزينة؛

✓ المجموعة الرابعة: ودائع الهيئات لدى الخزينة؛

✓ المجموعة الخامسة: عمليات الترتيب والتسوية؛

✓ المجموعة السادسة: النتيجة؛

✓ المجموعة السابعة: الديون المضمونة من طرف الدولة؛

✓ المجموعة الثامنة: حقوق الدولة؛

¹ عبارة عن جدول يضم الحسابات الخاصة للخزينة العمومية، وهي تصنف إلى ثلاثة أجزاء رئيسية، المجموعات، الحسابات العامة والحسابات الخاصة. انظر إلى التعليمات العامة رقم 16 المؤرخة في 12 أكتوبر 1968 والمتعلقة بمحاسبة الخزينة العمومية، ص 13.

² حنيش احمد، مرجع سابق، ص 229.

³ ضريفي نادية، حاج جاب الله آمال إصلاح النظام المحاسبي للدولة وفق المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام IPSAS، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 7، 2018، ص 218.

⁴ التعليمات العامة رقم 16 المؤرخة في 12 أكتوبر 1968 والمتعلقة بمحاسبة الخزينة العمومية، ص 13.

✓ المجموعة التاسعة: خصصت للقيم غير النشطة، لا تشكل هذه حسابات جزء من محاسبة الأموال ولا تظهر في ميزان الحسابات الشهري للخرينة، يتم تسجيلها في ميزان حسابات خاص مع محاسبة خاصة¹.

2. الحسابات العامة:

هي تقسيم للمجموعات السابقة وتتفرع بدورها إلى حسابات رئيسية وأخرى فرعية مدرجة في جدول مقسم إلى ثماني خانات مفصلة كما يلي:

- ✓ الخانة الأولى: تضم الحساب الخاص وتحمل رقم الحساب الرئيسي؛
- ✓ الخانة الثانية: تضم رقم الحساب الفرعي للحساب الخاص (الرئيسي)؛
- ✓ الخانة الثالثة: تحتوي على عنوان أو اسم مجموعة الحسابات؛
- ✓ الخانة الرابعة: تظهر المحاسب العمومي المكلف بتسيير الحسابات؛
- ✓ الخانة الخامسة: توضح عدد الحالات الإحصائية التي تم إعدادها؛
- ✓ الخانة السادسة: تبين الحساب الذي يعمل مع الحساب الفرعي وفقا لمبدأ القيد المزدوج؛
- ✓ الخانة السابعة: وتلزم بإظهار الحساب في إحدى حالاته الثلاث، إما مدين أو دائن وإما الرصيد؛

✓ الخانة الثامنة: تظهر الملاحظات وتبين المرجع القانوني لفتح الحساب المعني سواء أكانت قوانين مراسيم، تعليمات، إجراءات. بالإضافة إلى تحديد طبيعته وطريقة عمله والمخولين بمسك الحساب².

تشكل الحسابات العامة من رقمين الأول منها يمثل مجموعة الحسابات التي ينتمي إليها الحساب العام، أما الرقم الثاني فيتمثل في تفرعات الحساب العام¹.

¹ Ministère des finances, Direction Générale de la Comptabilité, Direction de la réglementation et de L'exécution comptable des Budget, Nomenclature des Comptes du Trésor, 2009, P 09.

² حنيش احمد، مرجع سابق، ص 229.

3. الحسابات الخاصة:

هي تفرعات للحساب العام، والذي يتفرع من ثلاث أرقام حتى تسعة أرقام. مثال :
2010033003²

2 : يمثل رقم المجموعة وهي عمليات الميزانية

20: الحساب العام ويمثل إيرادات إسناد نهائي

201: الحساب الخاص تفرع بثلاث أرقام يمثل إيرادات الضرائب

201003: تفرع ب ستة أرقام يمثل إيرادات الضرائب المختلفة علي الأعمال

201003003: تفرع الحساب الخاص بتسعة أرقام: إيراد الرسم علي القيمة المضافة علي

الصادرات.

ب. طبيعة حسابات المدونة:

تقسيم حسب طبيعة العمليات التي تقوم بتسجيلها على الآتي³:

1. الحسابات المالية:

يتم تسجيل فيها مقبوضات ومدفوعات الأموال والقيم الناتجة عن التحويلات المالية، دفع النفقات أو تحصيل الإيرادات وتمثل في الحساب الجاري البريدي، حساب الخزينة لدى البنك المركزي، حساب الصندوق وتكون هذه الحسابات مدينة عن دخول الأموال والقيم، ودائنة عن خروج الأموال والقيم.

2. حسابات التسديد:

يتم تسجيل فيها حركة الأموال بين مختلف المحاسبين العموميين، وتستعمل عند قيام محاسب بدفع نفقة أو تحصيل إيراد لصالح محاسب عمومي آخر، كما تستعمل هذه الحسابات لتجنب التحويل

¹ عشة فطيمة، محاولة تقييم نظام المحاسبة العمومية في الجزائر على ضوء الممارسات الدولية السليمة، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير تخصص إدارة مالية ومحاسبة، 2022/2021، جامعة الجزائر 3، ص 169.

² Ministère des finances, Direction, op.cit, Nomenclature des Comptes du Trésor, 2009, P15.

³ التعليم العامة رقم 16 المؤرخة في 12 أكتوبر 1968 والمتعلقة بمحاسبة الخزينة العمومية، ص ص 14-15.

الفعلي للأموال من محاسب لآخر، وتكون هذه الحسابات مدينة عند استلام التحويلات ودائنة عند إرسال التحويلات.

3. حسابات الترتيب:

يتم استعمال هاته الحسابات لنقل نتائج حسابات أخرى من محاسبة لأخرى تطبيقاً لمبدأ تركيز الحسابات بين المحاسبين العموميين، والتي لا ينتج عنها أي أثر مالي، والهدف منها الربط بين الحسابات، وتسجل العمليات المؤقتة، كما أنها لا تظهر في الحساب الختامي

4. حسابات الإسناد النهائي:

يتم فتحها لدى المحاسبين الرئيسيين فقط، حيث يخول لهم عمل القيد النهائي للإيرادات والنفقات، فعمليات الإسناد النهائي للنفقة تكون في الجانب المدين لهذه الحسابات دون أي قيد في الجانب الدائن والعكس بالنسبة للإيراد.

5. حسابات الإسناد المؤقت:

يتم استعمال هاته الحسابات لتسجيل العمليات المجهولة المصدر، وهي نوعين: حسابات التسوية للإيرادات والنفقات وحسابات التحويلات.

ج. الوثائق المحاسبية والإحصائية:

يمثل الجزء الثاني من التعليمات العامة رقم 16 المؤرخة في 12 أكتوبر 1968، على ثلاث أنواع من المستندات السنوية المتمثلة في: المستندات الإحصائية، المحاسبية والملاحق.

1. الوثائق المحاسبية:

يجب على المحاسب العمومي أن يمسك سجلات ودفاتر محاسبية يومية شهرية وسنوية لاستخدامها لقيد العمليات المالية وهي كالتالي:

1.1 كشف العمليات اليومية:

يتم تسجيل فيه جميع العمليات التي تمت في اليوم سواء عن طريق الصندوق أو الحساب الجاري البريدي للخرينة الحساب البنكي أو عن طريق الحسابات الوسيطة، ويعد الوثيقة الأساسية في إعداد باقي الوثائق¹.

2.1 ميزان الحسابات الشهري:

يعده المحاسب العمومي عند نهاية كل شهر، بناء على أرصدة الحسابات المسجلة في دفتر اليومية، إذ يتم إرساله إلى العون المحاسبي المركزي للخرينة، والهدف منه إعداد الخلاصة الشهرية للعمليات المالية المنفذة، حيث يتضمن الأرصدة الافتتاحية لكل حساب من حسابات الخرينة في بداية السنة، إضافة إلى مجموع الأرصدة الدائنة والمدينة للحسابات².

3.1 حساب التسيير:

يعده المحاسب العمومي نهاية كل سنة، حيث يحتوي كل القيود والمستندات المحاسبية التي قام بها المحاسب العمومي الرئيسي خلال السنة، ويرفق بالوثائق الإثباتية الأصلية للعمليات المالية التي تم تنفيذها.

2. المستندات الإحصائية:

على اعتبار أن الأساس النقدي لا يوفر بيانات كافية لأجهزة الرقابة، تعد السجلات الإحصائية دورا مكملا للوثائق المحاسبية، ومنه فهي تساعد على تغطية العجز في توفير البيانات غير المتاحة في السجلات المحاسبية، وتكمن في:

1.2 الوضعية الشهرية والسنوية لميزانية التجهيز:

تظهر نسبة تقدم استهلاك الاعتمادات المالية السنوية المخصصة لتسديد نفقات التجهيز العمومي تبعا للتبويب الميزانياتي.

2.2 الوضعية الشهرية والسنوية لميزانية التسيير:

¹ التعليم العام رقم 16 المؤرخة في 12 أكتوبر 1968 والمتعلقة بحاسبة الخرينة العمومية، ص 78.

² شلال زهير، مرجع سابق، ص 154.

تظهر متابعة استهلاك الاعتمادات السنوية المخصصة لنفقات التسيير و تظهر المبالغ التي تم صرفها فعليا تبعا للتبويب الميزانياتي.

3.2 الوضعية العشرية:

اعتمادا علي السجلات المحاسبية لكل عشرة أيام أي في 10 و 20 و 30 من كل شهر بما فيها محاسبة اليوم التكميلي، يتم إعداد الوضعية الشهرية من طرف المحاسبين العموميين ثم ترسل إلى العون المحاسبي المركزي للخزينة، والهدف منها إظهار مبالغ عمليات الإيرادات والنفقات المنفذة في حسابات المدونة لكل فترة¹.

4.2 الوضعية الشهرية لتحصيلات الميزانية:

عند إقفال العمليات في اليوم الأخير من كل شهر بما فيها اليوم التكميلي، يتم إعداد الوضعية الشهرية من طرف المحاسبين العموميين ثم ترسل إلى العون المحاسبي المركزي للخزينة، في اليوم الخامس من الشهر الموالي كأقصى أجل².

5.2 الوضعية المختصرة لعمليات الخزينة:

تعد الخلاصة الشهرية التي يهدف من خلالها إلى إظهار المركز المالي للخزينة العمومية، حيث يتم تغطية رصيد تنفيذ قانون المالية، من خلال مقارنة عمليات تنفيذ الميزانية مع عمليات الخزينة الضرورية³.

6.2 الحساب الختامي:

عبارة عن الخلاصة السنوية لنتائج تنفيذ الميزانية العمومية، حيث يظهر المبالغ الفعلية لتحصيل الإيرادات وتسديد النفقات العمومية وكذا نتائج عمليات الحسابات الخاصة للخزينة.

3. الملاحق:

هي عبارة عن نماذج للوثائق المحاسبية والمستندات الإحصائية السالفة الذكر.

¹ التعليم العام رقم 16 المؤرخة في 12 أكتوبر 1968 والمتعلقة بمحاسبة الخزينة العمومية، ص 77.

² التعليم العام رقم 16 المؤرخة في 12 أكتوبر 1968 والمتعلقة بمحاسبة الخزينة العمومية، ص 77.

³ شلال زهير، مرجع سابق، ص 144

ثانيا: محدودية نظام المحاسبة العمومية وفقا لمدونة حسابات الخزينة.

بالرغم من كثرة التعديلات التي تم إجرائها على مدونة حسابات الخزينة من خلال إضافة حسابات جديدة أو إلغاء حسابات أخرى قديمة، بالإضافة إلى بعض الإجراءات المحاسبية عن طريق إصدار مجموعة من التعليمات من طرف المديرية العامة للمحاسبة، والتي كان الغرض منها التكيف مع المتغيرات التي طرأت على البيئة الاقتصادية وكذا المتطلبات الجديدة للنشاط المالي والمحاسبي للدولة¹، لكن مدونة حسابات الخزينة لم تستطع التماشي مع هاته العوامل بل أصبحت في عجز عن تأدية الدور الأساس للمحاسبة العمومية، ويعود ذلك للآتي:

✓ تعتمد مدونة حسابات الخزينة على التقييم الخطي، والذي جعل منه نظام غير مرن حيث أن الاعتماد على هذا التقييم أثر سلبا على تجانس ووحدة المدونة، نظرا لمحدوديته وعدم قدرته على التكيف مع التعديلات المتكررة جراء العمليات الجديدة أو التغيير في الأنشطة والبرامج الحكومية²؛

✓ إن النظام المحاسبي الحالي لا يتماشى مع التقنيات المحاسبية الجديدة في معالجة المعلومات، التي تعتمد بالأساس على نظام للإعلام الآلي يعمل على تركيز المعطيات ودمج المحاسبة عبر كل مراكز التسجيل المحاسبي بسبب تشعب تنظيم الإدارة³؛

✓ إن عملية التقييد المحاسبي في المحاسبة الحالية للدولة القائمة على الأساس النقدي تقتصر على تسجيل عمليات الصندوق والتي هي عمليات خاصة بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات المدرجة ضمن تنفيذ قانون المالية، إذ أن فكرة محاسبة الصندوق تهمل أهم عناصر الذمة المالية للدولة سوء تعلق الأمر بالأموال العقارية وكذا المنقولة، حيث يتم متابعتها خارج الإطار المحاسبي من قبل المصالح المعنية، وهذا ما

¹ شبياكي سعدان "دراسة تحليلية ونقدية لنظام المحاسبة العمومية في الجزائر"، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة قسنطينة، 2001، ص 60.

² رويبة عبد السميع، من محاسبة صندوق إلي محاسبة الدم، خطوة لإصلاح تسيير المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مجلة الحقيقة، العدد 8، 2006، ص 51.

³ خالد جمال الجعرات، "تطبيق معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام لحد أدنى لضبط المال العام"، الملتقى الدولي حول دور " دور معايير المحاسبة الدولية (IAS-IFRS-IPSAS) في تفعيل أداء المؤسسات والحكومات"، بورقلة يومي 23-24 نوفمبر 2014، ص 21.

يترتب سوء التسيير لعناصر الذمة المالية للدولة يعود السبب فيها صعوبة التحكم في المعطيات الخاصة بالقيمة الحقيقية لها¹؛

✓ تصميم مدونة حسابات الخزينة مبني على أساس تقليدي تجاوزه الزمن، من حيث مسك الدفاتر والسجلات المحاسبية بطرق يدوية ومنجر لتلبية حاجيات الرقابة في المقام الأول ولا يلبي حاجيات المعلومات والإعلام الآلي وهو ما أدى إلى طول فترة تنفيذ التسديد مع زيادة التكلفة²؛

✓ النظام المحاسبي يتغاضى كلياً عن تسجيل الاستثمارات والتجهيزات العمومية، عدم وجود أقسام حسابات في مدونة مجموعة حسابات الخزينة العمومية، وهذا من أجل متابعة الاستثمارات لدراسة وتقييم وتسجيل الاهتلاكات. إذ يتم معالجتها خارج حسابات المدونة في جداول إحصائية؛

✓ عدم وجود حسابات لقيود حجم وقيمة مخزون وحدات القطاع العام؛

✓ عدم وجود حسابات لتسجيل إجراء الالتزام بالنفقات العمومية³؛

✓ لا يعطي النظام الحالي للمحاسبة العمومية معلومات دقيقة وواضحة على مختلف تقسيمات هذه العمليات مما يصعب تحليل المعلومات والنتائج ومقارنتها بطريقة صحيحة بسبب الاعتماد على الحسابات الرئيسية في المدونة والتي تقدم معلومات سطحية وشاملة عن العمليات المحققة دون إعطاء معلومات دقيقة ومفصلة⁴، وبالتالي المعلومات تفقد الشفافية والوضوح؛

✓ صعوبة وتعقيد استغلال النتائج والوثائق المحاسبية المعتمدة في إطار تطبيق المدونة الحالية، التي تتميز بعدم سهولة استغلالها، ولعل السبب الرئيسي في ذلك هو الاعتماد على الحسابات العامة التي تلخص مجمل العمليات المنفذة دون التفصيل فيها⁵.

¹ أمال حاج جاب الله، واقع نظام المحاسبة العمومية في الجزائر واليات التطوير، دراسة تحليلية ونقدية لمختلف مشاريع الإصلاح الملتقى الدولي حول معايير المحاسبة الدولية (IFR, IAS, IPSAS)، في تفعيل أداء المؤسسات والحكومات، جامعة ورقلة، نوفمبر/الحداسي، 2014، ص 772.

² Acha Fatima, Ghouini Larbi, La réforme comptable de l'Etat en Algérie et la nécessité de la mise en place du système d'information intégré, Revue des Réformes Economique et Intégration En Economie Mondiale, Vol 14, n°1, 2020, p, 375

³ شلال زهير، مرجع سابق، ص 176.

⁴ يوسف السعدي احمد، مرجع سابق، ص 190.

⁵ حنيش احمد، مرجع سابق، ص 230.

المطلب الثاني: تنفيذ النفقة العمومية والرقابة عليها.

نظرا لخصوصية عملية تنفيذ النفقة العمومية، ميز المشرع الأعوان المكلفون لذلك، كما أُلزم بضرورة اتخاذ الشروط والإجراءات القانونية اللازمة في مرحلتين الأولى إدارية والثانية محاسبية، وهذا لضمان الشرعية القانونية للنفقة العمومية.

الفرع الأول: الأعوان المكلفون بتنفيذ النفقة العمومية.

حدد المشرع فئة الموظفين المكلفون بتنفيذ النفقة العمومية، مع مراعاة مبدأ التنافي الوظيفي لهاته الفئات، والذي سنتناوله فيما يلي:

أولاً: الآمرون بالصرف.

يعد كل شخص مؤهل طبقاً لأحكام قانون المحاسبة العمومية لتنفيذ العمليات الخاصة بالإيرادات من حيث إثباتها وتصفيتها والأمر بتحصيلها، وفيما يخص النفقات من حيث الالتزام بها وتصفيتها والأمر بصرفها، يعد أمراً بالصرف¹.

نصت المادة 02 من المرسوم التنفيذي 97-268 على أن الأمر بالصرف هو الموظف المعين قانوناً في منصب مسؤول الوسائل المالية والبشرية والمادية الذي تفوض له سلطة وفقاً للمواد 26، 28 و 29 من قانون المحاسبة العمومية ويكون معتمداً قانوناً طبقاً للتنظيم الجاري العمل به².

حيث نصت المادة 23³ من قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية يعد أمراً بالصرف كل شخص مؤهل قانوناً بتنفيذ عمليات الميزانية المتعلقة بإجراءات الإثبات والتصفية وإصدار سند بالتحصيل من جانب الإيرادات، والقيام بإجراءات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف أو تحرير حوالات الجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقة العمومية.

¹ حتحاتي محمد وعديلة محمد، المسار القانوني للنفقات العمومية في الجزائر، مجلة أبحاث، العدد 02، 2021، ص 553.

² المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 97-268 المؤرخ في 16 ربيع الأول 1418 الموافق 21 يوليو 1997، الذي يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها، ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم، ج ج د ش، ج ر العدد 48، الصادرة بتاريخ 21 يوليو 1997، المعدل والمتّم بالمرسوم التنفيذي 13-95 المؤرخ في 15 ربيع الثاني 1434 الموافق 26 فبراير 2013، ج ج د ش، ج ر العدد 13، الصادرة بتاريخ 06 مارس 2013.

³ المادة 23 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

يعتبر الأمر بالصرف كل مسؤول إداري مخول له بمقتضى القانون تنفيذ العمليات المالية المتعلقة بالميزانية العمومية، في حدود الصلاحيات الإدارية المحددة قانوناً، كما أن سلطة التصرف الممنوحة للأمر بالصرف في الميزانية لا تفرض عليه الخضوع لأوامر وتوجيهات المسؤول المباشر عليه إذا تعلق بتوجيهات الوصاية المتنافية¹ مع القانون 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية.

أ. أصناف الأمرين بالصرف:

حددت المادة 25 من القانون 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية، أن الأمرين بالصرف نوعان، الأمر بالصرف الرئيسي والأمر بالصرف الثانوي.

1. الأمر بالصرف الرئيسي:

نصت المادة 07 من المرسوم التنفيذي 91-313 المحدد لإجراءات الحاسبة التي يمسكها الأمور بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها، على أن الأمرين بالصرف الرئيسيين أنهم هم الذين يصدرون أوامر الدفع لفائدة الدائنين وأوامر الإيرادات ضد المدينين وأوامر تفويض الاعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين².

كما جاء في الجدول "ب" من قانون المالية، أن الأمرين بالصرف الرئيسيين هم الوزراء، الوالي في حالة تنفيذه لميزانية الولاية، رئيس المجلس الشعبي البلدي في حال تنفيذ ميزانية البلدية، وحددت المادة 26 من قانون 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية، أن قائمة الأمرين بالصرف كالتالي:

✓ مسؤولي التسيير المالي بالنسبة للمجلس الدستوري، المجلس الشعبي الوطني، مجلس الحاسبة، وعلى أثر إحداث الغرفة الثانية للبرلمان تم إضافة مسؤولي التسيير بالنسبة لمجلس الأمة، مجلس الدولة مع صدور دستور 1996؛

✓ الوزراء؛

✓ الولاية بالنسبة لتدخلاتهم في تنفيذ ميزانية الولاية؛

¹ الأسود الصادق، الحاسبة العمومية بين ضمان شرعية النفقة العامة وتقييم أدائها، مجلة علوم الاقتصاد والتسيير والتجارة، العدد 23، المجلد 01، 2011.

² المادة 07 من المرسوم التنفيذي 91-313 يحدد لإجراءات الحاسبة التي يمسكها الأمور بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها.

- ✓ رؤساء المجالس الشعبية البلدية عندما يتصرفون في تنفيذ ميزانية البلدية؛
- ✓ المسؤولون القانونيين للمؤسسات العمومية ذات طابع إداري؛
- ✓ المسؤولون على المعينون على مصالح الدولة من ميزانية ملحقة؛
- ✓ المسؤولون على الوظائف المحددة في الفقرة 02 المادة 23 من قانون 90-21.

2. الأمر بالصرف الثانوي:

لقد نصت عليهم المادة 27¹ من القانون 90-21 التي عدلت بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 1992 في مادته 73 حيث أن الأمر بالصرف الثانوي هو المسؤول على رأس المصالح العمومية غير المركزية.

كما أنهم يمارسون مهامهم بموجب المادة 08 من المرسوم التنفيذي 91-313، التي جاء في مضمونها على أنهم يقومون بإصدار حوالات الدفع لفائدة الدائنين وأوامر الإيرادات ضد المدينين، في حدود الاعتمادات المفوضة قانونا من قبل الأمر بالصرف الرئيسي².

3. الأمر بالصرف الوحيد:

تم تفعيل هاته الفئة من الأمرين بالصرف الوحيدين بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 1993 لاسيما المادة 73 منه³، وهو ليس رئيسيا أو ثانويا، اذ يعتبر الوالي أمرا بالصرف رئيسيا ووحيدا في نفس الوقت بالنسبة لتنفيذ ميزانية الولاية، إضافة إلى كونه المسؤول المباشر عن متابعة تنفيذ البرامج الإقليمية اللامركزية للتجهيز العمومي المقرر إنجازها على مستوى الولاية وبتمويل نهائي من الميزانية العامة للدولة.

4. الأمر بالصرف المستخلف:

وفقا للمادة 28 من قانون 90-21 المتعلق بالنحاسبة العمومية، يستطيع الأمرون بالصرف في حالة غياب أو مانع تعيين المستخلف الذي يتولى مهام التسيير وإدارة المرفق العام، وهذا بعد إعلام كل من المراقب المالي المحاسب العمومي.

¹ المادة 27 من القانون 90-21 المتعلق بالنحاسبة العمومية.

² المادة 08 من المرسوم التنفيذي 91-313 يحدد إجراءات الحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والحاسبون العموميون وكيفية احتواها.

³ المادة 73 من المرسوم التشريعي رقم 92-04 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992.

5. الأمر بالصرف المفوض:

وفقا للمادة 29¹ من قانون 21-90 يحق للأمر بالصرف أن يفوض صلاحياته المحاسبية في حدود اختصاصاته، وتحت مسؤولياته في إعطاء تفويض التوقيع بالنيابة يسمح لهم بتنفيذ العمليات المالية وهذا إلى موظفين دائمين مرسمين يكونون تحت سلطته المباشرة.

ج. مسؤولية الأمر بالصرف:

كرس المشرع مسؤولية الأمر بالصرف في لقانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية من خلال المادة 31 منه على أن: "الأمرون بالصرف مسؤولون على الإثباتات الكتابية التي يسلمونها كما أنهم مسؤولون على الأفعال اللاشعرية والأخطاء التي يرتكبونها والتي لا يمكن أن تكتشفها المراقبة الحسائية للوثائق وذلك في حدود الأحكام القانونية المقررة في هذا المجال"². وكذلك نصت المادة 32، على أن: "الأمرون بالصرف مسؤولون مدنيا وجزائيا صيانة واستعمال الممتلكات المكتسبة من الاموال العمومية"³.

وعليه الأمر بالصرف مسؤول على كل التصرفات الصادرة عنه بمناسبة تنفيذ العمليات المالية الموكلة إليه والتي يترتب عليها مسؤولية إما مدنية أو جزائية وبهذه الصفة له مسؤولية شخصية على الأفعال اللاشعرية والأخطاء المرتكبة منه والإثباتات الكتابية وكذا مسك جرد الممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة أو المخصصة لهم.

كما أن الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة حدد هو الآخر مخالفات قواعد الانضباط والتسيير المالي العمومي، والمتمثلة بالأساس في الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات وكذا الالتزام بالنفقة حالة عدم توفر الاعتمادات المالية أو حالة التجاوز للتراخيص الخاصة

¹ المادة 29 من القانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

² المادة 31 من القانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

³ المادة 32 من القانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

بالميزانية، بالإضافة إلى التعسف في الاستعمال إجراء التسخير في دفع النفقة لاعتبارات غير قانونية أو تنظيمية بمناسبة إبرام عقود الصفقات العمومية وتنفيذها¹.

ثانياً: المحاسب العمومي

يلعب المحاسب العمومي دوراً هاماً في عملية تنفيذ ورقابة النفقة العمومية، لاعتبار أن له صفة المنفذ والمراقب للنفقة العمومية في الوقت ذاته.

أ. تعريف المحاسب العمومي:

يعرف "جاك مانبي" المحاسب العمومي على أنه: "الموظف أو العون العمومي المرخص له قانوناً للتصرف في الأموال العمومية، أو الأموال الخاصة بالمنظمة"².

ويعرف المحاسب العمومي أيضاً على أنه الشخص الذي يعمل في مؤسسة عمومية بصفة المحاسب أو رئيس مصلحة المحاسبة أو مقتصد، أي له صفة الموظف العمومي فهو موظف لدى الدولة، قد يكون ملحق بوزارة المالية أو لدى هيئة عمومية أخرى، وبمجرد تعيينه يصبح مرخصاً قانونياً له من طرف وزير المالية بالتصرف في الأموال العمومية من تحصيل للإيرادات أو يميز دفع النفقة العمومية³.
وحيث جاء في نص المادة 33 من قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية أنه يعد محاسباً عمومياً كل شخص يعين قانوناً، إضافة إلى العمليات المنصوص في المادتين 18 و22، أنه يقوم بالعمليات التالية:

- ✓ تحصيل الإيراد ودفع النفقة العمومية؛
- ✓ ضمان حراسة وحفظ الأموال والسندات والقيم والموارد المكلف بها وحفظها؛
- ✓ تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والموارد العمومية؛

¹ حتحاتي محمد وعديلة محمد، مرجع سابق، ص 554.

² كنتزة بلحسن وعبد المجيد لخداري، رقابة المحاسب العمومي على النفقات العمومية بين الفعالية وإمكانية التسخير، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 15، العدد 01، ص 1600.

³ عز الدين فؤاد، استخدام أدوات المحاسبة العمومية في الرقابة على تنفيذ النفقات، رسالة ماجستير تخصص محاسبة، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015، ص 21.

✓ حركة حسابات الموجودات¹.

ب. تعيين المحاسبين العموميين:

يتم تعيين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون لسلطته² ويشمل هذا التعيين محاسبي الدولة الآتي بيأنهم³:

✓ العون المحاسب المركزي للخزينة.

✓ أمين الخزينة المركزي؛

✓ أمين الخزينة الرئيسي؛

✓ أمناء الخزينة في الولاية؛

✓ العون المحاسب الجامع للموازنات الملحقة؛

✓ قابضي الضرائب؛

✓ قابضي أملاك الدولة؛

✓ قابضي الجمارك؛

✓ محافظي الرهون.

كما لوزير المالية أن يعين أو يعتمد الاعوان المحاسبين في الهيئات التالية⁴:

✓ المجلس الشعبي الوطني؛

✓ مجلس الأمة؛

✓ المجلس الدستوري؛

✓ مجلس المحاسبة.

¹ المادة 33 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

² المادة 34 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

³ المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-311 مؤرخ في 28 صفر 1412 الموافق 7 سبتمبر 1991، يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، ج ج د ش، ج ر العدد 43، الصادرة بتاريخ 18 سبتمبر 1991.

⁴ المادة 04 من المرسوم التنفيذي 91-313 يحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها.

✓ المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري بإستثناء المحاسبين العاملين في مؤسسات التربية والتكوين.

كما يعين الوزير المكلف بالمالية محاسبي البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية بناء على اقتراح الوزير المكلف بالقطاع، المحاسبين الآتي بيأنهم¹:

✓ قابضي البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية.

✓ رؤساء مراكز البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية.

كما لو وزير المالية كذلك أن يعتمد الاعوان المحاسبين لدى كل منصب دبلوماسي أو قنصل في الخارج².

كما يعتمد المحاسبين العاملون في التربية والتكوين من قبل أمين خزانة الولاية المختص إقليميا بناء على تفويض من الوزير المكلف بالمالية، ويمنح هذا الاعتماد لمن تتوفر فيهم صفة العون المحاسب قانونا وإن لم يوجدوا فالاعوان الذين تتوفر فيهم المؤهلات المطلوبة وذلك باقتراح من الأمر بالصرف أو السلطة التي لها صلاحية التعيين³.

ج. أصناف المحاسبين العموميين:

تصنيف المحاسبين العموميين له علاقة مباشرة بالتقسيم الإداري المالي للدولة، إذ نصت المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها، على أن: "يكون المحاسبون العموميون إما رئيسيين أو ثانويين ويتصرفون بصفة أو مفوض"⁴.

حيث يتم تصنيف المحاسبين العموميين كالتالي:

¹ المادة 2/04 من المرسوم التنفيذي 91-313 يحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها.

² المادة 05 من المرسوم التنفيذي 91-313 يحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها.

³ المادة 06 من المرسوم التنفيذي 91-313 يحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها.

⁴ المادة 09 من المرسوم التنفيذي 91-313 يحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها.

1. المحاسبين العموميين الرئيسيين:

يعتبر الشخص المكلف بمراقبة وتنفيذ جميع العمليات المالية التي تجرى في الجهة الإدارية التي يتواجد على مستواها، بحيث يقيد بصفة نهائية ويتصرف بصفته محاسباً مخصصاً في كتاباته الحسابية كل العمليات المأمور بدفعها من صندوقه، والتي يحاسب عنها أمام مجلس المحاسبة¹.

تبعا لنص المادة 31 من المرسوم التنفيذي 91-313 المتعلق بتحديد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها، يتصف بصفة المحاسبين الرئيسيين التابعين للدولة كل من²:

✓ العون المحاسبي المركزي للخزينة العمومية؛

✓ أمين الخزينة المركزية؛

✓ أمين الخزينة الرئيسية؛

✓ أمناء الخزينة في الولاية؛

✓ الأعوان المحاسبون للميزانيات الملحقة.

2. المحاسبين العموميين الثانويين:

يعتبر المحاسب العمومي الثانوي، الشخص الذي يقوم بتنفيذ العمليات المالية على سبيل التفويض "**Mandataire**"، لذلك فهو يخضع للرقابة الرئاسية التي يمارسها عليه المحاسب العمومي الرئيسي الذي يخضع لرئاسته، بحيث يقوم برقابة وتنفيذ العمليات المالية في وحدة من وحدات الجهة الإدارية³، ويتصرف بصفته محاسباً عمومياً مساعداً عند قيامه بتلك العمليات المالية لحساب المحاسب العمومي الرئيسي يتولى القيام برقابة وتنفيذ العمليات المالية في وحدة من وحدات الجهة الإدارية التي يشرف عليها

¹ سكوتي خالد، الأجهزة الرقابية على الميزانية - الدور و الفعالية، أطروحة دكتوراه تخصص قانون عام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2017-2018، ص 85.

² المادة 31 من المرسوم التنفيذي 91-313 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها..

³ سكوتي خالد، مرجع سابق، ص 95.

كليا محاسبا رئيسيا¹، الذي يقوم بدوره شهريا بتدقيق ودمج القيود المحاسبية التي قام بها المحاسب الثانوي الواقع في إقليم سلطته المحاسبية.

حيث يمتلك صفة محاسب عمومي ثانوي للدولة كل من:

✓ قابضو المحافظة العقارية؛

✓ رؤساء مراكز البريد والمواصلات؛

✓ قابضو الضرائب؛

✓ قابضو الجمارك².

د. مسؤولية المحاسب العمومي:

أقر القانون مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية، وهذا من خلال نص المادة 41 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، على أن جميع العمليات المالية والمحاسبية التي يقوم بها المحاسب العمومي على مستوى المصلحة التي يديرها منذ تاريخ تنصيبه فيه إلى تاريخ إنهاء مهامه نظير المهام المنوطة والموكلة له³، وأن كل الأخطاء التي تقع تحت إشرافه والمأخوذة تحت مسؤوليته المالية ان يسددها وجوبا من أمواله الخاصة بما يساوي مبالغ البواقى الحسابية المكلف بها⁴.

وفقا لنص المادة 46 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، والمادة 02 من المرسوم التنفيذي 91-312 المحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفيات اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين، فان الجهة التي يمكنها إقحام وتحريك مسؤولية المحاسب العمومي تتمثل في طرفين وهما الوزير المكلف بالمالية ومجلس المحاسبة، نظير إخلال المحاسب العمومي بالالتزامات التي تقع على عاتقه.

¹ تياب نادية آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013، ص 178.

² المادة 32 من المرسوم التنفيذي 91-313 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفية محتواها..

³ المادة 41 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

⁴ المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-312 مؤرخ في 28 صفر 1412 الموافق 7 سبتمبر 1991، يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفيات اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين، ج د ش، ج ر العدد 43، الصادرة بتاريخ 18 سبتمبر 1991.

ووفقا لنص المادة 08 من مرسوم 91-312 فإنه يمكن للمحاسب العمومي الذي حركت تجاهاه المسؤولية أن يحصل على إعفاء جزئي من مسؤوليته طبقا للمادة 68 من القانون 90-32 المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة وسيره¹، وهذا على أن يرسل المحاسب العمومي الطلب المتضمن الإعفاء الجزئي من المسؤولية إلى مجلس المحاسبة، حيث يترتب على الإعفاء من المسؤولية إعفاء من الفوائد المطابقة². يمكن للمحاسب العمومي الذي لم يتقدم بطلبه حتى يستفيد من الإعفاء الجزئي أو تقدم بطلبه لكن تم رفضه بصفة كلية أو جزئية له أن يطلب من الوزير المكلف بالمالية ما يسمى بالإبراء الرجائي من المبالغ المتروكة على عاتقه³، وبعد استشارة لجنة المنازعات تبعا لاحكام المادة 188 من القانون 84-21 المتضمن قانون المالية لسنة 1985، يمنح الوزير المكلف بالمالية له الإبراء الرجائي⁴.

يوجد إجراء وقائي يتعين على كل محاسب عمومي قبل الإلتحاق بوظيفته أن يقوم يتمثل في إكتتاب تأمين يخص المحاسب العمومي شخصا ويضمن المخاطر ذات الصلة بمسؤوليته التي ترتبط بالمهام المنوطة به أما بخصوص كيفية هذا التأمين فهو يتم بعقد فردي يكتبه المحاسب العمومي لدى هيئة التأمين وإما بإنضمامه إلى جمعية تعاضدية لمجموعة المحاسبين العموميين⁵.

يتضح مما سبق، أن ما جاء به قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، وكذا المرسوم التنفيذي 91-312، أنه يقع على عاتق المحاسب العمومي مسؤولية تكاد تكون من نوع خاص وهذا من حيث صعوبة المهمة التي يتولاها والتي تتعلق بتسيير أموال عمومية تتطلب الدقة والحذر الكبيرين.

¹ المادة 08 من المرسوم التنفيذي 91-312 يحدد شروط الاخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفية اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين.

² المادة 09 من المرسوم التنفيذي 91-312 يحدد شروط الاخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفية اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين.

³ المادة 10 من المرسوم التنفيذي 91-312 يحدد شروط الاخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفية اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين.

⁴ المادة 11 من المرسوم التنفيذي 91-312 يحدد شروط الاخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفية اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين.

⁵ بن داود براهيم، مرجع سابق، ص 91.

ثالثا: مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

لقد عملت أغلب الدول بمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، وبدوره المشرع الجزائري كرس لهذا المبدأ في القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، لا سيما المادة 55 منه، التي نصت على أنه: "تتألف وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي"¹.

كما جاء في نص المادة 56 من نفس القانون-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، كذلك على أنه: "لا يجوز لأزواج الأمرين بالصرف بأي حال من الأحوال أن يكونوا محاسبين معينين لديهم"².
أ: مبررات المبدأ:

يقوم هذا المبدأ على مبررات نوجزها فيما يلي:

1. المبررات التقنية:

إن النفقة العمومية تتطلب اتخاذ قرارات متعددة وفق إجراءات خاصة، قد يتعلق الأمر بإنشاء التزام على عاتق الإدارة نتيجة لتعيين موظف في منصب، أو قيامها بأشغال البناء أو الصيانة، أو تقديم سند الطلبية "**Bon de commande**" قصد إقتناء سلعة معينة، وبعد التأكد من الأداء الفعلي للخدمة "**Service fait**" يقع على عاتق الإدارة اتخاذ التدابير المناسبة، بينما يتدخل المحاسب للقيام بعملية الدفع بعد التحقق من شرعية النفقة العمومية³.

إن من المبررات التقنية كذلك، وضع مجمل الأموال العمومية في صندوق واحد "الخزينة العمومية" تحت سلطة وزير المالية، ومن ثم فمن الطبيعي أن تختار الأشخاص المؤهلين لتداول تلك الأموال ويخضعون للرقابة والتوجيه والإشراف والمتابعة لكيفية وطرق التسيير من أجل ضمان حسن الاستعمال والاستغلال⁴.

¹ المادة 55 القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

² المادة 56 القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

³ زيوش رحمة، مرجع سابق، ص 165.

⁴ زيوش رحمة، المرجع نفسه، ص 165.

يسمح مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، بتوزيع المهام بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي في مرحلتين مختلفتين الأولى إدارية والثانية محاسبية، حيث يكمن دور الأمر بالصرف في رقابة ملائمة وبالنسبة للمحاسب العمومي يتمثل دوره في رقابة المشروعية، حيث يعد مشروعاً كل ما يتم تنفيذه طبقاً للتشريع المعمول به، كما يعد ملائماً كل ما هو متروك لتقدير واختيار الموظف المختص.

وعليه نجد أن الملائمة تهم الأمر بالصرف لأنه هو أول من يباشر عمليات تنفيذ النفقات، ثم يأتي دور المحاسب العمومي ليرى مدى تطابق ذلك كله مع المبادئ المالية والمحاسبية والإجرائية القانونية المعمول بها¹.

2. المبررات الرقابية.

يلتزم الأمرين بالصرف بمسك حساباتهم الإدارية الخاصة بالالتزام والتصفية والأمر بالصرف من جهة، ويلتزم المحاسبين العموميين بترتيب حسابات التسيير المتعلقة بالمدخولات والخروجات من جهة أخرى، وعليه ينصب العمل الرقابي على المطابقة بين النوعين من الحسابات، حيث نصت المادة 02 من قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، في هذا الصدد على أنه:

"يجب على الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين كل في ما يخص مسك محاسبة تحدد إجراءاتها وكيفياتها ومحتواها عن طريق التنظيم"².

لقد كرس القانون لمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي لغرض تفادي الوقوع في الأخطاء من جهة واستغلال المنصب في الإختلاس والتبديد للمال العام، الرشوة ومنح الامتياز للغير... الخ من جهة أخرى. لكن ما يعاب على القانون أنه كرس حق التسخير للأمر بالصرف ودفع النفقة العمومية رغم معارضة المحاسب للتسديد برفضه المؤسس قانوناً.

¹ بن داود براهيم، مرجع سابق، ص 56.

² المادة 02 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

وعليه لا يكون المحاسب العمومي خاضعا لسلطة الأمر بالصرف الوظيفية وكذا منع القانون الأمر بالصرف من تعيينه المحاسب العمومي لدى هيئته وجعل ذلك اختصاص أصيل للوزير المكلف بالمالية¹. لكن في الواقع أن المحاسب العمومي تحت سلطة الأمر بالصرف إداريا كالعلاقة بين الوالي وأمين الخزينة الولائية وبين رئيس البلدية والقابض البلدي وكذا بين مدير الهيئة العمومية والمقتصد وغيرها².

ب. الإستثناءات الوارد عن المبدأ:

أقر المشرع لبعض الحالات الاستثنائية لمبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي تتعلق بنفقات ذات طبيعة خاصة وتتمثل في:

1. التسيقات "les avances".

تعتبر الوكالات المالية (التسيقات) استثناء لمبدأ الفصل بينوظيفتين، حيث تتضمن هاته التسوية للنفقات التي تكون مبالغها ضعيفة ومتكررة كأجور الموظفين العاملين بالساعة أو اليوم، نفقة التسيقات عن مصاريف مهام العمل، نفقة تخص الأدوات والتسيير ذات مبلغ صغير، بالإضافة إلى الأشغال المنجزة في الوكالات، حيث يتولى الموظف "وكيل التسيقات le régisseur" الوكيل المعتمد من طرف المحاسب العمومي المختص تسوية النفقات أو الإيرادات دون الرجوع إلى أمين الخزينة المختص³.

2. الأموال الخاصة "les fonds spéciaux".

تمثل المبالغ المالية التي توضع تحت تصرف الحكومة وتستعمل بكل حرية في مجال الدعاية وبعض النشاطات الأخرى ذات الطبيعة الخاصة وذلك في حدود الاعتمادات المخصصة، حيث يخضع تنفيذ

¹ المادة 34 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

² بن داود براهيم، مرجع سابق، ص 56.

³ المادة 18 من المرسوم التنفيذي 93-108 المؤرخ في 13 ذي القعدة 1413 الموافق 05 ماي 1993، يحدد كينيات إحداث وكالات الإيرادات والنفقات وتنظيمها وسيرها، ج ج د ش، ج ر العدد 30، الصادرة بتاريخ 09 ماي 1993.

هذا النوع من العمليات المالية إلى قواعد استثنائية، يكفي أن تتقدم السلطة السياسية بإيداع طلب للمحاسب العمومي الذي يقوم بإيداع هذه تحت تصرف السلطة السياسية المعنية بذات العملية المالية.

3. النفقات التي تدفع بدون أمر بالصرف "les paiements sans ordonnancement"

تتمثل النفقات التي تدفع بدون أمر بالصرف في معاشات المجاهدين ومعاشات التقاعد المدفوعة من ميزانية الدولة وكذا المرتبات المدفوعة لأعضاء الحكومة والمصاريف الخاصة¹، حيث رخص قانون المالية لسنة 1993، لهذا النوع من النفقات من خلال نص المادة 153 منه، وهذا تطبيقاً لمحتوى نص المادة 30 من القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية، والتي جاء فيها أنه: " لا يمكن للآمرين بالصرف أن يأمرُوا بتنفيذ النفقات دون أمر بالدفع المسبق إلا بمقتضى قانون المالية"².

من خلال ما سبق، يعتبر فصل المحاسب العمومي عن سلطة الأمر بالصرف، وخضوعه مباشرة لسلطة الوزير المكلف بالمالية دون سواه، ضماناً لشفافية العمليات المالية والمحاسبية وداعم لحماية المال العام.

الفرع الثاني: تنفيذ النفقة العمومية.

تتطلب عملية تنفيذ النفقة العمومية، توفر شروط وكذا المرور على مرحلتين أساسيتين، الأولى إدارية والثانية محاسبية، ونستعرضهم في الآتي:

أولاً: شروط تنفيذ النفقة العمومية.

إن ضروريات تنفيذ النفقة العمومية إجتماع شرطين أساسيين في آن واحد، حتى يتمكن كل الأمر بالصرف بصفته مسؤول عن المرحلة الإدارية وكذا المحاسب العمومي بصفته مسؤول عن المرحلة المحاسبية، وعليه نستعرض الآتي:

¹ بشير يلس شاوش، مرجع سابق، ص ص 216-217.

² المادة 153 من المرسوم التشريعي رقم 93-01 المتضمن قانون المالية لسنة 1993.

أ. الشرط الشكلي:

يعتبر الشرط الشكلي لتنفيذ النفقة العمومية إنطلاق لهاته المرحلة، لاعتبار أن الرخصة الميزانية هي التي تجيز الاعتمادات المالية التي قد تم تخصيصها للنفقة العمومية. إن قانون الميزانية ينص على الحد الأقصى للمبالغ المسموح بإنفاقها لكل غرض، حيث لا يجوز للإدارة تجاوز الاعتمادات المقررة¹.

حيث جاء القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، في هذا الخصوص من خلال المادة 3 أن الميزانية هي الوثيقة التي يتم بواسطتها التقدير للسنة المدنية مجموعة الإيرادات وكذا النفقات المتعلقة بالتسيير والتجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال و ترخص بها². كما جاء أيضا في القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، في المادة 11 منه، على أنه: "تتمثل عمليات النفقات في استعمال الاعتمادات المرخص بها وتحقق من خلال الإجراءات المحددة في المواد 19، 20، 21 و22"³.

وبالتالي يتجسد الترخيص الميزانياتي في شكل اعتمادات مالية، أي مبالغ مالية مخصصة لمختلف أنواع النفقات العمومية المقررة في الميزانية، والتي يتم توزيعها على فصول و أبواب...، باعتبار أن نفقات الهيئات العمومية ينبغي أن تكون مقدرة في الميزانية السنوية وأن تتطابق مع الأحكام المعمول بها والسارية النفاذ.

ب. الشرط الموضوعي:

يعتبر الشرط الموضوعي لتنفيذ النفقة العمومية جوهر هاته المرحلة، لاعتبار أن نشوء الدين العمومي، قد ترتب على التزام الدولة لإحدى متطلبات الحاحات العامة، مثلا كإنجاز أشغال عامة، مرتبات وأجور، تكاليف عقد صفقة عمومية، توريدات، خدمات منجزة لصالح الدولة... إلخ.

¹ المادة 75 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

² المادة 3 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

³ المادة 11 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

وعليه فإن الإدماج البسيط للاعتمادات في ميزانية الهيئات العمومية، لا يعني بالضرورة إثبات نشوء دين في ذمة الدولة، بالرغم من تعقيد إجراءات تنفيذ النفقة العمومية إلا أن حقيقة الدين العمومي تكمن في جوهره "موضوعه" أي مصدر العمل أو الخدمة المنشئة للدين العمومي.

ثانياً: المرحلة الإدارية.

تهدف المرحلة الإدارية إلى إنشاء دين يكون على عاتق الدولة ثم يتم تحديد مبلغ هذا الدين، ليأتي بعد ذلك الأمر بدفعه، حيث تتم المرحلة الإدارية على مستوى الأمر بالصرف، الذي يقوم فيها بجملة من العمليات تتمثل في:

أ. الالتزام "L'engagement":

يعتبر الالتزام المرحلة الأولى لتنفيذ النفقة العمومية، حيث يعد الالتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشؤ الدين، ومنه للالتزام جانبين الأول قانوني والثاني محاسبي، حيث يكمن الفرق بينهما في مصدر نشؤ الدين العمومي، لذلك نستعرضهما في الآتي:

1. الالتزام القانوني:

يعتبر الالتزام القانوني كل إجراء ينشأ منه التزام على عاتق الدولة، نظير التصرف القانوني الذي تقوم به الهيئة العمومية كتوظيف موظفين في هيئة عمومية أو ترقية أو تعيينات للموظفين أو إبرام العقود بأشكالها من أشغال وطلبات الشراء والتوريدات "Bon de commande"... الخ، فهو يتمثل في مستند يجعل الإدارة مدينة، وبالتالي وجوبية إنفاقه.

حيث جاء في القانون 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية، من خلال المادة 19 منه على أنه: "الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين"¹.

وبالتالي فالالتزام هو كل تصرف صادر من الدولة ويجعلها في وضعية المدين، حيث يترتب التزاماً على عاتق الإدارة العمومية، ويكون الالتزام القانوني إما بسبب تصرف قانوني أو بسبب تصرف مادي²:

¹ المادة 19 من القانون 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية.

² تحتاحي محمد وعديلة محمد، المسار القانوني للنفقات العمومية في الجزائر، مجلة أبحاث، المجلد 06، العدد 02، 2021، ص 559.

1.1 التصرف القانوني:

يتمثل في العلاقة القانونية التي تنشأ بين هيئة عمومية وشخص طبيعي أو معنوي آخر والتي ترتب دين في ذمة الإدارة العمومية، نشأ من تصرف صادر عن إرادتها من خلال القرارات والعقود الإدارية مثلاً تعيين الموظفين، نزع ملكية وإبرام عقود الصفقات العمومية وسندات الطلب... الخ، وتصرف آخر خارج إرادتها يلزم الإدارة، مثلاً تنفيذ الأحكام القضائية التي مضمونها التعويض.

2.1. التصرف المادي:

كل فعل صادر عن الإدارة العمومية خارج عن إرادتها وينجر عنه ضرر للغير مما يرتب ويلزم الإدارة العمومية التعويض.

2. الالتزام المحاسبي:

ينصب الالتزام المحاسبي على العمل الذي يقوم به الأمر بالصرف بتخصيص مبلغ محدد من الباب و البند الخاص بالميزانية لسد دين معين، و من ثم يمنع على الأمر بالصرف تخصيص نفس المبلغ لعملية أخرى، باعتبار أن المبالغ المسجلة في الميزانية في باب وبند معين تمكن وتسمح للأمر بالصرف القيام بعمليات شراء أو ترميم أو غير ذلك في حدود سقف تلك المبالغ فقط، بحيث لا يمكن بأي حال من الأحوال تجاوزها¹، وبالتالي المستند أو الوثيقة التي ينصب عليها الالتزام ينبغي أن تكون مأخوذة بالاحترام الصارم للترخيص الميزانياتي.

تخضع عملية الالتزام لتأشيرة مصالح المراقب المالي الذي يقوم بالتحقق من مدى مطابقة العمليات بالاعتماد على الوثائق والمستندات المبررة لها، فاتورة أو سند طلب أو... الخ، دون أن تتعدى رقابة الملاءمة "L'opportunité de la dépense"².

يهدف هذا الإجراء إلى توظيف النفقة العمومية على الوجه الصحيح، وهذا من خلال التحقق المسبق من توفر الاعتمادات المالية، حيث ألزم المشرع على ضرورة خضوع النفقة العمومية المستعملة

¹ زيوش رحمة، مرجع سابق، ص 169.

² زيوش رحمة، المرجع نفسه، ص 170.

لمراقبة المصالح المالية قصد التأشير عليها، وهذا تطبيقاً للمادة 58 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية¹.

ب. التصفية "La liquidation":

إن التصفية لا تعمل على إنشاء الدين العمومي وإنما على التصريح به، حيث لا تصبح النفقة العمومية الملتزم بها فعلية، إلا بعد تنفيذ الالتزام المرتبط بها والذي يترتب عليه دين في ذمة الهيئة العمومية، حيث تتم التصفية من خلال تحديد المبالغ المترتبة على الدولة للغير نتيجة تنفيذ التزام معين، وهذا على أن تتولى العملية نفس الجهة المبرمة للعقد، وتنصب على التحقق والمراجعة الحقيقية للالتزام الذي تم إنشاؤه من حيث التقييم الصحيح للمبلغ، الذي يتطلب التحقق من أن الخدمة قد تمت وفقاً لشروط العقد المبرم تنفيذاً لمبدأ خدمة مؤداة "Service fait"².

حيث جاء في القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، في نص المادة 20 على أنه: "تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات"³.

يستشف من هاته المادة أن عملية تصفية النفقة العمومية تركز على أساس التحقق من الوثائق المرفقة وتحديد مبلغ النفقة بدقة وبالتالي التصفية لا تقتصر على ضبط المبلغ النهائي بل تمتد إلى الوثائق المقدمة للتأكد من تأدية الخدمة محل الالتزام فعلياً، أي أنه لا يتم صرف النفقة العمومية إلا بعد تنفيذ موضوعها، بمعنى أن الهيئات العمومية لا تدفع مسبقاً، بإستثناء حالات قليلة مقررّة، مثلاً التسيقات على الصفقات العمومية... الخ.

ج. الأمر بالصرف "L'ordonnement":

هو عبارة عن قرار إداري موجه من قبل الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي لغرض دفع النفقة العمومية، وينبغي أن يكون الأمر بالصرف مرفق ومدعم بكل الوثائق المبررة للعملية المالية الواجبة الدفع،

¹ المادة 58 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

² زيوش رحمة، مرجع سابق، ص 170.

³ المادة 20 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

حيث يتجسد الأمر الصرف بإصداره ليجيز صرف مبلغ النفقة العمومية، وهذا بموافقة الجهة المختصة لدفع الدين العمومي وفق النصوص والإجراءات القانونية المعمول بها.

يمنع الدفع قبل التنفيذ الفعلي أو أداء الخدمة، لهذا ينبغي على الأمر بالصرف بالالتزام بالإجراءات القانونية منها الالتزام والتصفية وصولاً لمرحلة الدفع، وبعد التحقق من ذلك يتم إصدار الأمر بالصرف¹.

حيث جاء القانون رقم 90-21، المتعلق بالمحاسبة العمومية في نص المادة 21 على أنه: "يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الاجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقة العمومية"².

يستشف من هاته المادة أن الأمر بالصرف أمر يوجهه الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي يصدر في شكل أمر بالصرف إذا قام به أمر بالصرف رئيسي، و يأخذ شكل حوالات دفع إذا قام به أمر بالصرف ثانوي.

إن الغرض من إصدار الأمر بالصرف هو دفع النفقة العمومية، لكن الجدير بالإشارة أنه توجد أنواع من النفقات العمومية يتم دفعها دون الحاجة إلى أمر بالصرف³، وعلى سبيل المثال لا الحصر أجور ومرتبات الموظفين.

ثالثاً: المرحلة المحاسبية.

تهدف المرحلة المحاسبية إلى إخراج المبالغ المالية المستحقة من طرف دائئها من الصندوق العمومي، حيث تبدأ المرحلة المحاسبية عندما يستلم المحاسب العمومي الأمر بالصرف للنفقة العمومية، ليقوم بدفعها اعتباراً أن الأمر بالصرف إلتزم بالقوانين والأنظمة المعمول بها والسارية النفاذ في هذا الخصوص، في حين أنه يمكن قانوناً للمحاسب العمومي أن يمتنع عن دفع النفقة العمومية، لكن أجاز القانون للأمر بالصرف إستثناءاً تفعيل إجراء التسخير، غير أنه يمكن للمحاسب العمومي الامتناع مرة أخرى في حالات محددة قانوناً.

¹ زيوش رحمة، مرجع سابق، ص ص 171-172.

² المادة 21 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

³ المادة 153 من المرسوم التشريعي رقم 93-01 المتضمن قانون المالية لسنة 1993.

أ. دفع النفقة العمومية "Le paiement":

عند إستلام المحاسب العمومي الأمر بالصرف، يقوم بجملة من العمليات لإبراء ذمة الهيئة العمومية، حيث يقوم المحاسب العمومي بدفع النفقة العمومية لغرض تسويتها نهائياً.

لقد جاء القانون 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية، من خلال نص المادة 22 منه على أنه: "يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي"¹.

إن المحاسبين العموميين ملزمين وتحت طائلة القيام بمسؤولياتهم المالية بالتحقق من شرعية النفقة العمومية قبل دفعها، حيث بعد أن يتأكد المحاسب العمومي من كل الالتزامات والإجراءات والعناصر الواجبة يقوم بإجراءات دفع النفقة العمومية وفق الآجال المحددة قانوناً².

1. آجال الدفع:

ينبغي أن تتم عملية دفع النفقة العمومية وفق الآجال المحددة قانوناً، حيث يصدر الآمر بالصرف أوامر بالصرف بين اليوم الأول واليوم العشرين من كل شهر، ويتم إرسالها إلى المحاسبين العموميين المكلفين بتحويلها إلى نفقة عمومية³.

في غضون (10) أيام من تاريخ الاستلام التي يتم حسابها ابتداء من شهر إصدارها، يقوم المحاسبون العموميون بتحويل أوامر الصرف وحوالات الدفع التي يصدرها الأمر بالصرف⁴، ليرسل بعد ذلك المحاسبون العموميون إلى الآمرين بالصرف نسخة من الأمر بالصرف أو الحوالة عليها تأشيرة التسديد وذلك بعد تحويلها إلى نفقة عمومية⁵.

¹ المادة 22 من القانون 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية.

² المواد 35، 36 و37 من القانون 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية.

³ المادة 2 من المرسوم التنفيذي 93-46 يحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعدمة.

⁴ المادة 3 من المرسوم التنفيذي 93-46 يحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعدمة.

⁵ المادة 5 من المرسوم التنفيذي 93-46 يحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعدمة.

وللإشارة أن بعض النفقات يمكن دفعها دون أمر بالدفع، وذلك نظرا لطبيعتها الخاصة، والآثار التي يمكن أن ترتبها في حالة عدم الدفع كالأجور والرواتب مثل وكذا الحالات الاستثنائية التي تستوجب تدخل وزارة المالية من خلال إرسال بقرينات للمصالح الإدارية المختلفة¹.

2.1 كيفية الدفع:

تتم تسوية النفقة العمومية من قبل المحاسب العمومي وفقا لإحدى الطرق التالية²:

✓ **الدفع نقدا:** ويتم الدفع على مستوى صندوق الهيئة الإدارية المعنية؛

✓ **التحويل لحساب الدائن "البريدي أو البنكي اوالخزينة":** وهو المعهود ليقوم المحاسب

العمومي بإيداع المبلغ في حساب الدائن وبإسمه الخاص؛

✓ **المقاصة:** عندما تكون الهيئة العمومية دائنا ومدينا لأشخاص معينين فيعمد المحاسب

العمومي بتحصيل مال الهيئة من حقوق وتسديد ما عليها من ديون للدائن المستحق للنفقة.

ب. الإمتناع عن دفع النفقة العمومية:

في إطار المهام الممارسة من قبل المحاسب العمومي على الأمر بالصرف المستلم من الأمر بالصرف، فإنه بإمكان المحاسب العمومي أن يرفض الدفع إذا ما لاحظ خللا في الأمر بالصرف والوثائق الثبوتية المرفقة، كعدم المطابقة للقوانين والأنظمة المعمول بها السارية النفاذ.

في حالة عدم تطابق الأمر بالصرف والأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بهما، أجاز القانون للمحاسب العمومي إبلاغ الأمر بالصرف كتابيا برفضه القانوني للدفع في أجل أقصاه 20 يوما إبتداء من يوم إستلام الأمر بالدفع أو الحوالات³، وعليه يتمتع المحاسب العمومب عن دفع النفقة العمومية.

حيث يمكن للأمر بالصرف في هذه الحالة أن يطلب من المحاسب العمومي أن يصرف النظر عن

الرفض، قد يمتثل المحاسب العمومي للتسخير وقد لا يمتثل له، لهذا نستعرض الآتي:

¹ زيوش رحمة، مرجع سابق، ص 172.

² بن داود براهيم، الرقابة المالية على النفقات العمومية بين الشريعة الاسلامية والتشريع الجزائري، رسالة ماجستير فرع الدولة والمؤسسات العمومية، 2002-2023، جامعة الجزائر، ص ص 93-94.

³ المادة 4 من المرسوم التنفيذي 93-46 يحدد أجل دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعدمة

1. حالة إمتثال المحاسب العمومي للتسخير:

أجاز المشرع المشرع إستثناء، للآمر بالصرف إمكانية تسخير المحاسب العمومي، بموجب المادة 47 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، التي نصت على أنه: "إذا رفض المحاسب العمومي القيام بالدفع، يمكن الأمر بالصرف أن يطلب منه كتابيا وتحت مسؤوليته أن يصرف النظر عن هذا الرفض حسب الشروط المحددة في المادة 48 أدناه".¹

حيث جاء في المرسوم التنفيذي 91-314 المتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، في المادة الأولى منه، على أنه: "يمكن الأمرين بالصرف إذا ما قام المحاسبون العموميون، وفقا لاحكام المادة 47 من القانون رقم 90-21... بإيقاف عملية دفع نفقة، أن يطلبوا منهم كتابيا وتحت مسؤوليتهم دفعها".²

ينبغي أن يتضمن الأمر بالتسخير المرسل من الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي عبارة، "يطلب من المحاسب أن يدفع"، مرفوقا بالأسباب المبررة لذلك، وهذا في كل عملية إنفاق مرفوض دفعها.³

أتاح القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، إمكانية إمتثال المحاسب العمومي للتسخير والقيام بعملية الدفع في بعض الحالات، وهذا من خلال نص المادة 1/48 منه على أنه: "إذا امتثل المحاسب العمومي للتسخير تبرأ ذمته من المسؤولية الشخصية والمالية،...".⁴

وعليه، ينبغي على المحاسبين العموميين الذين يمثلون لعملية التسخير تقديم تقريرا بذلك، إلى الوزير المكلف بالمالية في أجل خمسة عشر (15) يوما، وعلى أن تذكر في التقرير المصحوب بنسخة من

¹ المادة 47 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

² المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 91-314 مؤرخ في 28 صفر 1412 الموافق 7 سبتمبر 1991، يتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، ج ج د ش، ج ر العدد 43 الصادرة بتاريخ 18 سبتمبر 1991.

³ المادة 2 من المرسوم التنفيذي 91-314 يتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين.

⁴ المادة 1/48 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

الوثائق المحاسبية تفاصيل الأسباب الداعية إلى رفض الدفع، وعليه يمكن للوزير المكلف بالمالية أن يطلب عند الحاجة معلومات مكتملة من الأمر بالصرف¹.

وبالتالي يمكن للمحاسب العمومي الذي رفض دفع النفقة العمومية، الإمتثال لأمر التسخير ويصرف النظر عن الرفض، ليقوم بعد ذلك بعملية الدفع في حدود الشروط المنصوص عليها قانونا.

2. حالة عدم الإمتثال للتسخير:

في حالة عدم شرعية النفقة العمومية، أوجب المشرع على المحاسب العمومي من خلال المادة 2/48 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، عدم الإمتثال لأمر التسخير إذ كان الرفض مبررا بالحالات التالية²:

- ✓ عدم توفر الاعتمادات المالية ما عدا بالنسبة للدولة؛
- ✓ عدم توفر أموال الخزينة؛
- ✓ انعدام إثبات أداء الخدمة؛
- ✓ طابع النفقة غير الإبرائي؛
- ✓ انعدام تأشيرة مراقبة النفقة الموظفة أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة قانونا.

الفرع الثالث: الرقابة على تنفيذ النفقة العمومية.

تعتبر الرقابة على تنفيذ النفقة العمومية المرحلة النهائية التي تتجسد بالملاحظة والفحص والتوجيه والمقارنة...، وبمفهومها العام أنها النشاط الذي يتم من خلاله التأكد من شرعية وقانونية وملائمة تسيير النفقة العمومية.

أولاً: الرقابة السابقة.

تهدف الرقابة قبل تنفيذ النفقة العمومية إلى منع الأخطاء أو التجاوزات قبل وقوعها، أي قبل دفع النفقة العمومية، حيث تتم وفقاً لمجموعة من القواعد التي تحكم عملية الرقابة.

¹ المادتان 3 و4 من المرسوم التنفيذي رقم 91-314 يتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين.

² المادة 2/48 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

أ. رقابة المراقب المالي:

من أجل ضمان احترام تنفيذ الميزانية العمومية ومنع الاستعمال غير القانوني للنفقة العمومية، وجدت الرقابة الداخلية السابقة والتي تمارس على كل التزام بالنفقة العمومية قبل التوقيع عليها من طرف الأمر بالصرف¹.

1. مهام المراقب المالي:

يعتبر المراقب المالي، الشخص التابع لوزارة المالية ومعين بمقتضى قرار وزاري ممضي من طرف وزير المالية ويكون مقره الوزارة أو على مستوى الولاية المعين بها، ويعمل بمساعدة مساعدين له يتم تعيينهم بموجب قرار وزاري، وتكمن المهام الأساسية للمراقب المالي في رقابة مدى شرعية النفقة العمومية وليست رقابة الملائمة²، حيث تتم رقابة المراقب المالي على النفقة العمومية الملتزم بها³ من طرف جميع المؤسسات والإدارات التابعة للدولة وتمارس من طرف مراقبون ماليون يساعدهم في ذلك مراقبون ماليون مساعدون⁴.

يكلف المراقب المالي في إطار الرقابة المسبقة بما يلي ":

✓ ينشط، وينسق، وينظم ويراقب عمل الاعوان الخاضعين لسلطته

✓ يدقق في قانونية ملفات الالتزام بالنفقات التي تقتطع من ميزانيتها التسيير والتجهيز ومن

الحسابات الخاصة في الخزينة المركزية وفي أي عقد إداري ينطوي على أثر مالي.

¹ Michel Baul, les finances publiques; De A à Z; Edi; E S K A; Paris, 1998,P 65.

² بن داود براهيم، مرجع سابق، ص 82.

³ المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413 الموافق 14 نوفمبر سنة 1992 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها. ج ج د ش، ج ر العدد 82، الصادرة بتاريخ 15 نوفمبر 1992، المعدل والمتّم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 28 ذي القعدة عام 1430 الموافق 16 نوفمبر 2009، ج ج د ش، ج ر العدد 67، الصادرة بتاريخ 19 نوفمبر 2009، والتي نصت على أنه:

"تطبق رقابة النفقات التي يلتزم بها، على ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقة، وعلى الحسابات الخاصة للخزينة، وميزانيات الولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري. تبقى ميزانيتها المجلس الشعبي الوطني والبلدية خاضعتين للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليهما".

⁴ المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، المعدل والمتّم، نصت على ما يلي: "يمارس الرقابة المسبقة للنفقات التي يلتزم بها المراقبون الماليون بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين، طبقاً لأحكام هذا المرسوم وللقوانين الأساسية الخاصة التي تحكمهم. يعين الوزير المكلف بالميزانية المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين".

- ✓ يؤشر على عقود الالتزام بالنفقات التي تتم طبقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
- ✓ يساعد في حدود اختصاصه الأمرين بالصرف لحسن تنفيذ الميزانية السنوية.
- ✓ يعد سنوياً تقريراً شاملاً عن أعمال مصلحة الرقابة ثم يوجهه إلى الوزارة المكلفة بالمالية.

- ✓ يمثل الوزير المكلف بالمالية في مختلف لجان صفقات المتعامل العمومي، ومجالس الإدارة أو مجالس التوجيه في الهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والاختصاص الوطني¹.

2. قرارات الالتزام بالنفقة الخاضعة للتأشيرة:

تخضع كل القرارات المتضمنة التزاماً بالنفقة العمومية المسجلة في ميزانية الدولة للتأشيرة المسبقة من طرف المراقب المالي، حيث تتمثل هذه الوثائق في:

- ✓ كل قرارات التعيين والتثبيت الخاصة بالمسار المهني للموظفين وكذا أجورهم ماعدا الترقية في الدرجة؛

- ✓ كل الجداول الاسمية للموظفين التي يتم إعدادها عند غلق كل سنة مالية؛

- ✓ كل الجداول الأصلية الأولية التي يتم إعدادها في بداية السنة وكذا الجداول الأصلية المعدلة التي تطرأ خلال السنة المالية²؛

- ✓ الالتزام بالنفقة العمومية للتسيير والتجهيز.

كما يخضع لتأشيرة المراقب المالي كذلك³:

- ✓ كل التزام مرفق بسند طلب أو فاتورة شكلية، وعلى أن لا يتعدى المبلغ مبلغ عقد الصفقة العمومية؛

¹ المادة 67 من المرسوم التنفيذي رقم 90-334 المؤرخ في 8 ربيع الثاني 1411 الموافق 27 أكتوبر 1990، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال التابعين للاسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية، ج ج د ش، ج ر العدد 46، الصادرة بتاريخ 27 أكتوبر 1990.

² المادة 5 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات المترم بها، المعدل والمتّم.

³ المادتان 6 و7 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات المترم بها، المعدل والمتّم.

- ✓ كل القرارات الوزارية الخاصة بالإعانات، تفويض الاعتماد أو الإلحاق أو تحويل الاعتماد؛
- ✓ كل الالتزامات الخاصة بتعويض بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقة وكذا النفقات المثبتة بفواتير نهائية.

يترتب على كل أشكال الالتزامات المبينة سلفاً إعداد الأمر بالصرف لاستمارة الالتزام الملائمة، والتي يحدد نوعها الوزير المكلف بالميزانية، على أن يتم إرفاق إستمارة الالتزام بجميع الأوراق الثبوتية للنفقة العمومية¹.

3. العناصر التي تقوم عليها رقابة المراقب المالي.

تقوم رقابة المراقب المالي على الالتزام بالنفقة العمومية، على العناصر التالية²:

- ✓ صفة الأمر بالصرف؛
 - ✓ مطابقة بطاقة الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها؛
 - ✓ توفر الاعتمادات أو المناصب المالية؛
 - ✓ التخصيص القانوني للنفقة العمومية؛
 - ✓ مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثائق الملحقة؛
 - ✓ وجود التأشيرات والآراء المسبقة.
- يسعى المراقب المالي للتأكد من العناصر المذكورة أعلاه للتأشير بالموافقة على السجل أو الوثيقة المثبتة للالتزام بالنفقة العمومية، وفي حالة عدم توفر العناصر المذكورة أعلاه يرفض التأشيرة مع تعليل الرفض.

4. آجال تنفيذ الرقابة المسبقة على النفقة الملتزم بها

تعرض ملفات الالتزام بالنفقة العمومية التي يقدمها الأمر بالصرف في أجل عشرة (10) أيام على المراقب المالي للدراسة والفحص، وفي حالة تعقيد الملفات يمكن تمديد هذا الأجل إلى عشرين (20)

¹ المادة 8 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، المعدل والمتّم.

² المادة 09 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، المعدل والمتّم.

يوماً لغرض الدراسة المعمقة ملف الالتزام بالنفقة العمومية، على أن يتم احتساب المدة ابتداءً من تاريخ إستلام مصالح الرقابة المالية لاستمارة الالتزام بالنفقة العمومية، كما يترتب على إجراء الرّفص المؤقت الصريح والمعلل إيقاف سريان الآجال¹.

حيث يحدد تاريخ إحتتام الالتزام بالنفقة العمومية للتسيير يوم 10 ديسمبر من السنة المالية التي يتم فيها، ويمدد هذا إلى غاية 20 ديسمبر من نفس السنة بالنسبة للنفقة العمومية الأخرى المتعلقة بـ :

✓ نفقات التجهيز والاستثمار؛

✓ النفقات التي تصرف بواسطة الإدارة المباشرة؛

✓ القرارات التي تتعلق بتسيير الحياة المهنية للموظفين؛

✓ جداول أجور المستخدمين المؤقتين والمياومين².

يلتزم المراقبون الماليون والمراقبون الماليون المساعدون أثناء ممارسة مهامهم بالسر المهني عند دراسة الملفات والقرارات التي يطلعون عليها، مقابل توفر حماية قانونية من كل ضغط أو تدخل من شأنهما أن يضرا بأداء مهمتهم³.

5. المحاسبة الممسوكة من قبل المراقب المالي:

يمسك المراقب المالي محاسبة الالتزامات لتسيير النفقة العمومية لغرض تحديد مبالغ الالتزامات المنفذة من الاعتمادات المسجلة في الميزانية في كل لحظة أو في تسجيل البرنامج والرصيد المتبقي⁴.

وحيث تستعرض محاسبة الالتزام المتعلقة بنفقات التسيير ما يلي⁵:

✓ الاعتمادات المفتوحة أو المفوضة حسب الأبواب والمواد؛

✓ ربط الاعتمادات؛

✓ تحويل ونقل الاعتمادات؛

¹ المادة 14 و 15 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات المترم بما، المعدل والمتّم.

² المادة 16 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات المترم بما، المعدل والمتّم.

³ المادة 34 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات المترم بما، المعدل والمتّم.

⁴ المادة 27 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات المترم بما، المعدل والمتّم.

⁵ المادة 28 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات المترم بما، المعدل والمتّم.

✓ تفويض الاعتمادات الممنوحة للأمرين بالصرف الثانويين؛

✓ الالتزامات المنفذة؛

✓ الأرصدة المتبقية.

كما تستعرض محاسبة الالتزام المتعلقة بنفقات التجهيز والاستثمار ما يلي¹:

✓ رخص البرنامج وإعادة تقييمها المتتالي في كل مرة؛

✓ تفويض رخص البرنامج؛

✓ الأرصدة المتبقية.

6. نتائج الرقابة على النفقة الملتمزم بها:

بعد القيام بعملية الرقابة يمكن للمراقب المالي أن يصل إلى إحدى التيجتين التاليتين:

✓ حالة مطابقة الالتزام بالنفقة العمومية للقوانين والتنظيمات المعمول بهما:

يقوم المراقب المالي في هذه الحالة بوضع التأشير على بطاقة الالتزام وعتد الاقتضاء على الوثائق الثبوتية عندما تتوفر في الالتزام الشروط المذكورة في المادة 09 من المرسوم 92-414²، ومنه يقوم الأمر بالصرف تمرير الأمر بالدفع أو حوالة الدفع للمحاسب العمومي لإجراء عملية دفع النفقة العمومية.

✓ حالة عدم مطابقة الالتزام بالنفقة العمومية للقوانين والتنظيمات المعمول بهما³:

ينتج عن هذه الحالة إما الرفض المؤقت أو الرفض النهائي، و يترتب على هذا الأخير تفعيل حق التعاضي لتجاوز الرفض النهائي للالتزام بالنفقة العمومية وتسديدها من قبل الأمر بالصرف، ونوضح ذلك في الحالات التالية:

1.6. حالة الرفض المؤقت "Rejet provisoire":

يؤدي الرفض المؤقت إلى تعليق آجال تطبيق الرقابة المسبقة على النفقة العمومية الملتمزم بها، وهذا

وفقا للحالات التالية¹:

¹ المادة 29 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها، المعدل والمتّم.

² المادة 1/10 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها، المعدل والمتّم.

³ المادة 2/10 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها، المعدل والمتّم.

✓ قد يكون اقتراح الالتزام بالنفقة العمومية مشوب بمخالفة يمكن تصحيحها؛

✓ يمكن غياب أو نقص في الوثائق الثبوتية المطلوبة؛

✓ يمكن نسيان بعض البيانات في الوثائق الثبوتية المطلوبة.

تعد هذه المخالفات بإجراءات شكلية يمكن للأمر بالصرف تداركها وتصحيح الالتزام بالنفقة العمومية للحصول على التأشيرة من قبل المراقب المالي.

2.6 حالة الرفض النهائي "Rejet définitif":

يكون الرفض النهائي من طرف المراقب المالي والذي يشترط فيه أن تعليل الرفض النهائي حتى لا يكون متعسفا في اختصاصه الرقابي، وهذا وفقا للحالات التالية²:

✓ عدم تطابق اقتراح الالتزام بالنفقة العمومية للقوانين والتنظيمات السارية المفعول؛

✓ عدم توفر الاعتمادات المالية اللازمة أو المناصب المالية؛

✓ عدم تطبيق الأمرين بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض؛

ترتبط هذه الحالات بالإجراءات الموضوعية التي لا يمكن للأمر بالصرف فيها تصحيح الالتزام بالنفقة العمومية.

3.6 حالة التغاضي "Passer outre":

في حالة الرفض النهائي للمراقب المالي لوضع التأشيرة على عملية الالتزام بالنفقة العمومية، يمكن للأمر بالصرف أن يقوم بإجراء التغاضي عن طريق قرار معلل ويجب عليه أن يعلم وزير المالية، وعليه ترفع مسؤولية المراقب المالي وتقوم مسؤولية الأمر بالصرف³.

كما لا يمكن القيام بإجراء التغاضي للأسباب التالية⁴:

¹ المادة 11 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، المعدل والمتّم.

² المادة 12 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، المعدل والمتّم.

³ المادة 18 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، المعدل والمتّم.

⁴ المادة 19 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، المعدل والمتّم.

✓ عدم اكتساب الأمر بالصرف الصفة القانونية التي تؤهله للقيام بالعملية الالتزام بالنفقة العمومية.

✓ عدم توفر الاعتمادات المالية أو المناصب المالية؛

✓ غياب كلي للتأشيرات والآراء المسبقة المنصوص عليها قانونا وتنظيما؛

✓ غياب بعض أو كل الوثائق الثبوتية الخاصة بعملية الالتزام بالنفقة العمومية؛

✓ التخصيص غير القانوني للالتزام بالنفقة العمومية اما بالتجاوز للاعتمادات أو تغييرها.

يرسل الالتزام بالنفقة العمومية بمقرر التغاضي إلى المراقب المالي لغرض وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان مع مراعاة تاريخ ورقم التغاضي، ثم يحول المراقب المالي نسخة للإعلام من ملف الالتزام بالنفقة العمومية موضوع التغاضي إلى الوزير المكلف بالميزانية، ليرسل بعد ذلك الوزير نسخة من الملف إلى المؤسسات المتخصصة بالرقابة¹.

7. مسؤولية المراقب المالي:

إن مسؤول عن كل تصرف صادر عن المراقب المالي أثناء ممارسة مهام الرقابة يترتب عليه مسؤولية التي تختلف بمنح التأشيرة أو رفض منحها.

1.7 في حالة منح التأشيرة :

في هذه الحالة يمكن للأمر بالصرف مواصلة إجراءات تنفيذ النفقة العمومية، وبالتالي المراقب المالي مسؤول عن حسن سير مختلف المصالح العمومية التي تحت سلطته وعن كل التأشيرات التي يمنحها².

كما تمتد المسؤولية إلى المراقب المالي المساعد وهذا في حدود الاختصاصات التي يفوضها إياه المراقب المالي في إطار الرقابة المسبقة³.

¹ المادة 20، 21 و22 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات المترم بها، المعدل والمتّم.

² المادة 31 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات المترم بها، المعدل والمتّم.

³ المادة 32 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات المترم بها، المعدل والمتّم.

2.7 في حالة التنازلي:

في هذه الحالة تدفع مسؤولية المراقب المالي ويقتصر دوره هنا على منح التأشيرة وبالتالي تلقى المسؤولية على عاتق الأمر بالصرف وحده دون سواه.

وعليه، من خلال ما سبق أن رقابة المراقب المالي في الغالب تقتصر على الجانب الشكلي في تنفيذ النفقة العمومية دون مراعاة رقابة الملائمة التي تفحص العمليات المالية من بدايتها إلى نهايتها، كما يجد حق التنازلي الممنوح للأمر بالصرف من فعالية رقابة المراقب المالي.

ب: رقابة المحاسب العمومي.

يتمتع المحاسب العمومي بدور فعال بحكم تواجده في جميع الهيئات والإدارات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وبذلك يمارس رقابة محاسبية على تنفيذ النفقة العمومية قبل قيامه بعمليات الدفع¹.

يشمل موضوع الرقابة التي يمارسها المحاسب العمومي مجموعة من العناصر، حيث يتعين على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة عمومية أن يتحقق من²:

- ✓ مراعاة من مدى مطابقة عملية الأمر بالدفع للقوانين والأنظمة المعمول بها؛
- ✓ التأكد من صفة الأمر بالصرف أو المفوض له، ويكون ذلك من خلال التأكد من قرار تعيين المحاسب العمومي وإمضائه الموجود على الأمر بالدفع؛
- ✓ مدى شرعية عمليات تصفية النفقة العمومية، وهذا بالتأكد من أداء الخدمة المتفق عليها مع الدائن القائم بالأعمال والتي تعتبر من المراحل الإدارية تدخل في اختصاص الأمر بالصرف؛
- ✓ التأكد من توفر الاعتمادات، وهذا وفق الترخيصات الممنوحة في إطار الميزانية؛
- ✓ التأكد من الآجال القانونية للديون بأنها لم تسقط أو أنها محل معارضة؛

¹ كتنزة بلحسن، مرجع سابق، ص 1602.

² المادة 36 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

✓ الطابع الإبرائي للدفع، وهذا أن يبرئ الأمر بالدفع الهيئة الإدارية من الدين القائم عليها نحو الدائن كاملاً؛

✓ التأكد من تأشيرات عملية المراقبة المنصوص عليها في القوانين والأنظمة السارية المفعول، منها تأشيرة المراقب المالي ولجنة الصفقات مثلاً؛

✓ التأكد من الصحة القانونية للمكسب الإبرائي، أي علاقة الأمر بالدفع الذي سيبرئ ذمة الإدارة باسم الدائن.

وعليه، من خلال ما سبق يتضح من خلال العناصر سالفة الذكر أن الرقابة الممارسة من قبل المحاسب العمومي هي رقابة متعددة ومتنوعة ولا تأخذ شكل رقابة الملاءمة على قرارات الأمر بالصرف، وبالتالي فهي رقابة ذات طبيعة مزدوجة فنجدها رقابة شرعية من حيث مطابقة العملية للقوانين والتنظيم المعمول بهما ومدى شرعية عملية تصفية النفقة العمومية بالإضافة إلى توفر الاعتمادات هذا من جهة، كما أنها رقابة صحة قانونية من حيث صفة الأمر بالصرف وعدم سقوط اجال الديون والمعارضة فيها بالإضافة إلى تأشيرات عمليات الرقابة والصحة القانونية للمكسب الإبرائي من جهة أخرى.

وبالتالي المحاسب العمومي يراقب مدى مشروعية دفع النفقة العمومية، وتختلف مهامه عن رقابة الأمر بالصرف التي تنصب على رقابة الملاءمة، الأمر الذي يجعل من مهام المحاسب العمومي ذات أهمية بالغة لاعتبارها المرحلة الأخير لصرف النفقة العمومية.

ج. رقابة لجان الصفقات العمومية:

نظراً لخصوصية الصفقات العمومية وأهميتها في الاقتصاد الوطني فهي تخضع لرقابة لجان الصفقات العمومية¹، قبل دخولها حيز التنفيذ.

تمارس الرقابة المسبقة على الصفقات العمومية من قبل لجان لفتح الأظرفة وتقييم العروض.

¹ هي لجنة دائمة واحدة أو أكثر تتشكل من موظفين مؤهلين تابعين للمصلحة المتعاقدة، تتكفل هذه اللجنة بفتح الأظرفة وتحليل العروض والبدائل والأسعار الاختيارية، ويحدد مسؤول المصلحة المتعاقدة بموجب مقرر تشكيلة اللجنة وقواعد تنظيمها و سيرها ونصاها، وذلك في إطار التنظيمات المعمول بها، وتجدر الإشارة إلى أن اجتماعات اللجنة تصح مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين لكن بشرط ضمان الشفافية، وتسجل أشغالها في سجلين خاصين يرقمها الأمر بالصرف ويؤشر عليها المراقب المالي. انظر المادتان 160 و162 من المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 2 ذي الحجة عام 1436 الموافق 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ج د ش، ج ر العدد 50، الصادرة بتاريخ 20 سبتمبر 2015.

1. تشكيلات لجان الصفقات العمومية:

تشكل لجان الصفقات العمومية، لدى المصالح المتعاقدة بالإضافة إلى اللجنة القطاعية للصفقات العمومية، في الآتي:

1.1 لجان الصفقات العمومية لدى المصالح المتعاقدة:

تمثل هذه اللجان حسب درجتها و تتكون من:

1.1.1 اللجنة الجهوية للصفقات العمومية:

تختص اللجنة الجهوية للصفقات العمومية بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات المبرمة وكذا الملاحق الخاصة بالمصالح الخارجية الجهوية للإدارات المركزية، حيث تتشكل هذه اللجنة من الوزير المعني أو ممثله رئيساً، وممثل عن المصلحة المتعاقدة، وممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية من بين موظفي (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة)، وممثل عن الوزير المكلف بالتجارة، وبالنسبة لقائمة الهياكل التي يسمح لها بإشياء هاته اللجنة تحدد بموجب قرار من الوزير المعني¹.

2.1.1 لجنة الصفقات للمؤسسات العمومية الوطنية و الهيكل غير الممركز للمؤسسة

العمومية ذات الطابع الإداري :

تختص بدراسة مشاريع دفاتر الشروط و الصفقات المبرمة وكذا الملاحق بهذه المؤسسات، حيث تتشكل هذه اللجنة من ممثل السلطة الوصية رئيساً، والمدير العام أو مدير المؤسسة أو ممثله، ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية من بين موظفي (المديرية العامة للميزانية العامة والمديرية العامة للمحاسبة)، ممثل عن الوزير المعني بالخدمة حسب موضوع الصفقة عند الاقتضاء، ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة، وبالنسبة لقائمة الهياكل التي يسمح لها بإشياء هاته اللجنة تحدد بموجب قرار من الوزير المعني².

¹ المادة 171 من المرسوم الرئاسي 15-247 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

² المادة 172 من المرسوم الرئاسي 15-247 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

3.1.1 اللجنة الولائية للصفقات:

تختص هذه اللجنة بدراسة دفاتر الشروط والصفقات والملاحق غير الممركزة للدولة والمصالح الخارجية للإدارات المركزية، والتي تهرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية، حيث تتشكل هذه اللجنة من الوالي أو ممثله رئيساً، ممثل المصلحة المتعاقدة، ثلاثة ممثلين عن المجلس الشعبي الولائي، ممثلين عن الوزير المكلف بالمالية من بين موظفي (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة)، مدير المصلحة التقنية المعنية بالخدمة بالولاية موضوع الصفقة عند الاقتضاء، مدير التجارة للولاية¹.

4.1.1 اللجنة البلدية للصفقات:

تختص هذه اللجنة بدراسة دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالبلدية، حيث تتشكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله رئيساً، ممثل عن المصلحة المتعاقدة، منتخبين اثنين يمثلان المجلس الشعبي البلدي، ممثلين عن الوزير المكلف بالمالية من بين موظفي (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة)، ممثل المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية حسب موضوع الصفقة عند الاقتضاء².

5.1.1 لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية والهيكل غير الممركز للمؤسسة

العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري:

تختص هذه اللجنة بدراسة دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة، حيث تتشكل من ممثل السلطة الوصية رئيساً، المدير العام أو مدير المؤسسة أو ممثله، ممثل منتخب يمثل مجلس المجموعة الإقليمية المعنية، ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية من بين موظفي (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة)، ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة حسب الموضوع عند الاقتضاء³.

2.1 اللجان القطاعية للصفقات العمومية:

¹ المادة 173 من المرسوم الرئاسي 15-247 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

² المادة 174 من المرسوم الرئاسي 15-247 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

³ المادة 175 من المرسوم الرئاسي 15-247 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

تشكل هذه اللجنة من الوزير المعني أو ممثله رئيسا، ممثل الوزير المعني نائبا للرئيس، ممثل المصلحة المعاقدة، ممثلين اثنين عن القطاع المعني، ممثلين اثنين عن وزير المالية من بين موظفي (المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للمحاسبة)، ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة¹.

2. اختصاصات لجان الصفقات العمومية

تختص هذه لجان الصفقات العمومية بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات المبرمة والملاحق² وفقا للإجراءات الآتية:

1.2 إجتماعات اللجنة:

تجتمع لجان الصفقات العمومية بمبادرة من رئيسها في جلسات غير علنية وفي حال غياب الرئيس اللجنة الوطنية للصفقات تجتمع بناء على مبادرة من نائب الرئيس، كما يمكن للجنة الاستعانة بأي كفاءة مفيدة و/أو ضرورة لإبداء رأي مؤسس، وفي هذا الصدد تستطيع أن تقرر الاستماع لكل شخص بإمكانه توضيح أشغالها بآرائه³، ويمكن للرئيس عدم عقد الجلسة إذا لم يكتمل النصاب القانوني بعد نصف ساعة من التوقيت المحدد في الاستدعاء⁴.

2.2 جدول أعمال لجنة الصفقات العمومية :

يتضمن أساسا ما يلي:

✓ يتم تسجيل مشاريع دفاتر شروط المناقصات والتراضي بعد الاستشارة ومشاريع الصفقات والملاحق والطعون في جدول الأعمال⁵؛

¹ المادة 185 من المرسوم الرئاسي 15-247 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

² المادة 182 من المرسوم الرئاسي 15-247 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

³ المادة 13 من المرسوم التنفيذي 11-118 المؤرخ في 11 ربيع الثاني 1432 الموافق 16 مارس 2011، يتضمن الموافقة على النظام الداخلي النموذجي للجنة الصفقات العمومية، ج ج د ش، ج ر العدد 16، الصادرة في 13 مارس 2011.

⁴ المادة 2/14 من المرسوم التنفيذي 11-118 يتضمن الموافقة على النظام الداخلي النموذجي للجنة الصفقات العمومية.

⁵ المواد 15 من المرسوم التنفيذي 11-118 يتضمن الموافقة على النظام الداخلي النموذجي للجنة الصفقات العمومية.

✓ يتم برمجة الملفات حسب تسلسلها الزمني في جدول الأعمال، لكن يمكن لرئيس اللجنة تغيير ترتيب البرمجة للملفات المستعجلة، كما تدرس الملفات المؤجلة لاستكمال المعلومات في أجل 8 أيام من تاريخ استكمال الملف¹؛

✓ يتم منح الأولوية لدراسة الطعون في أجل أقصاه 15 يوما من تاريخ رد المصلحة المتعاقدة على استفسار رئيس اللجنة، كما يتعين على المصلحة المتعاقدة الرد على رئيس اللجنة في أجل أقصاه 10 أيام من تاريخ تبليغه²؛

✓ يتم التسجيل أيضا في جدول الأعمال كل المسائل التي لها علاقة بصلاحيات اللجنة، كما يمكن لأي عضو في اللجنة طلب تسجيل مسألة ما في جدول الأعمال³.

3.2 المداولات والنصاب القانوني:

لا تعتبر اجتماعات اللجنة صحيحة إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها وإذا لم يكتمل النصاب بالنسبة لجلسة معينة، يجمع الرئيس اللجنة مجددا في غضون 8 أيام الموالية حول نفس جدول أعمال الجلسة غير مكتملة النصاب، وحينها تصح المداولات دون شرط النصاب ومهما كان عدد الأعضاء الحاضرين من اللجنة⁴.

يسمح الرئيس لكل متدخل بالمناقشة بعد توجيه طلبه أثناء الجلسة⁵، وبعد انتهاء المناقشات يقوم رئيس اللجنة بصياغة الاقتراحات التي تم التداول بشأنها، ومنه تتم المصادقة على الرأي المتعلق بكل ملف بعد عملية التصويت الذي يتم عن طريق رفع اليد، فإذا لم تتم أي معارضة أو الاعتراض يكتب في محضر الجلسة الموافقة بالاجماع⁶.

¹ المواد 1/16 و2 من المرسوم التنفيذي 11-118 يتضمن الموافقة على النظام الداخلي النموذجي للجنة الصفقات العمومية.

² المواد 3/16 من المرسوم التنفيذي 11-118 يتضمن الموافقة على النظام الداخلي النموذجي للجنة الصفقات العمومية.

³ المواد 17 من المرسوم التنفيذي 11-118 يتضمن الموافقة على النظام الداخلي النموذجي للجنة الصفقات العمومية.

⁴ المادة 18 من المرسوم التنفيذي 11-118 يتضمن الموافقة على النظام الداخلي النموذجي للجنة الصفقات العمومية.

⁵ المادة 1/20 من المرسوم التنفيذي 11-118 يتضمن الموافقة على النظام الداخلي النموذجي للجنة الصفقات العمومية.

⁶ المادة 1/21 و3 من المرسوم التنفيذي 11-118 يتضمن الموافقة على النظام الداخلي النموذجي للجنة الصفقات العمومية.

يرجح تصويت الأغلبية البسيطة بالنسبة للحاضرين، وفي حال تعادل الأصوات يرجح رأي الرئيس، ثم يتم تسجيل المداولات حسب الترتيب الزمني في سجل مرقم ومؤشر عليه من طرف رئيس اللجنة، ويجب أن توضح فيه تفاصيل عمليات التصويت، مع ضرورة توقيع المداولات من طرف جميع الأعضاء الحاضرين في الجلسة، وفي حال غياب ذلك يذكر السبب الذي منعهم من الإمضاء، كما تعتبر الآراء مصادقا عليها فور انتهاء الجلسة، يمضي كل الحاضرين في الجلسة على ورقة الحضور مع ذكر الاسم والصفة¹.

4.2 محضر الاجتماع:

تتوج كل جلسة بمحضر أصلي يسجل في سجل المداولات الذي يتضمن القرارات المعللة ونتائج التصويت وكذا التحفظات المعبر عنها، بالإضافة إلى ذكر أسماء الحاضرين والغائبين بعذر وبدون عذر، فالبنسبة إلى حالة عدم اكتمال النصاب القانوني لأعضاء اللجنة يتم تحرير محضر عدم اكتمال النصاب فوراً، وترسل نسخة من منه إلى كل الأعضاء وإلى المقرر، حيث يمضي رئيس اللجنة مستخرج محضر الاجتماع يذكر فيه تحفظات اللجنة، ان وجدت، لتقوم بعد ذلك كاتبة اللجنة بتبليغه إلى المصلحة المتعاقدة في أجل أقصاه 48 ساعة من تاريخ انعقاد اجتماع اللجنة².

5. مقرر التأشيرة:

تعمل هذه اللجان على اتخاذ القرار فيما يخص الرقابة الخارجية القبلية على الصفقات في حدود اختصاصها، تمنح بهذه الصفة التأشيرة³ أو تكون التأشيرة مرفقة بتحفظات موقفة أو غير موقفة أو ترفض التأشيرة في الحالات التالية⁴:

✓ حالة رفض اللجنة للتأشيرة يجب أن يكون معللاً، وعليه مهما يكن فإن كل مخالفة للتشريع و/أو التنظيم المعمول به تعايينه اللجنة تشكل سبباً كافياً لرفض التأشيرة.

¹ المادة 4/21 و5 و6 و7 و8 من المرسوم التنفيذي 11-118 يتضمن الموافقة على النظام الداخلي النموذجي للجنة الصفقات العمومية.

² المادة 22 من المرسوم التنفيذي 11-118 يتضمن الموافقة على النظام الداخلي النموذجي للجنة الصفقات العمومية.

³ المادة 23 من المرسوم التنفيذي 11-118 يتضمن الموافقة على النظام الداخلي النموذجي للجنة الصفقات العمومية.

⁴ المادة 24 من المرسوم التنفيذي 11-118 يتضمن الموافقة على النظام الداخلي النموذجي للجنة الصفقات العمومية.

✓ حالة التأشير مرفقة بتحفظات موقفة أو غير موقفة، تكون التحفظات موقفة عندما تتصل بموضوع الصفقة وتكون غير موقفة عندما تتصل بشكل الصفقة.

✓ حالة تأجيل ملف لاستكمال المعلومات المطلوبة، في هذه الحالة يوقف سريان الأجل القانونية للتأشير ولا تعود للسريان إلا ابتداء من يوم تقديم استكمال الملف.

في جميع الحالات، ينبغي تبليغ المصلحة المتعاقدة المعنية والسلطة الوصية عليها بالقرارات المبينة في هذه المادة في أجل ثمانية (8) أيام على الأكثر من تاريخ انعقاد الجلسة.

وإذا لم يصدر مقرر اللجنة في أجل ثمانية (8) أيام، تقوم المصلحة المتعاقدة بإعلام الرئيس الذي يجمع لجنة الصفقات في غضون ثمانية (8) أيام ابتداء من تاريخ إخطارها، وتفصل هذه اللجنة في الأمر حال انعقاد الجلسة بالأغلبية البسيطة بالنسبة للأعضاء الحاضرين¹.

من خلال ماسبق، لا شك أن الرقابة السابقة على تنفيذ النفقة العمومية تهدف إلى تطابق العمليات الواردة على النفقات مع القوانين و التنظيمات الساري التطبيق، ولهذا اعتبرت هذه الرقابة السابقة بالرقابة الوقائية التي من خلالها يتم اكتشاف الأخطاء قبل وقوعها مباشرة إلى تصحيحها وتداركها في حين اللحظة.

ثانيا: الرقابة اللاحقة.

إن هذا النوع من الرقابة يجسده مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، إضافة إلى الرقابة السياسية التي تم تناولها في الفصل الأول من نفس الباب.

أ. رقابة مجلس المحاسبة:

يعتبر مجلس المحاسبة أعلى مؤسسة للرقابة البعدية للنفقة العمومية، حيث يدقق في شروط استعمال الوسائل المادية والنفقة العمومية ليقم تسييرها ويتأكد من مدى مطابقة العمليات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها، إذ يهدف من خلال النتائج التي يتوصل إليها إلى تشجيع

¹ المادة 25 من المرسوم التنفيذي 11-118 يتضمن الموافقة على النظام الداخلي النموذجي للجنة الصفقات العمومية.

الاستعمال الفعال للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وإجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية التسيير المالي العمومي¹.

حيث يتمثل العمل الرقابي لمجلس المحاسبة في حق الاطلاع وسلطة التحري وكذا رقابة نوعية التسيير وأيضاً رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بالإضافة إلى مراجعة حسابات المحاسبين العموميين والأمينين بالصرف.

1. حق الاطلاع وسلطة التحري.

يمكن لمجلس المحاسبة الاطلاع والتحري على²:

✓ يحق له الاطلاع على كل الوثائق التي تؤدي لتسهيل مهامه الرقابية على العمليات المالية والمحاسبية وكذا لتقييم التسيير للهيئات الموضوعة تحت رقبته.

✓ له سلطة الاستماع إلى أي عون في الجماعات والهيئات الموضوعة تحت رقبته.

✓ له حق الاطلاع وسلطة التحري لغرض رقابة مالية الدولة، كما يجري التحريات الضرورية بالاتصال مع المؤسسات القطاع العام مهما كانت.

✓ لقضاة مجلس المحاسبة حق الدخول لكل محلات الملاك العمومية او الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة³.

✓ له حق الاطلاع على النصوص المرسله إليه التي تتعلق بالتنظيم المحاسبي والمالي والإجرائي في تسيير الوسائل والأموال العمومية. ويمكن لمجلس المحاسبة ان يطلب من السلطات السلمية لاجهزة الرقابة الاطلاع على المعلومات والوثائق والتقارير على الحسابات وتسييرها⁴.

✓ له حق اشراك أعوان القطاع العام والإستعانة بخبراء ومختصين لمساعدته في أعماله المادية، ويمكن تكليفهم بمهام الاطلاع على الوثائق والمعلومات ويلتزمون بالسر المهني⁵.

¹ المادة 2 من الأمر 95-20 يتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتّم.

² المادة 55 من الأمر 95-20 يتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتّم.

³ المادة 56 من الأمر 95-20 يتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتّم.

⁴ المادة 57 من الأمر 95-20 يتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتّم.

⁵ المادة 58 من الأمر 95-20 يتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتّم.

✓ اتخاذ كل الإحتياطات اللازمة لضمان الطابع السري للوثائق أو المعلومات التي تمس بالدفاع أو الاقتصاد الوطنيين¹.

2. رقابة نوعية التسيير.

يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية، ويعمل على تقييم استعمالها للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها من حيث الفعالية والنجاعة والاقتصاد استناداً للأهداف والمهام والوسائل المستعملة، وكذا يقيم فعالية النظام الرقابي للهيئات التابعة لرقابته، كما يقوم مجلس المحاسبة بالتأكد من مدى توفر الشروط المطلوبة لمنح واستعمال المساعدات التي تمنحها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق والهيئات العمومية لغرض الحد من اللجوء إلى هذه المساعدات وتجنب استعمال الضمانات².

تهدف رقابة مجلس المحاسبة للتأكد من مطابقة النفقات العمومية التي صرفها مع الأهداف المسطرة مسبقاً³، وبعد أنهاء مجلس المحاسبة لإشغاله التقييمية يعد تقارير تحتوي المعاينات والملاحظات والتقييمات ليتم إرسالها إلى مسؤولي المصالح و الهيئات المعنية أو إلى سلطاتهم الوصية والسلمية حتى تتمكن هذه الهيئات أو المصالح العمومية من تقديم اجاباتهم وملاحظاتها في الآجال المحددة من قبل مجلس المحاسبة⁴.

4. مراجعة حسابات الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين:

يلتزم الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين بإيداع حساباتهم لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة والذي بدوره يقوم بمراجعة تلك الحسابات، من خلال تدقيقها ومدى مطابقتها للنصوص و التنظيمات المعمول بها⁵.

¹ المادة 59 من الأمر 95-20 يتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتّم.

² المادة 69 من الأمر 95-20 يتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتّم.

³ المادة 70 من الأمر 95-20 يتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتّم.

⁴ المادة 1/70 و2 من الأمر 95-20 يتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتّم.

⁵ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 2 رمضان 1416 الموافق 22 يناير 1996، يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، ج ج د ش، ج ر العدد 06، الصادرة بتاريخ 24 يناير 1996، التي تنص على أنه:

يقوم مجلس المحاسبة بمراجعة حسابات الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين ويصدر قرارات بشأنها، وفق الإجراءات الآتية:

✓ **معاينة الحسابات:** تتم عملية تدقيق وفحص الحسابات من خلال سندات الإثبات ومختلف الوثائق المتعلقة بها، والتأكد من شرعيتها وصحتها المالية؛

✓ **الحكم على الحسابات:** يخول لرئيس الغرفة المختصة تعيين مقرر يكلف بإجراءات التدقيق والمراقبة لمراجعة حسابات التسيير والوثائق الثبوتية الخاصة بها، ويضمنه اقتراحاته ليتم إرسال التقرير من رئيس الغرفة إلى الناظر العام الذي بدوره يقدم استنتاجاته ليعرض الملف للمداولة يوجه الملف في هذه المرحلة إلى تشكيلة المداولة للنظر والبت فيه فإن لم يتم تسجيل أي مخالفة من المخالفات تصدر قرار نهائي بتبرئة ذمته، وفي حالة وجود مخالفات أو أخطاء فأنها في هذه الحالة تصدر قرار مؤقتا يوجه للمحاسب المعني، الذي يلتزم بدوره بتقديم التبريرات لتبرئة ذمته، وعليه يبلغ هذا القرار المؤقت إلى المحاسب الذي يجب عليه كتابيا مدعما ذلك بمستندات الثبوتية لمدة زمنية لا تتجاوز الشهر¹؛

✓ **إصدار القرار النهائي:** بعد انقضاء المدة الزمنية المحدد للإجابة يعين رئيس الغرفة مقرا مراجعا ويكلفه بدراسة الملف بناء على الإجابات المستلمة وتقديم اقتراحاته ثم يرسل الملف كاملا إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته، ليعرضه على تشكيلة المداولة لإصدار القرار النهائي، وعليه يكون هذا القرار يكون إما بإبراء الذمة أو الإدانة²، ليتم تبليغه إلى الناظر العام والمحاسبين أو الأعوان المعنيين وإلى الوزير المكلف بالمالية.

إن مضمون قرار مجلس المحاسبة هو إبراز مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية أو المالية عن ضياع أموال أو تبيد قيم أو مواد أو سرقته، ويتم وضع المحاسب في حالة مدان على إثر ذلك

"يجب على الآمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين، وعلى المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية ومختلف المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، أن يودعوا حساباتهم الإدارية وحسابات التسيير لدى كتابة الضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يونيو من السنة الموالية للميزانية المقفلة".

¹ أموج نوار، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2006-2007، ص ص 116-118.

² كتر بلحسن وعبد المجيد لخداري، مرجع سابق، ص 1605.

ويمكن للمحاسب المكلف بالمالية الدفع بالقوة القاهرة، أو يثبت عدم ارتكابه لأي مخالفة أو عدم تعاونه كما يمكنه أن يدفع بمسؤولية الأعوان الموضوعين تحت سلطته أو رقابته¹.

3. رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

تعد خرقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها، كل مخالفات قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية² والمتعلقة بالعمليات الخاصة بتنفيذ النفقات والإيرادات وكذا حالات توجيه الأموال الممنوحة في إطار المساعدات غير الوجهة المسطرة مسبقا وكذلك في حالات الالتزام بنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو تجاوز الاعتمادات والترخيصات الممنوحة أو خصم نفقة بصفة غير قانونية أو الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية أو عدم مسك المحاسبات وسجلات الجرد وكذا عدم الاحتفاظ بالوثائق أو التسيير الخفي أو أي تعاون يترتب عنه دفع حاصل إيرادات أو تسبب في إلزام الدولة بتقديم تعويضات أو استعمل تعسفا إجراء يقضي ويجبر المحاسب العمومي بدفع نفقة عمومية أو أعمال التسيير المتعلقة بخرق إبرام وتنفيذ العقود أو عدم احترام إجراءات بيع الأملاك العمومية المتلفة أو المحجوزة وكذا التزوير في الوثائق الثبوتية المقدمة لمجلس المحاسبة³.

وللمجلس صلاحية أن يعاقب بغرامة كل عون أو مسير أو مسؤول لدى هيئة عمومية خاضعة لرقابته نظير المخالفات المذكورة سلفا⁴.

إذا كشفت نتائج تدقيقات مجلس المحاسبة في الأخطاء أو المخالفات التي ضبطتها الغرفة المختصة قانونا بأن المخالفة المرتكبة تمثل خرقا صريحا لقواعد الانضباط في مجال الميزانية والمالية فهنا يوجه رئيس الغرفة تقريرا مفصلا إلى رئيس مجلس المحاسبة قصد تبليغه إلى الناظر العام فإذا رأى الناظر العام بعد تلقيه

¹ بن داود براهيم، مرجع سابق، ص 107.

² المادة 101 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم، نصت في إطار ممارسة رقابة الانضباط على أنه " يؤهل كل من رئيس الهيئة التشريعية ورئيس الحكومة والوزير المكلف بالمالية وكذا الوزراء والمسؤولين على المؤسسات الوطنية المستقلة فيما يخص الوقائع التي تنسب إلى الأعوان الخاضعين لسلطتهم إخطار مجلس المحاسبة قصد ممارسة صلاحية الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية".

³ المادة 88 من الأمر 95-20 يتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم.

⁴ المادة 89 من الأمر 95-20 يتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم.

المعلومات من الغرفة القطاعية المختصة أن لا مجال للمتابعة يحفظ الملف بموجب قرار معلل، أما قرر الناظر العام يحرر الاستنتاجات كتابيا ويرجع الملف إلى رئيس المجلس لغرض فتح تحقيق¹.

وعليه يقوم رئيس مجلس المحاسبة بتعيين مقرر من بين المستشارين لدراسة الملف وإجراء التحقيق حضوريا حيث يمكن للشخص المتابع أو موكله أن يطلع على الملف².

يقوم المقرر بإجراء التحقيقات الضرورية ويمكن أن يستمع أو يسأل شفها أو كتابيا كل عون تقم مسؤوليته، ثم يحرر الاستنتاجات ويرسلها إلى رئيس مجلس المحاسبة لتبليغه إلى الناظر العام، فإذا أثبتت نتائج التحقيق بأن لا وجه للمتابعة يحفظ الملف، أما إذا كانت الوقائع تتطلب إحالة الملف على غرفة الانضباط ويرسل الناظر العام الملف مصحوبا بالاستنتاجات المكتوبة والمعللة إلى رئيس هذه الغرفة³.

يتعين على رئيس غرفة الانضباط أن يعين قاضيا مقررا من ضمن قضاة هذه الغرفة يكلفه بتقديم اقتراحات حول الملف ثم يقوم رئيس الغرفة بتحديد تاريخ الجلسة بعد أن يعلم رئيس مجلس المحاسبة والناظر العام بذلك ويتم بعدها استدعاء الشخص محل المتابعة برسالة موصى عليها من طرف رئيس الغرفة⁴، حيث يمكن للشخص المتابع أو موكله أن يطلع على الملف كاملا في أجل لا يقل عن شهر من تاريخ الجلسة بعد استلام الاستدعاء⁵.

تتعقد غرفة الانضباط في جلستها بمساعدة كاتب الضبط بحضور الناظر العام، حيث تقوم الغرفة بعد الاطلاع على اقتراحات المقرر واستنتاجات الناظر العام وكذا شروحات الشخص المتابع بالبت في الملف وهذا بأغلبية أصوات أعضائها ويكون صوت الرئيس مرجحا ويتم الفصل في القضية في جلسة

¹ المادة 94 من الأمر 20-95 يتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتّم.

² المادة 95 و96 من الأمر 20-95 يتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتّم.

³ المادة 97 من الأمر 20-95 يتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتّم.

⁴ المادة 98 من الأمر 20-95 يتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتّم.

⁵ المادة 1/99 من الأمر 20-95 يتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتّم.

علنية بموجب قرار يوقعه رئيس الجلسة والمقرر وكاتب الضبط ليبلغ بعدها هذا القرار إلى الناظر العام و إلى الشخص محل المتابعة¹.

من خلال ما سبق تعد رقابة مجلس المحاسبة رقابة مالية تقييمية وإصلاحية، حيث تهدف إلى حماية المال العام بشكل أساس والالتزام بالإجراءات اللازمة للنفقة العمومية ضمن القواعد المحاسبية والمالية على وجه الخصوص، وعليه مجلس المحاسبة في الجزائر لا يمارس الدور الحقيقي المنوط اليه في محاربة الفساد بأشكاله وهدر المال العام، كما أنه يتميز بانعزاله و انطوائه على نفسه فهو بعيد كل البعد عن التطور الحاصل في ميدان الرقابة المالية والاعتماد على المعايير الدولية التي تعمل على محاربة التبيدرو الغش و الفساد.

وبالتالي لا بد من منح قضاة مجلس المحاسبة الاستقلالية العضوية والوظيفية وكذا الحماية من كل الضغوطات والتهديدات التي قد يتعرضون لها وتوفير الوسائل المادية والبشرية الضرورية هذا من جهة وإلزام الهيئات والمرافق العامة الخاضعة لرقابته بالأخذ بتوجيهاته من جهة أخرى، وهذا حتى يتم تفعيل الدور الحقيقي لمجلس المحاسبة والتمكن من كامل صلاحياته.

ب. رقابة المفتشية العامة للمالية.

تقوم المفتشية العامة للمالية بإجراء الرقابة اللاحقة على تنفيذ النفقة العمومية، تنفيذا للمادة 02 من المرسوم التنفيذي 08-272 المتضمن صلاحيات المفتشية العامة للمالية²، حيث تتدخل المفتشية العامة للمالية وفقا لبرنامج سنوي مسطر من طرف الوزير المكلف بالمالية، حيث تقوم مديرية البرامج

¹ المادة 100 من الأمر 95-20 يتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم.

² المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 6 رمضان 1429 الموافق 6 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ج د ش، ج ر العدد 50، الصادرة في 7 سبتمبر 2008، التي نصت على أنه:

"تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية وتمارس الرقابة أيضا على:

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري،

- هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام والإجباري وكذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من

مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية،

- كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني".

والتحليل والتلخيص بتقديم مسودة البرنامج السنوي التي تم الاتفاق عليها في جلسة التحكيم وفرز المقترحات لوزير المالية والذي له صلاحية إضافة أو تعديل أو إلغاء مهمات تضمنتها مسودة البرنامج السنوي، ليصادق في الأخير على البرنامج خلال الشهرين الأولين من السنة المزمع تنفيذ البرنامج السنوي فيها وفي هذا الإطار تسند للمفتشية العامة جملة من المهام تتعلق بالأساس في الرقابة والتفتيش والتقييم¹.

كما يمكن خارج هذا البرنامج القيام بصلاحيات الخبرة القضائية التي تطلبها مختلف الهيئات والتي تأخذ طابعا استعجاليا في التنفيذ، والتي من شأنها توقف العمل بالصلاحيات المخولة لها في إطار البرنامج السنوي ولا يتم العودة لها إلا بعد الانتهاء من المهمات الاستعجالية، والتي تتعلق أساسا بفحص ودراسة الإجراءات المالية المتخذة للوقوف على مدى ترشيد النفقة العمومية وفعالية الإدارة المكلفة بتسيير الموارد المالية المسخرة للمؤسسات العمومية².

أما بخصوص الأشخاص أو الفئات المعنية برقابة المفتشية العامة للمالية، فالأمر يتعلق بمناصب المحاسبة ومرووسيههم، ممثلين أساسا فئتي الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون، وكذا كل شخص مكلف بمسك محاسبة نوعية أو تسيير مخزونات، وعليه المفتشية العامة للمالية يخول لها القانون سلطة المحاسبة وإجراء الفحص المالي على موظفي وأعون الدولة، وكذا كل من يمارس مهمة باسم الدولة وله سلطة التصرف في الأموال العمومية³.

1. المهام الرقابية للمفتشية العامة للمالية.

تراقب المفتشية العامة للمالية استعمال الموارد الهيئات والجمعيات⁴، ويمكن أيضا أن تقوم بتقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية ونتائجها، حيث تكلف في هذا الإطار بمايلي:

1 دلاج محمد الخضر ونجاح عصام، رقابة المفتشية العامة للمالية على ميزانية الجماعات المحلية، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 07، العدد 02، 2022، ص ص 981-983

2 صالح يسمينة صفاء، ومجدوي شهرزاد، المفتشية العامة للمالية كأداة لقياس أداء عمل المؤسسة العمومية الاقتصادية، المحلة الجزائرية للاقتصاد والإدارة، المجلد 7، العدد 1، ص 73.

3 زغودود علي المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2008، ص 146.

⁴ المادة 3 من المرسوم التنفيذي 08-272 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية.

- ✓ تقوم بالدراسات والتحليلات المالية والاقتصادية لتقدير فاعلية وفعالية إدارة وتسيير الموارد المالية وكذا الوسائل العمومية الأخرى؛
- ✓ القيام بدراسات مقارنة وتطويرية لمجموعات قطاعات أو ما بين قطاعات؛
- ✓ تقييم مدى تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية وكذا تلك المتعلقة بالتنظيم الهيكلي، وهذا من ناحية تناسقها وتكيفها مع الأهداف المحددة مسبقاً؛
- ✓ تحديد مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف المحددة مسبقاً، والتعرف على نقائص التسيير وعوائقه وتحليل الأسباب المودية لذلك¹.
- ولتنفيذ المهام الرقابية تتدخل المفتشية العامة للمالية للرقابة أو التدقيق أو التقييم أو التحقيق أو الخبرة والتي تقوم، حسب الحالة، للوقوف على الآتي:
- ✓ سير عمليات الرقابة الداخلية وفعالية هياكل التدقيق على المستوى الداخلي؛
- ✓ مراعاة شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي المعمول بها؛
- ✓ مراعاة التسيير المالي والمحاسبي وتسيير الأملاك العمومية؛
- ✓ النظر في إبرام الصفقات والطلبات العمومية وكيفية تنفيذها؛
- ✓ النظر في مدى دقة المحاسبات وصدقها وانتظامها؛
- ✓ الوقوف على مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف؛
- ✓ مراعاة شروط تعبئة الموارد المالية المطلوبة؛
- ✓ كيفية تسيير اعتمادات الميزانية وكذا استعمال وسائل التسيير؛
- ✓ مراعاة الشروط المتعلقة بمنح واستعمال المساعدات والإعانات التي تقدمها الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات العمومية؛
- ✓ الوقوف على مدى تطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة بطلب الهبة العمومية².

¹ المادة 4 من المرسوم التنفيذي 08-272 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية.

² المادة 5 من المرسوم التنفيذي 08-272 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية.

تنصب رقابة المفتشية العامة للمالية على مراجعة جميع العمليات المالية التي أجراها المحاسبون العموميون ومحاسبو الهيئات المذكورة في المادة 2 من المرسوم التنفيذي 272، إلا أنه لا يمكن مراجعة الحسابات التي تمت تصفيتها نهائياً طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها¹.

2. نتائج رقابة المفتشية العامة للمالية.

ينتج عن تدخل المفتشية العامة للمالية تحرير تقارير يتم تسجيل فيها الملاحظات والمعاينات، المتعلقة بمدى تطابق النفقة العمومية للاعتمادات الموجودة بكل بند من بنود الميزانية وجميع مستندات العمليات المالية بأنها مطابقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها في مجال الميزانية، وكذا على أنها مثبتة في الدفاتر والسجلات إثباتاً صحيحاً وفقاً للنظام المحاسبة المعمول به، بالإضافة إلى فحص النظم المالية². حيث ينتج من خلال العملية التدخلية للمفتشية مجموعة التقارير التالية:

1.1 التقرير الأساسي.

ينتج عن عملية الرقابة إعداد تقرير أساسي يبرز المعاينات والتقديرات حول التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسة أو الهيئة المراقبة وكذا حول فاعلية التسيير بصفة عامة، حيث يتضمن هذا التقرير اقتراحات التدابير التي من يمكنها أن تحسن من تنظيم وتسيير وكذا نتائج المؤسسات والهيئات المراقبة، وكذلك يمكن أن يتضمن التقرير كل اقتراح كفيل بتحسين الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكمها³، يبلغ مسير المؤسسة أو الهيئة المراقبة بالتقرير الأساسي، والذي لا يصبح نهائياً إلا بعد تأكيد وتثبيت المعاينات التي يتضمنها وذلك عند نهاية الإجراء التناقضي ثم يرسل التقرير المعد إلى السلطة المؤهلة دون سواها⁴ وعليهم الإجابة على المعاينات والملاحظات الواردة في التقرير في أجل أقصاه شهرين⁵.

¹ المادة 9/6 من المرسوم التنفيذي 272-08 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية.

² دلاج محمد الخضر ونجاح عصام، مرجع سابق، ص 985.

³ المادة 21 من المرسوم التنفيذي 272-08 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية.

⁴ المادة 22 من المرسوم التنفيذي 272-08 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية.

⁵ المادة 23 من المرسوم التنفيذي 272-08 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية.

2.1 التقرير التلخيصي:

يترتب عن جواب المسير على التقرير الأساسي، إعداد تقرير تلخيصي يختم الإجراء التناقضي ويتضمن نتائج المقاربة بين المعايينات المدونة في التقرير الأساسي وجواب المسير، حيث يبلغ التقرير التلخيصي مرفقا بجواب المسير إلى السلطة السلمية أو الوصية للكيان المراقب دون سواها¹.

3.1 التقرير النهائي:

بعد استلام الإجابات المقدمة من طرف المؤسسة أو الهيئة المراقبة يحريز المفتش التقرير النهائي بعد التأكد من الملاحظات ويثبت المعايينات ويلزم بتبليغ السلطة الوصية للكيان المراقب دون سواها².

4.1 التقرير السنوي:

تعد المفتشية العامة للمالية تقرير سنوي يتعلق بنشاطها وملخص كل المعينات التي قامت بها والاجابات المتعلقة بها وكذا الاقتراحات المقدمة ذات الاهمية والتي من شأنها تحسين طريقة العمل وعلى وجه الخصوص تكييف وتحسين التشريع والتنظيم المعمول به، حيث يرسل التقرير السنوي إلى وزير المالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد بخصوصها³.

5.1 التقرير التقييمي:

يعد بالموازاة للتقرير السنوي وفي نفس الاجال تقرير تقييمي يخص مدى الاستجابة التي لقيتها المعايينات والتوصيات الواردة في التقرير السنوي ويرسل إلى السلطات المؤهلة⁴.

وعليه، بالرغم من تدعيم المفتشية العامة للمالية تشريعيا لغرض البحث عن رقابة الأداء ونوعية التسيير، إلا أن تدخلها محدود ويأتي بعد فوات الأوان، بالإضافة إلى عدم وجود أي تنسيق في عملها مع باقي الهيئات الرقابية وعلى وجه الخصوص مجلس المحاسبة، حيث يقتصر دورها في الواقع على رقابة

¹ المادة 24 من المرسوم التنفيذي 08-272 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية.

² المادة 25 من المرسوم التنفيذي 08-272 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية.

³ المادة 1/26 و2 من المرسوم التنفيذي 08-272 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية.

⁴ المادة 3/26 من المرسوم التنفيذي 08-272 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية.

الحسابات ومطابقتها للأحكام دون مراعاة الأهداف المسطرة والنتائج المنتظرة رغم النص عليها كما أن التقارير المعدة من طرفها بدون فاعلية البت فيها أو إصدار أي حكم أو قرار ناتج عنها.

من خلال ماسبق، تبين أن مختلف الأجهزة الرقابية المالية في الجزائر تركز على مشروعية النفقة العمومية ولا تهتم بمبادئ الأداء وتقييم النتائج، كما يتضح أن هذه الأجهزة الرقابية غير قادرة على الرقى بالوسائل والتحفيزات اللازمة لإطاراتها وقضاها في ممارسة مهنتهم المحفوفة بالمخاطر.

خلاصة الباب الأول

ساهم القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية في البناء القانوني للدولة، فهو بمثابة امتداد لأحكام دستور 1976 الذي لم ينص صراحة على القانون القاعدي "العضوي"، كذلك دستور 1989 لم يشير إلى فكرة القانون المرجعي الذي ينظم قوانين المالية، لكن سريان ونفاذ القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، تأثر كثيرا بما جاء في أحكام دستور 1989.

إن صدور التعديل الدستوري لسنة 1996، لم يعارض الأحكام والقواعد التي جاء بها كل من دستور 1976 ودستور 1989، بل إستحدث معايير قانونية جديدة أطلق عليها تسمية القوانين العضوية، بالإضافة إلى إجبارية الرقابة الدستورية القبلية، كما تميز أيضا باستحداث غرفة ثانية للبرلمان تجعل مجالات التشريع بقوانين العضوية من اختصاص السلطة التشريعية "البرلمان بغرفتيه".

يشكل القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، خلافا قانونيا لاعتبار أن المنطق والقانون يفترضان وجود علاقة تدرجية بين القانونين (قانون المالية والقوانين المرجعية)، لحكم أن القانونين تم إصدارهما من نفس السلطة وبنفس الكيفيات لكن وجوب تقيدهما بالآخر، وبالتالي القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، له نفس القوة القانونية التي تتمتع بها قوانين المالية السنوية، ومنه لا يمكن أن يشكل إطارا إلزاميا بالنسبة للقوانين الأخرى.

بالرغم من عدم نص المشرع في القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، على اختصاص الحكومة بتحضير قانون المالية، إلا أن المبادرة بالتشريع في المجال المالي تعد اختصاصا خالصا للحكومة، إذ تقدم هاته الأخيرة "مشروع قانون المالية"، فيكتفي البرلمان بالمصادقة على قانون المالية، ففي حالة موافقة رئيس الجمهورية يمضى عليه وينشر، فيكتسي قوة قانونية ويترتب عليه آثار.

يتضمن صدور قانون المالية الترخيص الميزانياتي للحكومة للقيام بتحصيل الإيرادات وتنفيذ النفقة العمومية، وكمبدأ عام تلتزم الحكومة بتنفيذ محتوى الرخصة البرلمانية دون المساس بها أو تعديلها. إلا أنه يمكن للحكومة عن طريق التنظيم، إجراء بعض التغييرات لمقتضيات اقتصادية واجتماعية ومالية وكذا ظروف داخلية أو خارجية.

إن ممارسة الدور الرقابي للبرلمان على تنفيذ الاعتمادات المرخصة وفق القانون الإطار 17-84 المتعلق بقوانين المالية، لا يرقى لمتطلبات وأهداف السياسة العمومية، نظرا لتقادم القانون الإطار المتعلق بقوانين المالية وعدم قدرته على مواكبة التطورات الحاصلة على المستوى الداخلي والخارجي، كما أنه يعاب على أعضاء السلطة التشريعية أن أغلبهم لا يملكون الخبرة الفنية والمحاسبية الكافية لمناقشة الحساب الختامي الذي قد يصل إلى ألف صفحة.

إرتبط تسيير النفقة العمومية بالفلسفة المالية للدولة، لاعتبار أن تسيير الميزانية العمومية بمثابة الأداة الأساسية التي تعكس استراتيجيتها في الاستفادة من الموارد المخصصة وترشيد النفقة العمومية، حيث إعتمدت على القانون الإطار 17-84 المتعلق بقوانين المالية، كمرجع أساسي للتسيير المالي العمومي المبني على الوسائل بالإضافة إلى نظام محاسبي للمعلومات مبني على الأساس النقدي في ظل القانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، لكن أثبتت هذه المنظومة المالية في الجزائر فشلها على جميع الأصعدة.

الباب الثاني:

النفقة العمومية في ظل القانون

العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية

المعدل والمتمم.

تمهيد:

لقد شهد النصف الثاني من القرن العشرين تحولات عميقة في ظل العولمة، أدت لإعادة تعريف الدولة سواء من حيث مبدأ السيادة، أو من حيث طرق وآليات ممارسة السلطة في المجتمعات المعاصرة، حيث شهد العالم في تسعينيات القرن الماضي ظاهرة العولمة، التحول الديمقراطي، التخصص، أزمة دولة الرفاهية، المجتمع المدني، مما أثار نقاشا واسعا حول تعريف دور الدولة، العلاقة بين الدولة والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، وظهرت عدة مفاهيم ومصطلحات منها: "المجتمع المدني" و"الحكومة".

في ذات السياق، جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية بأحكام جديدة، من شأنها ترسيخ مبادئ التسيير العمومي الجديد لغرض حوكمة التسيير المالي العمومي، بلوغ فعالية الأداء وترشيد الفعل العمومي، حيث يسعى المشرع إلى التحول إلى ثقافة التسيير بالنتائج، وتبني التخطيط الاستراتيجي للميزانية العمومية الذي قد يتغير ويلغي مبدأ السنوية في التخطيط بل يكون وفق قواعد جديدة تحسن فعالية السياسات العمومية التي تسمح للدولة بالتحول من منطق الوسائل إلى منطق النتائج.

الفصل الأول:

المصدر القانوني للنفقة العمومية

في ظل القانون العضوي 18-15.

تمهيد:

في ظل العولمة والانفتاح التجاري والتطور التكنولوجي، ومع تطلعات المواطنين وزيادة المطالب الاجتماعية للشعوب من الحكومات، أصبح الاهتمام بالتسيير المالي العمومي اهتمام عالمي، تجسد في وضع أسس ومبادئ الحوكمة المالية الجيدة التي تهدف إلى تحقيق النتائج المرجوة من النفقة العمومية، وهذا من خلال خلق انضباط مالي وكذا الاستفادة من الأدوات التسييرية في تسيير الشأن العمومي، إن تزايد حجم النفقة العمومية وما رافقه من شح الموارد المالية وانتشار الفساد وإحتلاس المال العام، أدى إلى المطالبة بضرورة المحافظة على المال العام وحسن تسييره، الأمر الذي ألزم الحكومات بالتفكير في حوكمة النفقة العمومية أكثر من أي وقت مضى.

المبحث الأول: القانون العضوي 18-15 كمدخل لحوكمة النفقة العمومية.

لقد عرفت العقود الأخيرة اهتمام كبير بقضايا الشأن العام، ومطالبة مجتمعية واسعة تلزم بتحسين الأداء العمومي، لبعث ثقافة تسييرية جديدة تستند على معايير الحوكمة لضمان كفاءة وفعالية واقتصاد النفقة العمومية.

المطلب الأول: حوكمة النفقة العمومية.

يرى العديد من الباحثين أن جذور الحوكمة تعود إلى عالم إدارة الاعمال وتسيير المؤسسات والشركات، الذي ظهر منذ ثلاثينيات القرن الماضي وعلى وجه الخصوص أعمال "رونالد غاوس" حول "طبيعة الشركة"¹، حيث تعكس هذه النظرة تطوير نظام التعاقد الخارجي للشركة أو المؤسسة وزيادة استقلالية مراكز المسؤولية فيها من خلال الاعتماد على أسلوب تنظيمي يقوم على الخيار العقلاني في نطاق تسوده حرية تدفق المعلومات والبيانات وكذا المساهمات، إذ يقوم هذا الأسلوب على إفتراضات اقتصادية كما أنه يعد منظور تحليلي يتجاوز المنظور العقلاني القانوني².

يعكس هذا التصور التغيير في مقاربات اتخاذ القرارات وصنع السياسات العامة في مجتمعات تتسم بالتعدد والتمايز وكثافة شبكات المصالح المستقلة وذلك بالانتقال من النموذج الفيبري التقليدي وتجاوز أزمة الديمقراطية التمثيلية إلى اعتماد أنماط التنسيق الأفقي والتي تتجسد بمفهوم الديمقراطية التشاركية بين البيروقراط والمنتخبين ومختلف الفاعلين الاجتماعيين لتفعيل الفعل العمومي وتأسيس إدارة ديمقراطية أو ما يسمى بإدارة ما بعد الحداثة³.

¹ يرى رونالد غاوس: أن الحوكمة هي مجموعة الأجهزة المشكلة من طرف الشركة لغرض تنسيق داخلي فعال يؤدي بالشركة إلى ضمان تنمية وتطوير شبكتها وإعادة النظر في الهياكل الداخلية وتطبيق معايير العمل بالتعاقد.

-Milani et Solinis, «Conclusion: Une gouvernance mondiale déocratique: Est-elle possible?Quelques pistes pour l'avenir,» p. 276.

² رضوان بروسي، من الدولة الفيبرية إلى الحوكمة كمنظور دولتي جديد: رؤية نقدية، ص 64.

³ Ali Kazancigil, «La Gouvernance: Itinéraires d'un concept,» dans: Javier Santiso, dir., A Larecherche de la déocratie: Méange offerts à Guy HERMET (Paris: Karthala, 2002), p. 128.

طُرِحَ نموذج جديد للإصلاح يقوم على تطبيق آليات القطاع الخاص ومفاهيم اقتصاد السوق، الذي يُعرف بالمناجمنت العمومي الجديد بوصفه المفهومي والتطبيقي للحوكمة في أدوات الإدارة العامة¹، حيث يعود ظهور مفهوم الحوكمة إلى سنوات تسعينيات القرن الماضي، الذي أحدث في المجتمعات المعاصرة تحولات عميقة في ممارسة السلطة، من خلال إعادة النظر في أنماط السيطرة والهيمنة الاجتماعية للدولة من خلال إستبدال التقنيات الكلاسيكية بتبني مناهج حديثة تجسد مفاهيم الحوكمة، حيث يتم تقاسم السلطة في مجال التسيير العمومي بين الدولة ومؤسساتها مع باقي الفواعل المستقلة عنها².
عموماً، تقوم الحوكمة على مقارنة تشاركية تستند إلى مفاهيم اقتصادية تسييرية في إدارة الشأن العمومي وتهدف لإحداث قطيعة مع الثقافة السلبية وإستبدالها بنظام متكامل قائم على الإنتاجية والأداء والفعالية، للوصول إلى تنزيل هذه الآليات العملية³.

لكن إذا نظرنا للحوكمة بمفهومها في الشق المتعلق بالتسيير العقلاني للموارد المتاحة للدولة، يمكن تعريفها بأنها: "مجموعة من الإجراءات والقوانين والنظم والقرارات، التي تضمن كل من الانضباط، الشفافية والعدالة، بهدف تحقيق الجودة والتميز في الأداء، عن طريق ترشيد تصرفات الإدارات الحكومية في استغلال الموارد الاقتصادية المتاحة، بما يحقق أفضل منافع ممكنة لكافة الأطراف ذوي المصلحة والمجتمع ككل"⁴.

ففي ظل الأزمات التي يعاني منها الاقتصاد العالمي ونتيجة لذلك أصبحت حوكمة النفقة العمومية من المواضيع المستجدة، حيث تعددت تعريفها ومن أهم هاته التعاريف نجد:

¹ George Frederickson, «Public Administration? Governance, Governance Everywhere,» Royal Holloway University of London, pp. 2-4, <<http://www.rhul.ac.uk/management/news-andevents/seminars/hgeorgefrederickson11.2.04%20paper.pdf>>.

² Jacques Chevallier, «La Gouvernance: Un nouveau paradigme étatique?», Revue Francised'administration publique, no. 1-2 (2003), p. 203.

³ رضوان بروسي، من الدولة الفيبرية إلى الحوكمة كمنظور دولتي جديد: رؤية نقدية، ص 63.

⁴ عبد الوهاب علي وشحاته السيد شحاته، مراجعة الحسابات وحوكمة الشركات في بيئة الأعمال الدولية المعاصرة، الدار الجامعية، مصر، 2007، ص

✓ العمل على تحقيق أكبر نفع للمجتمع عن طريق رفع كفاءة النفقة إلى أعلى درجة ممكنة، والقضاء على أوجه الإسراف والتبذير ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقة العمومية وأقصى ما يمكن تسييره من الموارد المتاحة للدولة¹.

✓ العمل على فعالية النفقة بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الاقتصاد الوطني على تمويل ومواجهة التزاماته الداخلية والخارجية و القضاء على مصادر التبذير والإسراف².

✓ مجموعة القوانين والنظم التي تهدف إلى تحقيق جودة الأداء، بالبحث عن الأساليب المناسبة والفعالة لتحقيق خطط وأهداف الدولة³.

وبالتالي تتجسد حوكمة النفقة العمومية، بتحقيق الكفاءة والفعالية والاقتصاد في برامج وأهداف الدولة المدرجة ضمن السياسات العمومية.

الفرع الأول: فواعل حوكمة النفقة العمومية.

في ظل زيادة توقعات ومطالب المواطنين من الدولة، إضافة إلى إختلاف الدول في قدرتها على توفير كل هذه المطالب، فإن الفاعلين من غير الدول قد أخذوا الكثير من تلك الوظائف نظرا لفعالية أداءهم حيث أثروا حتى على كيفية ممارسة الدول للحكم الراشد، وهناك حاجة وضرورة تستدعي الجمع بين القطاعين العام والخاص بدلا من المواجهة بينهم.

تقوم حوكمة النفقة العمومية على إعادة النظر في دور الدولة كصانع وحيد للسياسة العامة وممارس للسلطة السياسية، حيث تمكن مشاركة جميع الفاعلين في صناعة القرار المالي من إدارة وتسيير النفقة العمومية بما يحقق أهداف السياسة المالية العمومية، وتختلف المكانة الدستورية لفواعل الحوكمة بين الرسمية والغير الرسمية.

¹ درواسى مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر 1990-2004، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2004، ص 172.

² محي الدين حداب، ترشيد الإنفاق العام كدعامة للتنوع الاقتصادي في الجزائر في ظل الأزمة النفطية الراهنة، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، العدد السادس، د س ن، ص 179.

³ أحمد صبري شلي، مبادئ الحوكمة و تطبيقاتها في دول مختارة: الدنمارك و لبنان، الدار العربية للموسوعات، 2014، ص 21.

أولاً: الفواعل الرسمية.

تتمثل الفواعل الرسمية في السلطة التنفيذية ممثلة في وزير المالية، الذي يقوم بتحضير وصياغة مشاريع قوانين المالية وتتبعها كما أن السلطة التشريعية تناقش مشاريع قوانين المالية والمصادقة عليها، ولتوفير الضمانات القانونية تتدخل السلطة القضائية، كما يمكن للسلطة العليا كآلية قانونية أن تحمي المال العام من الفساد، بالإضافة إلى الدور الذي يتجسده دور بنك الجزائر لاعتبار أن له تأثير كبير في حوالب المالية.

أ: السلطة التنفيذية "الحكومة".

إن أغلب دول العالم تختص السلطة التنفيذية بإعداد السياسات المالية العمومية، لكن تختلف في تحديد الشخص الذي يقوم بهذه المهمة وكذا الصلاحيات الموكلة له¹، حيث يعتبر قانون المالية النص الذي يعكس الخيارات الاستراتيجية السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة، ونظراً للإمكانيات التقنية والفنية التي تمتلكها وزارة المالية تسهر على التسيير المالي وصناعة القرار المالي العمومي².

تتولى الحكومة ممثلة في شخص وزير المالية لما يمتلكه من وسائل بشرية ومادية وكذا بيانات ومعلومات، مهمة تحضير الميزانية والتي تبدأ عادة من أسفل مستوى الوحدات الحكومية إلى الأعلى، لاعتبار ان السلطة التنفيذية أدرى لحاجات المجتمع وكذا قدرتها على تحديد الأولويات مع تقدير أوجه النفقة العمومية، إذ تتولى كل مؤسسة أو هيئة أو وزارة إعداد تقدير النفقات التي تلزمها كما تتوقع الإيرادات الممكن تحصيلها لكل سنة مالية مقبلة³.

إن عملية تقدير وإشباع الحاجات العامة تدخل في اختصاص السلطة التنفيذية، وتتجسد من خلال تحضير مشروع قانون المالية لكونه من بين الأعمال الإدارية المتعلقة بمختلف البيانات والمعلومات الخاصة بالإيرادات والنفقات العمومية، لكن هذا لا يمنع إمكانية تدخل السلطة التشريعية من خلال

¹ زيوش رحمة، مرجع سابق، ص 97.

² أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 198.

³ محمود حسين الوادي، تنظيم الإدارة المالية من أجل ترشيد الإنفاق الحكومي ومكافحة الفساد، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، عمان، 2014، ص 30.

مناقشة بنود الميزانية كما هو في فرنسا، وعلى عكس الحال في إنجلترا حيث تنفرد السلطة التنفيذية بهذا الوظيفة لوحدها¹.

لقد تطورت عملية الإعداد والمصادقة المتعلقة بقوانين المالية تدريجيا، وفي اتجاه إلى إشراك فاعلين سياسيين وإداريين وحتى اجتماعيين، نظير التحولات التي عرفتتها الدولة ومؤسساتها تحت ضغوط العولمة، إن هذه العملية هي نتاج تطور المجتمع المعاصر الذي تطور في جو من تعدد العلاقات بداخله، وفي تأثر بالتعقيدات التي لا تتوقف عن الاتساع في مواجهة هذه الوضعية التي تفاعلت طيلة ثلاثين السنة الأخيرة، حيث تم التوجه لتبني مقاربة تشاركية للتسيير المالي العمومي التي تقوم على المشاركة الشاملة للفاعلين وتمكينهم من التأثير على القرار المالي العمومي، وتجعلهم مسموعين من قبل النخب السياسية ومنه المطالبة بحقوقهم².

تبنت الجزائر القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، لتطبيق مبادئ الحوكمة المالية الجيدة، حيث يعد تفعيل نموذج التسيير المتمحور حول النتائج تحديا حقيقيا، ويتجسد هذا النموذج بميزانية قائمة على برامج ومؤشرات لقياس الأداء، حيث تغير هاته الأخيرة العلاقة بين السلطة التنفيذية وباقي الفواعل أثناء إعداد قانون المالية، كما أنه من الضروري إشراك جميع الفواعل في الخيارات الاستراتيجية لاتخاذ القرار المالي العمومي الذي يتطلب تدخل عدة فاعلين لكل منهم منطق وأهدافه الخاصة، وإجبار السلطات العمومية على تقديم حسابات حول نتائج سياساتها المالية العمومية.

لكن القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، لم ينص صراحة على دور فواعل أخرى غير وزارة المالية ممثلة في وزير المالية، حيث تحتكر المرحلة التحضيرية في إعداد قوانين المالية، لاعتبار أنها على دراية واسعة في الاختصاص المالي من تخصيص للموارد وتحديد أوجه النفقة العمومية، وعليه يتضح استمرار هيمنة الحكومة على هاته المرحلة وتغيب باقي فواعل الحوكمة.

¹ زيوش رحمة، مرجع سابق، ص 95.

² أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 200-201.

ب: السلطة التشريعية "البرلمان".

شهدت نهاية القرن الماضي مفارقة حيث تزامن انتصار الديمقراطية مع ظهور أزمة الشرعية لدى المؤسسات التشريعية، تمثلت هذه الأزمة في هيمنة السلطة التنفيذية على الأجندة البرلمانية، وضعف الأداء البرلماني وافتقاره للابتكار والشفافية في العمل المناط إليه¹.

حيث يرى "Allen Schick" في هذا الشأن: أن البرلمان قد مارس سلطات مالية قبل الحكومة، ويسير نحو توضيح أن الممارسات الميزانية اختلقت عن وقت مضى، إذ تطورت بفعل ظهور البرلمان كطرف غير ملائم لمراقبة الإيرادات والنفقات العمومية، وهذا بعد ظهور مصطلح الميزانية العمومية، إذ تغيرت جملة المعطيات بخصوص العلاقة بين الحكومة والبرلمان والتي ساهمت في الحد من استقلالية الفعل البرلماني²، حيث يقع على عاتق البرلمان مسؤولية إقرار الميزانية العمومية، ومنه فإن للبرلمان دور كبير في تحديد أولويات المجتمع وحاجاته الأساسية من رفاه، أمن اقتصادي واجتماعي وكذا سياسي، وهذا في حدود الإمكانيات المالية المتاحة للدولة³.

وفي إطار إصلاح التسيير المالي العمومي وترسيخ مبادئ الحوكمة بواسطة الشفافية والصدقية والمشاركة، جاء القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية بهدف إحداث توازن في العلاقة الوظيفية بين السلطات في المجال المالي، من حيث الإعداد والتنفيذ والرقابة على قوانين المالية⁴.

¹ Mohamed Harkat, La gouvernance parlementaire et les impératifs du développement humain durable, La gouvernance parlementaire au Maroc, quelle pratique au 21esiecle, revue marocaine d'audit et de développement, N° 23/24, 2007, p 7.

² تقوم حوكمة البرلمان على نصح تشاركي مستمد من مفاهيم اقتصادية تسييرية في إدارة الشأن العمومي، إذ تكمن محاولات تنزيل هذا المفهوم على المؤسسة البرلمانية، من خلال تزويد البرلمان بمختلف الموارد وإقامة روابط بين البرلمان والأجهزة الرقابية، والعمل على الاستفادة من التجارب الرائدة في المجال، لبناء نظام متكامل بأكثر إنتاجية، أداء وفعالية، يتجلى في ادوار التمثيل، المداولات والتشريع. لتعزيز الوظيفة الرقابية للبرلمان على أداء الموازنات العامة التي تعكس التمثيل السياسي للمواطنين وتأثيرهم في صنع القرار العمومي من جهة والحد من قضايا الفساد في ظل غياب الحوكمة البرلمانية من جهة ثانية. انظر رضوان بروسي، مرجع سابق، ص ص 17-23.

³ شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لحوكمة الإنفاق العام والحد من الفقر دراسة حالة الجزائر 2000-2010، دكتوراه علوم اقتصادية تخصص نقود ومالية، جامعة الجزائر 03، 2012، ص 122.

⁴ رضوان بروسي، الرقابة البرلمانية والحكامة المالية في الجزائر: جدلية تفعيل دور البرلمان في عملية الموازنة، دراسة غير منشورة، ص 16.

من خلال شفافية وصدقية المعلومات والوثائق الميزانية المقدّمة من قبل الحكومة سيتمكن البرلمان من المشاركة في تجويد الرقابة البرلمانية على قوانين المالية في جميع مراحلها¹، حيث ستعرض الوثائق الميزانية المتعلقة بتكاليف البرامج التي تمثل أساس التسيير المتمحور حول النتائج، كما ستطرح للنقاش أمام البرلمان أيضا الوجهة المحددة للنفقة العمومية المدرجة في البرامج، الامر الذي يؤدي بالضرورة إلى حماية المجال الحقيقي للبرلمان في المجال المالي، والحيلولة دون إدراج الأحكام غير المالية².

يحق لأعضاء البرلمان من خلال ممارسة الرقابة الآنية على تنفيذ قوانين المالية، إما باستجواب الحكومة بخصوص مسألة تكون موضوع الساعة، وإما بطرح وتوجيه الأسئلة الشفوية للحكومة، كذلك يمكن لكلا غرفتي البرلمان أن تنشئ لجانا للتحقيق والمراقبة في أي وقت لأجل التحقيق في قضية بالمجال المالي تخص أوجه الإنفاق العمومي أو نحوها كما يمكن للجان التحقيق هذه الاستماع إلى أي شخص ومعاينة أي مكان بغرض الاطلاع على معلومات أو وثائق تفيدها في موضوع التحقيق الذي تقوم به كما لها إجراء معاینات أو زيارات إلى إدارات مسؤولي المؤسسات والإدارات العمومية وأعضائها لأجل القيام بالمراقبة الميدانية، ويمكن لهذه اللجان أن تطلب من رئيس إحدى الغرفتين حسب الحالة طلب الاستماع إلى أحد أعضاء الحكومة، ويمكن أيضا للجنة التحقيق أن تسلم التقرير الذي أعدته إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة ليبلغ هذا التقرير إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، كما يوزع حسب الحالة على نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة³.

حيث يحق للجان في إطار التحقيق الاطلاع على جميع المعلومات والمستندات التي يمكن أن تسهل عملهما، في إطار الرقابة الفورية المعتمدة على أساس التحقق من استخدام الاعتمادات المالية

¹ المادة 22 من القانون العضوي 18-15 مؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1439 الموافق 2 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية ج ج د ش، ج ر العدد 53، الصادرة بتاريخ 5 سبتمبر 2018، المعدل والمتّم بالقانون العضوي رقم 23-23 مؤرخ في 18 جمادى الثانية عام 1445 الموافق 31 ديسمبر 2023، يتعلق بقوانين المالية ج ج د ش، ج ر العدد 01، الصادرة بتاريخ 07 جانفي 2024.

² المادة 09 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

³ بن داود براهيم، مرجع سابق، ص ص 121-123.

المرخصة للوزارة التي تتحمل مسؤولية تقديم التقرير، ويجوز أن تستمع اللجان إلى وزير المالية أو أي وزير آخر بتقديم تفسيرات عن تنفيذ قوانين المالية¹

لم يشير القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، إلى أي جديد يتعلق بصلاحيات لجان المالية المختصة لغرفتي البرلمان، الأمر الذي لا يتيح للجنتي المالية الاجتماع إلا في إطار دراسة النصوص القانونية المحالة إليها، وكان الأجدر إضفاء مرونة على عملهما مثل التحضير لدراسة القوانين قبل التصويت والاستعداد للمهمات الاستطلاعية وجلسات الاستماع، ومع ذلك ستمكن لجنة المالية من تشكيل بعثات استعلام ضمنها مسائل الميزانية يمكن أن تكون بعثات الاستعلام هذه فعالة بشكل خاص في مسائل الرقابة البرلمانية².

يمنح قانون تسوية الميزانية للبرلمان كذلك إمكانية الرقابة على فعالية الأداء والاطلاع على حقيقة توجهات النفقة العمومية المنفذة³ وهذا من خلال تحليل وتقييم النتائج التي تم تحقيقها بواسطة التقرير الوزاري للمردودية الذي سيتم إرفاقه سنويًا بمشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية⁴، وبالتالي يمكن التأكد من مدى تحقق صحة الحسابات وكذا مطابقة عملية التنفيذ للاعتمادات المالية المرخص بها، وفي حالة صحة العمليات تقوم مساءلة البرلمان للحكومة.

يتطلب تفعيل الدور الحقيقي للبرلمان إنتاج علاقة وظيفية في المجال المالي بين البرلمان والحكومة، لتحقيق فعالية الرقابة المالية والتي قد ترقى إلى خبرات مضادة أثناء تقييم السياسة المالية العمومية، وعليه يصبح قانون المالية الأساس المتميز للبرلمان لتقييم السياسات العمومية.

¹ أكحل محمد، آفاق تجسيد الحكامة البرلمانية في المجال المالي في ظل القانون العضوي 18-15، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 05، العدد 02، 2021، ص 245.

² أكحل محمد، آفاق تجسيد الحكامة البرلمانية في المجال المالي في ظل القانون العضوي 18-15، المرجع نفسه، ص 246.

³ زيوش رحمة، مرجع سابق، ص ص 32-33.

⁴ المادة 87 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

ج: السلطة القضائية.

تتجسد حوكمة السلطة القضائية في توفر ضمانات قانونية¹، سواء كانت إدارية، جزائية أو رقابة دستورية هي ركن أساسي في حماية المال العام وتوجيهه من خلال الاعتماد على آلية الشفافية التي تتجاوز الرقابة في مفهومها الكلاسيكي إلى الاعتماد على وسائل وآليات جديدة تجد مصدرها في مناهج التسيير العمومي الحديث، إذ تمكن القضاء من تقييم فعالية ونجاح التسيير بمختلف الأجهزة الخاضعة للتدقيق والرقابة كما تضمن إحكام الرقابة على النفقة العمومية ضد ممارسات الفساد المالي والإداري المستفحل²، وبالتالي تهدف إلى تعزيز استقلالية وشفافية السلطة القضائية، وضمان سلامة ونزاهة القرارات القضائية.

أصبحت الرقابة على مدى دستورية قوانين المالية السنوية، تلعب دورا مهما في مراجعة وتقييم قوانين المالية لضمان صحتها ومطابقتها للدستور وقوانين البلد، إذ يتم تنفيذ هذه الرقابة بواسطة الجهات القضائية المختصة، مثل المحاكم الدستورية، تحمي الرقابة الدستورية المال العام الاختلالات وهذا بالاعتماد على آليات الشفافية المتبناة في مناهج المناجمت العمومي الجديد، حيث تمكن هذه الآليات القضاء من تقييم فعالية ونجاح التسيير بمختلف الأجهزة الخاضعة للتدقيق والمراقبة، وتضمن إحكام الرقابة على النفقة العمومية من ممارسة الفساد المالي والإداري³.

يقوم المجلس الدستوري الفرنسي كمثال من خلال اجتهاداته بمناسبة نظره قوانين المالية السنوية بعمل توسيع مكونات الكتلة الدستورية للمالية، ويعتبر في هذا الحامي للمال العام بواسطة رقابته لقوانين المالية السنوية⁴.

¹ تقوم الحوكمة القضائية بتفعيل الحقوق وحمايتها، المتمثلة في: احترام حقوق الإنسان، محاسبة السلطة التنفيذية ومراقبتها، إقامة انتخابات نزيهة وحرّة، تطوير المجتمع المدني، إعلام فعال، تأسيس عقد الاجتماعي. وفق ما تقره المواثيق الدولية والداستير الوطنية والقوانين. انظر: المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة القضاء في الدول العربية، رصد وتحليل الأردن، لبنان، مصر، المغرب، بيروت، 2007، ص 07.

² أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 242.

³ أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، المرجع نفسه، ص 242.

⁴ Louis Philip les fondements constitutionnels des finances publiques, collection, poche- finances publiques, économique, Paris, 1995, p5

كرس القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية أحكام الدستور وسير مالية الدولة، الذي يعتبر نقلة نوعية من حيث النص القانوني المتعلق بقوانين المالية، من قانون عادي متعلق بقوانين المالية إلى مرتبة دستور للمالية العمومية، حيث يشكل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية أساسا قانونيا مهما للمحكمة الدستورية وتتمارس من خلاله رقابة وجوبية على مدى دستورية قوانين المالية، الأمر الذي يساعد البرلمان من ممارسة لكامل صلاحياته بشكل أوسع في مراقبة عمل الحكومة في المجال المالي ومنع ادماج مواضيع أجنبية.

د. السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد:

لقد أضحت الدول تستهدف ترشيد استعمال الأموال العمومية والحفاظ عليه بإضفاء الشفافية على كل التصرفات التي ترد عليه، هذا بعد إدراك الدول أنه لا يمكن تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية إلا من خلال محاربة الفساد الذي يضر بمصداقية الدولة ويزعزع ثقة المواطنين بإدارتهم، لذلك وجب على الدولة أن تبذل كل ما في وسعها لمواجهة ظاهرة الفساد¹.

سعت الجزائر في الآونة الأخيرة إلى استحداث العديد من الآليات الرقابية لمواجهة ظاهرة الفساد، حيث تم استحداث الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد تجسيدا للاتفاقيات الإقليمية والدولية المبرمة، وتماشيا مع القوانين الداخلية²، لا سيما القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته³، الذي نص على إنشاء جهاز من نوع خاص وهو الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

حيث تم ترقية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلى المؤسسات الدستورية، بحيث يمنع تعديلها أو إلغائها إلا بعد تعديل الدستور تطبيقا لأحكام التعديل الدستوري 2016، حيث تم تعديلها

¹ عكو فاطمة الزهرة، فعالية دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بعد صدور القانون 22-08، مجلة القانون العام الجزائري المقارن، المجلد 8، العدد 02، 2022، ص 498.

² فيصل بوخلفة، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بين المقتضيات القانونية والتحديات الواقعية، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، المجلد 05، العدد 02، 2022، ص 1278.

³ قانون رقم 06-01 مؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ج د ش، ج ر العدد 14، الصادر بتاريخ 8 مارس 2006.

بموجب التعديل الدستوري 2020 من خلال نص المادة 204 منه¹، بحيث تم تغيير تسميتها إلى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وأصبح دورها من هيئة استشارية إلى مؤسسة استشارية رقابية ليصدر بذلك القانون 08-22 المتعلق بتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها²، الذي يسعى المشرع من خلاله إلى توسيع الآليات الرقابية التي من شأنها تحقيق أعلى مؤشرات النزاهة والشفافية في تسيير الشؤون العمومية³.

أصبحت السلطة العليا للشفافية مؤسسة مستقلة⁴، إكتست درجة من الأهمية أكثر مما كانت عليه وتوسع دورها أكثر من مجرد دور إعلامي استشاري إلى دور رقابي فعال للوقاية من جرائم الفساد، حيث تجعل السلطة أكثر فعالية في مكافحة الفساد، ومن بين الإيجابيات التي جاء بها القانون 08-22 المتعلق بتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، أنه ألزم السلطة العليا بإعداد تقارير دورية عن تنفيذ تدابير وإجراءات الشفافية والوقاية من الفساد، وهذا العنصر من النقائص التي كانت في التنظيم السابق.

هـ. بنك الجزائر:

لقد حولت للمنظمات المصرفية في الجزائر مهمة تسيير النظام النقدي والمالي، وكذا معالجة مختلف الاختلالات الاقتصادية التي قد تقع، حيث نجد بعضها هياكل مركزية مجسدة في بنك الجزائر، وأخرى مرتبطة به وظيفيا تتمثل في مجمل المؤسسات التنظيمية والاشرفية التابعة له⁵.

يعرف بنك الجزائر، بأنه مؤسسة وطنية تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي، وهو تاجر في علاقاته مع الغير¹، حيث تتولى الهياكل التنظيمية والإشرافية التابعة لبنك الجزائر مهمة التسيير بواسطة

¹ المادة 204 من التعديل الدستوري 2020، نصت على أنه: "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة مستقلة".

² القانون رقم 08-22 المؤرخ في 4 شوال عام 1443 الموافق 5 مايو سنة 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، ج ج د ش، ج ر العدد 32، الصادرة بتاريخ 14 ماي 2022.

³ عكو فاطمة الزهرة، مرجع سابق، ص 498.

⁴ المادة 2 من القانون 08-22 المتعلق بتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، نصت على أنه: "مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري".

⁵ عينين فضيلة، القانون البنكي وفق القانون رقم 09-23 المتضمن القانون النقدي والمصرفي، بيت الأفكار، الطبعة الأولى، 2024، ص 17.

مديرية بنك الجزائر ومجلس الإدارة لبنك الجزائر وكذا مجمل المصالح الإدارية التابعة، ومن حيث الرقابة الممارسة تكون بواسطة هيئة المراقبة وكذا المجلس النقدي والمصرفي بالإضافة إلى محافظو الحسابات، وبخصوص لجنة الإستقرار المالي وكذا اللجنة الوطنية فهما هيئتان مكونتان من خبراء في المجال المالي والمحاسبي والاقتصادي.

جاء القانون 23-09 المتضمن القانون النقدي والمصرفي، لغرض عصرنه وترقية النظام المصرفي، عبر تكريس بعض الأنظمة أهمها البنوك الإسلامية، البنوك الرقمية، البنوك الاستثمارية إلى جانب مكاتب الصرف واعتماد العملة الرقمية والتمويل الأخضر... إلخ .

حيث تتجسد أدوار ومهام بنك الجزائر بالأبعاد التالية²:

✓ من حيث الإستقرار النقدي: تكمن مهمة بنك الجزائر في ضمان إستقرار الأسعار كهدف للسياسة النقدية، وعلى أن تكون مسؤولة عن تنظيم تداول الأموال، وكذا توجيه ومراقبة توزيع الائتمان بجميع الوسائل المناسبة، وتنظيم السيولة، وضمان الإدارة السليمة للالتزامات المالية تجاه البلدان الأجنبية، وتنظيم سوق النقد الأجنبي، وتعزيز سلامة النظام المصرفي لضمان إستمراره.

✓ من حيث أنظمة الدفع: يسهر بنك الجزائر على رقابة، حسن سير وكفاءة وأمن أنظمة الدفع، ومن خلال أنظمة مجلس النقد والقرض يتم سن القواعد المطبقة على أنظمة الدفع.

✓ من حيث تنظيم سوق الصرف الأجنبي: يسهر بنك الجزائر على تنظيم سوق الصرف الأجنبي في إطار سياسة الصرف الأجنبي التي يتبناها مجلس النقد والنقد، وفقا للالتزامات الدولية التي تعهدت بها الجزائر.

¹ المادة 9 من القانون رقم 23-09 المؤرخ في 3 ذي الحجة عام 1444 الموافق 21 يونيو سنة 2023 يتضمن القانون النقدي والمصرفي، ج د ش، ج ر العدد 43، الصادرة بتاريخ 27 يونيو 2023.

² بنك الجزائر، أدوار ومهام بنك الجزائر، على موقع الإلكتروني:

✓ من حيث إصدار النقود: يفوض لبنك الجزائر حصريا من طرف الدولة، امتياز إصدار النقود الائتمانية من الأوراق النقدية والمعدنية، حيث يحدد بنك الجزائر العلامات المميزة للأوراق النقدية أو العملات المعدنية ويضع إجراءات مراقبة تصنيعها وإتلافها.

✓ من حيث الإشراف المصرفي: يعمل بنك الجزائر على تحديد الشروط العامة التي يمكن بموجبها السماح للبنوك والمؤسسات المالية الجزائرية والأجنبية بالتأسيس والعمل في الجزائر، كما يحدد الشروط التي بموجبها يمكن تعديل هذا الإذن أو سحبه، بالإضافة إلى ذلك يحدد بنك الجزائر جميع المعايير التي يجب على كل بنك الإمتثال لها في كل وقت.

وعليه يعتبر بنك الجزائر المؤسسة المسؤولة عن الوظيفة السيادية في إصدار الأموال، حيث يساهم النشاط المصرفي في التنمية الاقتصادية للبلاد ورفاهية المجتمع ككل، باعتباره عنصر مهم للتجارة وكذا البرامج الاستثمارية، في إطار توفير السيولة المالية لإنتاج السلع والخدمات وتسهيل الأنشطة التجارية وتبادلها، معتمدا في ذلك على ثقة الجمهور وتوفير الائتمان التجاري¹.

وبالتالي بنك الجزائر يعد أحد أهم الفواعل الرسمية التي يمكنها أن تؤثر في حوكمة التسيير المالي العمومي، لاعتبار أن بنك الجزائر يلامس جوانب المالية العمومية من الناحية الإستشارية من أجل هندسة المالية العامة كون أنه محتكر للسياسة النقدية، وهو كذلك مستشار الدولة يقوم بتقديم خدمة للدولة في المجال المالي، كما أنه يمثل الدولة بصفة مستشار لها في المجال المالي عند إبرام الإتفاقيات على المستوى الدولي خاصة القروض العامة.

ثانيا: الفواعل الغير الرسمية.

في ظل تطور المقاربة التشاركية التي تقوم عليها الحوكمة المالية، والتي ترمي إلى تأسيس نموذج جديد من الحكم تكون فيه الدولة فاعل كباقي الفواعل الأخرى، إذ يتجسد دور الفواعل غير الرسمية بتوسيع فرص المشاركة، للمجتمع المدني والقطاع الخاص في تحضير وصياغة الميزانيات العمومية، منها ما

¹ عينين فضيلة، مرجع سابق، ص 169.

تعلق بتسيير النفقة العمومية التي لها تأثير كبير على مستوى معيشة المواطنين وظروف حياتهم، إضافة إلى مساهمة هاته الفواعل في عمليات المراقبة وتقييم السياسات العمومية.

أ: المجتمع المدني.

أدت التطورات الحاصلة على المستوى الدولي وكذا التي عرفتتها المجتمعات المعاصرة في أنظمتها السياسية واتجاهاتها الفكرية إلى ضرورة مساندة ومشاركة الشعوب لما تتخذه من قرارات، حيث تملي التحولات الدولية في إدارة شأن المالية العمومية أهمية الاستناد على الخبراء والمختصين في المجال المالي، كما توجب إشراك كل الفئات المجتمعية كفاعل أساس لتجسيد الحوكمة المالية، حيث تجعل من المجتمع المدني فرصة حقيقية للنهوض بأهدافه من خلال إبداء الرأي، إثراء النقاش... الخ، لرسم معالم السياسات العمومية ومتابعة تنفيذها.

يعتبر المجتمع المدني¹، مصطلح أوروبي قديم تمت صياغته خلال النصف الثاني للقرن الثامن عشر لتوضيح مدى تحول وانتقال أوروبا الغربية من الاستبداد إلى الديمقراطية البرجوازية ولم يظهر فعليا إلا بعد الحرب العالمية الأولى وانتصار الحزب الشيوعي بغرض التفكير في الخصوصية التي تميز الحركات الشيوعية في المجتمعات ذات التقاليد الديمقراطية البرجوازية².

برزت الميزانية التشاركية³، في مدينة بورتو أليغري بالبرازيل كانت تعاني منذ الستينيات إلى الثمانينيات من معدلات فقر عالية ومن تبعات الحكم الشمولي وفي سنة 1989 تمكن ممثلون من حزب

¹ وفي تعريف أدق لمنظمات المجتمع المدني من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عرفت على أنها:

"مجموعة الروابط والجمعيات التي ينظم بها المجتمع نفسه بصورة طوعية. وهي تشمل النقابات والمنظمات غير الحكومية والجمعيات النسائية والثقافية واللغوية والدينية والجمعيات الخيرية ورابطات رجال الأعمال والنوادي الاجتماعية والرياضية والتعاونيات ومنظمات تنمية المجتمعات المحلية وجماعات البيئة والروابط المهنية والمؤسسات الأكاديمية ومؤسسات الأبحاث السياسية ووسائل الإعلام. وتدخل فيها أيضا الأحزاب السياسية وإن كانت تعد جزءا من المجتمع المدني ومن الدولة على حد سواء في حال تمثيلها في البرلمان". انظر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، نيويورك، 1997، ص 09.

² عبد القادر الرغل، مفهوم المجتمع المدني والتحول نحو التعددية الحزبية، مقال منشور ضمن كتاب غرامشي وقضايا المجتمع المدني، الصادر عن مركز البحوث العربية، الطبعة الأولى، دار كنعان للدراسات والنشر، القاهرة، 1991، ص 136.

³ تُعزز الميزانية التشاركية سهولة وصول المواطنين إلى البيانات والمعلومات، والتي بدورها تخلق حافز لمشاركتهم الهادفة والفعالة في الخيارات العامة وتعزز الثقة في الحكومة للالتزام بالخيارات وبناء التماسك الاجتماعي. حيث يلعب مؤشر الميزانية المفتوحة دورا مهما في إحداث تغييرات أهمها: نشر ثقافة الحوكمة

العمال للسلطة، واستجابة لمطالب الحراك المدني والنقابي في مدينة بورتو أليغري، قرر حزب العمال تطبيق عملية تشاركية لإعداد الميزانية السنوية¹، ومنذ ذلك الحين عرفت انتشارا عبر العالم.

وانتقل مفهوم الميزانية التشاركية إلى المؤسسات الدولية وعرفها البنك الدولي على أنها: "بأنها أداة لتثقيف المواطنين وإشراكهم وتمكينهم، وتعزيز الطلب على الحكامة الجيدة، يمكن أن تساعد الميزانية التشاركية من خلال الشفافية والمساءلة التي تخلقها في الحد من عدم كفاءة الحكومة وكبح المحاباة ورعاية عملاء الفساد"²

وعليه يطرح مفهوم الديمقراطية التشاركية كنموذج يجسد أهم آلية للحكومة ويتجاوز فشل ديمقراطية الممثلين المنتخبين وكذا الدولة وأجهزتها البيروقراطية، حيث يمكن للميزانية التشاركية أن تكون إحدى الأدوات الأكثر فعالية لإشراك المواطنين وإقامة علاقات فاعلة بين المجتمع المدني والحكومة وبالتالي المشاركة في عملية صناعة القرار المالي العمومي، بحيث لا تأخذ بعين الاعتبار حاجات المجتمع فحسب بل تلقي أيضا على عاتقه مسؤولية التخصيص الأمثل والفعال للمال العام³.

لا يمكن للمجتمع المدني المشاركة الكاملة في عمليات صناعة القرار المالي العمومي إلا إذا كانت لديه معلومات شاملة، واضحة ومتحددة عن المالية العمومية، تجسيدا للتصور الجديد والمتزايد حول تحليل الميزانية ضمن جهود المجتمع المدني لتعزيز مساءلة الحكومات⁴.

حيث ساهمت مبادرة الشراكة الدولية للميزانية عبر مسحها ومؤشرها للميزانية المفتوحة¹ في تحقيق المزيد من الشفافية في التسيير المالي العمومي اعتبارا لتوفير المعلومات المتعلقة بالميزانية العمومية للمواطنين،

المالية، التشجيع على الشفافية، دعم المشاركة لإعادة بناء الثقة في الحكومة، تعزيز المساءلة. انظر أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 245-246.

¹ محمود المعتم، الديمقراطية التشاركية: تجربة بورتو أليغري، مدا ميك صحيفة تدعم الديمقراطية والبناء، تاريخ المعاينة: 2023/09/22 على الساعة 10 و 41 د، متاح على الموقع: <https://www.medameek.com/?p=60578>

² Gemma Jamieson Malik, "from brazil to britain: the vicissitudes of participatory budgeting: the importance of context", doctoral thesis: university of westminster, p 224.

³ أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 208.

⁴ Stefan Leiderer, Peter Wolff, gestion des finances publiques: une contribution à la bonne gouvernance financière, Annuaire Suisse de politique de développement, Vol 26, N 2, 2007, P 175.

وهذا في إطار فرضية أن حق الجمهور في الوصول للمعلومات الخاصة بكيفية التخصيص والإستخدام للمال العام بما يسمح بمشاركتهم في صناعة القرار المالي من جهة، ويحملهم جزء من المسؤولية عن تحقيق تخصيص أفضل للموارد العامة من جهة أخرى، وهذا في مقابل جعل الحكومات ملزمة بفعالية الأداء تحت طائلة تعرضها للمساءلة².

في ذات السياق، عرفت الجزائر نهاية ثمانيات القرن الماضي، من خلال دستور 1989 التعددية السياسية وكذا المشاركة الديمقراطية للمواطن في صنع القرارات والسياسات عبر عدة آليات على رأسها حرية تكوين الجمعيات، حيث نصت المادة 39 منه، على أنه: "حرية التعبير وإنشاء الجمعيات والاجتماع مضمون للمواطن" وكذا آلية تعددية الأحزاب السياسية وفق إنشاء جمعيات ذات طابع سياسي³.

وجاء القانون رقم 90-31 المتعلق بالجمعيات، ليؤكد على أنّ للمواطن الحق في تأسيس جمعيات والمشاركة فيها بصورة أكثر حرية مما كانت عليه من قبل، وهذا وفق شروط معيّنة وهذا ما أكدته المادة الرابعة من هذا القانون بنصها على أنه يمكن لجميع الأشخاص الراشدين أن يؤسسوا أو يديروا أو يسيروا جمعية مع الأخذ بعين الاعتبار أحكام المادة الخامسة من نفس القانون⁴.

وعليه مشاركة المجتمع المدني تلزم الحكومة توفير البيانات والمعلومات القيمة التي تمكن المجتمع المدني بالمشاركة في تسيير ومراقبة الأداء ومعرفة النتائج المحققة فعليا في وقتها، والتي تجعل من النفقة العمومية أكثر فعالية وتحد من الانحرافات كالاختيال، الاختلاس، التبديد والإسراف... الخ. لكن الجدير بالملاحظة ان القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية لم ينص صراحة على المجتمع المدني ودوره كفاعل في التسيير المالي العمومي.

¹ تعتبر مبادرة الميزانية المفتوحة التابعة لمنظمة الشراكة الدولية للميزانيات برنامجا بحثيا وترويجيا دوليا يدعم تبني أنظمة مالية عامة تتسم بالشفافية والقابلية للمساءلة، جاءت هذه المبادرة بهدف إتاحة الفرصة للمواطنين والمجتمع المدني عموما من الحكم حول مدى نزاهة المسؤولين عن تسيير المال العام. أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 210.

² أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، المرجع نفسه، ص ص 212-213.

³ المادتان 39 و40 من دستور 1989.

⁴ المادتان 04 و05 من القانون رقم 90-31 مؤرخ في 17 جمادى الأولى عام 1411 الموافق 4 ديسمبر 1990، يتعلق بالجمعيات، ج ج د ش، ج ر العدد 53، الصادرة بتاريخ 5 ديسمبر 1990.

ب: التعاقد والشراكة بين القطاع العام والخاص.

لقد أدت التحولات الدولية والأزمات المالية المتتالية وما صاحبها من أزمة التسيير العمومي وضعف المرافق العمومية لافتقارها لتقنيات التكنولوجيا ومحدودية الموارد المالية، إلى التفكير في صيغ جديدة منها التعاقد والشراكة بين القطاعين العام والخاص، إذ نجد أن الدول المتقدمة تعاني من نفس مشكلة تمويل المرافق العمومية والتي أصبحت ترى في الشراكة حلا لأزماتها من خلال التنازل عن بعض مهامها لصالح الخواص.

حيث نالت عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص أو ما يسمى: " **Public Private Partenership** "، اهتمام الكثير من الحكومات والباحثين ورجال الأعمال والاقتصاد لعل السبب لما لها من مزايا في بلوغ الأهداف من الاستثمار وتخفيف عبء الميزانية العمومية وكذا خلق العمالة وتحمل المخاطر بين القطاع العام والخاص¹، بالإضافة إلى الاستفادة من كفاءات وخبرات القطاع الخاص ونقلها للقطاع العام لتحقيق التنمية المستدامة.

1. تعريف التعاقد والشراكة:

يعتبر مدلول الشراكة مفهوما حديثا، ظهر إلى الوجود لأول مرة في القاموس في سنة 1987 بالصيغة الآتية "نظام يجمع المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين"، أما في ميدان العلاقات الاقتصادية الدولية، فقد استعمل مصطلح الشراكة لأول مرة من طرف مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية " **CNUCED** " في نهاية الثمانينات².

لقد عرفت هيئة الأمم المتحدة الشراكة على أنها: "التعاون والأنشطة المشتركة بين القطاعين العام والخاص بغرض تنفيذ المشاريع الكبرى، حيث تكون الموارد والإمكانات لكلا القطاعين

¹ كمال سي محمد وأحمد حرير، إمكانية تطبيق عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص في الجزائر، مجلة الاقتصاد الصناعي خزارتك، المجلد 12، العدد 02، 2022، ص 133.

² دواقي محمد ومكاوي أمال، الشراكة كآلية لجذب الاستثمار الأجنبي في القانون الجزائري، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد التاسع، العدد 01، 2023، ص 91.

مستخدمة معا بالطريقة التي تؤدي إلى اقتسام المسؤوليات والمخاطر بطريقة رشيدة لتحقيق التوازن الأمثل¹.

وجاء تعريف الشراكة من الناحية الاقتصادية حسب تعريف صندوق النقد الدولي بأن "الشراكة هي مجموعة الترتيبات التي تسمح للقطاع الخاص بتقديم أصول وخدمات البنى التحتية والتي كانت تقدم تقليديا من خلال الحكومة، وتدخل الشراكة في عدة مجالات منها الاقتصادية والاجتماعية، وغالبا ما تتركز في بناء وتشغيل المدارس والمستشفيات والسجون والطرق وشبكات الإنارة والمطارات و الموانئ ومحطات المياه والكهرباء"².

كما عرفها البنك الدولي على بأنها: "عقد طويل الأجل بين طرف خاص ووكالة حكومية لتوفير أصول أو خدمات عامة، يتحمل فيها الطرف الخاص مسؤولية كبيرة من المخاطر والإدارة"³.

وعليه الشراكة هي مجموعة من العلاقات التي تهدف إلى تحقيق أهداف المؤسسات الملتزمة بعقد التعاون مهما كانت نوعية الأهداف، تهدف إلى تحقيق احتياجات متبادلة بغض النظر عن تساوي أطراف العقد، ويؤكد في هذا الشأن "**P Dussauge**" أن الشراكة تتعلق بالعلاقات التي تتم بين المؤسسات غير التنافسية فيما بينها فيما يخص نفس المنتجات أو الخدمات⁴.

إن ما يمكن استنتاجه من خلال التعاريف السابقة أن الشراكة عقد تعاوني تكاملي لجانبين إحدهما عام والآخر خاص بحيث يوفر كل جانب إمكانياته ووسائله لخدمة الأهداف المشتركة، مع تحمل كل قطاع المسؤوليات والمخاطر على المدى المتوسط والطويل.

¹ هشام مصطفى محمد سالم الجمل، الشراكة بين القطاعين العام والخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة، مجلة كلية الشريعة والقانون، طنطا، 2016، ص 1703.

² حديدي آمنة، واقع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في كندا، مجلة التنمية والاقتصاد التطبيقي، المجلد 06، العدد 01، 2022، ص 61.

³ زياد محمد وحالدي علي، الشراكة بين القطاعين العام والخاص و دورها في تحقيق التنمية في الجزائر: فرص و تحديات، مجلة دفاتر بواذكس، المجلد 08، العدد 01، 2019، ص 124.

⁴ دواقي محمد ومكاوي أمال، مرجع سابق، 91.

وبالتالي، لا بد من توفر عنصر الحوكمة في تجسيد الشراكة للاستفادة من إيجابيات المبدأ التشاركي وتفادي المخاطر ودفعها من خلاله.

2. الشراكة آلية لجذب الاستثمار:

يكاد يجمع الاقتصاديون والقانونيون على أن جاذبية أي دولة للإستثمار تقترن بدرجة الانفتاح الاقتصادي والتنافسية والتحفيزات الجبائية، بالإضافة إلى الاستقرار التشريعي والسياسات العمومية في مجال الاستثمار، خاصة في ظل العودة للسياسات الحمائية والنزاعات الاقتصادية والممارسات الانكماشية للاقتصاد، وإعادة توجيه رؤوس الأموال نحو البلدان الأصلية بعد آثار جائحة كورونا الاقتصادية، التي كان لها الأثر البالغ على تدفق الاستثمارات نحو الأسواق الجديدة¹.

1.2 الشراكة في منظور القانون العضوي 18-15:

تعتبر الشراكة من أهم أساليب تحقيق التنمية المستدامة، حيث اعتمدت الجزائر على الشراكة الأجنبية في مجال الاستثمار من أجل تنمية الاستثمارات وتمويل المشاريع، إذ تسعى غالبية المؤسسات العمومية والخاصة، إلى عقد مشاريع مشتركة مع المؤسسات الأجنبية في شتى المجالات².

في إطار تجسيد هذا المسعى، جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية من خلال نص المادة 37 منه، ليعزز التعاقد والشراكة والتي نصت على أنه:

"يمكن للدولة اللجوء لتمويل جزئي أو كلي لعمليات الاستثمار العمومي، في إطار تعاقدي أو شراكة مع شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص، مع مراعاة، لاسيما إطار النفقات المتوسط المدى وكذا برامج القطاع المعني المقررة"³.

يستشف من هاته المادة أن المشرع يسعى إلى توسيع النشاط الاقتصادي من خلال إمكانية اللجوء إلى التمويل الكلي أو الجزئي لعمليات الاستثمار العمومي بواسطة آلية التعاقد أو الشراكة مع

¹ صالح زمال، النظام القانوني للاستثمار في المناطق الحرة قراءة في أحكام القانون رقم 22-15، مجلة النبراس للدراسات القانونية المجلد 07، العدد 01، 2023، ص 80.

² دواقي محمد ومكاوي أمال، مرجع سابق، 98.

³ المادة 37 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص مع مراعاة إطار النفقات المتوسط المدى وكذا برامج القطاع المعني المقررة، وعليه سيكون لهاته المادة إنعكاس ايجابي من خلال تخفيف العبء على الخزينة العمومية من جهة واستفادة القطاع العام من خبرات ومعارف وكذا أساليب التسيير المتبناة التي أثبتت نجاحها في القطاع الخاص من جهة أخرى.

2.2 أهمية الشراكة في جذب الاستثمار:

إهتمت الجزائر منذ فجر الاستقلال بالمؤسسة العمومية لقيام القطاع العام الاقتصادي والنهوض بالاقتصاد الوطني، وهذا من خلال الترسانة القانونية التي صاحبت الإصلاحات والتحويلات العديدة، حيث طبقت على المؤسسات العمومية الاقتصادية أنماط تسييرية مختلفة، إلا أنها لم ترق للفعالية والنتائج المأمولة، مما أدى إلى تغيير دور الدولة والتحول نحو تبني قواعد اقتصاد السوق بعد دستور 1989.

ربما إن الجزائر من بين الدول الراغبة بالنمو والتطور وليست بمنأى عن كل هذه التغيرات الحاصلة على المستوى الدولي في المجال الاقتصادي، حيث تبنت برامج إصلاح للمنظومة الاقتصادية الجزائرية، من أجل البحث عن مصادر تمويلية بديلة عن قطاع المحروقات، والانفتاح على الشراكة الأجنبية، هذا من بواسطة إبرام عدة اتفاقيات تنص على شراكة أجنبية، منها اتفاق الشراكة مع الاتحاد الأوروبي وكذا الاتفاق المبرم بين الجزائر والدايمرك لغرض فك العزلة الدولية التي عاشتها الجزائر¹.

لقد اقترن هذا التوجه بتغير أسلوب الملكية وإدارة المرافق العمومية، وعجل في تبني سياسات الخصوصية في مراحل الإصلاح الاقتصادي بهدف البحث عن فعالية تسيير النفقة العمومية، ولتجاوز هذا الحالة وتحقيق التنمية المستدامة، تم التوقيع على ميثاق يؤطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بين شركاء العقد الوطني الاقتصادي والاجتماعي للنمو ومنظمات أرباب العمل والمركزية النقابية سنة 2017.

¹ دواقي محمد ومكاوي أمال، مرجع سابق، 90.

تعود نشأة قاعدة شراكة الاستثمارات الأجنبية في الجزائر، للقانون 82-13 المتعلق بتأسيس الشركات المختلطة الاقتصاد وسيورها¹، حيث تتم بواسطتها عملية شراكة الأجانب وفقا لإرسال محدد المقدار، وهذا بهدف إخضاع الشركات لمخططات التنمية الوطنية ونقل التكنولوجيا وتمكين الدولة من ممارسة الرقابة وبالتالي تطبيق نظام الرقابة المصرفية على المستثمر².

لقد حدد المشرع الجزائري بصريح العبارة الشكل القانوني الذي يمكن للمستثمرين والأجانب الاستثمار بموجبه والمتمثل في الشراكة الدنيا (51-49)، التي تم استحداثها في قانون المالية التكميلي لسنة 2009³، المعدل للأمر رقم 01/03 المتعلق بتطوير الاستثمار⁴.

تعتبر قاعدة الشراكة الدنيا (51-49) من أبرز القيود على الاستثمارات الأجنبية المباشرة، وهو ما أدى إلى تراجع حجم الاستثمارات الوافدة إلى الجزائر، لذا كان من الضروري التراجع عن هذه القاعدة، وهو ما تجسد صراحة بداية من قانون المالية لسنة 2020⁵، الذي ألغى قاعدة الشراكة الدنيا (51-49%) في مجال الاستثمارات الأجنبية بالجزائر، وقد تعزز هذا التوجه بصدور المرسوم التنفيذي 21-145 المحدد لقائمة النشاطات التي تكتسي طابعا استراتيجيا⁶، وبذلك أضحى شرط الشراكة المحلية بنسبة 51% استثناء يطبق على الاستثمارات الأجنبية في القطاعات الاستراتيجية فقط وما عداها تخضع للحرية الاقتصادية للمستثمرين⁷.

¹ القانون رقم 82-13 المؤرخ في 9 ذي القعدة عام 1402 الموافق 28 غشت سنة 1982 يتعلق بتأسيس الشركات المختلطة الاقتصاد وسيورها، ج ج د ش، ج ر العدد 35، الصادرة بتاريخ 31 أوت 1982، المعدل والمتمم بالقانون رقم 86-13 مؤرخ في 13 ذي الحجة عام 1406 الموافق 19 غشت سنة 1986 المتعلق بتأسيس الشركات المختلطة الاقتصاد وسيورها، ج ج د ش، ج ر العدد 35، الصادرة بتاريخ 27 أوت 1986.

² دواقي محمد ومكاوي أمال، مرجع سابق، 98.

³ الأمر رقم 09-01 المؤرخ في 29 رجب عام 1430 الموافق 22 يوليو سنة 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج ج د ش، ج ر العدد 44، الصادرة بتاريخ 26 يوليو 2009.

⁴ الأمر رقم 01-03 المؤرخ في أول جمادى الثانية عام 1422 الموافق 20 غشت سنة 2001، يتعلق بتطوير الاستثمار، ج ج د ش، ج ر العدد 47، الصادرة بتاريخ 22 غشت 2001.

⁵ القانون رقم 19-14 المؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1441 الموافق 11 ديسمبر سنة 2019، يتضمن قانون المالية لسنة 2020، ج ج د ش، ج ر العدد 81، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2019.

⁶ مرسوم تنفيذي رقم 21-145 مؤرخ في 5 رمضان عام 1442 الموافق 17 أبريل سنة 2021، يحدد قائمة النشاطات التي تكتسي طابعا استراتيجيا، ج ج د ش، ج ر العدد 30، الصادرة بتاريخ 22 أبريل 2021.

⁷ بخلاف فاتح، إلغاء قاعدة الشراكة الدنيا (51-49%) في مجال الاستثمارات الأجنبية وفقا للقانون الجزائري، مجلة إيليزا للبحوث والدراسات المجلد 06/العدد 02، 2021، ص 88.

تم تكريس مبدأ حرية الاستثمار في دساتير الجزائر اعتباراً لأهميته، حيث نص التعديل الدستوري 2020، من خلال نص المادة 61 منه، على أن: "حرية التجارة والاستثمار والمقاولة مضمونة وتمارس في إطار القانون"¹، وهو نفس المبدأ الذي تم النص عليه في المادة 3 من القانون 18-22 المتعلق بالاستثمار، على أن: "كل شخص طبيعي أو معنوي وطنياً كان أو أجنبي مقيم أو غير مقيم يرغب في الاستثمار وهو حر في اختيار استثماره"².

ومن أجل النهوض بالاقتصاد الوطني، بعد فشل المنظومة التشريعية السابقة في توفير ضمانات أكبر لاستقطاب المستثمرين، وعدم تهيئة مناخ الاستثمار، وكذلك إغفال تقديم مزايا جبائية واقتصادية محفزة مقارنة بتشريعات دول العالم، شرعت السلطات العمومية على إعادة صياغة منظومتها التشريعية المتعلقة بالاستثمار الخاص الوطني والأجنبي على السواء، وهو ما ترجمه حركية السلطة التشريعية في سن القانون رقم 18-22 المتعلق بالاستثمار³.

حيث يركز القانون 18-22 المتعلق بالاستثمار، على استقطاب الطاقات والمؤهلات كما تضمن عدة إصلاحات عززت ضمانات الاستثمار، لتحسين مناخ الاستثمار في الجزائر، مع تحديد خصوصية دور الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار في استقطاب الاستثمار الأجنبي، سيما حرية الاستثمار الشفافية في تسيير المشاريع الاستثمارية والمساواة بين المستثمرين، إضافة إلى خلق ثلاثة أنظمة تحفيزية تشجع الاستثمار، وكذا إنشاء نظام رقمي لتسهيل الإجراءات الإدارية للمستثمرين وغيرها من الإصلاحات⁴، التي من شأنها المساهمة الفعلية في جذب استثمارات وطنية وأجنبية ناجحة، تحقق تنمية اقتصادية ناجحة وفعالة من خلال المشاريع الاستثمارية في مختلف الميادين.

¹ المادة 61 من التعديل الدستوري 2020.

² المادة 3 من القانون 18-22 المتعلق بالاستثمار.

³ القانون رقم 18-22 المؤرخ في 25 ذي الحجة 1443 الموافق 24 يوليو 2022 يتعلق بالاستثمار، ج ج د ش، ج ر العدد 50، الصادرة بتاريخ 28 يوليو 2022.

⁴ بن عبيد سهام، دور القانون 18-22 2018 المتعلق بالاستثمار في تحسين مناخ الاستثمار في الجزائر، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 7، العدد 1، 2023، ص 521.

وبالتالي يوجد تأثير قوى لأبعاد الحوكمة من حيث الشفافية والإفصاح بهدف تجسيد الشراكة وجذب أكبر قدر ممكن من الاستثمارات، وعليه تبرز أهمية الحوكمة في زيادة الاستثمار من خلال مبادئها لتوفير حماية للحقوق والالتزامات في إطار الشراكة.

الفرع الثاني: آليات حوكمة النفقة العمومية.

يعتمد المناجمت العمومي الجديد على مقارنة تسييرية مستوحاة من مبادئ نشأت في القطاع الخاص، حيث استطاعت الدول المتقدمة التكيف مع هاته التحولات التي تستند في تسيير النفقة العمومية وفق آليات تمثلت في الشفافية، المشاركة والمساءلة، والتي تعد مدخل رئيس في رشادة تسيير النفقة العمومية ومن ضرورات الحوكمة المالية الجيدة.

أولاً: الشفافية.

تعد الشفافية¹ في الأصل "شف" في اللغة العربية: "الخفة ورقة الحال"، أو "الشيء القليل" أي جمع أشفاف، أو الشيء الرقيق الذي يُرى ما خلفه طبقاً لتفسير المعنى لغويًا² "الشففت"، أو بتعبير آخر فأنها تشير إلى ذلك الشيء الذي يُرى ما وراءه، أما في اللغة الإنجليزية فتعني المفردة "Transparency" أي الوضوح "Obvious" أو الشيء الجلي كالصورة المرسومة على زجاج يجلي للعين من خلال نور يشع من وراءها، وتعني أيضاً: ما يمكن فهمه واستيعابه أو يتم اكتشافه وما يتيسر استيضاحه³.

تعددت وجهات النظر بخصوص مسألة الشفافية، إذ يرى "Vaughn Robert" أنها: حرية تدفق المعلومات، حتى تكون في المتناول⁴، كما ساهم كل من "Craig و kopits" في تقديم

¹ الحصول على المعلومات حق دستوري، حيث جاء في نص في المادة 55 من التعديل الدستوري 2020. على أنه:

"يتمتع كل مواطن بالحق في الوصول إلى المعلومات والوثائق والإحصائيات، والحصول عليها وتداولها."

² عماد الشيخ داود، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، الطبعة 2، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2006، ص 137.

³ عماد الشيخ داود، المرجع نفسه، ص 140

⁴ فارس بن علوش وبن بادي السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة دكتوراه جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، الرياض، 2010، ص 14-15.

تعريف للشفافية المالية سنة 1996، والذي تبناه دليل الشفافية المالية الصادر في 16 أبريل عام 1998، والتي عُرفت على أنها: توفير المعلومات الموثوقة والآنية المتعلقة بالنشاطات والإجراءات والقرارات والسياسات التي تتخذها الدولة ومؤسساتها المختلفة وضمن الوصول إليها، حيث يقصد بشفافية المالية العمومية اطلاع الجمهور على هيكل القطاع الحكومي ووظائفه والنوايا التي تستند إليها السياسات المالية وحسابات القطاع العام والتوقعات الخاصة بالمالية العمومية¹.

كما تعد أيضا أنها الطريقة النزيهة في عمل الأشياء التي تمكن الناس من معرفتها، إذ توفر نفس المعلومات لجميع الأفراد والقضاء على تباين المعلومات والعمل على وضوحها، من خلال توفير معلومات متماثلة لمن لا يستطيع الوصول لها².

يستخلص مما سبق أن الشفافية المالية تعبر عن الوضوح والصفاء في العمليات المالية العمومية، وهذا لإتاحة البيانات والمعلومات الخاصة بالمالية العمومية للفاعلين لتوسيع دائرة المشاركة والمساءلة. وعليه تقوم نظرة كل من صندوق النقد والبنك الدوليين للشفافية المالية كالاتي:

أ: من منظور صندوق النقد الدولي:

يقوم خبراء صندوق النقد الدولي على ترسيخ مبادئ الحكم الرشيد وتحسين الشفافية والمساءلة في الدول الأعضاء، على اعتبار أن الشفافية تمكن صانعي السياسات والجمهور من إجراء مناقشة قائمة على المعلومات بشكل أفضل حول تصميم السياسة المالية والنتائج التي تحققها وتضع قواعد المساءلة لتطبيقها، كما تساعد الشفافية في إبراز المخاطر المحتملة التي تحيط بالتوقعات المالية العمومية، إذ يمكن أن تعطي فكرة عن المصدقية المالية للدولة المعنية³.

¹ العربي بن علي بوعلام، آليات ترشيد النفقات العمومية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص قانون الإدارة العمومية، جامعة الجيلالي الياصب سيدي بلعباس، 2017، ص 82.

² محمد بن محمد أحمد الحربي، درجة الالتزام بممارسة الشفافية الإدارية لدى الأقسام الأكاديمية في كلية التربية بجامعة الملك سعود، المجلة الدولية التربوية المتخصصة، الأردن، المجلد 1، العدد 6، 2012، ص 312. محمد بن محمد أحمد الحربي، درجة الالتزام بممارسة الشفافية الإدارية لدى الأقسام الأكاديمية في كلية التربية بجامعة الملك سعود، المجلة الدولية التربوية المتخصصة، الأردن، المجلد 1، العدد 6، 2012، ص 312.

³ سني إسماعيل وشارفي ناصر، دور أجهزة الرقابة المالية العليا في تعزيز الشفافية المالية - دراسة حالة تقرير مجلس المحاسبة حول تنفيذ الميزانية العمومية للدولة، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، المجلد 7، العدد 02، ديسمبر 2020، ص 275.

يصح الميثاق الجديد، الموصوف في تحديثات مبادرة الشفافية المالية لعام 2014، نقاط الضعف في إصدار 2007، مع التركيز على النتائج بدلا من الإجراءات، حيث يأخذ في الاعتبار المستويات المختلفة لقدرات البلدان من خلال التمييز بين الممارسات الأساسية والجيدة والمتقدمة لمبدأ الشفافية المالية، وبالتالي يعكس الدروس المستفادة من الأزمة المالية العالمية إذ يغطي الميثاق الجديد أربعة عناصر رئيسية لتحقيق شفافية المالية العمومية:

✓ إعداد التقارير المالية العمومية التي يجب أن توفر معلومات عن الوضع والأداء الماليين للحكومة بطريقة موثوقة، هادفة وشاملة وحديثة؛

✓ وضع توقعات للميزانية العمومية وإعدادها، مع ضرورة إرفاق بياناً واضحاً لأهداف ميزانية الحكومة والمقاصد السياسية، لتطور المالية العمومية بالشمول والحداثة والموثوقية؛

✓ الأخذ بالتحليل وإدارة المخاطر للمالية العمومية، والتي يجب أن تضمن الإفصاح عن المخاطر وتحليلها وكذا إدارتها، وضمان فعالية التنسيق على مستوى القطاع العام بشأن صنع القرار المالي؛

✓ تسيير الموارد، التي ينبغي أن توفر إطاراً شفافاً للملكية وتوريد وفرض الضرائب واستخدام الموارد¹.

ب. من منظور البنك الدولي:

يرى البنك الدولي أن إدارة المالية العمومية تكمن في دورة الميزانية من الإعداد إلى التقييم بالإضافة للمؤسسات التي تساهم فيها، حتى تشكل الحوكمة الرشيدة في تسيير المالية العمومية ويظهر هذا بوضوح في الاستراتيجيات التي وضعها من خلال الإصلاح المؤسساتي في تقارير التقييم الخاصة بمدى فاعلية إصلاح وحوكمة مؤسسات القطاع العمومي².

¹ صندوق النقد الدولي: صحيفة وقائع، كيف يشجع الصندوق زيادة شفافية المالية العمومية، سبتمبر 2016، ص 01. للاطلاع على إلكترونيا:

- <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>

² Catherine Laurent, les standards internationaux de la bonne gouvernance selon la Banque Mondiale, Dans Michel BOUVIER dir. , La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde, actes de l'Ve Université de printemps de Finances Publiques, L.J.D.J, Paris, 2009, P 23.

وفي إطار مبادرة البنك الدولي لعام 2013، الخاصة برفع صوت المواطنين في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تم التأكيد على أن تحقيق قدر أكبر من الشفافية في تسيير الميزانية ليس مطلبًا مشتركًا فحسب، بل هو أيضا ضرورة للحكومات من أجل أداء أفضل، إذ اختتمت هذه المبادرة بتسليط الضوء على:

- ✓ أهمية الشفافية في مجال المالية العمومية؛
- ✓ دور المجتمع المدني ووسائل الإعلام؛
- ✓ الشراكة بين القطاعين العام والخاص؛
- ✓ إرادة سياسية قوية من قبل الحكومات لإشراك الجمهور.

لقد تطور البنك الدولي في عمله التحليلي الذي يركز على دراسات إدارة المالية العمومية، ولا سيما تلك المتعلقة بتقييم إدارة المساعدات الإنمائية التي يقدمها البنك إلى البلدان النامية¹. يسعى المشرع من خلال القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية إلى إصلاح إطار التسيير المالي العمومي وتوجيهه نحو النتائج، حيث يتجسد ذلك بالوضوح للبيانات والمعلومات والتي تم النص عليها من خلال المواد 72، 75، 76 و 87 منه²، الرامية بدورها إلى تحقيق مزيد من شفافية المعلومات الميزانية وتوفير عددا معتبرا من التقارير والملاحق التفسيرية التي تتيح للبرلمان المشاركة في صناعة القرار المالي العمومي.

كما تساعد التصنيفات الجديدة للنفقة العمومية والمنصوص عليها في المادة 28 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية³، على تحسين طرق عرض وشفافية مشاريع قوانين المالية وتجويد مضمونها، وبالتالي تجسيد نموذج ميزانية البرامج لكل وزارة على حدى، لاعتبار أن التصنيفات الأربعة تساعد بعضها البعض وتسمح بتكوين نظام متكامل يمكن منه تنفيذ ميزانية البرامج.

¹ أكحل محمد، شفافية المالية العمومية من منظور المؤسسات الدولية ومستجدها في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 13، العدد 03، 2021، ص 222.

² المواد 72، 75، 76 و 87 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

³ المادة 28 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

ثانيا: المشاركة.

إن نجاح صناعة القرار المالي العمومي يعتمد على المشاركة الفعالة التي يتم من خلالها مناقشة أولويات التخصيص في الميزانية وتوجيه النفقة العمومية ذا الصلة بحياة وظروف معيشة المواطنين.

أ. مدلول المشاركة:

مصطلح المشاركة في صنع القرار منبثق من نظرية "الديمقراطية التشاركية" كوجه جديد للنظام الديمقراطي، كون أن هاته الأخيرة تسمح مشاركة المواطنين بشكل مباشر في مناقشة الشؤون العمومية واتخاذ القرارات ذات الصلة بهم، حيث تعرف بأنها "توسيع ممارسة السلطة إلى المواطنين، عن طريق إشراكهم في الحوار والنقاش العمومي واتخاذ القرار السياسي المترتب عن ذلك"¹.

وفي مدلول المشاركة في حد ذاتها تعرف على أنها "تشمل جميع الآليات التي تحول المواطنين المشاركة في عملية إدارة الحكم، وتقوم على مجموعة من الأنشطة يسعى من خلالها المواطنون إلى التأثير في أعمال الحكومة، إما مباشرة بالتأثير في صياغة السياسة العمومية وتطبيقها، أو بطريقة غير مباشرة بالتأثير في اختيار المسؤولين الرسميين، ويشارك المواطنون في الحكم عبر الاقتراح، والانضمام إلى منظمات المجتمع المدني التي تمارس الضغط على الحكومة، وعبر لعب دور أكبر في إدارة قطاع الخدمات العمومية"².

استعمل مفهوم المشاركة في العديد من الدلالات، فسياسيا عرف بشكل فضفاض بوصف نوعية معينة من المجتمعات تتسم بقدرات توجيهية لأعضائها كي تمكنهم من تنظيم أنفسهم وتبني أهداف مشتركة في إطار تنظيمات رسمية محددة، أما من الجانب التنظيمي فقد عرف وفقا للعلاقة بين الدولة

¹ الأمين شريط، الديمقراطية التشاركية الأسس والآفاق، ندوة البرلمان: المجتمع المدني، الديمقراطية، مجلة الوسيط، الجزائر، وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 06، 2008، ص 46.

² أماني قنديل، الموسوعة العربية للمجتمع المدني، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 2008، ص 158.

والمجتمع المدني بمؤسساته شرط أن تتوفر القدرة على التنظيم والتوجيه والحشد. ويمكن أن يتضح مفهوم المشاركة بشكل أعمق بواسطة قوة صناعة القرار وكذا تفعيل حق المساءلة¹.

في الجانب المالي تشير المشاركة في عملية الميزانية بأن للمواطنين مسؤولية سياسية يترتب عليها حق تقرير مصيرهم السياسي من خلال تحديد أولويات قرار تخصيص الميزانية وتحديد أولويات سياسة الإنفاق العام التي تؤثر على حياتهم وظروف معيشتهم، وبسبب أهمية ومركزية عملية الميزانية في نظام الحكم السياسي، فإن المشاركة في عملية الميزانية تلعب دورا أساسيا في صياغة مضمون الحوكمة المالية².

تلزم ضرورة تبني آلية المشاركة إعادة النظر في العلاقة بين الحكومة والبرلمان سعيا لمسايرة التوجه نحو تبني مبادئ الحوكمة الجيدة في التسيير المالي العمومي، حيث جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية كاستجابة للتطورات الحاصلة في دور الدولة وكذا العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، وعليه:

✓ يؤسس القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، لمرحلة تشاورية تسمح بمشاركة الحكومة للبرلمان عبر تقرير يتضمن تطور وضعية الاقتصاد الوطني وتوجيه المالية³.

✓ نظام التقارير المنصوص عليه في القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، لاسيما المواد 72، 75، 76 و 87 منه⁴، وكذا التصنيف الرباعي للنفقات العمومية في نص المادة 28 منه⁵، يتيح من امكانية الاطلاع على المعلومات والبيانات الميزانية وبالنتالي فرصة أكبر للبرلمان للمشاركة في صناعة القرار المالي العمومي.

¹ أحمد مداس ومصطفى داسة، المشاركة المجتمعية كمدخل للتغيير الاجتماعي - قراءة سوسيولوجية، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 21، العدد 01، 2021، ص 429.

² Fubbs Joan, the budget process and good governance, AWEPA and African-European institute, 1999, p36.

³ المادة 72 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

⁴ المواد 72، 75، 76 و 87 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

⁵ المادة 28 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

لم ينص القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، على المشاركة وبالتالي تبقى مشاركة المجتمع المدني تفتقد للإطار القانوني، لاعتبار أن على كيفية ممارسة المجتمع المدني لحقه الدستوري والوصول إلى المعلومات الميزانية غرضه ممارسة دوره التشاركي في صناعة القرار المالي العمومي.

ب. المشاركة أساس لصنع القرار المالي العمومي:

تعزز المشاركة المجتمعية التعاون بين المؤسسات الحكومية والمجتمع، وتعد من أكثر المناهج الإيجابية لتقريب وجهات النظر وإيجاد أرضية مشتركة بين هذين الطرفين للتمكين والتشجيع على القيام بدور أكثر فاعلية في المشاريع والقضايا الوطنية، ومنه يمكن بها إيصال صوت المجتمع بحيث يصبح شريكا في القرارات الحكومية ومنه يتحسن ويتطور تفاعل المجتمع مع المؤسسة الحكومية حيث يكون التفاعل مبنيا على وعي وإلمام بأنشطة وبرامج المؤسسة لتتعزيز بذلك علاقة المؤسسة مع المجتمع حيث أن هذه العلاقة تقوم على أساس التقدير والإلمام كل طرف بقيم واهتمامات وتوجهات الطرف الآخر لينتج عن ذلك قرارات فعالة ومستدامة وقابلة للتنفيذ بحكم¹.

كما يمكن أن تندرج أهمية اتساع دائرة مشاركة العديد من الفواعل المجتمعية فيما يلي²:

✓ المشاركة في الشأن العام يمكن لها أن تؤثر على السياسة العمومية من خلال التعبئة الشعبية وجهودها؛

✓ تفعيل آلي المساءلة والشفافية عبر نشر المعلومات، وتوسيعها عبر أكبر نطاق؛

✓ يمكن أن تساهم المشاركة في مساعدة الحكومة عن طريق العمل المباشر وغير المباشر أو التمويل أو الخبرة، على أداء أفضل للخدمات العمومية وتحقيق رضا المواطن؛

✓ تقوم المشاركة على تحقيق العدالة والمساواة أمام القانون وكذا حماية المواطنين من تجاوز السلطة وتعسفها.

¹ وزارة الإعلام، دليل المشاركة المجتمعية، سلطنة عمان، 2019، ص ص 4-5. تاريخ الاطلاع: 2022/07/07، 22 سا و51د، على الموقع التالي:

<https://www.oman.om/wps/wcm/connect/75b9a81b-e536-4f69-b2c2-e4594ed72982>

دليل+المشاركة+المجتمعية.pdf?MOD=AJPERES

² محمد أكحل، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 52.

إن آلية المشاركة تساعد في تثقيف المواطنين ديمقراطيا بواسطة إكساب أعضائها قيم الحوار وقبول الآخر وكذا الاختلاف، ومساءلة القيادات، وكذا التعبير الحر.

ثالثا: المساءلة.

لقي مفهوم المساءلة اهتماما واسعا من قبل الإدارة بشكل عام ومطلبا مهما في تحقيق نزاهة التسيير المالي العمومي بشكل خاص، حيث تستند المساءلة على آلية الإبلاغ في استخدام النفقات العمومية، وهذا من أجل فعالية الأداء وتحقيق الأهداف المسطرة.

تعد المساءلة من المعايير المهمة لتحقيق التنمية في غالبية المجتمعات، باعتبارها معيارا ضابطا للأداء الحكومي وفعلا تقويميا للأشخاص القائمين العاملين لدى المؤسسات العمومية المختلفة، حيث يتم محاسبتهم من قبل الهيئات المخولة رسميا أو من مؤسسات المجتمع المدني والرأي العام وهذا للحد من الخروقات والانحرافات في عمل الحكومة التي قد تجرد عن مسارها المسطر مسبقا¹.

أ. مدلول المساءلة:

تعتبر أغلب المجتمعات الديمقراطية المساءلة الوجه الآخر للقيادة، حيث أنه وبدون المساءلة تكون القيادة دكتاتورية، كونها ذلك الالتزام الذي يلزم الآخرين بالمحاسبة أو الإجابة عن المسؤولية التي أسندت لهم، حيث أن المساءلة تعني أن يكون صناع القرار في الحكومة والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني مسؤولين أمام الجمهور العام، وأمام أصحاب المصلحة المؤسسية، وتختلف هذه المساءلة حسب كل منظمة، وحسب ما إذا كان القرار داخليا أم خارجيا بالنسبة للمنظمة².

يتجسد مفهوم المساءلة في الحق والقدرة والتمكين من مساءلة ومراجعة وتقييم أداء المسؤولين طبقا لمعايير محددة مسبقا، انطلاقا من بيانات ومعلومات صحيحة كونها تهدف في الأخير إلى اتخاذ قرارات رشيدة تتمتع بالكفاءة والفاعلية، كما يمكن اعتبارها الوجه المكمل للشفافية بتوافرها على آليات

¹ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - امان، النزاهة الشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، كولاج للانتاج الفني، الطبعة 04، 2016، ص 64. تاريخ

الاطلاع: 2022/07/07، 10 سا و17د، على الموقع التالي: <https://www.aman-palestine.org>

² لحبيب بلية، نحو تفعيل دور المجتمع المدني في إرساء الحكم الرشيد في الجزائر في ضوء الإصلاحات السياسية 2011-2016، مجلة الحقوق والحريات، العدد 06، 2018، ص ص 198-199.

وأطر واضحة ومعلنة تعطي الحق في المساءلة ثم المحاسبة حتى يتصرف المسؤول من منطلق التكليف والمسؤولية، مما يجعله يدرك مدى خضوعه للقانون¹.

لقد قام البنك الدولي بإعطاء مدلول للمساءلة وذلك بأنها مبدأ متعدد الأوجه تركز عليه الحوكمة الجيدة عبر العديد من الأنشطة الحكومية، واشترط في المساءلة أن تشتمل في مفهوم عام على ما يلي:

- ✓ فصاح كل فرد يعمل باسم سلطة الدولة (أكان منتخبا أم غير منتخب) عن أعماله ويفندها تجاه الشعب (غالبا ما تدعى هذه التغطية بالشفافية والمسؤولية).
- ✓ في حال تبين أن أعمال كل فرد يعمل باسم الدولة منافية للمصلحة العمومية تخضع هاته الأخيرة للعقوبات القضائية أو الإدارية أو غيرها².

كما صاغ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مدلولاً للمساءلة في أربعة أطر والمتمثلة في الآتي³:

- ✓ تقديم المسؤول التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام الصلاحيات وتبيان الواجبات؛
- ✓ الأخذ بعين الاعتبار الانتقادات الموجهة للمسؤول؛
- ✓ تلبية الطلبات الموكلة للمسؤول؛
- ✓ تحمل المسؤول "بعض" المسؤولية المنجزة عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع أو الغش.

جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية بمبدأ إصلاح يمنح حرية للمسيرين في تسيير الاعتمادات المالية المرخصة ضمن البرامج لغرض تحقيق الأهداف المبرمجة مسبقا، حيث تسمح حركة الاعتمادات والتصرف فيها بتنفيذ عمليات النقل والتحويل المتعلقة بالاعتمادات بطريقة لا تتعارض مع

¹ خليل بن علي، سبل تمكين المجتمع المدني لتعزيز المساءلة والشفافية في الإدارة المحلية، مجلة أبحاث، العدد 05، 2018، ص 86.

² خليل بن علي، المرجع نفسه، ص 87.

³ نجلاء إبراهيم عبد الرحمن وريا محمد النفعي، مدى ارتباط المساءلة المالية بتحقيق الاستدامة المالية في الوحدات الحكومية دراسة تطبيقية على ديوان المحاسبة العام بمنطقة مكة المكرمة، مجلة الاقتصاد والمالية، المجلد 06، العدد 02، 2020، ص 05.

الأهداف المعلنة على مستوى البرامج، إذ يترتب على هذا المبدأ تفعيل رقابة الأداء وربط المسؤولية بالمحاسبة وتقييم النتائج، وبالتالي يتم تفعيل آلية المساءلة عن النتائج الغير مرغوب في بلوغها.

ب. المساءلة ضمان لنجاعة القرار المالي العمومي:

تكمن أهمية نجاعة القرار المالي العمومي، في الآتي:

✓ تشكل المساءلة إحدى آليات ضبط الأداء فهي وسيلة للرقابة والتحكم، تضمن حسن الاستخدام ومنع إساءة استخدام السلطة؛

✓ تشكل المساءلة نوع من الضمان للمواطنين والمشرعين والرؤساء، بواسطة الالتزام بالقانون من قبل الممارسين للسلطة العمومية في مجال الخدمة العمومية¹؛

✓ عند تحقيق المساءلة للهدفين السابقين تصبح أداة لحفض السلبية في الأداء، وتخلق استعداداً مسبقاً لدى العاملين لتجنب الأعمال التي من شأنها أن تؤدي للأخطاء، وبذلك يكون مفهوم المساءلة قد توسع أكثر من معناه الجوهرى المتضمن التقديم للمساءلة والمحاسبة أو توقيع العقوبة، وعليه يحقق مشاركة إيجابية بين المسائل والمسائل، ويشجع المديرين والعاملين على قبول وتحمل المساءلة وتحمل الخطأ كجزء طبيعى من عملية التعلم²؛

✓ تتمثل أداة للانضباط المالي العام، من حيث النفقات الاقتصادية والمالية للحكومة التي تتم بصفة عقلانية آخذة ذلك اعتبار المخاطر؛

✓ تعمل على كفاءة التخصيصات للموارد لانسجام النفقة العمومية مع الأولويات المصرح بها والنتائج المتوقعة؛

¹ محمد أكحل، المشاركة كآلية لتحقيق حكامه المالية العمومية مع إشارة لحالة الجزائر، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 09، العدد 01، 2022، ص ص 160-161.

² فارس بن علوش، بن بادي السبيعي، مرجع سابق، ص ص 42-43.

✓ تعمل على تحقيق الفعالية العملية في التنفيذ المحكم لمبالغ النفقة العمومية بالاستناد على تحليلات جدوى سليمة للمردودية لبلوغ أداء أمثل للسياسات العمومية الشاملة والقطاعية التي تم تحديدها وفق الخطط والأهداف¹.

من خلال ما سبق نستنتج، أنه لضمان نجاعة القرار المالي العمومي لابد من اتخاذ آليات الحوكمة من شفافية مالية ومشاركة فعالة لتحقيق آلية المساءلة في مؤسسات الميزانية العمومية، وعليه بلوغ الأهداف الأساسية التي تم تحديدها ضمن السياسات العمومية.

المطلب الثاني: تبني القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

في ظل التحولات الدولية، أصبحت الجزائر ملزمة بالانخراط في التوجهات الجديدة ومساعي إصلاح المالية العمومية، ولعل السبب في ذلك عدة عوامل منها داخلية تمثلت في تقادم الإطار القانوني 84-17 المتعلق بقوانين المالية، وكذا أزمة التسيير العمومي التي تمر بها البلاد بسبب الارتكان للريع النفطي، من جهة أخرى نجد التأثيرات الخارجية الناتجة عن الشروط المفروضة من المؤسسات المالية الدولية، الرامية إلى إصلاح أنظمة التسيير المالي العمومي بالتوجه نحو تبني مبادئ الحوكمة المالية الجيدة، من خلال إدخال معايير وممارسات التسيير العمومي الحديث.

شرعت الجزائر في الإصلاح الميزانياتي منذ سنة 2001، لغرض مواكبة التحولات العالمية في مجال التسيير المالي العمومي²، وهذا لتجاوز ضعف المنظومة المالية المستندة على منطوق الوسائل في ظل القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، التي أصبحت لا تستجيب للمعايير الدولية.

حيث توج الإصلاح الميزانياتي بتبني القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، والذي يهدف به المشرع إلى إحداث تحول عميق في عملية صناعة القرار المالي والميزانياتي لتحسين أداء التسيير المالي العمومي، وكذا الرقابة الممارسة عليه في إطار التسيير المتمحور حول النتائج، وهذا من خلال

¹ محمد أكحل، المشاركة كآلية لتحقيق حكامه المالية العمومية مع إشارة لحالة الجزائر، مرجع سابق، ص ص 158-159.

² المرسوم الرئاسي رقم 01-140 المؤرخ في 14 ربيع الأول عام 1422 الموافق 6 يونيو 2001، يتضمن الموافقة على اتفاق القرض رقم 7047 أ ل الموقع في 18 أبريل 2001 بواشنطن بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل مشروع عصرنة المنظومات الخاصة بالميزانية، ج ج د ش، ج ر العدد 31، الصادرة بتاريخ 06 جوان 2001.

إدخال مبدأ الأداء في تنفيذ البرامج مع الاعتبار لفعالية الرقابة التي تستند على التقييم المستمر لضمان فعالية النفقة العمومية.

الفرع الأول: دوافع تبني القانون العضوي 18-15.

إن اختلال القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، وعدم قدرته على مسايرة التحولات العالمية في تسيير المالية العمومية، ألزم المشرع بتبني القانون العضوي 18-15 الذي جاء نتاج دوافع داخلية وأخرى خارجية.

أولاً: الدوافع الداخلية.

تعود الأسباب التي دفعت بالجزائر إلى ضرورة إصلاح المنظومة المالية إلى عدم قدرة القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، على المرونة في رهانات التحول وتبني قواعد اقتصاد السوق وما ترتب عنه من ضعف في منهجية التسيير المالي العمومي.

أ: إضفاء صفة العضوية على القانون المتعلق بقوانين المالية.

حاول العديد من الفقهاء من مختلف الأنظمة المقارنة إعطاء تعاريف للقوانين العضوية، فهناك من ارتكز على الجانب العضوي الشكلي أي الاعتماد على معيار الجهة المصدرة، وكذا الإجراءات المتبعة في إنشائها، بينما انطلق البعض الآخر من زاوية المعيار المادي الموضوعي والغائي للقانون العضوي، إلى أن توصل الفقه الحديث إلى بلورة مفهومه، مشكلاً بذلك مصدراً مادياً اعتمد عليه المشرع الدستوري في مختلف الأنظمة المعاصرة¹.

يرى الفقيه " MAURICE DUVERGER " أن القوانين العضوية هي: "تلك القوانين ذات الطبيعة الخاصة التي صبغها عليها الدستور، وهي مجموعة الأحكام التي تكمل

¹ نبيل امالو، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير نخصص دولة ومؤسسات، جامعة الجزائر، 2006-2007، ص 17.

الدستور فيما يتعلق بتنظيم السلطات العامة، وبالرغم من أننا تضع لنفس الإجراءات والشكليات التي يخضع لها القانون العادي إلا أننا تسن وتصدر في ظل إجراءات خاصة بها ومتميزة¹.

ويعرف الاستاذ عمار عوابدي القانون العضوي بأنه: "ذلك القانون الذي يتضمن مجموعة من القواعد القانونية العامة والمجردة والملزمة، وأساسها الدستور، منحها طبيعة القانون الأساسي العضوي في حدود مجالها على سبيل الحصر، ونص على وجوب سنها وصدورها في ظل مجموعة من الإجراءات الخاصة، والاستثنائية وغير المألوفة، بالإضافة إلى خضوعها لموع الإجراءات والشكليات العادية التي يخضع لها كل تشريع"².

إن دساتير دول العالم لم تحاول إعطاء تعريف للقانون العضوي، وإنما تعرضت له من خلال جوانبه المختلفة سواء الإجرائية أو الموضوعية، وهذا أمر مألوف في القانون بصفة عامة، كون المشرع عادة لا يختص بالتعريف بل يترك هذه الأخيرة للفقهاء والاجتهاد القضائي.

إن المؤسس الدستوري الجزائري شأنه شأن نظيره الفرنسي، تناول القوانين العضوية بمناسبة الحديث عن الآليات التي يجب أن تنظمها، والجهة التي تسنها وإجراءات إصدارها وإنشائها، دون أن يقدم تعريفا لها، بل حاول حصرها بطريقة غير مباشرة، وذلك بالاعتماد على المعيار المركب المختلط العضوي الشكلي الإجرائي، والمادي الموضوعي الغائي، تماشيا مع ما توصل إليه الفقه³.

1. الأساس الدستوري للقانون العضوي 18-15:

جاء في المشروع التمهيدي للقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، "يفرض طابع القانون العضوي نفسه على المستوى القانوني، إذ يعد الدستور القانون العضوي الخاص بقوانين

¹ MAURICE DUVERGER, Institutions politiques en Droit constitutionnel, paris, P. U. F, 9 ème édition, 1966, p 617.

² عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاته في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني مجلس الأمة، العدد الثاني، مارس 2003، ص ص 53-54.

³ نبيل امالو، مرجع سابق، ص 17.

المالية من القوانين العضوية، وبالتالي سيصبح له من الناحية القانونية قيمة أكبر من تلك التي تتمتع بها قوانين المالية نفسها"¹.

كما جاء في مداخلة ممثل الحكومة أن القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، أصبح لا يستجيب للمتطلبات التي تفرضها المتغيرات والتطورات التي عرفت بها بلادنا في المجالين السياسي والاقتصادي نتيجة للإصلاحات السياسية والاقتصادية التي شرعت فيها الجزائر منذ ما يقارب عقدين من الزمن بغية ترسيخ مبادئ الحكم الرشيد"².

لقد سن المشرع القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، تكريسا لأحكام الدستور، لاسيما المادة 123 من دستور 1996 والتي عززت بالمادة 141 من دستور 2016³، التي نصت على المجالات التي يشرع فيها البرلمان بقانون عضوي، ما يجعل إضفاء طابع القانون العضوي على هذا النص أمرا حتميا من الناحية القانونية، وذلك تماشيا مع ما هو معمول به في الدول التي تعتمد نظاما قانونيا مشابها، حيث يرمي إلى التكيف مع المعايير الدولية الجديدة المعتمدة في مجال التسيير ورقابة المالية العمومية، من خلال وضع الشروط والإجراءات اللازمة لذلك، بما يسمح برفع التحديات لمواكبة التطورات الحاصلة على الصعيد الدولي.

كما أن التعديل الدستوري 2020، أبقى على مضمون المادة السالفة الذكر، وهذا من خلال نص المادة 140، التي نصت على أنه: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية... القانون المتعلق بقوانين المالية.

¹ وزارة المالية الجزائرية، المديرية العامة للميزانية، مشروع قانون عضوي يتعلق بقوانين المالية مذكرة تفسيرية، ص 1.

² مداخلة ممثل الحكومة - وزير العلاقات مع البرلمان أثناء عرضه مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية. الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الثامنة دورة البرلمان العادية 2017-2018، السنة الثانية للجلسة العلنية لمناقشة مشروع قانون عضوي متعلق بقوانين المالية المنعقدة يوم الأربعاء 23 ماي 2018، رقم 74، المؤرخة في 24 جوان 2018، ص 4.

³ المادة 141 من التعديل الدستوري 2016، قانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، الصادرة بتاريخ 2016/03/07.

تم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة... يخضع القانون العضوي، قبل إصداره، لمراقبة مطابقته للدستور من طرف المحكمة الدستورية¹.

يستشف من هاته المادة أن البرلمان يشرع بقوانين عضوية في مجال القانون المتعلق بقوانين المالية، وبالتالي للبرلمان نوعين من القوانين قوانين عادية تشرع بموجب المادة 139، وقوانين عضوية تشرع بموجب المادة 140، وعليه أصبح القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، منتهي الصلاحية على اعتبار أنه قانون عادي وتبني القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية ضرورة لضمان تطبيق أحكام الدستور وسير مالية الدولة.

فبالرغم من تأخر المشرع في إصدار القانون العضوي المتعلق بقوانين إلا أنه من الناحية القانونية أحدث نقلة نوعية في النص القانوني المتعلق بقوانين المالية وهذا من قانون عادي إلى قانون عضوي في مرتبة دستور للمالية العمومية، يعد أمرا في غاية الأهمية إذ سيؤدي إلى إعطاء البرلمان صلاحيات أوسع لمراقبة عمل الحكومة في المجال المالي مستقبلا.

2. وجوبية رقابة المحكمة الدستورية على القانون العضوي:

إن تغير طبيعة القانون المتعلق بقوانين المالية إلى قانون عضوي، سيكسبه طبيعة دستورية ويشكل أساسا قانونيا للمحكمة الدستورية.

تمارس المحكمة الدستورية رقابة وجوبية على دستورية القوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان طبقا للمادة 190 من التعديل الدستوري 2020، التي تنص على أنه:

"بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياها صراحة أحكام أخرى في الدستور، تفصل المحكمة الدستورية بقرار في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات... يُخطر رئيس الجمهورية المحكمة الدستورية وجوبا، حول مطابقة القوانين العضوية للدستور بعد أن يصادق عليها البرلمان. وتفصل المحكمة الدستورية بقرار بشأن النص كله"².

¹ المادة 9/140 من التعديل الدستوري 2020.

² المادة 1/190 و5 من التعديل الدستوري 2020.

تعتبر قرارات المحكمة الدستورية جزءا من الكتلة الدستورية المنظمة لقوانين المالية¹، إذ تعتبر الرقابة الوجودية السابقة على دستورية القوانين العضوية وسيلة تضمن منع صدور قوانين مخالفة للدستور، وعليه المحافظة على مبدئي تدرج القوانين وسمو الدستور، وبذلك يكون المحكمة الدستورية شريكا أصيلا في العملية التشريعية².

ويمكن كذلك للمحكمة الدستورية ممارسة رقابة اختيارية بناء على إخطار من إحدى الجهات المنصوص عليها في المادتين 193 و195 من التعديل الدستوري 2020، وفي إطار الرقابة على دستورية قوانين المالية وسع المشرع الدستوري من سلطات الإخطار في التعديل الدستوري 2020، لاسيما المادة 1/193 و2 التي تنص على أنه :

"تخطر المحكمة الدستورية من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة. يمكن إخطارها كذلك من أربعين (40) نائبا أو خمسة وعشرين (25) عضوا في مجلس الأمة. لا تمتد ممارسة الإخطار المبين في الفقرتين الأولى والثانية إلى الإخطار بالدفع بعدم الدستورية المبين في المادة 195 أدناه"³.

في مضمون المادة 1/195 و2 منه على أنه: "يمكن إخطار المحكمة الدستورية بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي أو التنظيمي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك حقوقه وحرياته التي يضمنها الدستور. عندما تُخطر المحكمة الدستورية على أساس الفقرة أعلاه، فإن قرارها يصدر خلال الأشهر الأربعة (4) التي تلي تاريخ إخطارها. ويمكن تمديد هذا الأجل

¹ Louis Philip: Les fondements Constitutionnels des finances publiques, Economica, Paris, 1995, P 05.

² الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، مجلة المجلس الدستوري، الجزائر، العدد الأول، 2013، ص 16.

³ المادة 1/193 و2 من التعديل الدستوري 2020.

مرة واحدة لمدة أقصاها أربعة (4) أشهر، بناء على قرار مسبب من المحكمة ويبلغ إلى الجهة القضائية صاحبة الإخطار"¹.

جاء في القانون العضوي 22-19 المحدد إجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية، على أنه يمكن أن يتم إثارة الدفع بعدم الدستورية، من طرف أحد أطراف الدعوى أمام الجهات القضائية التابعة للنظام القضائي العادي أو الجهات القضائية التابعة للنظام القضائي الإداري، حيث يمكن أن يثار هذا الدفع لأول مرة في الاستئناف أو الطعن بالنقض، أما إذا تمت إثارة الدفع بعدم الدستورية أثناء التحقيق القضائي يتم النظر فيه من طرف غرفة الاتهام²، كما يمكن كذلك يمكن إثارة الدفع بعدم الدستورية أمام محكمة الجنايات الابتدائية وأمام محكمة الجنايات الاستئنافية، على أن تنظر تنظر محكمة الجنايات في الدفع بعدم الدستورية قبل فتح باب المناقشة³.

بالرغم من أنه لا يمكن أن يتم إثارة الدفع بعدم الدستورية تلقائيا، من طرف قاضي الحكم وقاضي النيابة العامة ومحافظة الدولة. إلا أنه يمكن لقضاة النيابة العامة أو محافظة الدولة بناء على طلب المحكمة الدستورية، أن يقوم بتقديم ملاحظات كتابية حول الدفع بعدم الدستورية⁴.

وعليه، تطبق أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية وقانون الإجراءات الجزائية أمام الجهات القضائية التي يثار أمامها الدفع بعدم الدستورية⁵، لكل طرف ذي مصلحة يقدمه بموجب مذكرة مكتوبة ومنفصلة ومعللة تحت طائلة عدم القبول⁶، ومنه يحق لأحد أطراف الدعوى المعروضة أمام القضاء العادي أو الإداري وفق شروط وكيفيات، إثارة الدفع بعدم دستورية الحكم التشريعي أو التنظيمي الذي يمس بحقوقهم وحررياتهم المكفولة في الدستور.

¹ المادة 1/195 و2 من التعديل الدستوري 2020.

² المادة 15 من القانون العضوي رقم 22-19 المؤرخ في 26 ذي الحجة عام 1443 الموافق 25 يوليو سنة 2022، يحدد إجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية، ج ج د ش، ح ر العدد 51، الصادرة بتاريخ 21 يوليو 2022.

³ المادة 16 من القانون العضوي رقم 22-19 يحدد إجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية.

⁴ المادة 17 من القانون العضوي رقم 22-19 يحدد إجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية.

⁵ المادة 18 من القانون العضوي رقم 22-19 يحدد إجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية.

⁶ المادة 19 من القانون العضوي رقم 22-19 يحدد إجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية.

تستوجب الإحالة على المحكمة الدستورية للنظر بالدفع بعدم الدستورية، شروط شكلية وموضوعية عديدة لا سيما الجهات المسموح لها اخطار المحكمة والمحددة بموجب الدستور وهي المحكمة العليا ومجلس الدولة حسب الحالة¹، حيث تتم عملية الاطلاع المسبق للدفع من طرف المحكمة العليا ومجلس الدولة حسب الحالة، حتى يتم إبعاد الدفع الغير المؤسسة قانونا، قبل إحالتها على المحكمة الدستورية.

تفصل المحكمة الدستورية في الدفع بعدم الدستورية في الآجال المحددة وبالكيفيات المنصوص عليها في المادة 2/195 من الدستور، وعليه يبلغ قرار المحكمة الدستورية إلى رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني وإلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة، بحسب الحالة، وبالتالي يبلغ قرار المحكمة الدستورية بحسب الحالة إلى المحكمة العليا أو مجلس الدولة بهدف إعلام الجهة القضائية التي أثير أمامها الدفع بعدم الدستورية الحكم التشريعي أو التنظيمي².

جاء في نص المادة 2/198 و5، على أنه: "... إذا قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية قانون لا يتم إصداره... تكون قرارات المحكمة الدستورية نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية"³.

يستشف من هاته المادة 2/198 من التعديل الدستوري 2020، أنه في حالة فصل المحكمة الدستورية بعدم دستورية قانون المالية للسنة، فإنه لا يمكن إصداره وسريانه في بداية السنة المعنية، وهذا تزامنا مع انتهاء صلاحية الرخصة المالية الممنوحة للسنة المنصرمة. وهنا قد يقع الفراغ القانوني. وللإشارة أنه حدث في فرنسا، حالة فراغ قانوني وعدم إصدار قانون المالية، عندما قضى المجلس الدستوري الفرنسي بتاريخ 24 ديسمبر 1979 بعدم دستورية قانون المالية لسنة 1980، واضطرت الحكومة لدعوة البرلمان للانعقاد في دورة استثنائية⁴.

¹ المواد من 19 إلى 37 من القانون العضوي رقم 22-19 يحدد إجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية.

² المادة 43 من القانون العضوي رقم 22-19 يحدد إجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية.

³ المادة 2/198 و5 من التعديل الدستوري 2020.

⁴ Louis Philip: op cit, P 06.

وفي هذا الصدد، نجد أن المشرع الجزائري في القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية نص على حالة فصل المجلس الدستوري بعدم دستورية قانون المالية للسنة يمكن اللجوء إلى تطبيق المادة 78 منه، التي تنص على أنه:

" في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة لا يسمح بتطبيق أحكامه بحلول تاريخ أول جانفي من السنة المعينة:

1- يستمر تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة بصفة مؤقتة حسب الشروط الآتية:

أ) بالنسبة للإيرادات وفقا لنسب وكيفيات التحصيل السارية، تطبيقا لقانون المالية السابق،
ب) بالنسبة لنفقات المستخدمين ونفقات سير المصالح وأعباء ديون الدولة ونفقات التحويل، في حدود جزء من اثني عشر، شهريا وخلال مدة أقصاها ثلاثة (3) أشهر، من مبلغ الاعتمادات المالية المفتوحة بعنوان السنة المالية السابقة،

ج) بالنسبة لنفقات الاستثمار ونفقات العمليات المالية، في حدود ربع الاعتمادات المالية المفتوحة حسب كل وزارة وحسب كل أمر بالصرف كما تم توزيعها في السنة المالية السابقة.

2- يستمر تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكمها قبل بداية السنة المالية الجديدة"¹.

ب. تجاوز ضعف آليات التسيير التقليدي:

ساهمت الوفرة المالية في تحقيق نجاح الاستقرار الاقتصادي على المستويين الداخلي والخارجي للفترة 2000-2014، يعود السبب فيها إلى ارتفاع الجباية البترولية، حيث لقيت استحسان الهيئات المالية العالمية المتابعة لمسار الإصلاحات في الجزائر، لكن تم تسجيل غياب النوعية المؤسساتية التي تعد أساس تحسين بيئة الأعمال والاستثمار²، إذ انجر عنها زيادة حجم النفقة العمومية بوتيرة متسارعة، انعكس في السياسية الإنفاقية التوسعية وهذا من خلال تطبيق برامج الإنعاش الاقتصادي التي رصدت لها مبالغ

¹ المادة 78 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

² عيودي فاطمة الزهراء، الحوكمة رهان استراتيجي لترشيد الإنفاق العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم والسياسات الاقتصادية، العدد 07، 2016، ص

ضحمة، حيث صاحبة هذه الفترة غياب الرؤية الاستراتيجية في اتخاذ القرار المالي وغياب الدراسات الاقتصادية لضبط التوقعات المالية وهيمنة هاجس البحث عن تحقيق التوازنات المالية دون مراعاة ضوابط استدامة المالية العمومية وفعالية النفقة العمومية¹.

تحتكر الحكومة المجال المالي من خلال التحضير لمشروع قانون المالية بمفردها، على مستوى دوائرها الوزارية دون مساهمة للبرلمان ولو بالشئ القليل، كما أن المناقشة البرلمانية محدودة زمنيا وتقتصر على المصادقة تحت طائلة إصدار قانون المالية بأمر من قبل رئيس الجمهورية².

علاوة على ذلك المرونة القانونية في التعديل للاعتمادات في ظل القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، إذ يمكن اقتراح تعديل على الجدول "ب" من قانون المالية المتعلق بتوزيع الاعتمادات المالية بواسطة مراسيم التسوية خلال السنة، كما يمكن تجميد أو إلغاء الاعتمادات الموجهة لتغطية النفقة العمومية، في إطار التوازنات العمومية³، وعليه نوجز آليات التسيير المعمول بها تقليديا فيما يلي:

1. من حيث النهج المعتمد في التسيير المالي العمومي:

تتم المقاربة التقليدية للتسيير المالي العمومي في الجزائر على مقاربة قانونية مبنية على منطق الوسائل أي مدخلات الميزانية وتحميل النتائج، ولغرض تحقيق المصلحة العامة تم الإفراط في استعمال النفقة العمومية والاهتمام بسلامة الإجراءات القانونية، دون مراعاة الجانب الاقتصادي وربطه بتحقيق الأهداف والنتائج المرجوة بفعل هيمنة منطق الوسائل المعتمدة على المقاربة التقليدية في المجال الميزانياتي القائم على أساس السلطة القانونية وهيمنة عقلانية بيروقراطية لنظام احتكاري يفتقد للتسيير الاستراتيجي⁴.

¹ أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 439.

² عقلية حرباشي، مرجع سابق، ص 360

³ أمين صابة، كمال بن موسى، دراسة تحليلية للقانون العضوي الجديد رقم 18-15 وأهميته في تحسين أداء القطاع العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 08، العدد 01، 2020، ص 274.

⁴ أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 378.

إن الإدارة العمومية في الجزائر هي إدارة بالسلطة، وتعتمد أساسا على التشريع لتحديد ما تريد الوصول إليه، كما أنها تحرص على احترام القوانين واللوائح التي تحكم تسيير المالية العامة في إطار القانون 84/ 17 المتعلق بقوانين المالية.

2. من حيث النظام المحاسبي العمومي المطبق:

إن النظام المحاسبي المعمول به¹ يفتقر إلى الوضوح والشفافية، ويعتمد على نظام محاسبي قائم على الأساس النقدي يفتقر لميزة توفير البيانات اللازمة في تحديد تكلفة الأنشطة والبرامج الحكومية، فهو لا يتوفر على قياس وتقييم الأداء الحكومي وكذا الرقابة على النفقة العمومية²، ميزته الاهتمام بالطابع الشكلي وسلامة الإجراءات دون مراعاة النتائج وفعالية النفقة العمومية.

يغلب على النظام المحاسبي المطبق منطق الوسائل بدل النتائج، وهذا من خلال المطالبة باعتمادات أكبر دون التساؤل عن معرفة الأهداف والنتائج المتوقعة، ويتضح ذلك في مدونات الميزانية وهيكل النفقة العمومية التي لا تستجيب للاحتياجات العامة المؤثرة على أداء النفقة العمومية، بالإضافة إلى النقائص المتعلقة بمدونات الميزانيات وهيكل النفقة العامة التي لا تستجيب للاحتياجات الجديدة لتسيير الاقتصاد كما تؤثر على أداء النفقة العامة³.

3. من حيث آليات الرقابة المعمول بها:

تنوع أشكال الآليات الرقابة منها الداخلية والخارجية، قبلية وبعدية داخلية رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي ورقابة لجان الصفقات العمومية وخارجية تتمثل في رقابة كل من الرقابة البرلمانية ورقابة مجلس المحاسبة ورقابة المفتشية العامة للمالية، لكن انتشار مظاهر الفساد من إختلاس وتبذير وسوء

¹ يقصد به، نظام المحاسبة العمومية وفق الأساس النقدي في ظل القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

² محمد السيد سرايا وسمير كامل محمد، مرجع سابق، ص 47.

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

التسيير للمال العام، أثبت قصور هاته الآليات في تحقيق الغاية من وجودها بحماية المال العام والاستخدام الأمثل له¹.

ثانيا: الدوافع الخارجية.

إن تبني القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية يعود إلى تأثيرات خارجية تمثلت في مشروطة المؤسسات المالية الدولية وكذا العولمة، اللذان يلعبان دورا كبيرا في تسيير المالية العمومية التي تتفاعل كغيرها مع هذه التحولات المتسارعة.

أ: مشروطة المؤسسات المالية الدولية.

في إطار العولمة الاقتصادية والمالية وإلى جانب الأجهزة الوطنية كفاعل أساسي في صناعة القرار المالي، تتدخل المؤسسات المالية الدولية في تسيير المالية العمومية بواسطة سياسات تدخلية عبر آلية المشروطة لمساعدات التنمية أو الشراكة.

تتبنى المؤسسات المالية الدولية مقاربة تطوير التسيير المالي العمومي، من خلال عولمة مشاريع التنمية، وأزمة الديون، والتحرير الاقتصادي، حرية التجارة، الخصخصة والتنازل عن المرافق العامة، وتدويل قضايا الشفافية في التسيير العمومي²، حيث تعتمد المؤسسات المالية الدولية على المشروطة في تقديم المساعدات الاقتصادية على أن يكون بتعهد المقترض بإجراء تعديلات معينة متفق عليها بين المقرض (المؤسسات المالية الدولية) والمقترض في مجال السياسات النقدية المالية والاقتصادية³.

أثرت الأزمة الاقتصادية في الجزائر نهاية الثمانينات على الوضعية الاقتصادية بفعل تراجع الحماية البترولية، مما عجل بالبحث عن نموذج جديد لإدارة الدولة والمجتمع أي عقد اجتماعي جديد، تحتل المالية العمومية فيه مكانة هامة، حيث لجأت الجزائر لحل الأزمة بالتوجه إلى المؤسسات المالية الدولية بعد

¹ أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 439.

² Mohamed Harakat, Les finances publiques et les impératifs de la performance : le cas du Maroc, op. cit., p69.

³ سعيد النجار، الاقتصاد العالمي والبلاد العربية في عقد التسعينات، دار الشروق "1"، القاهرة، 1991، ص 210.

تعاطم الأزمة الاقتصادية¹ سنة 1986، وفي نهاية الثمانينات انخرطت الجزائر في برنامج للإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في محاولة لمواكبة التطورات الحاصلة على المستوى الداخلي والخارجي يعود السبب في هذه الأزمة الاقتصادية الاجتماعية إلى إنفاض أسعار الجباية البترولية في السوق العالمي، مما أثر على مالية الدولة بشكل كبير وانجرت عنه أزمة اجتماعية ثم سياسية أدت إلى أحداث أكتوبر 1988، وبالتالي لجأت الجزائر إلى الإصلاحات الاقتصادية الذاتية في البداية، إلا أن تفاقم الأزمة وعجز الميزانية العامة أدى إلى طلب مساعدات من المؤسسات المالية الدولية².

إن خطة التعديل الهيكلي التي بدأت الجزائر فيها تطبيقاً "إجماع واشنطن"³، الذي ينص على تخفيض قيمة العملة (الدينار)، وإلغاء القيود العامة على الأسعار، وتحرير التجارة الخارجية، ورفع أسعار الفائدة، وخصخصة المؤسسات الحكومية من أجل استعادة توازن الاقتصاد الكلي الكبير للسماح للجزائر بسداد الديون، يتم الحصول على إعادة جدولة الديون من قبل الدول الأوروبية بصعوبة وبشروط قاسية⁴، ولاعتبار أن العولمة تتطلب في الجانب المالي منها التخفيف من القيود والحوجز التنظيمية بإعادة النظر في التشريعات والقوانين لمواكبة متطلبات التحرير الاقتصادي واقتصاد السوق⁵، تم بدأ الإصلاحات الهيكلية بالإصلاح النظام القانوني وهذا بتقليص الإجراءات القانونية والتنظيمية وتبني قانون المنافسة الذي من خلاله تم تكريس الانتقال إلى اقتصاد السوق⁶.

إن إصلاح تسيير المالية العمومية الذي قامت به الجزائر في إطار البرامج التصحيحية التي أطلقها صندوق النقد الدولي بعد مرحلة الاستقرار الاقتصادي والتعديل الهيكلي التي أثبتت فشله وزاد من الفوارق الاجتماعية والفقر والتهميش، وفي محاولة لربط فشلها بانتشار الفساد الإداري وانعدام الشفافية

¹ مدني بن شهرة، مرجع سابق، ص 08.

² خالد منة، انخيار أسعار النفط ومحاولات الإصلاح في الدولة الربعية الجزائر مثالا، مجلة عمران، دارسات، العدد 5/18، 2016، ص ص 143-144.

³ لقد أجري توافق واشنطن سنة 1989، بين ثلاثة وكالات وتمثلت في: كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وقسم الخزانة الأمريكية تناول القاسم المشترك الأدنى من المشورة في مجال السياسة التي كانت دعوتهم لإجراء إصلاحات اقتصادية موجهة إلى دول أمريكا اللاتينية.

⁴ أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 443.

⁵ صوفيا شراد، رياض دنش عملة النظام المالي، مجلة الاجتهاد القضائي، الجزائر، العدد الحادي عشر، 2016، ص 150.

⁶ الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 23 شعبان 1415 الموافق 25 جانفي 1995 يتعلق بالمنافسة، ج ج د ش، ج ر العدد 09، الصادر بتاريخ 22 فيفري 1995 والمعدل والمتمم بالأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمنافسة، ج ر العدد 43، الصادر بتاريخ 20 جويلية 2003.

طالب بإصلاح تسيير المالية العامة، وقصد تبرير هذا الفشل وإبعاد المسؤولية عن البرامج التصحيحية سارع صندوق النقد الدولي إلى ربط ذلك بالفساد الإداري الموجود، وغياب الشفافية في تسيير المالية العامة¹ حيث انخرطت الجزائر في هذا التوجه بواسطة عقد تم توقيعه مع البنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل مشروع تحديث وعصرنة الميزانية لمواكبة التحولات الدولية في المجال المالي.

ب: نحو عولمة التسيير المالي العمومي.

إن تحليلات العولمة على مكانة الدولة في العلاقات الدولية، أصبحت تفرض على الدولة تغيير تدخلها في المجال الاقتصادي، وفي سياق تأثيرات العولمة على الدول الأفريقية يعد "نولن فولز" من المؤلفين الذين يدعمون "الأطروحة التراجعية" لسيادة الدولة في العلاقات الدولية، حيث تكون الدول أمام أكثر من جهة فاعلة منها منظمات دولية، منظمات غير حكومية، الشركات المتعددة الجنسيات والمنظمة العالمية للتجارة... الخ، والتي تكون شريكا وعاملا رئيس في تشكيل وصياغة القرار المالي العمومي، وهذا تلبية لاحتياجات المجتمع من جهة والاندماج في العولمة كضرورة من جهة أخرى².
تعتبر العولمة الاقتصادية صناعة لأسواق عالمية تتضمن الاستيراد والتصدير بين دول العالم، ولقد عرفت بأنها تحوّل العالم إلى منظومة من العلاقات الاقتصادية المتشابكة لتحقيق سيادة نظام اقتصادي واحد يتبادل فيه العالم الخدمات والسلع والمنتجات للاستهلاك، والأسواق ورؤوس الأموال لأجل الاستثمار والعمالة والخبرة³.

لقد إستمدت العولمة الاقتصادية أبعادها من هيمنة النظام الاقتصادي الرأسمالي على اقتصاد السوق بعد أنهيئ النظام الاقتصادي الاشتراكي، بحيث أصبحت الاقتصاديات العالمية أسيرة لمفاهيم

¹ سلامي تومي، مشروع عصرنة أنظمة الميزانية... نحو ترشيد الإنفاق العمومي، مجلة دراسات، العدد الاقتصادي، 2012، ص 153.

² أحمد عبد العزيز حاسم زكريا، فراس عبد الجليل الطحان، العولمة الاقتصادية وتأثيراتها على الدول العربية، مجلة الإدارة والاقتصاد العدد، 86، 2001، ص

³ إنصاف محمود رشيد، أثر العولمة على المعايير المحاسبية الدولية و انعكاساتها على المعايير العراقية، مجلة تنمية الرافدين، العراق، 2010، ص 03.

وبدعم وسيطرة من مؤسسات العولمة الاقتصادية الثلاث: صندوق النقد السوق والمنافسة، الدولي والبنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية¹.

وبسبب العولمة والتحويلات التي مست هياكل الدولة وانتشار اقتصاد المعرفة، جاء المناجمت العمومي الجديد المبني على أنماط تسييرية مستوحاة من القطاع الخاص من قبيل التسيير المرتكز على النتائج والتخطيط الاستراتيجي، ولعل السبب في هذا التوجه يعود إلى البحث عن حلول لتجاوز اختلالات وفشل النموذج القانوني الفيبري للإدارة العمومية للنظام البيروقراطي للحكومة التقليدية التي تعتمد على الهياكل والقواعد واللوائح والإجراءات في اتخاذ القرارات محتكرة بذلك المبادرة في وضع السياسات العامة وتنفيذها والرقابة عليها².

برزت في ستينيات وسبعينيات القرن الماضي، دراسات أكاديمية تناولت طرق تحسين التسيير العمومي، تهدف إلى تعزيز قدرات الحكومات وأدائها وظهر في هذا السياق تياران رئيسيان هما³:
فبالنسبة للأول قاده الاقتصاديون ممن يوصفون بتيار الاقتصاد المؤسسي الجديد، حيث نادوا باعتماد المنطق الاقتصادي في عمليات الحكومة وتقليص تدخلها والاحتكام إلى آليات السوق التي يمكنها تحسين الأداء العمومي والكفاءة الاقتصادية، بينما التيار الثاني عرف بالتيار التسييري "managerialisme" الرامي إلى إدخال للقطاع العام تقنيات الخبرة المهنية التسييرية المطبقة في القطاع الخاص.

روجت المؤسسات المالية لمقاربة التسيير العمومي الجديد المستوحى من المنطق التسييري عبر آليات الشراكة وكذا ضمانات المشروطة الاقتصادية والسياسية المنصوصة في برامج مساعدات التنمية، أدى بالجزائر إلى إجراءات التعديل الهيكلي ومحاولة تجسيد مفهوم التسيير العمومي من خلال الخوصصة

¹ عرف صندوق النقد الدولي العولمة الاقتصادية على أنها تزايد الاعتماد المتبادل بين بلدان العالم بواسطة زيادة حجم وتنوع التجارة بين الدول في السلع والخدمات وتدفعات رؤوس الاموال وتطور الوسائل التكنولوجية، كما عزفها البنك الدولي على أنها نظاما تجاريا عالميا مفتوحا تزول فيه العوائق أمام حركة السلع والبضائع والخدمات و عوامل الإنتاج للتكامل الدولي الحر و المتعددة الأطراف. انظر محمد طويوب، عولمة المعايير الدولية للمحاسبة و استراتيجيات توفيق المعايير الوطنية، أطروحة دكتوراه علوم في علوم التسيير فرع نقود و مالية، جامعة الجزائر 3، 2015-2016، ص ص 40-41.

² أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 442.

³ أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، المرجع نفسه، ص 442.

والتفويض، التعاقد والشراكة، ومنه إدخال تقنيات جديدة للتسيير المالي العمومي داخل أنظمة تسيير المالية العمومية¹.

لم يكن للإدارة الاستراتيجية² للقطاع العام صدى كبير أكثر مما هو عليه في السنوات الأخيرة، فالضغوط المالية والاجتماعية المتزايدة على المؤسسات العمومية أدت إلى إعادة التفكير في الطريقة التي تعمل بها وهيكلتها وفقاً للأهداف والأولويات المحددة بوضوح.

يختلف التخطيط الاستراتيجي عن الإدارة الاستراتيجية، فالتخطيط الاستراتيجي جزء أساسي من مكونات الإدارة الاستراتيجية، بينما الإدارة الاستراتيجية هي عملية تتعلق بالإرشاد والتوجيه واتخاذ القرارات الرشيدة ذات الأثر على المدى البعيد وفق خطوات وآليات مدروسة، أما التخطيط الاستراتيجي فإنه يركز على الاستراتيجيات نفسها أكثر من العمليات، كما يساعد تنفيذ الاستراتيجية المسيرين العموميين على مواجهة الآثار الناتجة والمنبثقة من الآليات القانونية الإدارية، التي تحدد إطار أنشطة مؤسسات الدولة³.

ومع ذلك، ظهرت الإدارة الاستراتيجية اليوم كممارسة مؤسسية إلى حد كبير داخل عدد كبير من المؤسسات العمومية، فأنها لا تزال تثير عدداً من الأسئلة حول قدرتها على تحسين الأداء العام وإحداث التغيير المراد الوصول إليه، فالملاحظ يرى غياب الدراسات التي تبين بوضوح التأثير الإيجابي للتخطيط الاستراتيجي على أداء المنظمات والمؤسسات العمومية، بالإضافة إلى ذلك من الواضح أن هناك فصل بين التخطيط الاستراتيجي من ناحية والتسيير الفعلي والميزانية من ناحية أخرى⁴.

¹ Abdelhak Cerurfa, la réforme budgétaire en Algérie: à la recherche d'un modèle, thèse de doctorat en sciences juridiques, école doctorale de droit de la Sorbonne, paris 1, 2016, p63.

² الإدارة الاستراتيجية هي وسيلة: "تتعلق بعملية وضع أهداف الهيئة أو المؤسسة على المدى البعيد، بالإضافة إلى تحديد الوسائل الكفيلة بتحقيق هذه الأهداف، وبالتالي فالإدارة الاستراتيجية عملية ديناميكية تسعى إلى الوصول إلى تحقيق رسالة المؤسسة عن طريق إدارة الموارد المتوفرة بكفاءة"، انظر محفوظ أحمد جودة دارة الجودة الشاملة دار وائل للنشر، عمان، 2004، ص 107.

³ محفوظ أحمد جودة، المرجع نفسه، ص 107.

⁴ Cristophe favoreu, david carassus, cristophe maurel, LE MANAGEMENT STRATÉGIQUE EN MILIEU PUBLIC, revue internationale des sciences administratives, P466.

يبقى أن نشير إلى أن القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، رهان حقيقي للدولة في ترسيخ مبادئ المناجمت العمومي كاستجابة للتغيرات الحاصلة في طبيعة دور الدولة والمهام المطلوبة منها في ظل العولمة والتطور التكنولوجي والانفتاح التجاري وكذا تطلعات المواطنين، نظير المطالب المتزايدة على الحوكمة الجيدة على المستوى العالمي كنموذج للتسيير العمومي الفعال الهادف إلى إصلاح الإدارة العمومية التقليدية القائمة على المقاربة القانونية الفيبرية "العقلانية القانونية" والانتقال إلى المقاربة التسييرية لتجسد آليات المناجمت العمومي الجديد وتحقيق مقتضيات الحوكمة من فعالية وكفاءة واقتصاد للدولة بنفسها وبإشراك القطاع الخاص بواسطة اليات تقنية تتمثل في التعاقد والشراكة وأسلوب تفويض المرافق العمومية.

الفرع الثاني: المحاور الأساسية للقانون العضوي 18-15.

يعتبر القانون العضوي 18-15 المتعلق بالقوانين المالية المرتكز القانوني الجديد لاعتبار أنه ينظم تحضير وإعداد قوانين المالية وكذا تنفيذها والرقابة عليها، إذ ان محاوره الرئيسية تتعلق بإصلاح التسيير المالي العمومي في جانبين.

أولاً: الجانب القانوني.

حمل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية في الجانب المتعلق بقوانين المالية صورة مختلفة علي القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، ومن بين المحاور الأساسية للإصلاح التي إحتواها هذا المشروع إعادة منح قانون المالية هيكل ومضمون جديد يعزز من الشفافية.

أ: إعادة هيكلة قانون المالية.

إن القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية أظهر البنية الجديدة لقانون المالية المتعلقة بتحضير مشاريع قوانين المالية وتقديمها والمصادقة عليها ضمن الباب الثالث، حيث ألغى التقسيم الشائهي وتم الانتقال إلى التقسيم الرباعي، كما أنه عزز التوازن المالي لقوانين المالية وذلك من أجل شفافية أحسن للتسيير المالي العمومي.

1. إلغاء الهيكلة الثنائية الكلاسيكية والانتقال إلى التقسيم الرباعي:

لقد أدخل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، تعديلات منها إعادة هيكلة شاملة في قانون المالية، وعليه ستصبح هيكلة أقسام قانون المالية مصنفة إلى أربعة أقسام بدلا من قسمين، كما سيتم فصل الحسابات الخاصة للخزينة وعمليات الخزينة التي تمثل القسم الثالث لشفافية ووضوح أكثر، بينما القسم الرابع فسيخصص لإدخال جداول لتقديم أقصى عدد من المؤشرات حول مكونات الميزانية، ومن المؤشرات السائدة نجد قائمة موحدة تشمل جميع الضرائب والرسوم الموزعة ما بين الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الحسابات الخاصة للخزينة مع الإشارة إلى توازن الميزانية¹.

جاء في القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية في مضمون نص المادة 73 على أن التقسيم الجديد لمشروع قانون المالية في أربعة أجزاء كالآتي:

- الجزء الأول: الإيرادات والتوازنات المالية يتضمن الجزء الأول على الأحكام المتعلقة بالترخيص السنوي لتحصيل الموارد العمومية وتخصيصها، بالإضافة إلى مبلغ الموارد المتوقعة من طرف الدولة والتي من شأنها أن تسمح بتغطية العمليات الميزانية والمالية.

- الجزء الثاني: النفقات: يحدد الجزء الثاني مايلي:

1- بالنسبة للميزانية العامة، مبلغ رخص الالتزام واعتمادات الدفع لكل وزارة ومؤسسة عمومية.
2- مبلغ اعتمادات الدفع، وعند الاقتضاء رخص البرامج لكل حساب من حسابات التخصيص الخاص.

3 - سقف المكشوف المطبق على الحسابات التجارية.

- الجزء الثالث: الضمانات الديون وإعلام البرلمان: يحتوي على:

1- رخصة منح ضمانات الدولة وتحديد نظامها.

2- رخصة التكفل بديون الغير وتحديد نظامها.

¹ أمين صابة. كمال بن موسى مرجع سابق، ص 271.

3- الأحكام المتعلقة بوعاء ونسبة وكيفيات تحصيل جميع الضرائب باختلاف أنواعها، والتي لا يجب أن تؤثر هذه الأحكام في توازن الميزانية الذي تم تحديده في الجزء الأول.

4 - كل حكم متعلق بالمحاسبة العمومية وإعلام البرلمان ورقابته على تنفيذ الإيرادات والنفقات العمومية.

- الجزء الرابع: الجداول الملحققة الجديدة: تم إجراء تعديلات أيضا على الجداول الملحققة كذلك بإضافة جداول جديدة حيث يضم هذا الجزء الجداول الجديدة التالية:

- 1- الجدول "أ" ويتعلق بالإيرادات مقسمة إلى إيراد بإيراد.
- 2- الجدول "ب" ¹ ويتعلق بالاعتمادات المفتوحة للسنة والموزعة حسب كل وزارة أو مؤسسة عمومية، وحسب البرامج وحسب التخصيص الذي يبين رخص الالتزام واعتمادات الدفع المفتوحة.
- 3- الجدول "ج" يوضح قائمة الحسابات الخاصة بالخرينة ومحتواها حسب كل صنف.
- 4- الجدول "د" الذي يبين التوازنات الميزانية والمالية والاقتصادية ².
- 5- الجدول "هـ" الذي يبين قائمة الضرائب والإخضاعات الأخرى وحواصلها، المخصصة للدولة وللجماعات الإقليمية وكذا تلك المخصصة بطريقة غير مباشرة لهذا الأخير.
- 6- الجدول "و" المتعلق بالرسوم شبه الجبائية.
- 7- الجدول "ز" ويتعلق بالاقتطاعات الإلزامية غير الجبائية الموجهة لتمويل هيئات الضمان الإجتماع.

8- الجدول "ح" يوضح التقديرات والتخفيضات الجبائية المسماة "النفقات الجبائية".

¹ الملحق "ب" يجمع بين الملحقين "ب" و"ج" في القانون 84-17، وهو يقدم الاعتمادات المصوت عليها حسب الوزارات، الهيئات، البرامج

² يحتوي هذا الملحق على ثلاث أقسام القسم الأول: يتضمن حساب الرصيد الميزاني السنوي توازن أو عجز).

القسم الثاني: يتضمن وسائل التمويل المستعملة من طرف الحكومة لتمويل العجز السنوي إذا تواجد، من أجل الوصول للتوازن.

القسم الثالث: يقدم مكونات الدين العمومي والوسائل المرصودة لتمويل سداد أصل الدين العمومي للسنة المالية المعنية.

2. دعم التوازن الهيكلي لقانون المالية:

التزمت الدولة في إطار إصلاحاتها بمجموعة من الأعمال تهدف إلى ترشيد النفقات العمومية لاسيما تلك المرتبطة بالتسيير، ومن هذا المنظر فإن القانون العضوي لقوانين المالية يهدف إلى تمويل ميزانية التسيير كاملة بواسطة العائدات العادية¹ بغرض ضمان تحقيق الاستدامة والاستمرارية الميزانية، ووعيا من الحكومة بهذا المسعى قررت إدراج قوانين البرمجة وكذا برامج عمل الحكومة التي سيتم تغطيتها من ميزانية الدولة ضمن الإطار الموازي متعدد السنوات والتي يمكن تنفيذها لكن دون تجاوز سقف الأغلفة المالية الكلية المسموح بها في قوانين المالية².

ب. إعادة هيكلة أعباء الدولة:

إن عدم تماشي مدونة الميزانية التسيير مع مدونة ميزانية التجهيز، إذ نجد أن تقديم مدونة نفقات التسيير توزع الاعتمادات المالية حسب الدوائر الوزارية، بينما مدونة التجهيز والاستثمار تقسمها على شكل قطاعات تشكل صعوبة في قراءة الميزانية وقانون المالية، حيث جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، بتعديلات تتعلق بتقديم الميزانية من خلال توحيد ميزانيات التسيير والتجهيز وفقا لما يعرف بمبدأ وحدة الميزانية³.

1. التصنيف الجديد للنفقة العمومية:

يهدف التصنيف الجديد لسد الثغرات الموجودة في التصنيف الحالي، والذي بدوره يسمح بجمع المعلومات المالية بصورة واضحة وعميقة ويطور كيفية عرضها بأسلوب موحد كما أنه يسمح بإعطاء قراءة واضحة للمراقبين بصورة تمكنهم من معرفة المسؤولين الإداريين الموكلة لهم عملية تنفيذ النفقة العمومية، وكذلك يساعد في تقييم النتائج المتوقعة من هذه العملية مقارنة بطبيعتها الاقتصادية صوب الأهداف المحددة في البرامج، ويسهل الوصول إلى مقارنة نفقات الميزانية وفقا لآفاق متعددة تضمن تقديم

¹ المادة 2/3 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

² أمين صابة كمال بن موسى مرجع سابق، ص 268.

³ رداد نورالدين، مرجع سابق، ص 358.

الحسابات مقارنتها بالتكاليف الفعلية في الاخير، بالأهداف والنتائج المنتظرة¹، وبالتالي تبعا للمادة 28 تصنف أعباء ميزانية الدولة إلى 4 أربعة أصناف هي:

1.1 التصنيف حسب النشاط:

هذا التصنيف يوضح ويبين النشاطات بحيث يقسمها إلى مهام واضحة تتجسد كل مهمة في حافظة، وتجمع الحافظة مجموعة من البرامج تتفرع إلى برامج فرعية، ثم أنشطة. ثم عمليات وعمليات فرعية، وذلك في سبيل تحقيق الأهداف المرجوة من هذه المهام، وحسب هذا التصنيف فإن الميزانية تقسم بالتدرج إلى²:

✓ حافظات

✓ برامج

✓ برامج فرعية عمليات عمليات فرعية...

✓ أنشطة أنشطة فرعية إن وجدت.

2.1 التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات:

حسب نص المادة 29 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، حيث يكون التصنيف موحد يجمع النفقات العمومية حسب طبيعتها الاقتصادية وذلك كالآتي:

✓ نفقات المستخدمين؛

✓ نفقات تسيير المصالح؛

✓ نفقات الاستثمار؛

✓ نفقات التحويل؛

✓ أعبال الدين العمومي؛

¹ عبد الغني عكة، حجيلة بن وارث، ميزانية البرامج أداة لضبط الإنفاق العمومي في الجزائر، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، الجزائر، المجلد 13، العدد 03، 2020، ص 59.

² فاطمة مفتاح، الميزانية العامة بين القانون الأساسي 84-17 ومشروع القانون العضوي الجديد لقوانين المالية، مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجامعي صالحى أحمد بالنعامة، العدد الرابع جوان 2016، ص 336.

✓ نفقات العمليات المالية؛

✓ النفقات غير المتوقعة.

يسهل هذا التصنيف معرفة وسيلة تخصيص الأموال العمومية في شكل أعباء، ويعطي قائمة للنفقات العمومية حسب الطبيعة في شكل حسابات للدولة، مما يسمح بمتابعة النفقات العمومية، ويسهل للمسيرين تحليل وتسيير الأوضاع حسب نوع النفقات العمومية¹.

3.1 التصنيف حسب الوظائف الكبرى للدولة:

يتم هذا التصنيف من خلال تعيين القطاعات الكبرى المكلفة بتحقيق الأهداف العامة حسب الوظيفة (التعليم، الصحة، الأشغال العمومية، الري،...).

4.1 التصنيف حسب الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها:

يرتكز هذا التصنيف على توزيع الاعتمادات المالية على الوزارات والمؤسسات العمومية أي بحسب مراكز المسؤولية وفقا للدور الجديد للمسير²، لذا اعتماد ميزانية البرامج يتطلب في إدارته تصنيفا واضحا لمركز المسؤولية عن الحسابات، هذا التصنيف يختلف تماما عن التصنيف الحالي حسب الوزارات والإدارة العامة، لأنه يجب أن يكون أكثر تفصيلا حتى يعطي النتيجة المطلوبة من مسؤولية كل مسير معني بتحضير وتنفيذ الميزانية، كما يكون التصنيف وفق مركز المسؤولية مستقلا عن بقية التصنيفات. تعود هيكله هذا التصنيف وفق تحديد الهيكل التنظيمي وهيكل قرارات الدولة، ففي كل مرة نحدد فيها نشاطا نحدد المسؤول عنه منذ البداية وذلك على اختلاف الأنشطة (برنامج، برنامج فرعي، عملية...)³.

إن التصنيف الرئيسي المعتمد عليه في ميزانية الدولة حسب القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية هو التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية.

¹ فاطمة مفتاح، المرجع نفسه، ص 337.

² عبد الغني عكة، مرجع سابق، ص 59.

³ فاطمة مفتاح، المرجع سابق، ص 337.

2. توحيد ميزانية أعباء الدولة:

جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية بتعديلات تمس طريقة تقديم الميزانية من خلال توحيد ميزانيات التسيير والتجهيز في إطار وحدة وحيدة للميزانية، ويتم ذلك من خلال إعداد وثيقة واحدة تضم إجمالي نفقات الدولة الخاصة بالتسيير الاستثمار، والإعانات، غير أن هذه الأخيرة أي الإعانات التي تمنحها الدولة سوف يتم تمويلها عن طريق اعتمادات التحويل.

تبعاً لهذا التوحيد فإن الدائرة الوزارية سوف تحصل على غلاف مالي واحد لإعداد الميزانية الخاصة بها، وبالتالي المسيرين على مستوى هذه القطاعات ملزمون بتوزيع هذه الاعتمادات على البرامج وحسب الطبيعة الاقتصادية للنفقة لتحقيق النتائج المسطرة سلفاً.

ثانياً: الجانب التسييري.

شكل هاجس التحكم في النفقة العمومية وتحقيق فعاليتها دافعاً أساسياً للدولة لتسيير الميزانية العمومية وفق قواعد أثبتت نجاعتها في القطاع الخاص، وهذا من خلال اتباع أساليب تسييرية تعتمد على مؤشرات قياس الأداء.

حيث أكد القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، في نص المادة 2 منه، على اعتماد مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج، وهذا انطلاقاً من أهداف واضحة ومحددة وفقاً لغايات المصلحة العامة مع ضرورة خضوعها للتقييم¹، وبالتالي سيتم ربط النفقة العمومية بتحقيق النتائج بهدف تحسين جودة المرافق العمومية وتقوية فعالية وأداء السياسات العمومية.

يتطلب الجانب التسييري من الإصلاح تجسيد مفهوم البرنامج من خلال كفاءات تسيير النفقة العمومية وفق آليات ميزانية ومحاسبية تتناسب مع أسلوب التسيير المتمحور حول النتائج، والتي نستعرضها في الآتي:

¹ المادة 2 من القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

أ: البرنامج أساس للتسيير.

إن إعداد الميزانية وفق البرامج تقوم على منطق النتائج، حيث يتم الاعتماد في توزيع الاعتمادات على أساس البرامج، وستسمح هذه الصيغة لمختلف الدوائر الوزارية والمصالح الحكومية ببرمجة كل العمليات التي تدخل في نطاق مسؤوليتها، إذ أن البرنامج يشمل مجموع الاعتمادات المالية الموجهة لتنفيذ نشاط معين أو مجموعة متناسقة من الأنشطة لنفس الوزارة والتي تربط بأهداف محددة ودقيقة طبقا للنتائج المنتظرة والتي تكون موضوع التقييم¹.

تجدر الإشارة إلى أن هذه البرامج تنقسم بدورها إلى برامج فرعية وإلى أنشطة وأنشطة فرعية، حيث تهدف هيكلية الميزانية حسب البرامج إلى²:

✓ تقوية العلاقة بين الميزانية والسياسات العمومية؛

✓ تقديم إطار لمتابعة الأداء؛

✓ تحسين شفافية أعمال الدولة.

ب. الإطار المتوسط المدى:

لقد كان للنيوكلاسيكيين دور كبير في اعتماد ميزانية متعددة السنوات، يعود السبب للدور الجديد للدولة وتوسع مجال تدخلها في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، بالمقابل احتكم واضعو الدساتير المالية إلى تكريس قواعد قانونية صريحة تكفل حجم الدور الجديد للدولة بالاعتماد على مقارنة متوسطة المدى بهدف الحد من تعقيد الإجراءات أثناء تنفيذ الميزانية³.

يشير دليل شفافية المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي في ميثاق الممارسات السليمة المتعلقة في إعداد الميزانية لضرورة وجود الإطار المتوسط الأجل، حيث يتم إعدادها وعرضها مع توقعات

¹ المادة 1/79 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم. والتي نصت على: " البرنامج هو وحدة تنفيذ الاعتمادات المالية".

² منشور رقم 7336 يشرح دور النشاط كتقسيم فرعي لبرنامج، وكذا كفاءات تحديدها في إطار انجاز أنشطة البرنامج، المديرية العامة للميزانية، وزارة المالية، الجزائر، ص 2.

³ عبد النبي اضريف، قانون ميزانية الدولة على ضوء القانون التنظيمي المالي 13-13 ونصوصه التطبيقية، سلسلة النصوص القانونية العدد 9، منشورات EMALIV، الطبعة الرابعة، سنة 2016، ص 54.

وتقديرات على مدى ثلاث سنوات القادمة، ويدخل في إطار اقتصادي جزئي متناسق من نفس الفترة، تشترط المؤسسات المالية توفر إطار متسق متعدد السنوات على أساس افتراضات اقتصادية واقعية¹.

حيث جاء في القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، من خلال نص المادة 05، على وجوب اعتماد تأطير ميزانياتي متوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة وهذا باقتراح من الوزير المكلف بالمالية في بداية إجراء إعداد قوانين المالية، ويحدد للسنة المقبلة والسنتين الموالتين، حيث يتم مراجعة التأطير الميزانياتي المتوسط المدى كل سنة خلال إعداد مشروع قانون المالية للسنة المقبلة².

لقد أصبحت المقاربة السنوية متجاوزة لمحدوديتها وعدم مساهمتها لحجم تدخلات الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، حيث تمت مباشرة هذه الإجراءات بتبني مشروع تحديث أنظمة الميزانية باعتباره أداة لتسيير الموارد العامة يعبر عن التوجهات الكبرى والأولويات والتوقعات للإيرادات، والنفقات على مدى يتجاوز اثني عشر شهرا بإضافة توقعات لمدة سنتين موالتين (ن+1، ن+2) للسنة المالية المعنية، حيث أن المصادقة البرلمانية تتعلق بالسنة المالية المعنية ولا تمس التوقعات المرفقة، والتي يتم تقديمها على سبيل الاسترشاد³، وهذا لضمان كفاءة وفعالية النفقة العمومية.

ج. مؤشرات قياس الأداء:

توضح مؤشرات الأداء قياس النتائج المحققة مع النتائج المنتظرة وكذا الموارد المتاحة⁴. وتكمن مزايا إعداد مؤشرات الأداء بالنسبة لميزانية البرامج والأداء في النقاط التالية:

✓ تُعرف مؤشرات الأداء المخرجات والأثر الناتج عن كل نشاط، وتسمح كذلك للوزارة بتحديد الأهداف الكمية والنوعية للمخرجات والأثر المتوقع منها في السنة المالية المعنية، وبالتالي يمكن متابعة ورقابة مدى تحقيق الأهداف المحددة سلفا؛

¹ صندوق النقد الدولي، دليل شفافية المالية العامة 2007، ص62، على الموقع الرسمي للصندوق <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf> تاريخ الاطلاع: 2023/03/21.

² المادة 05، القانون 18-15، ان تبني الإطار الميزانياتي المتعدد السنوات 03 سنوات لا يعي التشكيك في مبدأ السنوية بل يعد مزيج من مبدئين يستجيبان على النحو الذي تمليه المستجدات والتطورات مع مرور الوقت بين السياسات العمومية والبرامج الحكومية.

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

⁴ عبد الغني عكة وحجيلة بن وارث، مرجع سبق ذكره، ص 621.

✓ تسمح مؤشرات قياس الأداء بتحديد أهداف مناسبة للأداء بمستوى واقعي يمنح العاملين والدائرة الحكومية دافع فعال لبلوغ مستويات أعلى في الأداء من أجل تحقيق هذه الأهداف المحددة سابقا؛

✓ كلما كان الهدف واضح للأداء تخصيص الموارد المبنية على القيمة الفعلية المطلوبة، وبالتالي تتحقق النتائج المستهدفة وتيسر عملية تبرير الميزانية المطلوبة؛

✓ تساعد مؤشرات الأداء على قياس ملاءمة ميزانية الجهات بناء على مستويات الأداء المقترحة ومطابقتها مع مستوى الأداء التي تم تحقيقها¹.

د. حرية أكبر للمسيرين:

إن مبدأ الحرية في التسيير يؤدي اعتماداً إلى تعزيز مسؤولية المسيرين في تحقيق البرامج والأهداف المسطرة، إذ ترتبط المساءلة ارتباطاً وثيقاً بمفهوم التسيير عن طريق البرامج، إذ ترى منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي أنه لا يمكن بناء إطار قانوني واضح لنظام المساءلة إذا لم تتح لمسيرى البرامج، السلطة الكافية والموارد اللازمة لإنجاز لتحقيق الأهداف المرجوة².

حيث جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، ليكرس هذا المبدأ الحرية في التسيير بمنح حرية التصرف للمسيرين وربط المسؤولية بالمحاسبة وتقييم النتائج البرامج المسطرة، من خلال التصرف في حركة الاعتمادات، نقل وتحويل الاعتمادات لكي لا تتعرض الأهداف المسطرة.

وحيث جاء في المادة 87 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، على أن المسيرين ملزمون بتقديم حساب عن النتائج المحققة فعليا، كما أنهم يخضعون في هذا لرقابة أداء تتيحها مؤشرات النتائج، حيث يرفق القانون المتضمن تسوية الميزانية بتقرير وزاري للمردودية توضح فيه الظروف المنفذة فيها البرامج المسطرة مسبقا، ومدى تحقيق الأهداف المرجوة³.

¹ قدي عبد المجيد، مرجع سابق، ص 166.

² أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 294.

³ المادة 87 من القانون العضوي 18-15.

المبحث الثاني: مستجدات الرخصة البرلمانية للنفقة العمومية في ظل القانون العضوي 15-18.

إن تدخل البرلمان في المجال المالي بمناسبة فحص مشروع قانون المالية للسنة، يصطدم بجملة من الصعوبات، بفعل قواعد العقلنة البرلمانية التي تحد من سلطة البرلمان في المجال المالي، التي تمنح امتيازاً للسلطة التشريعية لتصبح هي صاحبة المبادرة والأسبقية، وهذا من خلال الاعتماد على آليات في الدستور والقانون لتتقاسم الاختصاص المالي مع البرلمان، إذ جعلت من دور البرلمان في المجال المالي ثانوي، الأمر الذي عجل بالمشروع لإصلاح تشريعي لتفعيل الدور الحقيقي للبرلماني في المجال المالي وتدارك النقائص التي تشوب المنظومة المالية¹.

لقد جاء مضمون القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية بأحكام جديدة، يسعى المشروع من خلالها إلى إصلاح العمل البرلماني في المجال المالي لتعزيز سلطة البرلمان في الجانب التشريعي والرقابي لكل مرحلة، لغرض ضمان تخصيص أفضل للموارد وتحقيق استخدام أمثل للنفقة العمومية وفق البرامج المحددة مسبقاً والتي يتم تقييمها ضمن السياسة المالية العمومية.

المطلب الأول: تعزيز الدور التشريعي للبرلمان.

يهدف المشروع من خلال تبني القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية لإرساء مبادئ الحوكمة لاسيما المشاركة، الصديقة والشفافية في المعلومات الميزانية، والتي بدورها ستشكل دعائم حقيقية لإثراء جلسات المناقشة بجودة الحوار وتذليل الصعوبات التي تواجه أعضاء البرلمان في قراءة مشروع قانون المالية، بالإضافة إلى قواعد جديدة لحماية المجال المالي وتعزيز العمل البرلماني تشريعاً ورقابةً يهدف منها الرفع من جودة النقاش وتجاوز النقائص الموجودة في القانون السابق المتعلق بقوانين المالية.

الفرع الأول: التزامات الحكومة أثناء إعداد وتقديم مشروع قانون المالية.

إن إصلاح الإطار القانوني للمالية العمومية من شأنه تجاوز الاختلالات التي عرفها القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، حيث حمل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين في طياته

¹ رداد نورالدين، مرجع سابق، ص 349.

العديد من التعديلات منها الجدول الزمني للتحضير، وتمديد أجل إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

لا يتم عرض الميزانية حسب طبيعة النفقة العمومية (مستخدمين، تسيير، تجهيز...)، بل حسب سياسة عمومية تخص كل قطاع أصبحت تسمى مهام أو محفظة البرامج.

حيث نصت المادة 71 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية على أنه: "يودع مشروع قانون المالية للسنة لدى مكتب المجلس الوطني في تاريخ 07 أكتوبر، كحد أقصى من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية، ويضم موادا تتناول في صيغة صريحة، الأحكام القانونية الجديدة أو المعدلة"¹.

إن النص على تاريخ 07 أكتوبر من السنة التي تسبق السنة المالية، يعني إضافة أسبوع كامل للحكومة وللوزير المكلف بالمالية لتحضير مشروع قانون المالية، مقارنة بالقانون السابق 84-17 المتعلق بقوانين المالية، وبالتالي مرحلة الإعداد ستمتد بداية من التخطيط والتحضير للميزانية لفترة مدتها 15 شهراً تبدأ من خطاب الميزانية للسنة رقم 1 من قبل وزير المكلف بالمالية في أوائل شهر أكتوبر من السنة الثانية ن-2².

أولاً: إشراك البرلمان في مرحلة الإعداد.

تعتبر المقاربة التشاركية إحدى مبادئ الحوكمة المالية في صناعة القرار المالي العمومي، إذ تمثل المشاركة الفعالة آلية لتحقيق المساءلة في مؤسسات الميزانية، حيث يقتضي تحقيق الأهداف التنموية ضرورة مشاركة جميع الفاعلين من برلمان ومجتمع مدني ومواطن بما يجعل إدارة وتسيير النفقة العمومية يحقق أهداف السياسة المالية العامة³.

¹ المادة 71 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

² أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 458.

³ نور الدين عزوز وعبد النبي مصطفى، دور المشاركة والمساءلة في حوكمة الإنفاق العمومي، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، المجلد 15، العدد 3، 2022، ص 810.

يقع على عاتق البرلمان مسؤولية إقرار الميزانية العمومية واعتمادها لتصبح بعد ذلك قانون واجب التنفيذ، وعليه فإنّ للبرلمان دور كبير في تحديد أولويات المجتمع وحاجاته الأساسية، ليوفر بذلك رفاه وأمن المواطن في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ومن ثمة يصبح البرلمان ساهم في توجيه سياسة الإنفاق العمومي نحو الأوجه التي تحقق مسؤولية ممثلي الشعب للمواطن من جهة والحفاظ استمرارية المالية العمومية من جهة ثانية، وفق الإمكانيات المالية المتاحة للدولة¹.

وفي ظل نهج قوامه التسيير المتمحور حول النتائج، جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية لمواكبة التحولات الدولية في مجال التسيير المالي العمومي وعلى المستوى المحلي لتطوير العلاقة وإحداث التوازن في المجال المالي بين الدولة والسلطات الثلاث، على اعتبار أن هذا القانون العضوي تم الشروع في العمل به ابتداء من سنة 2023، كأول قانون مالية تطبيقا للمادة 89 منه²، وفي هذا السياق يراد من خلال هذا القانون تمكين البرلمان من الاطلاع على البيانات والمعلومات قصد توسيع المشاركة في المجال المالي.

يؤسس القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية لمرحلة تشاورية تسمح بمشاركة الحكومة للبرلمان عبر تقرير يتضمن تطور وضعية الاقتصاد الوطني وتوجيه المالية العمومية وهذا ببدء نقاش سابق لتقديم مشروع قانون المالية، والذي يعتبر ضمانا إيجابية لمشاركة البرلمان في مرحلة التحضير وانفتاحا سيسهم في تعزيز دور البرلمان في المجال المالي، وسيتجسد هذا من خلال المادة 72، من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، التي تنص على أنه: "تعرض الحكومة أمام البرلمان قبل نهاية الثلاثي الأول من السنة المالية، في إطار إعداد مشروع قانون المالية للسنة تقريرا حول تطور وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية، يحتوي على:

- عرض التوجيهات الكبرى لسياساتها الاقتصادية والميزانياتية،

- تقييم على المدى المتوسط لموارد وأعباء الدولة،

¹ شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لحوكمة الإنفاق العام والحد من الفقر دراسة حالة الجزائر 2000-2010، دكتوراه علوم اقتصادية تخصص نقود ومالية، جامعة الجزائر 03، 2012، ص 122.

² المادة 89 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

يمكن أن يكون هذا التقرير محل مناقشة في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة¹.

يعتبر النص صريح ويلزم الحكومة بإعلام وإشراك البرلمان قبل تاريخ إيداع مشروع قانون المالية للسنة، حيث تعود أهميته في أن يطلع البرلمان مسبقا على تطور الوضعية الاقتصادية والمالية للبلاد قبل المناقشة.

يستشف من نص المادة 72 المذكورة أعلاه، أن المشرع يؤسس لمرحلة تشاورية تسمح بمشاركة البرلمان للحكومة، ببدء نقاش سابق لتقديم مشروع قانون المالية، وعلى اعتبارا أن سنة 2023، سيكون أول قانون مالية تشرك الحكومة فيه البرلمان وبالتالي أصبح لزاما على البرلمان أن ينتقل من العمل التقليدي إلى المشاركة الفعالة في تحديد وتوجيه اختيارات السياسة العامة ثم القيام بعملية الرقابة والتقييم لها.

"إن تمكين البرلمان من المعلومة المالية في فترة مبكرة قد يحفز المجموعات البرلمانية للإعداد الجيد لمرحلة المناقشة من خلال استغلال الحيز الزمني الفارق بين مرحلة عرض الإطار العام لإعداد مشروع قانون المالية ومرحلة إحالة مشروع قانون المالية في 07 أكتوبر على أبعاد تقدير، حيث ستتاح لمختلف المجموعات البرلمانية وبخاصة تلك المحسوبة على المعارضة، فرصة الاطلاع على المعلومة المالية والاقتصادية والاجتماعية التي سيصاغ على أساسها مشروع قانون المالية، ومن ثمة الإعداد لمرحلة عرض المشروع على البرلمان وتقديم آرائها في شكل مقترحات أو تعديلات على المشروع"².

ثانيا: شفافية المعلومات الميزانية.

كشفت التحولات التي عرفت الجزائر ثمانينيات القرن الماضي عن وجود أزمة حقيقية في مجال تسيير المالية العمومية في ظل الإطار القانوني السابق، الذي شهد غياب شفافية المعلومات الميزانية، وكذا عدم قدرته على مواكبة التحولات التي شهدتها المجال المالي، بالإضافة إلى انعدام التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال التسيير المالي العمومي، التي عرفت فيه الهيمنة المطلقة للسلطة التنفيذية على جميع مراحل الميزانية العمومية للدولة³.

¹ المادة 72 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

² رداد نورالدين، مرجع سابق، ص 361.

³ أكحل محمد، شفافية المالية العمومية من منظور المؤسسات الدولية ومستجداتها في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 226.

من متطلبات الشفافية المالية، توفر المعلومات الدقيقة في مواقيتها وكذا نشرها بعلنية ودورية، وعلى أن تتصف بالشمول والوضوح لغرض إفساح المجال أمام جميع الفاعلين للاطلاع على المعلومات الضرورية والموثقة، من أجل توسيع دائرة المشاركة والمساءلة، التي تساعد على اتخاذ القرار المالي العمومي، وبالتالي الوصول إلى فعالية ونجاعة السياسة المالية العمومية بما تحمله من مضامين اقتصادية واجتماعية للظروف الراهنة أو المستقبلية¹.

لضمان تحقيق الشفافية المالية التي قوامها توفير المعلومات وإتاحتها لممثلي الشعب "البرلمان"، تلتزم الحكومة بتقديم المعلومات والوثائق التي يطلبها البرلمان عند ممارسة مهامه الرقابية، وفق الإجراءات الرقابية البرلمانية الممارسة على الحكومة والتي فصل فيها القانون العضوي 16-12 المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتمم، في المواد من 51 إلى 87 منه².

ولتدارك الخلل تبني المشرع الجزائري في مضمون القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، تعزيز شفافية المعلومات الميزانية، بهدف إحداث تحول جذري في الأساس الذي تبني عليه قوانين المالية انطلاقاً من إتاحة الفرصة لممثل الشعب لمساهمة في صناعة السياسة المالية للدولة وتنفيذها ورقابتها، من خلال توفير عددا مهما من التقارير والملاحق التفسيرية وهو ما تناولته المواد³ : 72، 75، 76 و 87 من القانون المذكور أعلاه.

حاول المشرع من خلال القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، إثراء الوثائق المتعلقة بمشاريع قوانين المالية: للسنة، التصحيحية وكذا تسوية الميزانية، حيث يأتي هذا الإثراء استجابة لنهج التسيير المتمحور حول النتائج الذي يتطلب تحسين كمي ونوعي للمعلومات المقدمة للبرلمان من جهة، وكجزء أيضا من سعي الجزائر لتجاوز الانتقادات المستمرة الموجهة لها من قبل الهيئات الدولية في مقدمتها

¹ عبد الفتاح الجبالي، المشاركة المجتمعية في صنع الميزانية العمومية، ورقة مقدمة لمؤتمر - دور الدولة في الاقتصاد المختلط، مركز شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، يومي 12 و 13 أبريل 2008، القاهرة، ص 06.

² المواد من 51 إلى 87، القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم.

³ المواد 72، 75، 76، 87 من القانون العضوي المعدل والمتمم.

صندوق النقد والبنك الدوليين في تقاريرهم، كتقارير الامتثال للمعايير ومدونات السلوك RONC¹ من جهة ثانية.

إن تعزيز الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية للسنة، يذلل الصعوبات التي قد تواجه أعضاء البرلمان في قراءة مشروع قانون المالية، حيث نصت المادة 75 من القانون العضوي 18-15 المعلق بقوانين المالية على أنه:

"يرفق مشروع قانون المالية للسنة بمايلي:

- 1) تقرير عن الوضعية والآفاق الاقتصادية والاجتماعية والمالية على المدى المتوسط ويبرز على الخصوص التوازنات الاقتصادية والمالية والتقديرية،
- 2) ملاحق تفسيرية يبين فيها، لاسيما التطور حسب صنف الضرائب بما فيها تلك المتعلقة بالتدابير الجديدة،

3) وثائق مجمعة في ثلاث أحجام تتعلق بمايلي:

أ) الحجم 1 مشروع ميزانية الدولة"².

يعتبر مشروع ميزانية الدولة وثيقة ملحقه بمشروع قانون المالية، تعرض نظرة كاملة وبشكل عام للميزانية العامة للدولة بحسب كل وزارة لبرامجها، كما تظهر بدقة المعلومات ضمن جداول به (الحجم الأول أكثر من 20 جدول)، والذي يتيح التحليل والترجمة السريعة للميزانيات السنوية ويتضمن الحجم قسمين هما:

القسم الأول : يحمل عنوان: خطة نفقات الحكومة.

والذي يتكون من فرعين الأول يعرض فيه نفقات الميزانية حسب الدفع، أما الثاني يعرض حالة تقدم الأشغال للمشاريع الكبرى للدولة والتي تمثل المشاريع التالية:

¹ ifm, Algeria: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module, report n°05/68, february 2005, p 26. on site <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr0568.pdf>. p26 . Consulter le : 11/04/2023

² المادة 3/75 النقطة أ" من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

✓ المشاريع الكبرى الجديدة؛

✓ المشاريع الكبرى الجارية؛

✓ المشاريع الجديدة الممولة بحسابات التخصيص الخاص CAS؛

✓ المشاريع الجارية الممولة بـ CAS؛

القسم الثاني: يحمل عنوان: الميزانية الرئيسية للنفقات حسب الحافظات.

والذي يعرض تفصيلا عن إجمالي مبالغ الميزانية الرئيسية المقدمة في الجزء الأول بحسب الحافظات، يتضمن هذا القسم أقسام فرعية بعدد الحافظات في الحكومة.

(ب) الحجم 2 تقارير حول الأولويات والتخطيط¹.

هو ملحق بمشروع قانون المالية، يعرض أمام البرلمان للدلالة فقط دون التصويت عليه، وبالتالي يساعد على توضيح اختياراتهم في التصويت على الاعتمادات، ويعزز من جودة تشريع البرلمان في المجال المالي.

يتم إعداد تقارير حول الأولويات والتخطيط، من قبل كل وزير وكل مسؤولي المؤسسات العمومية المكلفة بتسيير محفظة البرامج والموزعة حسب الإدارة المركزية المصالح الغير الممركزة الواقعة تحت الوصاية، يحتوي كل برنامج من هذه البرامج، على وجه الخصوص التوزيع حسب عناوين النفقة العمومية وكذا الأهداف المحددة والنتائج المسطرة بالإضافة إلى تقييمها، مع الإشارة لقائمة المشاريع الكبرى، وهذا لفترة متعددة السنوات 03 سنوات، يتكون هذا الحجم على 4 أربعة أقسام كالاتي:

القسم الأول: هذا القسم يعرض فيه رسالة الوزير الذي يقدم تفسير واضح عن مهمة الوزارة وأهدافها، والذي يتم تأكيده من قبل الأمين العام للوزارة لضمان احترام توصيات برنامج الحكومة ووزارة المالية.

القسم الثاني: هذا القسم يرفق بحافظة الوزارة، يقدم معلومات مالية وغير مالية عن الحافظة.

¹ المادة 3/75 النقطة "ب" من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

القسم الثالث : تحت عنوان: تخطيط سنوي مفصل بالبرامج.

يقدم في هذا القسم المعلومات المالية وغير المالية بخصوص الميزانية العامة وكل البرامج الوزارية، إذ يتضمن أقسام فرعية بحسب عدد البرامج في الوزارة.

القسم الرابع: تحت عنوان: معلومات أخرى.

يقدم في هذا القسم المعلومات المفصلة ذات الصلة بالمعلومات المقدمة في هذا الحجم، غير منصوص عليها في الأقسام المعروضة سلفاً.

ج) الحجم رقم 3 التوزيع الإقليمي لميزانية الدولة¹.

يعتبر هذا الحجم وسيلة توضع بين أيدي البرلمان، لكنه غير معني بتصويته، يبرز هذا الحجم نظرة شاملة حول التوزيع الجغرافي للنفقة العمومية المدرجة في الميزانية للدولة، بحسب المصالح الغير مكرزة، وهو يتضمن ثلاثة أقسام هي:

القسم الأول: يعرض التوزيع الإقليمي للميزانية: توزيع للنفقة العمومية الإجمالية حسب الولايات؛

القسم الثاني: يعرض التوزيع الإقليمي للحافظات: توزيع النفقة العمومية للحافظات حسب الولايات؛

القسم الثالث: يعرض توزيع النفقة العمومية حسب الولايات: توزيع النفقة العمومية للولايات حسب الحافظة والبرنامج.

4) جدول استحقاق الاعتمادات الخاصة برخص الالتزام.

5) قائمة كاملة للحسابات الخاصة للخزينة تظهر على وجه الخصوص مبلغ الإيرادات والنفقة العمومية المتوقعة لحسابات التخصيص الخاص.

¹ المادة 3/75 النقطة "ج" من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

6) جدول التعداد يبين فيه تطوراته ويبرر التغيرات السنوية، والذي يعد حسب كفاءات عن طريق التنظيم، وبالنسبة للبيانات والمعلومات المتعلقة بالمحافظة على المصالح الرئيسية للدولة وبالدفاع الوطني، تقديم في وثائق على شكل ملامم ويجب نشرها مع مراعاة حساسيتها. تعتبر هذا الوثائق هي مرفقات مشروع قانون المالية وتوضع تحت تصرف البرلمان للاطلاع عليها، حيث ستمكنه من تعزيز قدرته الرقابية في مواجهة الحكومة، وستساعده في إزالة الغموض حول مختلف الجوانب المتعلقة بمشروع قانون المالية، وهذا ما نجده قائما في الأنظمة البرلمانية المقارنة الرائدة في المجال المالي¹.

ثالثا: صدق المعلومات الميزانية.

يعتبر مبدأ الصدق الميزانياتي ذو نشأة قضائية تعود للقضاء الفرنسي، جاء نظير ملاحظات المجلس بمناسبة مراقبته لتنفيذ قوانين المالية للسنة، ويعود الاعتبار في ذلك إلى أن المجلس الدستوري الذي يعتبر صدق قانون المالية في توقعات الميزانية، بينما يعتبره وينظر القضاء المالي في صدق الحسابات الميزانية، حيث جاء قرار المجلس الدستوري الفرنسي، الخاص بقانون المالية لسنة 1983 كأول قرار يؤسس لمبدأ الصدق، إلا أنه لم يشير لعبارة الصدق مباشرة². وحيث أنه في سنة 1993، وتحت ضغط البرلمانين والمعارضة بالأخص التي اتهمت الحكومة بالمناورة في تقديم أعباء وموارد الميزانية، ترك القضاء الدستوري يعترف بالمبدأ، على أن يكون أساس للطعن في قانون المالية وأداة لتقييم قوانين المالية³.

¹ رداد نورالدين، مرجع سابق، ص 264.

² La décision n°82-154 DC du 18 décembre 1982 portant sur la loi de finances pour 1983 peut être considérée Comme la première décision du Conseil constitutionnel fondant le principe de sincérité, sans toutefois que le terme lui-même soit employé, le Conseil évoquant la clarté des comptes de l'Etat et le contrôle efficace du Parlement, Consulter le 14/05/2023, à 15h et 14m, sur site: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82154DC.htm>

³ "Considérant qu'il est soutenu par les sénateurs auteurs de la première saisine, que l'inscription en recettes du budget général de 1993, pour un montant de 18 milliards de francs du produit d'opérations de cession au secteur privé par l'Etat d'entreprises du secteur public, méconnaît la règle posée à l'article 16 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 selon laquelle les recettes sont prises en

يفترض في مبدأ الصدق أن يوطر المالية العمومية، فلا شرعية ولا استمرار للمال العام بدون صدق، فهو يعد من مقومات الشفافية وحكامة المالية العمومية، وقد تمت ترقيته إلى مرتبة قاعدة قانونية بفضل القضاء الدستوري الفرنسي الذي له سبق التنصيص عليه دستوريا وتكريسه على مستوى القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية سنة 2001 في مادته 27: ... يجب أن تكون حسابات الدولة منتظمة، صادقة وأن تعطي صورة صادقة عن أملاك الدولة ووضعها المالي العمومي¹

لقد ارتبط ظهور مبدأ الصداقة بالتحويلات النظرية والعملية التي عرفتها أنظمة المالية العمومية منذ العقود الأخيرة للقرن العشرين، حيث تكشف صدقية عمليات الميزانية والمحاسبة عن تحول هام في النموذج الإرشادي للتسيير المالي العمومي الذي يتبغي التوفيق بين منطقتين أساسين هما: الأول سياسي يتبغي ديمقراطية تدبير الأموال العمومية، والثاني اقتصادي يروم ضمان فعالية الإنفاق العمومي ومن هنا، تعد الصداقة رافعة لتحديث مالية الدولة، ومدخلا لحوكمة تسيير المالية العمومية، باعتبار أنها تؤسس لتغيير عميق في منطق التسيير المالي العمومي، وتساهم في تقوية نظام المراقبة المالية، وتسعى لضمان شفافية وموثوقية الممارسات المالية العمومية².

تعتبر البيانات والمعلومات الدقيقة ذات الجودة العالية والمتوفرة في الوقت المناسب معلومات صادقة، إذ تلعب دورا فيصلي في اتخاذ القرار المالي في افضل وجه، وبالتالي تساهم في تجسيد الأهداف المرجوة من التسيير الفعال الذي يحقق الرشادة في الإنفاق والحد من كل أشكال التبذير وهدر المال العام³.

compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées altérant ainsi la sincérité des chiffres contenus dans la loi" .

:Décision n°93-320 DC, 21 juin 1993, Consulter le 14/05/2023. à 15h et 03m, sur site <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1993/93320DC.htm#numero-considerant-11>

¹ أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 459.

² حسون احمد، مبدأ الصداقة ورهان تحديث مالية الدولة - دراسة قانونية وقضائية مقارنة، دار الآفاق المغربية، الطبعة الأولى 2021، تاريخ الاطلاع: 2023/05/06. على الساعة 14 و 02 د، على الموقع: <https://www.daralafak.com/book/626>

³ أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 457.

يحمل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية في طياته ترقية مبدأ الصدق الميزانياتي وإدراجه كقاعدة قانونية جديدة تعكس اهتمام المشرع على تكريس مفاهيم تتعلق بالحوكمة المالية، حيث نجد في مرحلة الإعداد نص المشرع من خلال المادة 70 منه، على أنه: "تقدم قوانين المالية مجموع موارد وأعباء الدولة بصفة صريحة، وتقييم هذه الصراحة من خلال المعلومات والتقديرات التي يمكن أن تنتج عنها"¹.

استعمل المشرع عبارة "بصفة صريحة" صفة الصدق في المعلومات والتقديرات في مجموع الموارد والأعباء الخاصة بمشاريع قوانين المالية المقدمة للبرلمان، كما استعمل المشرع عبارة "وتقييم هذه الصراحة" هنا يمكن للبرلمان أن يمارس رقابة تقييم مدى صدقية المعلومات والتقديرات.

الجدير بالإشارة أن المشرع أبان على نية تبني مبدأ الصدقية في المعلومات والتقديرات الميزانياتية المقدمة للبرلمان، والتي يعد فيها الصدق إحدى مقومات الشفافية ومرتكز أساس لحوكمة المالية العمومية، لعل القصد منه تأسيس نهج تسييري متمحور حول النتائج لغرض ضمان شرعية واستمرارية مالية الدولة. تبني القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية مبدأ الصدق الميزانياتي، سيتم تحسين طرق عرض وتقديم مشروع قانون المالية، على أن تكون مرحلة التخطيط الاستراتيجي عملية مسبقة لتحضير الميزانية للمدى المتوسط التي يساهم فيها جميع الفاعلين، بالتشاور في وقت مبكر يسمح للمسيرين بأخذ الوقت الكافي للتفاوض، ومنه مناقشات أفضل جودة خلال عملية التحكيم التي تبني عليها عملية صنع القرار المالي العمومي في ظل نهج قوامه التسيير المتمحور حول النتائج.

الفرع الثاني: الأحكام الجديدة لحماية الدور التشريعي للبرلمان.

يصوت البرلمان على الميزانية حسب المهمة "محفظة برامج" وحدة التصويت، إذ يتم إنشاء المهمة من طرف الحكومة ويمكن أن تكون وزارية أو ما بين الوزارات، على أن تجمع المهمة مجموعة من البرامج التي تساهم في نفس السياسة العمومية، ويتم التصويت على الاعتمادات الخاصة بكل مهمة على حدى أثناء المناقشة في البرلمان، حيث لا يمكن للنواب زيادة المبلغ الإجمالي لاعتمادات المهمة، لكن يمكنهم

¹ المادة 70 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

تعديل التوزيع بين البرامج ضمن نفس المهمة، كل مهمة "mission" أو محفظة برامج "portefeuille de programmes" تقع تحت إشراف وزارة واحدة أو عدة وزارات أو مؤسسة عمومية معنية وتتضمن مجموعة من البرامج التي تساهم في سياسة عمومية محددة¹.

لقد جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية لتكريس أحكام جديدة تدعم حماية المجال الحقيقي لقوانين المالية خلال مناقشة مشروع قانون المالية، حيث يمكن للبرلمان بغرفته مناقشة التقرير الحكومي المتعلق بتطور وضعية الاقتصاد الوطني وتوجيه التسيير المالي العمومي².

أولاً: منع إدراج أحكام غير واردة في قانون المالية "فرسان الميزانية".

في حقيقة الأمر أن التشريعات التي تم معاينتها في البلدان الأخرى من الواضح أن الأحكام الدخيلة بالميزانية ممنوعة وغير مقبولة قانوناً، إذ أنه من المبرر قانونياً وتقنيا حجز المواد المتعلقة بالمالية العمومية لقوانين المالية دون غيرها³.

في الجزائر، انتشرت في السنوات الأخيرة، ظاهرة إدراج أحكام غير واردة في قانون المالية، وأصبح اللجوء إلى هذه الأحكام التي تعرف بفرسان المالية، وتطلق تسمية فارس على حكم قانوني عند تواجده في نص ليس له أي علاقة أو صلة فيه ويمس بفلسفته فلا يتماشى مع روح القانون كما تسمى أيضاً بمصطحب أو مراقب الميزانية، وتعرف في الأوساط القانونية بثلاثة أنواع من الفرسان الفارس التشريعي، الفارس الاجتماعي وفارس الميزانية وهي ضرورات تدرج ضمن قانون المالية موضوعها لا يرتبط بالمالية، بل ممارسة منبوذة من رجال الفقه وتعبر عن أحكام غريبة بطبيعتها عن الميدان المالي والميزانياتي بحكم تعارضها مع مبدأ سنوية الميزانية⁴.

¹ <https://www.budget.gouv.fr/reperes/performance/articles/missions-programmes-actions-trois-niveaux-structurent-le-budget>.

² المادة 109 من القانون 23-07 مؤرخ في 3 ذي الحجة عام 1444 الموافق 21 يونيو سنة 2023، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، ج ج د ش، ج ر، العدد 42، الصادرة في 25 يونيو 2023.

³ عرض أسباب مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ص 4.

⁴ أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 383.

وهذا ما يعد انحراف وتجاوز في الميزانية وبعد مخالفة الأحكام التشريعية التي ليست لها مكانة في إطار قوانين المالية، وتثير هذه الانحرافات الميزانية العديد من الانتقادات والرفض من قبل المختصين، لاعتبار أنها ظاهرة سلبية تؤدي إلى تضخيم قوانين المالية، إن الهدف من منع الأحكام الدخيلة على قانون المالية هو الحفاظ على وحدة الميزانية وحماية وتصويب المجال المالي الحقيقي لقوانين المالية¹.

في هذا الصدد، جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية في نص المادة 9 منه على أنه: " لا يمكن إدراج أي حكم ضمن قوانين المالية ما لم يتعلق الأمر بموضوع هذه القوانين"². يدل نص المادة أعلاه، على نية المشرع في الحد من ظاهرة احتواء قانون المالية على أحكام غير مالية وغير جبائية والتي من شأنها تمنع إدراج أحكام تشريعية ذات طبيعة غير مالية بمضمون قوانين المالية. لكن ما يعاب على هاته المادة أن المشرع لم يضبط ويحدد الأحكام الغير مألوفة على قوانين المالية، مما يترك المجال لفرضية تبرير الحكومة إدراج أي حكم ضمن قوانين المالية على أنها تدخل في مجال قوانين المالية.

ثانيا: إلغاء الأعباء المشتركة في ظل القانون العضوي 18-15.

في هذا الشأن نجد المادة 21 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، تنص على أنه: "يمكن تسجيل نفقات في فصول تشمل اعتمادات إجمالية، عندما يتلق الأمر بأعباء مشتركة تدرج في ميزانية الدولة أو بنفقات لا يمكن أن يحدد توزيعها حينما يتم التصويت عليها"³.

بحسب نص المادة تعتبر النفقة العمومية المسجلة في فصول في شكل اعتمادات إجمالية، أعباء مشتركة مدرجة في الميزانية العامة للدولة، وما يميز هذه النفقة العمومية أنه لا يمكن تحديد توزيعها عند التصويت إجماليا من قبل البرلمان وترك شأن توزيع الاعتمادات خلال السنة للحكومة عن طريق التنظيم، الأمر الذي أدي بالمشرع إلى إلغاء هاته المادة نهائيا من خلال القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين

¹ تشانشان منال، مرجع سابق، ص 294.

² المادة 9 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

³ المادة 21 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

المالية، بالنظر إلى ضخامة الاعتمادات المدرجة ضمنها في الميزانية العامة للدولة وكذا عدم شفافية محتواها.

لكن نصت المادة 24 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، على أن: "تجمع في شكل تخصيصات إجمالية، الاعتمادات المالية المسيرة من قبل الوزير المكلف بالمالية بعنوان الأعباء غير المتوقعة والتي لم يتم تخصيصها لوزارات أو مؤسسات عمومية ولا يمكن توزيعها بدقة حسب البرنامج عند المصادقة على قانون المالية أو تلك الاعتمادات المالية الموجهة لتغطية النفقات التي لا يمكن التنبؤ بها"¹.

بالتمعن في نص المادة أعلاه، نجد أن المشرع أشار من جديد إلى أعباء في شكل تخصيصات إجمالية تجمع اعتمادات مالية، لا يمكن توزيعها حسب البرنامج عند المصادقة على قانون المالية وبالتالي تبقى فرضية لجو الحكومة لاستعمال هاته الاعتمادات بنفس كفاءات المادة 24 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية.

ثالثا: أحكام متعلقة بتقديم حسابات التخصيص الخاص.

يرجع أول ظهور استعمال الحسابات الخاصة للخزينة خارج الوثيقة التقديرية للإيرادات والنفقات، للفترة التي نجمت عن الفراغ القانوني، وللنواب دور كبير عند مطالباتهم بإدماج الحسابات الخاصة للخزينة في قانون المالية، حيث أدمجت ضمن قانون المالية² بموجب القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية.

أصبحت حسابات التخصيص الخاص التي هي صنف من بين أصناف الحسابات الخاصة بالخزينة، آلية لتملص الحكومة على تنفيذ الرخصة المالية وسبيل تعتمد للتسيير خارج الميزانية العامة³، تشكل تجاوزا لمبادئ الميزانية، وشهد اللجوء إليها من قبل الحكومة تطورا كبيرا خاصة أن حسابات التخصيص الخاص التي أصبحت الوسيلة المثلى لتنفيذ العمليات المالية للدولة إلى جانب الميزانية العامة

¹ المادة 24 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

² Bouara Mohamed Tahar, Les Finances Publiques, éditions pages bleues, Alger, 2007, p471.

³ أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 385.

للدولة، والتي تعتبر الجزء الأكبر في الجزء الثاني من قوانين المالية¹، يرجع الأمر لمرونة استعمال الاعتمادات وسهولة الإفلات من الرقابة البرلمانية لعدم إخضاعها للرخصة البرلمانية.

إن المادة 1/56 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، نصت على أنه: "تدرج في حسابات التخصيص الخاص، العمليات الممولة بواسطة موارد خاصة على إثر إصدار حكم قانون المالية"²، من خلال التمعن في نص المادة يتضح أن حسابات التخصيص الخاص تمول موارد خاصة خارجة عن عمليات الميزانية العامة وبصدور قانون المالية. وبالنظر للفقرة الثانية من نفس المادة التي تنص على أنه " ... يمكن أن تتم موارد حسابات التخصيص الخاص بحصة مسجلة في الميزانية العامة ضمن الحدود المبينة في قانون المالية"³. وعليه إن حسابات التخصيص الخاص لا يتم تمويلها باعتمادات الميزانية إلا عن طريق الاعتمادات التكميلية، حيث تكون بحصة مسجلة في الميزانية العامة للدولة ضمن الحدود المبينة في قانون المالية.

يستشف من نص المادة 56 أعلاه، أن مقدار الحصة في حسابات التخصيص الخاص محدد في قانون المالية، غير أن الممارسة الواقعية تشهد كثرة من التجاوزات لهذا الحكم، من حيث التمويل الحقيقي لحسابات التخصيص الخاص.

إن كثرة تجاوزات الحكومة جعلت من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، ضرورة لتجاوز هذه الظاهرة في القانون السابق وتكريس أحكام تتعلق بحسابات التخصيص الخاص في هذا المجال توظّر حسابات التخصيص الخاص وجوبا بوجود صلة مباشرة بين الإيرادات المخصصة والنفقات، الأمر الذي سيؤدي إلى حذف عدة حسابات موجودة بموجب القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية⁴.

¹ Bouara Mohamed Tahar, Les Finances Publiques, op cité, p 471.

² المادة 1/56 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

³ المادة 2/56 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

⁴ مداخلة ممثل الحكومة - وزير العلاقات مع البرلمان أثناء عرضه مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية. الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني رقم 74، ص 05.

نصت المادة 42 من القانون العضوي 18-15 على أنه: "يتم فتح حسابات الخاصة للخزينة أو غلقها بموجب قانون المالية. وتشمل الحسابات الخاصة للخزينة الفئات الآتية: ... حسابات التخصيص الخاص..."¹.

إن الجدير بالملاحظة أن المشرع قلص من الحسابات الخاصة للخزينة، حيث أبقى على ست فئات منها فقط.

حملت المادة 50 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية في إطار الإصلاح العديد من الأحكام المتعلقة بحسابات التخصيص الخاص²، كما سيسمح وضح هذه الحسابات في الجدول "ج" بمتابعة الأموال المخصصة لهذه الحسابات من طرف البرلمان، كما يمكن متابعة تطورها بعدما كانت تفتقر للشفافية ضمن قوانين المالية³.

إذ نصت المادة 2/50 من القانون العضوي 18-15 على أنه "...ويمكن أن تكمل الموارد الخاصة لحسابات تخصيص الخاص بتخصيص مسجل في الميزانية العامة للدولة في حدود عشرة في المائة 10% من مبلغ الموارد المحصلة خلال السنة المالية السابقة..."⁴.

هنا عمل المشرع على تسقيف التمويل الموجه لحسابات التخصيص الخاص من ميزانية العامة وبوضع حد لتمويل لهذا النوع من الحسابات يقدر بـ: 10% من مبلغ الموارد المحصلة للسنة المالية السابقة ن-1، وذلك للحد من التجاوزات التي كانت في ظل القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، لاسيما المادة 56 منه والتي كان التمويل فيها بشكل كلي لحسابات التخصيص الخاص من الميزانية العامة.

¹ المادة 42 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

² عرض أسباب مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ص 3.

³ مداخلة السيد وزير المالية أثناء الجلسة العلنية لمناقشة مشروع قانون عضوي يتعلق بقوانين المالية "... إرفاق مشروع قانون المالية المقدم للبرلمان بقائمة كاملة للحسابات الخاصة بالخزينة تظهر، لاسيما، مبلغ إيراداتها ونفقاتها، ويضاف إلى هذه القائمة جدول التعداد وجدول استحقاق الاعتمادات المتعلقة برخص الالتزام وغيرها من التقارير والملحقات التفسيرية..."، المعقودة يوم الأربعاء 23 مايو 2018، ص 6.

⁴ المادة 2/50 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

أما في الفقرة الرابعة من المادة 4/50 نصت والتي نصت على أنه: "تكون حسابات التخصيص الخاص موضوع برنامج عمل يعد من طرف الآمرين بالصرف المعيّنين، موضحا لكل حساب، الأهداف المرجوة وكذا المواعيد النهائية لتحقيقها..."¹.

لقد عززت هذه المادة من العملية الترخيضية للبرلمان، وهذا بفرض تحديد برنامج لكل حساب وهذا البرنامج في مفهومه هو ذلك الذي نصت عليه الفقرة الخامسة من نفس القانون العضوي المادة 5/23 على أنه: "يتضمن البرنامج مجموع الاعتمادات المالية التي تساهم في إنجاز مهمة خاصة تتعلق بمصلحة أو عدة مصالح تابعة لنفس الوزارة أو الهيئة العمومية وتكون محددة أو معرفة بمجموعة متناسقة من الأهداف"².

وبالتالي فكل حساب لابد وأن يتضمن الهدف المرجو من إنشائه وكذا المدة اللازمة لتحقيقه، ومن هذا المنطلق تصبح حسابات التخصيص الخاص عبارة عن برامج محددة في مبالغها وأهدافها تجسيدا للتسيير المتمحور حول النتائج ضمن مشاريع قانون المالية للسنة.

المطلب الثاني: مستجدات الرقابة البرلمانية على الاعتمادات المالية.

إن التحول إلى ثقافة التسيير بالنتائج، يسمح بصرف النفقة العمومية بطريقة مثلى وتحسين فعالية النشاط العمومي، حيث جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية بأحكام تعزز من سلطة الرقابة البرلمانية على تنفيذ العمليات المالية خلال السنة، كما أنه عزز الوثائق وكذا تقارير مجلس المحاسبة المرفقة بمشروع قانون ضبط الميزانية وتقييم السياسات العمومية.

الفرع الأول: التزامات الحكومة أثناء التنفيذ.

يقع عبء تنفيذ الاعتمادات المالية على الحكومة بمجرد الحصول على الرخصة البرلمانية، ويكمن التجسيد الحقيقي للتخصيص المالي في مدى التزام الحكومة بالاعتمادات المالية، الأمر الذي يخول للبرلمان

¹ المادة 4/50 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

² المادة 23 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

بمراقبة هذا التنفيذ للتأكد من مدى مطابقته للإطار الذي تمت المصادقة عليه، فالمبدأ أنه يستوجب حصول الحكومة على موافقة البرلمان قبل أي تعديل.

وفي إطار تبني منطق التسيير المتمحور حول النتائج، يسعى المشرع من خلال القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية للبحث عن فعالية النفقة العمومية، من خلال اعتماد إطار ميزانياتي متمحور حول الأداء موجه بالنتائج، إذ تلتزم الحكومة بتجسيد هذا من خلال الترخيص البرلماني للاعتمادات المالية كما يمارس البرلمان قانونا مهمة الإشراف والرقابة على الرخصة.

يعد تنفيذ قوانين المالية مرحلة مهمة في تجسيد السياسة العامة للدولة، إذ تتكفل السلطة التنفيذية بمهمة التنفيذ من خلال مراسيم توزيع الاعتمادات المالية على مختلف الدوائر الوزارية¹، بعد الحصول على رخصة الإذن بالإتفاق من قبل البرلمان.

أولاً: تجسيد الرخصة البرلمانية.

تعتبر الرخصة الميزانية ذات أهمية بالغة في المجال المالي والمحاسبي للدولة لذا وجب على الحكومة الحصول عليها من البرلمان باعتباره ممثلاً لإرادة الشعب قبل مباشرة عملية الإنفاق².

لقد جاء القانون العضوي 23-23 المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم، في المادة 1/23 منه، على أنه: "تفتح الاعتمادات المالية بموجب قوانين المالية لتغطية أعباء ميزانية الدولة، وتوضع تحت تصرف الوزراء والمسؤولين عن المؤسسات العمومية طبقاً لأحكام المادتين 23 مكرر و 79 من هذا القانون. ويمكن الوزراء تكليف الهيئات الإقليمية والمؤسسات العمومية تحت الوصاية بتنفيذ كل أوجزء من برنامج خاص بقطاعهم"³، يتجه المشرع من خلال هاته المادة إلى تكرر مبدأ الاعتماد الذي هو في الأصل ترخيص برلماني في الميزانية للاعتمادات المالية.

¹ زبوش رحمة، مرجع سابق، ص 158.

² أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 461.

³ المادة 1/23 من القانون العضوي 23-23 المتعلق بقوانين المالية المؤرخ في 31 ديسمبر 2023، ج ج د ش، ج ر العدد 01، الصادرة بتاريخ 2024/01/07، يعدل ويتمم القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

كما جاء في الفقرة الثانية من نفس المادة 2/23 على أنه: "تخصص الاعتمادات المالية حسب البرنامج..."¹، لاعتبار أن التسيير المتمحور حول النتائج يعتمد على إطار ميزانياتي قائم على الأداء موجه بالنتائج يستوجب البحث عن فعالية ونجاعة النفقة العمومية، ويتجسد هذا من خلال تخصيص الاعتمادات وفق البرنامج لبلوغ النتائج المحددة مسبقاً.²

تناولت المادة 30 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية³، الاعتمادات المالية المفتوحة، تتكون في من رخص الالتزام ومن اعتمادات الدفع، إذ تمثل رخص الالتزام الحد الأقصى للنفقة العمومية الملتزم بها خلال السنة المالية أو لأكثر من سنة، وتبقى رخص الالتزام التي تم تبليغا للسنة الموالية لحالة الضرورة بالنسبة للنفقة العمومية الخاصة بالاستثمار.

وتتكون أيضا الاعتمادات المالية المفتوحة من اعتمادات الدفع للنفقة العمومية كحد أقصى للصرف أو النفقة العمومية التي تم تحرير الحوالات المتعلقة بها أو دفعها خلال السنة المالية وهذا لتغطية الالتزامات المترتبة عن رخص الالتزام.

كما تناولت المادة 31 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية⁴، الاعتمادات المالية على ان تكون حصرية أو تقييمية، فبالنسبة للاعتمادات المالية الحصرية لا يمكن الالتزام والامر بصرف أو دفع النفقة العمومية إلا في حدود الاعتمادات المالية المفتوحة، غير أنه يمكن الالتزام بالنفقة العمومية مسبقا بواسطة اعتمادات مسجلة بعنوان السنة المالية الموالية وفق شروط.

أما فيما يخص الاعتمادات المالية التقييمية يتم تقييد فيها النفقة العمومية المتكفل بها عند الحاجة، إذ مبلغها يفوق ويتجاوز مبلغ الاعتمادات المفتوحة، على ان يتم تسويتها التجاوز عن طريق تحويل أو نقل الاعتمادات المالية المتوفرة من الميزانية العامة للدولة.

¹ المادة 2/23 من القانون العضوي 23-23 المتعلق بقوانين المالية المعدل ويتّم القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

² إضافة لهذا يحتوي البرنامج برامج فرعية وانشطة، إذ تشكل مجموعة البرامج حقيقية برامج موضوعة تحت تصرف وزير أو مسؤول مؤسسة عمومية، لغرض تنفيذ سياسة عمومية واضحة وقابلة للتقييم.

³ المادة 30 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

⁴ المادة 31 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

أما في حالة تقييد التجاوز في حساب النتائج، فإنه وجوب إبلاغ اللجان المختصة في البرلمان فورا بأسباب تجاوز الاعتمادات التي تمت تسويتها.

ثانيا: إعلام البرلمان بالوضعيات الجديدة للاعتمادات المالية.

بعد صدور مراسيم توزيع الاعتمادات، يسهر البرلمان على مراقبة تنفيذ الاعتمادات المالية التي صادق عليها بموجب قوانين المالية¹، حيث يمكن لأعضاء البرلمان تقديم أسئلة شفوية أو كتابية لأعضاء الحكومة فيما يخص استعمال الموارد المالية العمومية².

قد تستدعي حالة الضرورة أو الاستعجال من الحكومة إلى اللجوء إعادة النظر في الاعتمادات المالية من خلال تعديل الرخصة البرلمانية بواسطة عمليات نقل الاعتماد أو تحويله أو حتى إلغائه، مما يرتب مبدأ التخصيص في الميزانية، كما قد تجبر الحكومة بتجاوز مبلغ الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية وهذا من خلال اعتمادات إضافية عن طريق صناديق المساهمات أو مراسيم.

أ. إخضاع مراسيم التسبيق للموافقة البرلمانية:

أخذ المشرع الحالات الاستعجالية بعين الاعتبار، بحكم أن الاعتمادات المسجلة في قانون المالية تتميز على أنها اعتمادات حصرية ولا يمكن تجاوزها.

إن القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية لم ينص على آليات فتح اعتمادات مالية إضافية في الحالات الاستعجالية القصوى، لكن نص على إلغاء اعتمادات بدون موضوع في نص المادة 22 منه³، وطرق تعديل الاعتمادات ضمن المادة من خلال نص المادة 32 منه⁴، حيث يتم تسويتها بشكل فوري، دون إخضاعها للمصادقة اللاحقة للبرلمان في قانون المالية التكميلي، وبالتالي تشكل تجاوز للترخيص البرلماني "الرخصة المالية".

¹ المادة 106 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

² المادة 108 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

³ المادة 22 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

⁴ المادة 32 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

غير أن في تشريعات بلدان أخرى نصت على آليات فتح اعتمادات مالية إضافية في الحالات الاستعجالية القصوى، نجد من بينها أن المشرع الفرنسي على عكس الجزائري، أنه سمح بتجاوز الاعتمادات الحصرية في حالتين: حالة الاستعجال¹ وحالة الضرورة الملحة ذات النفع الوطني²، بموجب الأمر رقم 59-02 المؤرخ في: 02 يناير 1959 وكذا القانون العضوي الفرنسي لسنة 2001 المتعلق بقوانين المالية.

استدرك المشرع الجزائري، الأمر من خلال القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية فتح اعتمادات مالية إضافية في الحالات الاستعجالية القصوى، لينص على ذلك في المادة 27 منه، على أنه: "يمكن اتخاذ مراسيم تسبيق خلال السنة الجارية بمبادرة الحكومة للتكفل بنفقات غير منصوص عليها في قانون المالية عن طريق فتح اعتمادات مالية إضافية وذلك حصريا وفي حالات الاستعجال القصوى..."³

تسمح هاته الآليات للحكومة الحق بفتح اعتمادات إضافية في مجال مراسيم التسبيق خلال السنة غير منصوص عليها في قانون المالية، لكن إلزام المشرع الحكومة بقيد إثبات إيرادات إضافية أو إلغاء اعتمادات مالية، دون تجاوز 3% من الاعتمادات المالية المفتوحة، وهذا وفق المادة 27 نفسها من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، التي جاءت كالتالي:

"... يكون فتح هذه الاعتمادات المالية إما نتيجة لإثبات إيرادات إضافية وإما لإلغاء اعتمادات مالية... يجب أن لا يتجاوز المبلغ المتراكم للاعتمادات المالية 3% من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية..."، حيث يتم إبلاغ الجهات المختصة في البرلمان بذلك فوراً، لتخضع التعديلات المدرجة لموافقة البرلمان في مشروع قانون المالية التصحيحي القادم.

تعد مراسيم التسبيق مساس وتجاوز للرخصة المالية، لاعتبار أن النفقة العمومية الإضافية التي تم إدخالها وتنفيذها غير مرخص بها ضمن قانون المالية للسنة، حيث تلجأ الحكومة إليها على أساس أن

¹ Article 11 alinéa 2 ordonnance 2 janvier 1959 et article 13 alinéa 1er L.O.L.F française 2001.

² Article 34 ordonnance 2 janvier 1959 et article 13 alinéa 4 L.O.L.F française 2001.

³ المادة 27 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

تم المصادقة اللاحقة على مراسيم التسبيق والتي يقتصر فيها دور البرلمان على المصادقة، لكن من الأجر كان على المشرع إلزام الحكومة بإعلام البرلمان لإبداء الرأي بالترخيص أو الرفض قبل اتخاذ مراسيم التسبيق تطبيقاً لمبدأ "أسبقية الاعتماد على التنفيذ".

ب. تقديم وزير المالية عرض شامل للبرلمان حول عمليات التسوية:

جاء القانون العضوي 18-15 في نص مادته 3/26 على أنه:

"...يقدم الوزير المكلف بالمالية عرضاً شاملاً عند نهاية كل سنة مالية حول عمليات

التسوية أمام الهيئات المختصة للبرلمان."

تبعا لنص هاته المادة يقدم وزير المالية عرض شامل عند نهاية السنة، لمراسيم التسوية المتخذة خلال السنة لأجل التكفل عن طريق تجميد أو إلغاء الاعتمادات الموجهة لتغطية النفقات، في إطار التوازنات العامة.

وبناء على المادة 2/26 من القانون العضوي 18-15 المعلق بقوانين المالية، تم النص على أنه:

"يمكن اتخاذ مراسيم التسوية خلال السنة. بناء على تقرير الوزير المكلف بالمالية، من أجل التكفل، عن طريق تجميد أو إلغاء الاعتمادات الموجهة لتغطية النفقات، بوضعية التسوية الضرورية في حالة حدوث خلل في التوازنات العامة"¹.

ونصت الفقرة الأولى من نفس المادة على أنه: "يمكن إلغاء أي اعتماد يصبح غير ذي موضوع خلال السنة، بموجب مرسوم بناء على تقرير مشترك بين الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعني والوزير المكلف بالمالية، ويمكن إعادة استعمال هذا الاعتماد وفق الشروط المحددة عن طريق التنظيم".

¹ المادة 2/26 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

لقد اعتبر المجلس الدستوري¹ الصادر في 02 أوت 2018 في رأيه في هذا الشأن أن إذا كان المشرع قد أكد إمكانية إلغاء أي اعتماد يصبح غير ذي موضوع أثناء السنة، وهذا بناء على تقرير مشترك بين الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية² المعني والوزير المكلف بالمالية. وبالتالي فإن النص على إعادة استعمال هذه الاعتماد من جديد وفق الشروط المحددة عن طريق التنظيم دون تحديد طبيعة النص التنظيمي، فإنه أضفى غموض فيما يخص النص التطبيقي الذي من شأنه يحدد إعادة استعمال ذلك الاعتماد وكذا الشروط المتعلقة به، كما أشار المجلس الدستوري أن المشرع أقر إمكانية إلغاء الاعتماد غير ذي موضوع بموجب مرسوم، ومنه فإن إعادة استعمال هذا الاعتماد لا يكون إلا عن طريق التنظيم³، حيث كان على المشرع إلزام الحكومة بإعلام البرلمان لإبداء الرأي، وبالتالي هذا الإجراء خلال السنة يعد تجاهل أيضا للدور الترخيصي لممثل الشعب. وبالرجوع والمقارنة بالنص القديم، نجد أن القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين نص على إمكانية إلغاء الاعتمادات وإعادة استعمالها بموجب نص المادة 22 منه والتي تنص على أنه: "يمكن إلغاء أي اعتماد يصبح غير ذي موضوع خلال السنة عن طريق التنظيم. ويكن استعمال هذه الاعتمادات لتغطية النفقات الإلزامية..."⁴.

كما تم النص على أنه يمكن للحكومة تعديل الاعتمادات من خلال نص المادة 32 على أنه "يمكن تعديل اعتمادات الميزانية المفتوحة لفصل يتضمن نفقات التسيير خلال السنة المالية..."⁵.

¹ تم تحديث، إصطلاح المحكمة الدستورية بموجب التعديل الدستوري 2020، بدلا عن الاصطلاح السابق المسمى بالمجلس الدستوري.

² إن المقصود بالمؤسسة العمومية، الهيئات البرلمانية والقضائية والرقابية والاستشارية وكالهيئات الأخرى ذات نفس الطبيعة المنصوص عليها في الدستور. انظر المادة 6/23 من القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

³ رأي رقم 02 /ر.ق. ع/م/د/18 المؤرخ في 20 ذي القعدة 1439 الموافق 2 غشت 2018، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية للدستور، ج ج د ش، ج ر العدد 53، الصادرة بتاريخ 02 سبتمبر 2018.

⁴ المادة 22 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

⁵ المادة 32 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

يستشف من خلال المادتين 22 و32 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، أن للحكومة إمكانية إلغاء الاعتمادات وإعادة استعمالها وكذا إمكانية التعديل على الاعتمادات لنفقات التسيير خلال السنة دون إبلاغ الجهات المختصة وعدم المصادقة اللاحقة للبرلمان في قانون المالية التكميلي "التصحيحي".

وبالنسبة للقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، من خلال نص المادة 26 منه الجديد فيه أنه يقدم الوزير المكلف بالمالية عرض شامل حول عمليات التسوية للجنة المختصة خلال السنة للتكفل بعمليات إلغاء الاعتمادات وإعادة استعمالها أو تجميد أو إلغاء الاعتمادات.

فبالنسبة للقانون القديم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، جاء فيه عيب عدم إبلاغ البرلمان للتعديلات على الرخصة البرلمانية الأولية بينما القانون العضوي الجديد 18-15 المتعلق بقوانين المالية، استدرك به المشرع إجراء إبلاغ اللجنة المختصة للبرلمان بواسطة تقديم عرض شامل من الوزير المالية للتعديلات على الرخصة خلال السنة لإدراجه ضم قانون المالية التصحيحي القادم، ليقصر دور البرلمان على المصادقة.

وبالتالي ما يمكن ملاحظته أن إدخال التعديلات سوء بإبلاغ أو عدم إبلاغ البرلمان تجاوز الحكومة للرخصة البرلمانية الأولية، ويعد تكريس جديد لهيمنة السلطة التنفيذية للمجال المالي من حيث التصرف في الاعتمادات بالتعديل.

ج. إبلاغ البرلمان بإجراء نقل أو تحويل الاعتمادات المالية:

لا يتوفر القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، على خاصية إبلاغ البرلمان بإجراء نقل أو تحويل الاعتمادات التي تتيح للبرلمان معرفة التعديلات المالية التي تقع على الرخصة المالية الأولية بواسطة التنظيم خلال السنة، كما أنه لم يحدد سقف الاعتمادات المالية موضوع نقل أو تحويل إلى غاية صدور قانون المالية لسنة 1993 الذي كرس قيدين جديدين على عمليات النقل والتحويل¹.

¹ Yelles chaouche Bachir, la rationalisation du contrôle parlementaire en Algérie, op cité, p353.

فبالنسبة للقيود الأول سقف مجمل الاعتمادات التراكمية في حدود 20 % من التخصيصات الأصلية للفصل الأول، أما بالنسبة للقيود الثاني يمنع أيضا أبواب الاقتطاعات من أن تستفيد خلال السنة المالية من تحويل الاعتمادات من ميزانية التكاليف المشتركة¹.

إن الجديد الذي جاء به القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية في نص المادة 1/33 على أنه: "يمكن إجراء نقل أو تحويل في الاعتمادات المالية خلال السنة لتعديل التوزيع الأولي لاعتمادات البرامج..." وجاء في الفقرة الثالثة من نفس القانون على أنه: "...إبلاغ البرلمان بذلك". وبالتالي يمكن للبرلمان معرفة التعديلات من نقل وتحويل للاعتمادات المالية، التي تمت من قبل الحكومة خلال السنة.

لكن إلزام المشرع الحكومة بقيدين بخصوص العمليات المالية التي هي موضوع نقل أو تحويل بموجب مرسوم خلال نفس السنة، الأول بالنسبة للاعتمادات المتراكمة لعمليات النقل والتحويل في حدود 20 % من الاعتمادات المالية المفتوحة وهذا من خلال الفقرة الرابعة من المادة 33 من نفس القانون العضوي 18-15 التي نصت على أنه: "لا يمكن أن تتجاوز مبالغ هذه الاعتمادات المالية المتراكمة التي كانت موضوع نقل خلال السنة، حدود 20 % من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة بالنسبة لكل برنامج من البرامج المعنية"

وبالنسبة للقيود الثاني تعلق بالبرامج التي كانت موضوع نقل أو تحويل لا يمكن أن تستفيد من تحويل أو نقل التخصيصات الإجمالية، مستثنيا منها حالة تدبير عام في مجال الأجور، وهذا ما جاء في الفقرة الخامسة من المادة 33 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، على أنه: "...لا يمكن أن تستفيد البرامج التي كانت اعتماداتها موضوع نقل أو تحويل، خلال السنة، من تحويل أو نقل من التخصيصات الإجمالية، إلا في حالة تدبير عام في مجال الأجور"

¹ المادة 152 من المرسوم التشريعي رقم 93-01 مؤرخ في 26 رجب عام 1413 الموافق 19 يناير سنة 1993، يتضمن قانون المالية لسنة 1993، المعدلة للمادة 32 من القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، ج ج د ش، ج ر العدد 04، الصادرة بتاريخ 20 جانفي 1993.

بالرغم من إجراء الإبلاغ للبرلمان إلا أنه غير فعال لكون أن الحكومة لا تشارك البرلمان في كفاءات وانعكاسات التعديلات التي تطرأ على الرخصة البرلمانية من تحويل ونقل للاعتمادات، كما أن البرلمان دوره محدود يقتصر على المصادقة ولا يمكنه التعديل أو الرفض أو حتى الموافقة على هذه التعديلات المدرجة بموجب قانون المالية التصحيحي.

الفرع الثاني: تدعيم الرقابة البرلمانية على الاعتمادات بعد التنفيذ.

تمتاز السلطة البرلمانية بدور كبيرة عند ممارسة صلاحياتها الرقابية علي التسيير المالي العمومي لكن "الواقع يبرز نظام تهيمن فيه السلطة التنفيذية وبرلمان تابع لا يستطيع مساءلة الحكومة وإجبارها على تقديم حسابات، واحترام الشفافية في تسيير المالية العمومية"¹، إذ جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية لإعادة التوازن للعلاقة بين الحكومة والبرلمان في المجال المالي، وهذا من خلال إعادة الاعتبار للقانون المتضمن تسوية الميزانية والاستعانة بمجلس المحاسبة في تقييم السياسات العمومية.

أولاً: إعادة الاعتبار لقانون تسوية الميزانية.

يستند البرلمان في ممارسة الرقابة اللاحقة على قانون تسوية الميزانية، الذي يعتبر آلية رقابية تمنح له إمكانية الاطلاع على كفاءات الإنفاق العمومي، بواسطة تحليل وتقييم النتائج المحققة، إذ يعتبر مهد مناقشة قانون المالية للسنة المقبلة، كما يعد آلية محاسبية لمراقبة الأداء بواسطة فحص ودراسة البيانات المتعلقة بالمالية، حيث يستهدف الفحص مدى صحة الحسابات ومطابقة عملية التنفيذ للاعتمادات المخصصة في الرخصة المالية من جهة، ومراقبة مدى تحقيق التوازن المالي وكشف النقائص والثغرات التي قد تطرأ من جهة ثانية².

لقد أولى المشرع من خلال القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية اهتماماً بقانون تسوية الميزانية من خلال إعطائه صورة جديدة تتماشى مع الإصلاح المالي والميزانياتي، حيث عمد المشرع أولاً إلى ضبط المصطلحات من خلال استعمال كلمة "تسوية" بمناسبة النص على قانون ضبط الميزانية

¹ رضوان بروسى، الرقابة البرلمانية والحكامة المالية في الجزائر : جدلية تفعيل دور البرلمان في عملية الميزانية، دراسة غير منشورة، ص 16.

² زبوش رحمة، مرجع سابق، ص ص 33-32.

بدلا من كلمة "ضبط" تماشيا مع نص المادة 179 من التعديل الدستوري 2016، والمادة 156 من التعديل الدستوري 2020 التي تنص على أنه: "...تُختَم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمّن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قِبَل كلّ غرفة من البرلمان"¹.

حيث جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية بوجها جديدا للتسيير المالي العمومي عموما ولقانون تسوية الميزانية على وجه الخصوص، إذ خصص الباب الخامس بعنوان: القانون المتضمن تسوية الميزانية، والذي ضم 03 ثلاثة مواد تحمل عدة إضافات وتعديلات قانونية وكذا إجراءات تقنية جديدة مقارنة بالإطار القانوني السابق، حيث نجد ان المادة 1/86 نصت على أنه: "يعاين القانون المتضمن تسوية الميزانية ويضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تم قبضها والنفقات التي تم تنفيذها خلال سنة. يقدم القانون المتضمن تسوية الميزانية حساب السنة المالية. الذي يتضمن:

أ) الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الصافي بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة.

ب) الأرباح والخسائر المسجلة في تنفيذ عمليات الحسابات الخاصة للخزينة.

ج) الأرباح والخسائر التي قد تترتب على تسيير عمليات الخزينة..."².

علاوة لمعينة قانون تسوية الميزانية وتقديمه لمبلغ الفائض أو العجز وكذا الأرباح والخسائر، بموجبه يتم ضبط المبلغ النهائي لموارد وأعباء الخزينة المساهمة في تحقيق التوازن المالي للسنة الموافقة في جدول تمويل، كما أنه يصادق على حساب نتائج السنة المالية التي تم إعدادها على أساس الموارد والأعباء المسجلة حسب الشروط المحددة في القانون العضوي، ويخصص في الحصيلة نتيجة محاسبة السنة المالية ويصادق على الحصيلة بعد هذا التخصيص وكذا الملاحق الخاصة بها³.

كما يصادق على التعديلات التي تم إدخالها بموجب مراسيم التسبيق على الاعتمادات المالية المفتوحة والمتعلقة بالسنة المعنية، كذلك يغطي لكل برنامج الاعتمادات المالية الضرورية لتسوية حالة

¹ المادة 156 من التعديل الدستوري 2020.

² المادة 1/86 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

³ المادة 7 و6/86 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

التجاوز الناتجة عن حال القوة القاهرة المبررة قانونا ويلغي غير الاعتمادات المالية غير المستعملة أو المنقولة¹.

بالإضافة إلى ذلك، قد يتضمن قانون تسوية الميزانية جميع الأحكام المتعلقة بإعلام ورقابة البرلمان لتسيير مالية الدولة، وكذا محاسبة الدولة ونظام المسؤولية المالية لأعوان المصالح العمومية².

أ. إثراء الوثائق المرفقة بمشروع قانون ضبط الميزانية:

في إطار تجسيد منطق التسيير المتمحور حول النتائج، كرس القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية لتحسين تقديم قانون تسوية الميزانية وملحقاته بهدف الحصول على نص واضح وأفضل، ومعلومات ميزانية تتميز بالشفافية تعزز الجانب الإعلامي للبرلمان، وهذا من خلال إثراء الوثائق التفسيرية للعمليات المالية التي تم تنفيذها خلال السنة المالية، وهذا على عكس القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، الذي يفتقر لشفافية المعلومات الميزانية وكذا نقص الملحق الخاصة بقانون تسوية الميزانية.

نصت المادة 87 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية على أن: "يرفق مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية المقدم كل سنة بما يأتي:

أ) ملاحق تفسيرية تتعلق بنتائج العمليات الميزانية والحسابات الخاصة للخزينة وعمليات الخزينة،

ب) حساب عام للدولة ويتضمن: الميزان العام للحسابات وحساب النتائج والحصيلة والملحق أو الملاحق وتقييم التزامات الدولة الخارجة عن الحصيلة وتقرير عرض يوضح على الخصوص، التغييرات في الطرق والقواعد المحاسبية المطبقة خلال السنة المالية،

¹ المادة 86/9، 10، 11، 12 و13 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

² المادة 86/14 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

ج) تقرير وزاري للمردودية، توضح من خلاله الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الميزانية وكذا مدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها، والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق المعينة...¹.

إن إثراء الوثائق المرفقة بمشروع قانون تسوية الميزانية من شأنها تحسين تقديم قانون تسوية الميزانية للحصول على نص أوضح وأفضل، ومعلومات ميزانية تتميز بالشفافية تعزز الجانب الإعلامي والرقابة البرلمانية اللاحقة للبرلمان، وهو سيحقق مطلب ممثلي الشعب "البرلمان" عند المناقشة والمصادقة على قانون تسوية الميزانية وتحقيق الرقابة اللاحقة على أتم وجه².

ب. تحديد ميعاد تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية إلى البرلمان:

يعاب على القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، عدم تحديد تاريخ إيداع مشروع قانون تسوية الميزانية لدى البرلمان، والذي يؤدي بالضرورة إلى إفراغه من محتواه وتجريده من قيمته ووظيفته الرقابية.

وفي هذا الصدد جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية بصيغة قانونية تلزم الحكومة وتجبرها على إيداع مشروع قانون تسوية الميزانية في زمن معلوم دون التماطل، من خلال نص المادة 5/87 التي نصت على أنه: "يتم إيداع مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية والوثائق الملحقة به لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني قبل الأول من شهر أوت من السنة، ويتعلق مشروع هذا القانون المتضمن تسوية الميزانية بالسنة المالية -1"3.

كما حددت القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، من خلال المادة 1/89 تاريخ سريان أحكام هذا القانون العضوي، على اعتبار أن قانون المالية لسنة 2023 كأول قانون يتم تحضيره وتنفيذه، وكذلك سيحضر القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2023 وفقا لأحكام هذا القانون العضوي. كذلك تحضير ومناقشة القانون المتضمن تسوية الميزانية بالنسبة للسنوات 2023، 2024

¹ المادة 87 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

² محمد فقير، مرجع سابق، ص 356.

³ المادة 5/87 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

و2025 ويصادق عليها بالرجوع للسنة المالية -2، على أن يتم تحضير ومناقشة القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2026 بالرجوع إلى السنة المالية -1¹.

إن احترام الحكومة للآجال القانونية لإيداع مشروع قانون التسوية، يساهم في إعادة الاعتبار لقانون تسوية الميزانية الذي يعد وسيلة فعالة في يد البرلمان لمراقبة السياسة المالية للحكومة، حيث يبقى التفعيل والتطبيق رهين توفر الإرادة الحقيقية لدى الحكومة في تنفيذ ذلك مستقبلا.

ثانيا: تعزيز علاقة مجلس المحاسبة بالبرلمان.

يمكن للهيئة التشريعية تدعيم العلاقة بواسطة مجلس المحاسبة لاعتباره هيئة رقابية عليا متخصصة ومستقلة تستطيع تقديم خبرة في المجال المالي والميزانياتي سواء تعلق الأمر بالمعلومات أو العناية الواجبة بالتحقيقات أو التصديق على حسابات الدولة خدمة للمصالح العام، وتتجسد بطرق وآليات تسييرية فعالة².

من أبرز مهام مجلس المحاسبة التأكد من مدى احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية السارية المفعول فيما يخص تقديم الحسابات وتصفية حسابات المحاسبين العموميين ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية³، والتصديق على حسابات الدولة وجعلها أكثر صدقية، "كمقاربة جديدة لرقابة الانتظام، يسمح للتكلفة الإجمالية للرقابة بالتناسب مع التحديات والمخاطر المرتبطة بطبيعة النشاط أو أساليب تسييره، ويتطلب تحديد العلاقة بين الرقابة الداخلية والخارجية"⁴، باعتباره هيئة استشارية في تصديق حسابات الدولة، ويعد هيئة عليا للرقابة على الأموال العمومية، ومن بين الهيئات التي تعنى بضمان تقييم السياسات العمومية⁵.

¹ المادة 1/89 و3 و4 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

² محمد براو، المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب: أية متطلبات في سياق المراقبة الديمقراطية للحكومة، في " المالية في المغرب العربي تحديات ورهانات المساءلة والشفافية تحت اشراف " حركات محمد"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 37 2014، ص 65

³ حرملة خديجة، دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام، مجلة صوت القانون، المجلد 06، العدد 02، نوفمبر 2019، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، ص 5-6.

⁴ أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 476.

⁵ أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، المرجع نفسه، ص 470.

حيث نص القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، على ايداع الحسابات من خلال المادة 104 على أنه: "يجب على الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين إيداع حساباتهم لدى مجلس المحاسبة وفق الشروط والكيفيات وضمن الآجال المحددة بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما"¹.

وفي هذا الصدد نص الأمر 20-95، من خلال المادة 72 منه، على أنه: "يشترك مجلس المحاسبة في تقييم فعالية الأعمال والمخططات والبرامج والتدابير التي قامت بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته والتي بادرت بها السلطات العمومية على المستويين الاقتصادي والمالي بغية تحقيق أهداف المصلحة الوطنية"².

كرس القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مبدأ المصادقة على الحسابات من خلال المادة 105 والتي تنص على أنه: "تتم المصادقة على الحسابات من طرف مجلس المحاسبة الذي يعد تقريراً يتعلق بالمصادقة على الحسابات ويرافق مشروع قانون تسوية الميزانية"³.

وعليه يجب أن تنتقل رقابة مجلس المحاسبة⁴ من رقابة حصرية للانتظام إلى تقييم فعالية وكفاءة العمل العمومي، الأمر الذي يتطلب تعزيز وسائل عمل البرلمان وتقاربا مع مجلس المحاسبة، وإمكانية التعاون بين البرلمان و مجلس المحاسبة، حيث يساهم مجلس المحاسبة في إطار اختصاصاته في الحد من الممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي قد تلحق ضررا بالأموال العمومية⁵.

¹ المادة 104 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

² المادة 72 من الأمر 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم بموجب الأمر 10-02.

³ المادة 105 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

⁴ الجدير بالإشارة ان مجلس المحاسبة في سابقة هي الأولى من تاريخه، قام بإصدار تقرير سنوي لسنة 2019 في الجريدة الرسمية، دون إخضاعه للنقاش أمام

لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني، مع اكتفائه بإحالته على رئيس الدولة وغرفتي البرلمان. انظر التقرير السنوي لمجلس المحاسبة، 2019، ج ج د

س، ج ر العدد 75، الصادرة بتاريخ 4 ديسمبر 2019.

⁵ حرملة خديجة، مرجع سابق، ص 5.

لكن القانون 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم، بالأمر رقم 10-02، لا يتوافق مع المعايير الدولية التي تحكم مؤسسات التدقيق العليا، كالمنظمة الدولية للأجهزة العليا لرقابة المالية العامة "الإنوساي" بشأن معايير عمليات الرقابة الخارجية¹.

وعليه القانون 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم، لا يفي بالمتطلبات الدولية خاصة ما تعلق بتنظيم الميزانية، وأثبت دوره غير الفعال في طبيعة تقاريره التي تفتقد للشفافية وتتسم بالسرية التامة، الأمر الذي تركها محل انتقاد المختصين في المجال المالي العمومي على المستوى الداخلي والخارجي².

عزز نص التعديل الدستوري 2020، في مادته 1/199 منه على مساهمة مجلس المحاسبة في تطوير الحوكمة المالية والعمل لإرساء الشفافية في تسيير المال العام، وتضمن القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، رقابة مجلس المحاسبة بالانتقال من رقابة الانتظام والشرعية إلى تقييم أداء السياسات العمومية أي تقييم فعالية وكفاءة الأداء المالي العمومي.

وحيث نصت المادة 4/65 من القانون العضوي 18-15 على أنه: "يجب أن تكون حسابات الدولة منتظمة وصادقة وتعكس بصفة مخلصمة ممتلكاتها ووضعيتها المالية"³ وحيث نصت المادة 88 على أنه: "يرفق مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية أيضا بتقريرين لمجلس المحاسبة يتضمنان ما يلي:

1. تقرير يتعلق بنتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المالية المعنية وتسيير الاعتمادات التي تمت دراستها، بالأخص على ضوء البرامج المنفذة.

2. تقرير يتعلق بتصديق حسابات الدولة حسب المبادئ النظامية والصدق والوفاء ويدعم هذا التصديق بتقرير يبين التحقيقات التي أجريت لهذا الغرض"¹.

¹ المنظمة الدولية للأجهزة العليا لرقابة المالية العامة، إعلان ليما، الخطوط التوجيهية لرقابة الأموال العمومية، تاريخ الاطلاع: 2022/08/16 على الساعة 13.58 على: https://dev.intosai.org/fileadmin/downloads/about_us/Lima_BUCH_2013_EFDSA.pdf

² أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 478.

³ المادة 4/65 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

تجسيدا لحوكمة التسيير المالي العمومي كرس المشرع لمبدأ الصدق الميزانياتي، إذ استعمل كلمة "صادقة" بالنسبة لمحاسبة الدولة، واصطلاح كذلك عبارة "الصدق والوفاء" في الفقرة الثانية من المادة 88 من القانون العضوي 18-15 مفادها تصديق حسابات الدولة من قبل مجلس المحاسبة من خلال التقرير المرفق بالقانون المتضمن تسوية الميزانية، كلها دلالات على أن المشرع أبان على نية تبني مبدأ الصدقية على حسابات الدولة والتي يهدف من خلالها إلى تبني المسؤولية التسييرية بخضوع تصديق حسابات الدولة للتدقيق الخارجي بما يتناسب ونهج التسيير المتمحور حول النتائج.

وفي إطار تبني التسيير المتمحور حول النتائج جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية في مضمونه الذي يراد به إحداث تحول حقيقي في مفهوم الرقابة المالية ككل، بالانتقال من رقابة الانتظام والشرعية الضرورية إلى تقييم أداء السياسات العمومية، وعليه يمكن لمجلس المحاسبة التعاون مع البرلمان، وهذا بطلب من رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، على أن يلتزم مجلس المحاسبة بإرفاق تقريرين بمشروع قانون تسوية الميزانية².

ثالثا: نحو برلمان مقيم للسياسات العمومية.

إن تقييم السياسات العمومية³ ضرورة تدعيها محدودية الموارد والتخصص في المجال، في ظل التوجهات الجديدة لدور الدولة مع تنامي المقاربة التشاركية وكذا التوجه نحو تبني نهج التسيير المتمحور حول النتائج.

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

² أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 478.

³ في إطار تقييم السياسات العمومية، يمكن اللجوء إلى خدمات الخبراء المختصين في المجال سواء تعلق بأمر اقتصادي أو إحصائي أو... الخ، كذلك يمكن للجهاز المسند له التقييم الاستعانة بالخبراء الخارجيين عن الجهاز على أن يكون معترف بهم في الجوانب المتعلقة بملف التقييم وعادة ما تكون في مجال الدقيق ولمدة زمنية محددة. وكأبرز هيئات عمومية في الجزائر يمكن للبرلمان اللجوء اليهم، مجلس المحاسبة كهيئة استشارية في مجال مراقبة الأموال العمومية، وكذا المجلس الاقتصادي والاجتماعي كهيئة استشارية أتاح لها المؤسس الدستوري مهمة الحوار والتشاور والاقتراح في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وكذا تقييم المسائل في المجال الاقتصادي والاجتماعي والتربوي والتكويني والتعليم العالي، كما يمكن لها عرض اقتراحات على الحكومة.

-INTOSAI, Evaluation des politiques publiques, (IFPP), 2016, p 28, consulter le 16/08/2022 à 15 h et 58 sur: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-9020-Evaluation-des-politiques-publiques.pdf>

"تعتبر الجزائر من الدول المهتمة حديثا بموضوع تقييم السياسات العمومية لكونها ترتبط بإشكالية الرقابة على المالية العمومية للدولة، حيث يشكل البرلمان أحد الفاعلين في مجالها على اعتبار أن تقييم السياسات العمومية يتتبع البرامج والمخططات الحكومية من شأنه تعزيز سلطات البرلمان في المجال المالي، وذلك بغية ترشيد الإنفاق العمومي وتقويم السياسات العمومية"¹.

تحاول الجزائر من خلال الإصلاح الميزانياتي إلى إرساء مبادئ حوكمة النفقة العمومية وبلوغ نتائج تطويرية في الشأن العمومي معتمدة في ذلك بموضوع تقييم السياسات العمومية، ولعل إنشاء العديد من الأجهزة والهيئات دليل في الاهتمام بتقييم السياسات العمومية، حيث يعد البرلمان أحد أهم الفاعلين لتقييم السياسات العمومية لاعتبار الصلاحيات والمهام الموكلة له في هذا الإطار²، إذ أنه تم تبني القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية من أجل تجسيد أهداف منها نهج التسيير عمومي الحديث، وتبني مفاهيم الفعالية والأداء الذي يركز على تحقيق النتائج المحددة مسبقا.

إن موضوع تقييم السياسات العمومية، ذو أهمية بالغة في ظل التوجهات الجديدة لدور الدولة ومحاولة إرساء مبدأ المشاركة في كنف يكسوه حوكمة النفقة العمومية، وتبني منطق التسيير المتمحور حول النتائج، وعليه تشير السياسات العمومية³ اختصارا إلى حقيقة ما تم إنجازه من برامج مسطرة مسبقا، في ظل تبني نهج قوامه التسيير المتمحور حول النتائج، وبالتالي سيكون لزاما على البرلمان أن ينتقل من الرقابة الكلاسيكية على السياسات العمومية إلى رقابة حديثة تعتمد على أساس التقييم.

كرس القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين في المادة 2 والتي جاء فيها مايلي: "...تجسيد السياسات العمومية...، وفقا لغايات المصلحة العامة والتي تكون موضع تقييم"⁴.

¹ أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 485-486.

² دلال بوعتروس ومحمد دهان، مؤسسة تقييم السياسات العمومية دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، مجلة العلوم الإنسانية، الجزائر، العدد 52 المجلد ب 2019، ص 126.

³ عبد الرحمان تسابت، تقييم السياسات العمومية في الجزائر "مقاربة قطاعية" أطروحة دكتوراه في الاقتصاد، تخصص اقتصاد وتسيير عمومي، جامعة مصطفى اسطنبولي، معسكر، 2016/2015، ص 299.

⁴ المادة 2 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

كما جاء في نص المادة 6 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين النالية على أنه: " يقر قانون المالية ويرخص كل سنة مدنية، مجموعة من موارد الدولة وأعبائها الموجهة لإنجاز برامج الدولة طبقاً للأهداف المحددة والنتائج المنتظرة التي تكون موضوع تقييم"¹.
وجاء القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، من خلال نص المادة 107 منه على أنه: "يقوم أعضاء البرلمان بمراقبة تنفيذ ميزانية الدولة سنوياً عن طريق التصويت على قانون تسوية الميزانية"².

من خلال هذا التوجه الجديد في التسيير المتمحور حول النتائج، يعتمد في تجسيد أهداف السياسة العمومية وتقييمها على تخصيص الاعتمادات المالية بواسطة البرنامج وأقسامه الفرعية التي تسهم في تنفيذ السياسة العمومية وسيقسم البرنامج إلى برامج فرعية والبرامج الفرعية تقسم إلى أنشطة والأنشطة قد تقسم إلى أنشطة فرعية إن وجدت، وفق أهداف ومؤشرات قياس الأهداف.

وحيث جاء في نص المادة 4/87 منه على أنه: "يرفق مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية... تقرير وزاري للمردودية يوضح من خلاله الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الميزانية وكذا مدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق"³.

يتضح من خلال هاته المادة أن التقرير الوزاري للمردودية المرفق بمشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية له دور كبير وقيمة قانونية، في تقييم البرلمان للبرامج المسطرة ضمن السياسات العمومية وهذا بمقاربة النتائج المحققة والتفسيرات للفوارق، وبلوغها الأهداف المتوقعة عبر قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء، وعليه يعد التقرير الوزاري للمردودية أداة للفحص والتقييم والوقوف على مدى تجسيد الحكومة للرخصة البرلمانية قبل المصادقة على مشروع قانون تسوية الميزانية.

¹ المادة 6 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

² المادة 107 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

³ المادة 4/87 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

الفصل الثاني:

آليات تسيير النفقة العمومية

في ظل القانون العضوي 18-15.

تمهيد:

إن التحديات التي فرضتها المتغيرات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والتكنولوجية على المستوى العالمي، دفع معظم دول العالم إلى البحث عن السبل الكفيلة للتسيير العمومي بأكثر فعالية ونجاعة لغرض تحقيق التنمية، حيث تم تبني عدة إصلاحات بغية تحسين أداء القطاع العام، ونوعية الخدمات المقدمة من طرف المرفق العمومي.

لقد أصبح من الضروري الانتقال من ميزانية البنود إلى ميزانية البرامج والأداء، وهذا لما تحقّقه من كفاءة وفعالية في الموارد المحدودة، وكذا تعمل على ضبط النفقة العمومية وتحقيق المساءلة حول تنفيذها، ومن هذا المنطلق يجب على مختلف الوحدات الحكومية الكشف مسبقاً على برامجها مع التحديد الدقيق للتكاليف الضرورية الواجبة لإنجازها¹، مع ضرورة تكريس مبدأ الحرية في التسيير الذي يؤدي إلى تعزيز مسؤولية المسيرين في تحقيق البرامج والأهداف المسطرة ضمن السياسة العمومية.

¹ مفتاح فاطمة، مرجع سابق، ص ص 341-342.

المبحث الأول: اعتماد نظام ميزانياتي متمحور حول النتائج.

في ظل التوجهات الجديدة ومساعي إصلاح المالية العمومية الذي يسود العالم أصبحت الجزائر ملزمة بإصلاح أنظمة التسيير المالي العمومي وتوجيهه نحو تحقيق الحوكمة المالية بطابعها الاستراتيجي في التسيير، حيث يعود السبب في ذلك للعوامل الداخلية المتمثلة في أزمة التسيير العمومي التي تمر بها بسبب الارتكان للريع النفطي، وكذا التأثيرات الخارجية الناتجة عن الشروط المفروضة من المؤسسات المالية الدولية والتي تتعلق بإلزامية إدخال المعايير والممارسات الخاصة بتسيير المالية العمومية الموضوعة من قبل المؤسسات المالية الدولية¹.

المطلب الأول: إصلاح النظام الميزانياتي والبحث عن فعالية الأداء.

يعد إصلاح أنظمة الميزانية في الجزائر جزء من مشروع إصلاحي واسع تلتزم فيه الحكومة بتغيير بيعتها المؤسساتية، حيث يهدف من الإصلاح بشكل خاص إنشاء أدوات اقتصاد السوق، والجعل من الاستثمار الإنتاجي محركا للنمو وإعادة تركيز عمل الدولة حول مهامها الدائمة، الامر الذي يجبر الدولة بتبني نظام تسيير جديد يتوافق والنظرة الاستراتيجية لها في تحقيق الأهداف والوفاء بالالتزامات المتعلقة بالتسيير المالي العمومي².

الفرع الاول: الإصلاح الميزانياتي ومشاريع أنظمة المعلومات.

إن تحديث وعصرنة النظام الميزانياتي في الجزائر يعتبر خطوة مهمة في سبيل تحقيق الرشادة والكفاءة والفعالية في تسيير المال العام، كما أهمية الجانب المتعلق بالإعلام الآلي ونظام المعلومات من الطبيعي أن يتحسد من خلاله تبني مشاريع أنظمة المعلومات المدججة للتسيير المالي نظرا لتعقيد تسيير وظائف وزارة المالية.

¹ أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 280..

²² بن داود آمنة، مداخلة بعنوان: التوجه الجديد للتسيير في القانون العضوي للميزانية، الملتقى الوطني الافتراضي حول انعكاسات الإصلاح الميزانياتي في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية على عصرنة التسيير العمومي والنهوض بالاقتصاد الجزائري، بتاريخ 27 أبريل 2023 جامعة عباس لغرور حنشلة، ص 06.

أولاً: الإطار العملي لإصلاح النظام الميزانياتي.

تبنت الجزائر ممثلة بوزارة المالية مشروع إصلاح مالي ومحاسبي متكامل أو بما يعرف بمشروع عصرنة أنظمة الميزانية "MSB" لسنة 2005، والذي عرف توسيعاً سنة 2016 في ظل المخطط الاستراتيجي لعصرنة المالية العمومية "PSMFP"، وهذا بالتعاون مع خبراء الاتحاد الأوروبي لغرض مواكبة المتطلبات الجديدة التي المفروضة من قبل الهيئات والمنظمات الدولية وعلى رأسها صندوق النقد الدولي في مجال عرض وتحليل الوضعيات المالية والمحاسبية سواء للقطاع العام أو الخاص¹.

شرعت الجزائر في تحديث أنظمة الميزانية، بموجب اتفاق تمويل مشروع عصرنة أنظمة الميزانية الموقع بين الدولة الجزائرية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، اذ جاء في نص المادة الأولى منه على أنه:

"يوافق على اتفاق القرض رقم 7047 أ ل الموقع في 18 أبريل سنة 2001 بواشنطن بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل مشروع عصرنة المنظومات الخاصة بالميزانية، وينفذ طبقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها"².

حيث يتعين على الوزارة المكلفة بالمالية والبنك الجزائري للتنمية أن يتخذا كل فيما يخصه جميع التدابير اللازمة للحفاظ على مصالح الدولة وتنفيذ عمليات إنجاز المشروع وتنسيقها ومتابعتها وكذا مراقبتها، طبقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها، ووفقاً للملحقين الأول و الثاني بهذا المرسوم³.

جاء هذا الاتفاق لإنجاز أهداف مشروع عصرنة المنظومات الخاصة بالميزانية، المتمثلة في:

✓ إقامة منظومات جديدة لتسيير النفقات العمومية؛

✓ المعلوماتية ومنظومات الإعلام؛

✓ خلية تنسيق المشروع ومتابعته.

¹ حاج جاب الله أمال، مداخلة بعنوان: تطبيق الإدارة الالكترونية في وزارة المالية: دراسة تحليلية ونقدية لعصرنة نظام المعلومات في إطار الإصلاحات المالية و الميزانياتية، المؤتمر الدولي حول النظام القانوني للمرفق العام الالكتروني، المنعقد أيام 26 و 27 نوفمبر 2018 بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة محمد بوضياف المسيلة، ص 1.

² المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 01-140 يتعلق بتمويل مشروع عصرنة المنظومات الخاصة بالميزانية.

³ المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 01-140 يتعلق بتمويل مشروع عصرنة المنظومات الخاصة بالميزانية.

في إطار تنفيذ الإصلاح الميزانياتي، تم إتخاذ جملة من الإجراءات التي من شأنها دعم الانتقال نحو المنهجية الجديدة للتسيير المالي العمومي، الذي ينتظر منه أن يحقق نقلة نوعية، لاعتبار أنه ينص في طياته على مضامين حوكمة الميزانية العامة، كما أنه يكرس اعتماد أسلوب التسيير المتمحور حول النتائج، بما يعزز الشفافية والصدقية للمعلومات التي تعرض الوضعية المالية الحقيقية للدولة، حيث يساهم كذلك في الرفع من كفاءة وفعالية الأداء في القطاع العمومي.

حيث قامت وزارة المالية "ممثلة في المديرية العامة للميزانية" بإبرام عقد مع مكتب الاستشارات الكندي CRC SOGEMA من أجل وضع تصور شامل ومتكامل لإصلاح المالية العمومية¹، وانتهت أشغال المكتب الكندي بإعداد مجموعة من التقارير التي من خلالها تم صياغة جانبين أساسيين لمشروع عصرنه أنظمة الميزانية هما:

أ. الجانب المتعلق بالميزانية "Budgétisation":

يعد الجانب المتعلق بالميزانية أكبر الورشات التي تعمل عليها هيكل وزارة المالية، إذ يعتمد على مبدأ الشفافية في عرض ونشر البيانات المتعلقة بالميزانية، ومبدأ الأداء في الشق المتعلق بمبدأ ميزانية المتعددة السنوات، وإعادة صياغة سياسات الميزانية، وهذا من خلال وضع نظام جديد يعمل على إدخال تغيرات على القواعد والتنظيمات والممارسات في إعداد الميزانية وعرضها ومراقبة تنفيذها²، وقد اشتملت مضامين ذلك في الآتي³:

¹ توفوي رضوان وبراء محمد، دراسة تحليلية للقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية في الجزائر، دفاثر البحوث العلمية، المجلد 11، العدد 01، 2023، ص 898.

² Abdelhak Cerurfa, op.cit., p 84.

Ministère des finances, Projet de Modernisation des systèmes Budgétaires (Titre de service de consultant: assistance technique au pilotage général du Projet de: Modernisation des Systèmes Budgétaires), [on line], Alger, pp: 2-5, Sur le site: <http://www.mf.gov.dz/documentation/AMI%20Pilotage%20projet%20msb.pdf> : Consulter le 19/05/2023, à 17h et 31m

³ حاج جاب الله أمال، مرجع سابق، ص 3.

- ✓ نظام متعدد السنوات في إعداد الميزانية "عدم التقيد بمبدأ سنوية الميزانية"؛
- ✓ شفافية أكبر "تحسين عرض ونشر الميزانية العامة، وكذا تسهيل قراءة وفهم الأرقام المالية ومدلولها"؛
- ✓ تعزيز مكانة وزارة المالية "تطوير وظيفة الاستشارة لوزارة المالية بالاعتماد على الخبرات والتجارب العالمية في هذا الشأن"؛
- ✓ إعادة هيكلة إجراءات تنفيذ النفقة العمومية¹، لغرض تبسيط الإجراءات وكذا تقليص الفترة الزمنية بما يحقق النجاح.

حيث أعد المكتب الاستشارات الكندي CRC SOGEMA في ماي 2006 تطبيق للإعلام الآلي يسمى "نظام التسيير الحكومي المدمج للميزانية"، أما بخصوص الجانب المتعلق بإعداد الميزانية وفق نظام متعدد السنوات فقد تم سنة 2007 تجربة هذه النوع من الميزانيات على مستوى المديرية العامة للميزانية وبالتنسيق مع خمس وزارات ليقرر بعد ذلك إعداد أول ميزانية برنامج سنة 2010 لكن معوقات عدة حالت دون ذلك² في تجسيد ميزانية البرامج إلى غاية حلول سنة 2023 والذي شهد أول نموج لهذا النوع من الميزانيات في إطار تطبيق أحكام القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، لاسيما المادة 89 منه.

ان المسعى الأساس للجزائر من خلال هذا الإصلاح التوزيع الأمثل للموارد وربط النفقة العمومية بتحقيق النتائج، على أن يتم تقييم السياسات العمومية وفق الخيارات الاستراتيجية المحددة من خلال المعلومات الدقيقة المتوفرة التي تسهل عملية الرقابة المستندة إلى مؤشرات قياس الأداء، لكن الحكم على نجاح أو فشل مشروع الإصلاح مرهون بالوقوف على نتائج تطبيق القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، ويتجسد هذا بصدور قانون تسوية الميزانية لسنة 2023.

¹ تم التطرق في المبحث الثاني من جانب الإصلاح المحاسبي بالشرح والتفصيل الى هذا العنصر المتعلق بإعادة هيكلة إجراءات تنفيذ النفقة العمومية، لاعتبار أنه جزء يرتبط بتنفيذ النفقة العمومية.

² توفوي رضوان وبراق محمد، دراسة تحليلية للقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية في الجزائر، دفاثر البحوث العلمية، المجلد 11، العدد 01، 2023، ص 898-899.

ب. الجانب المتعلق بالإعلام الآلي ونظام المعلومات " Informatique et système d'information".

لقد اشتمل الجانب المتعلق بالاعلام الآلي ونظام المعلومات على إعداد وتطوير الآتي:

✓ مخطط توجيهي للإعلام الآلي متعلق بوزارة المالية؛

✓ نظام مدمج لعملية التسيير الميزانياتي؛

✓ تطوير الهياكل الإدارية المتعلقة بالمسائل التكنولوجية بواسطة إنشاء مديرية مركزية للإعلام الآلي

على مستوى كل مديرية عامة تابعة لوزارة المالية¹.

حاولت الجزائر من خلال مشاريع الإصلاح تشخيص الواقع الراهن ووضع خطط وآليات الإصلاح والتطوير، لكن وبالرغم من مرور سنوات عدة على بداية محاولات الرقمنة في ظل مشروع عصرنه أنظمة الميزانية "MSB"، إلا أن النتائج المحققة على أرض الواقع بقيت جزئية ومحدودة مقارنة بالأهداف المقررة عند الشروع في الإصلاح، الأمر الذي أدى بوزارة المالية شهر جوان 2021 إلى إحداث مديرية مركزية تحت تسمية المديرية العامة للرقمنة والمعلوماتية وأنظمة المعلومات الاقتصادية مهمتها الأساسية رقمنة المالية العمومية في الجزائر².

ثانيا: مشاريع تصميم أنظمة المعلومات المدمجة للتسيير المالي.

ان التحول التدريجي نحو الرقمنة في المعاملات الإدارية والمالية في الجزائر راجع إلى التحول نحو الاقتصاد الرقمي والعمل على تحديث العمليات والمعاملات من خلال إرساء أنظمة معلوماتية مدمجة تهدف إلى تحديث العمليات المالية على مستوى القطاع المالي والأطراف المتعاملة معه، اذ يعد إنشاء المديرية العامة للرقمنة والمعلوماتية بالإضافة إلى أنظمة المعلومات الاقتصادية والمديرية العامة المتعلقة

¹ حاج جاب الله أمال، مرجع سابق، ص 3.

² بوغيشاوي مراد وغزالي عماد، مشروع رقمنة المالية العمومية في الجزائر دعامة أساسية لاستدامة مالية للدولة، مجلة الاقتصاد والبيئة، المجلد 04، العدد 03 خاص، 2021، ص 33.

بالاستشراف كآلية لإرساء مشروع رقمنة المالية العمومية¹، حيث تم وضع نظام رقمي موحد لوزارة المالية بالإضافة إلى أنظمة معلومات خاصة بكل مديرية عامة بالوزارة.

أ. نظام المعلومات الموحد لوزارة المالية "نظام المعلومات المدمج لعملية التسيير الميزاني" "SIGB":

يسعى المشرع من خلال التوجهات الجديدة لإصلاح النظام المحاسبي في الجزائر إلى رقمنة العمليات المالية من خلال بناء نظام معلومات مالية ومحاسبية يتجاوز بها هشاشة العمليات اليدوية التي غالبا ما تولد أخطاء، بالإضافة إلى العبء والتأخير الذي يسببه التعديل الدوري للبيانات المحاسبية والإحصائية خلال السنة المالية².

يعتبر مشروع النظام المدمج لعملية التسيير الميزاني "SIGB"، نظام رقمي موحد لوزارة المالية يدمج حوصلة نشاط كل المديرية العامة لوزارة المالية، ويهدف إلى تسيير مالية الدولة "الوظائف الميزانية والمحاسبية" بوسائل حديثة وآنية للعمليات الخاصة بإعداد وتنفيذ الميزانية وعلى وحه الخصوص النفقة العمومية وهذا لاضفاء شفافية أكثر على التسيير المالي العمومي³، حيث سيغطي دوائر النفقات والمحاسبة على هذا النحو، حيث سيتم تثبيت "SIGB" على مستوى الأمرين بالصرف، بالنسبة لوظائف المحاسبة والخدمات في وزارة المالية المسؤولة عن تنفيذ الميزانية، كما سيتم نشر "SIGB" في جميع أنحاء التراب الوطني⁴.

يتطلب تنفيذ المخطط المحاسبي الجديد وجود نظام للإعلام الآلي وهو ما يتضمنه الشرط الثاني من مشروع إصلاح أنظمة الميزانية المتعلقة بالنظام المدمج لعملية التسيير الميزاني "système **intégré de gestion budgétaire SIGB**"، هذا النظام الذي يضمن التنسيق بين

¹ لكل محمد ولحل حياة، مشروع رقمنة المالية العمومية: نحو أنظمة معلوماتية مدمجة لإدارة الميزانية والمحاسبة "SIGBUD.MSB. SIGB" في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، المجلد 19، العدد 31، 2023، ص 430.

² يوسف السعيد أحمد، مرجع سابق، ص 82.

³ DENIDNI Yahia , la pratique du système budgétaire de l'Etat en Algérie, OPU ,p : 301

⁴ bdelhak Cerurfâ, op.cit, p88.

الإطار المحاسبي والميزانياتي في مشروع الإصلاح، كما يسمح بالاطلاع على الوضعية المالية للدولة في أي وقت دون انتظار مختلف الإجراءات المتعلقة بوضع الميزانية حيز التنفيذ وكذا تركيز حسابات المحاسبين العموميين¹.

حيث نص المشرع في مضمون القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، على وضع مبادئ واسس تقود إلى مسك المحاسبة العمومية بواسطة نظام معلومات مدمج يسمح بالتكفل بمجموع العمليات المنفذة من قبل المراكز المحاسبية²، وعلى أن تمسك المحاسبة العمومية بآلية رقمية تراعى شروط حفظ البيانات وتعريفها وتأمينها ومصداقيتها وكذا إسترجاعها³، كما تمسك المحاسبة العمومية لمدة سنة مدنية، وهذا ابتداءً من أول جانفي إلى غاية 31 ديسمبر من السنة المعنية⁴، لكن سريانه يبقى مرتبط بارساء نظام معلوماتي مدمج⁵.

يهدف المشرع المالي من الإصلاح المحاسبي الجديد إلى التقييد المحاسبي للحقوق المثبتة المتعلقة بالنفقة العمومية في الوقت الحقيقي للالتزام بها، إذ يتطلب هذا الاجراء توفر نظام للإعلام الآلي متطور متمثل في "النظام المدمج لعملية التسيير الميزاني "SIGB" فهو نظام يعتمد في ذاته على العمليات المتعلقة بإعداد الميزانية وتنفيذها، ومنه يضمن التنسيق بين الإطار المحاسبي والميزانياتي في مشروع الإصلاح⁶، وتكمن الآليات المشتركة والموحدة التي تمثل وسائل حديثة للتسيير المالي والمحاسبي لمالية الدولة في الآتي⁷:

- ✓ آليات مشتركة وموحدة بين كل من الأمر بالصرف، المحاسب العمومي والمراقب المالي،
- ✓ آليات مشتركة بين كل الوزارات والإدارات المنفقة،
- ✓ آليات مشتركة وموحدة بين المصالح المركزية وغير المركزية لكل وزارة.

¹ حاج جاب الله أمال، مرجع سابق، ص 06.

² المادة 81 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

³ المادة 82 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

⁴ المادة 83 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

⁵ المادة 114 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

⁶ بوعبانة فتحية، مرجع سابق، ص 255.

⁷ حاج جاب الله أمال، مرجع سابق، ص 06.

إضافة إلى ذلك يسمح هذا النظام بالتسيير الآني والمدمج لمجموعة من الوظائف الميزانية والمحاسبية نذكر منها¹:

- ✓ انشاء ميزانية للدولة حيز التنفيذ "la mise en place de budget"؛
- ✓ متابعة حركة الاعتمادات أثناء السنة المالية؛
- ✓ تنفيذ النفقة العمومية "الالتزام، الأمر بالدفع، التصفية، الدفع"؛
- ✓ إصدار وتحصيل الإيرادات "الضرائب، أملاك الدولة"؛
- ✓ مسك مختلف محاسبات الدولة.

وعليه فمن خلال مبدأ التسيير المدمج يسمح هذا النظام بالربط بين محاسبة الأمرين بالصرف والمحاسبات التي مسكها المحاسبون العموميين من جهة وكذا مختلف المحاسبات المتعلقة بمختلف الإيرادات العمومية، وهو الأمر الذي يسمح بإعداد مختلف الجداول التي تمكن من الاطلاع على الوضعية المالية لحسابات الدولة والتي تعد من أهم المؤشرات التي توجه خيارات السلطات العمومية في اتخاذ مختلف القرارات الاستراتيجية في عملية التسيير العمومي².

وبالتالي يتم إعداد جداول تظهر الوضعية المالية لحسابات الدولة والتي تعتمد كمؤشرات في اتخاذ القرارات الاستراتيجية المتعلقة بالتسيير المالي العمومي.

ب. أنظمة المعلومات لمختلف المديرات العامة بوزارة المالية:

ان الأنظمة المعلوماتية الخاصة بمختلف المديرات العامة لوزارة المالية تدخل ضمن مبادئ الإصلاح المالي العمومي وعليه نوضح مجموعة الأنظمة المتبناة:

1.2 نظام المعلومات المدمج للتسيير الحكومي للميزانية "SIGBUD":

يعتبر نظام مرن يعتمد على تقنية الويب في إعداد الميزانية العمومية وفق التسيير القائم على النتائج، حيث تم تصميمه لتمكين الدولة من برجة النفقات المتعددة السنوات، كما أنه يتيح أيضا

¹ Ministère des Finances, Direction générale du budget : Stratégie de mise en œuvre de la réforme budgétaire en Algérie (2007-2010), document présenté par CRC – Sogema, octobre 2006, P163.

² حاج جاب الله أمال، مرجع سابق، ص 06.

شفافية أكثر خلال إعداد الميزانية يسمح كذلك من تفعيل المساءلة في تنفيذ الميزانية، بالإضافة أنه يساعد على عملية تخصيص الموارد من الأهداف المزمع تحقيقها وهذا وفقا لمؤشرات الأداء التي يتم برمجتها بصفة مسبقة¹.

وبالتالي فنظام المعلومات المدمج للتسيير الحكومي للميزانية يسمح لكل هياكل الإدارة بالتحكم في عناصر الميزانية وأهدافها، كذلك يرتبط بنظام المحاسبة المتابعة لتنفيذ الاعتمادات المالية وهذا لاسترداد المبالغ التي لم يتم إنفاقها فعليا، بالإضافة إلى جمع الاحصائيات والمعلومات لغرض المقارنة، ومنه يتيح هذا النظام المعلوماتي بالتحكم في العمليات التالية²:

✓ رصد الأهداف الاستراتيجية والسنوية، ومراقبة النتائج المتوقعة ومؤشرات الأداء من خلال مقارنة هذه النتائج مع الأهداف المرسومة والمبرجة في النظام المعلوماتي المدمج؛

✓ دمج إطار الإنفاق متوسط المدى (متعدد السنوات) وتقييم الفعالية والمساءلة، من حيث الناحية المالية أو من حيث تحقيق النتائج؛

✓ تسيير الميزانية العمومية للدولة وفقا للتصنيفات الوظيفية (CFAP) والاقتصادية (CEC) التابعة للأمم المتحدة.

إن نظام المعلومات المدمج للتسيير الحكومي للميزانية، يمكن استخدامه من قبل الهيئات العمومية اللامركزية وكذا المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري في الدولة بطريقة مستقلة أو متكاملة من خلال الواجهات المتاحة على شبكة الإنترنت، على اعتبار أن كل التصنيفات ووثائق الميزانية يمكن تعديلها دون تعديل البرمجة المطلوبة³.

حيث يتيح نظام المعلومات المدمج للتسيير الحكومي للميزانية في ان واحد تحضير وعرض الميزانية وفقا للتصنيفات التالية⁴:

¹ شلال زهير، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة بومرداس 2014، ص 68.

² حاج جاب الله أمال، مرجع سابق، ص 08.

³ DENIDNI Yahia , la pratique du système budgétaire de l'Etat en Algérie, OPU, p : 301.

⁴ حاج جاب الله أمال، مرجع سابق، ص 09.

- ✓ التصنيف الوظيفي أي حسب النشاطات أو البرامج؛
- ✓ التصنيف الإداري أو التنظيمي؛
- ✓ التصنيف الاقتصادي أي حسب طبيعة النفقات والإيرادات؛
- ✓ التصنيف حسب نوعية المشاريع؛
- ✓ التصنيف حسب القطاعات؛
- ✓ التصنيف حسب نوع النفقات (نفقات وظيفية أو استثمارية)؛
- ✓ التصنيف حسب مصدر التمويل.

2.2 نظام المعلومات المدمج لتسيير للجمارك "SIGAD":

عرفت النسخة الأولى لنظام الجمارك SIGAD في أكتوبر 1995، وبعد نجاح التجربة تم سنة 1999 إدراج الأنظمة الاقتصادية الجمركية والمنازعات الجمركية ضمن الخدمات الإلكترونية التي يوفرها النظام المدمج للجمارك ثم تم تدريجيا خلق موقع إلكتروني للجمارك سنة 2001، حيث يتضمن SIGAD تسيير الموارد البشرية، نظام تسيير الحوالات، تسيير القبول المؤقت، تسيير الطرود البريدية، نظام تحويل البضائع نحو المناطق خارج الميناء، خلية متابعة ومراقبة العمليات التجارية، إعداد تقارير تحليلية اقتصادية...، أما في جانب الإحصائيات فيتضمن نظام معلوماتي جزئي يسمح بتحسين سير قاعدة معلومات التصريحات اليدوية واستعمال وتقنين ووضع مادة خاصة بالمراقبة، ووضع المدونة الإحصائية والمراسلات بما يتوافق مع مدونة الديوان الوطني للإحصائيات ومدونات دولية أخرى¹.

انطلقت المديرية العامة للجمارك في مشروع إعادة دمج النظام المعلوماتي للإحصائيات في إطار الطبعة الثانية لنظام "SIGAD 2" بحيث يسمح بتوفير وتحليل وإعداد تقارير دورية عن التجارة الخارجية للجزائر شهريا، فصليا وسنوياً².

¹ عبد القادر حليس، الجمارك الرقمية (دراسة حالة الجمارك الجزائرية)، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، المجلد 07 العدد 02، 2021، ص 601.

² حاج جاب الله أمال، مرجع سابق، ص 09.

3.2 نظام المعلومات المدمج للمديرية العامة للضرائب "SIDGI":

شرعت المديرية العامة للضرائب في إعادة إصلاح كل النظام المعلوماتي بصفة كاملة بهدف تنفيذ وتوسيع التطبيقات المدمجة لتغطي مجموع نشاطات المديرية العامة للضرائب ووضع البنى التحتية المادية والاتصال عن بعد، وبالتالي إنشاء منظومة معلوماتية تتعلق بالمبادئ التوجيهية والأهداف الاستراتيجية لها، بهدف تحسين فهم المادة الجبائية وتقديم أفضل خدمة للمكلفين بالضريبة والشركاء.

4.2 نظام المعلومات المدمج للمحاسبة والخزينة:

تسعى المديرية العامة للمحاسبة إلى استعمال الشبكة المحاسبية للخزينة تأطير هذا النظام كل المهمات والنشاطات المسندة إلى الخزينة العمومية المتعلقة بالتحصيل، تسيير الجماعات والمؤسسات العمومية، نفقات الدولة وكذا المحاسبة والخزينة، حيث هذا النظام يلي الانشغال المتعلق بأمن وفعالية، ترابط، توفر واسترجاع المعلومة المحاسبية من حيث التحليل المالي وبيانات المعطيات المحاسبية والدراسات الاقتصادية وكذا أدوات الإشراف واتخاذ القرارات للتحكم الأفضل في النفقة العمومية وترشيدها¹. وعليه يمكن لمستعملي التطبيقات ممارسة مهامهم من خلال مركزة البيانات في الوقت الفعلي أي فور ورودها ليتم بذلك نشر كل الوضعيات الدورية أو الإحصائية وكذا بيانات المعطيات المحاسبية بغية اتخاذ قرار سريع وفعال.

الفرع الثاني: تحديث أسلوب تسيير الميزانية العمومية.

يفرض الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج تبني المقاربة الجديدة للتسيير المتمحور حول النتائج²، المرتكز على إستراتيجية إدارية واسعة النطاق تهدف إلى إحداث تغييرات كبيرة في الطريقة التي

¹ حاج جاب الله أمال، المرجع نفسه، ص 10.

² يعتمد في: "إعداد ميزانيات البرامج على أساس النتائج المراد تحقيقها، وفق الأهداف المسطرة، بتحديد مؤشرات أداء تسمح بقياس النتائج المحققة، لتقييم الموارد الضرورية لتحقيق الأهداف وتقييم الأداء حسن النتائج المحققة". انظر في هذا:

- Andrzej T, Abraszewski et autres, Budgétisation axée sur les résultats : expérience des organisations du système des Nations Unies, Corps commun d'inspection, JIU/REP/99/3, Genève, 1999, p 10.

تعمل على تحسين الأداء وتحقيق النتائج عن طريق تحقيق نتائج واقعية وتقييم لها¹، على أن تستجيب للأهداف والغايات المحددة مقدما على أساس الخدمات التي ستقدم في إطار من الشفافية والمساءلة والمرونة ضمن الوسائل المستخدمة لتحقيق النتائج².

أولاً: ميزانية البرامج والأداء كأسلوب للتسيير العمومي.

لقد أدى القصور الذي ظهر في ميزانية البنود إلى التفكير في كيفية تجاوزه، وقد تمت ملاحظة ذلك في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث تمت ملاحظة أنه بالرغم من الزيادات في الرسوم والضرائب فإن ذلك لم يؤدي إلى تحسن في الخدمات المقدمة، وهذا ما أدى في سنة 1912 إلى تشكيل الرئيس الأمريكي ويليام تافت لجنة في الولايات المتحدة الأمريكية لتقييم أوضاع الميزانية الجاري تطبيقها وقد سميت بلجنة تافت The Taft Commission on Economy and Efficiency سميت بلجنة تافت للاقتصاد والكفاءة ركزت اللجنة دراستها على ميزانية بلدية نيويورك، وخلصت إلى ضرورة مراجعة أسلوب إعداد الميزانية بشكل عميق والحاجة إلى إعداد ميزانية إدارية شاملة، وتبويبها في صورة برامج ذات وظائف وحسب نوع العمل³.

أ. مفهوم ميزانية البرامج والأداء:

مرت ميزانية البرامج والأداء بعدة مراحل قبل أن تتحدد بدقة أهدافها، وتتضح أقسامها ومقاييسها، فقد ظهرت ميزانية الأداء منفصلة عن ميزانية البرامج ثم حدث التطور إلى النظام الجديد المعروف بميزانية البرامج والأداء⁴.

¹ Document Canadienne, La gestion axée sur les résultats, [en line], disponible sur site: www.cota.be/SP/IP/IMG/pdf/fiche7_GCP_GAR.pdf, consulter le: 27/02/2023, à 10h 49.

² Secrétariat du Conseil du Trésor, Québec, Guide sur la gestion axée sur les résultats, Bibliothèque nationale du Québec, Bibliothèque nationale du Canada, Juin 2002, p 9.

³ قدي عبد المجيد، مرجع سابق، ص 153.

⁴ جمال العمارة، "أساسيات الميزانية العامة للدولة المفاهيم والقواعد والمراحل والاتجاهات الحديثة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ط1، 2004، ص 8.

ولقد ظهرت محاولات عديدة لتنفيذ فكرة ميزانية الأداء، منها محاولة تطوير ميزانية الزراعة الأمريكية وفق هذا المنظور سنة 1934، إلا أن الظهور الحقيقي والجددي لها كان نتيجة ظهور تقرير لجنة هوفر Hoover الأولى الصادر سنة 1949 بهدف إصلاح الميزانية العامة الفدرالية الأمريكية، والذي اعتمد منطق التركيز على مخرجات الميزانية العامة ونتائجها بدلا من المدخلات، واعتمدت اللجنة في أعمالها على وزارة الدفاع الأمريكية كنموذج لتطبيق هذا الأسلوب، لتوصي باعتماد ميزانية البرامج والأداء في موازنات جميع الدوائر الوزارية للحكومة الفدرالية الأمريكية؛ حيث جاء في تلك التوصية ينبغي تعديل ميزانية الحكومة الفيدرالية الأمريكية بأكملها، وذلك بالأخذ بتبويب الميزانية وفقا للوظائف والمشروعات والأنشطة، وهذا هو المقصود بميزانية الأداء، ذلك الأسلوب الذي يركز الاهتمام على العمل الواجب أدائه أو الخدمة المؤداة، وما سيكلفه هذا العمل أو الخدمة، ولقد ساهم تعميم تطبيقها في صدور قانون الميزانية وإجراءات المحاسبة سنة 1950 الذي تضمن الإطار العام للميزانية والتوجيهات الإرشادية لتحضيرها وفق منطق ميزانية البرامج والأداء¹.

"يعتبر أسلوب ميزانية البرامج والأداء تقنية متطورة في مجال إعداد الميزانية العامة للدولة، فهذا الأسلوب يحول الاهتمام من فرض الرقابة على الأموال فقط إلى توفير معلومات تساعد الإدارة على استغلال الموارد بكفاءة وفعالية وتحديد العلاقة بصورة واضحة ودقيقة بين الخطة السنوية وخطط التنمية، وتحقيق الربط بين الخطط العينية (الكمية) وبين الاحتياجات والموارد وإدارة البرامج العينية والمالية المخططة لتحقيق الأهداف المحددة أو المسطرة بأساليب أكثر كفاءة وفعالية"². حيث تتعدد التعاريف لميزانية البرامج والأداء، فنذكر منها:

¹ قدي عبد المجيد، مرجع سابق، ص 154.

² خماس حسين، تطوير وملائمة النظام المحاسبي الحكومي لتطبيق ميزانية البرامج والأداء في الجزائر، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، العدد 05، 2011، ص 140.

"عرفت لجنة التنمية الاقتصادية في الولايات المتحدة الأمريكية ميزانية البرامج والأداء بأنها مجموعة من الأساليب التي بواسطتها تمكن مدراء البرامج من التركيز على تنفيذ الأهداف التي تقع ضمن مسؤوليتهم بصورة دقيقة ومقارنة تنفيذ هذه الأهداف حسب الوقت، المبلغ، ساعات العمل والمواد"¹. وعرفت أيضا ميزانية البرامج والأداء بأنها منهج إداري متعلق إعداد وتحضير الميزانية التي من خلالها يتم على ربط مدخلات الميزانية بمخرجاتها بواسطة تحليل كفاءة الوحدات الإدارية في تحقيق الأهداف، وذلك بربط حجم النفقة بمستويات الإنجاز ومقارنتها بالمعايير المحددة مسبقا للحكم على مدى كفاءتها في تنفيذ برامجها ونشاطاتها التي تعتبر أساسا للتصنيف في ميزانية البرامج والأداء"². لم تعد الميزانية وفق هذا المنهج مجرد أرقام حسابية وإنما أصبحت أداة من أدوات التخطيط والرقابة المالية للسياسة العمومية، كما أنها تتضمن عنصرين رئيسيين هما³:

✓ **ميزانية البرامج:** هي التي ترتبط بالوظائف الأساسية للحكومة، والبرامج الخاصة بكل وظيفة وكذلك الأنشطة المكونة لكل برنامج، حيث تربط الأهداف بالبرامج وتوضح الآلية اللازم اتباعها للوصول إلى الأهداف دون أن يمتد ذلك إلى إظهار الوحدات الإدارية التي تقوم بتنفيذها⁴.

✓ **ميزانية الأداء:** هي التي تختص بالوحدات الحكومية، إذ وتركز على وسائل الإنجاز أكثر من الإنجاز في حد ذاته ويستند إعدادها إلى بناء معدلات الأداء وتحديد لوحات الأداء، وعليه فأنها تقدم بيانات ومعلومات تفصيلية عن الأداء، وتكمل ميزانية البرامج ميزانية الأداء، وتسبق ميزانية الأداء إعداد ميزانية البرامج وتؤدي ميزانية البرامج والأداء إلى التخطيط الجيد للبرامج والأنشطة ووحدات الأداء ومعدلات الأداء في الوحدات الحكومية، وبالتالي تحقيق الرقابة على الأداء الفعلي وتحديد فروق

¹ خلف عبد الله الوردات وسهيل بسيم الدباس، المحاسبة الحكومية وإعداد ميزانية البرامج والأداء، دار الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009؛ ص 273.

² قدي عبد المجيد، مرجع سابق، ص 155.

³ خماس حسين، مرجع سابق، ص ص 140-141.

⁴ قدي عبد المجيد، مرجع سابق، ص 157.

الانحرافات ومعرفة أسبابها، وكذا الوقوف على كفاءة وفعالية الإدارة الحكومية في تحقيق الأهداف ومدى توافقها للسياسة العمومية، لاتخاذ القرارات التصحيحية في الوقت المناسب¹.

ان ميزانية البرامج والأداء معا، تمثل نظاما واحدا مترابط يجمع بين الموازنتين حيث يتم تبويب الميزانية إلى وظائف وبرامج وأنشطة لتحقيق الأهداف التي تتبناها الحكومة، حيث يعتمد التبويب في ميزانية البرامج والأداء على التبويب الهرمي المتدرج من الوظائف إلى البرامج ثم الأنشطة ووحدات الأداء، ولذلك فإن هذا التبويب يقوم على تحديد ثلاثة عناصر في الوظائف والبرامج والأنشطة كما جاء في دليل الأمم المتحدة².

تركز ميزانية البرامج والأداء على الميزانية كوسيلة تخطيطية مع الأخذ بالحسبان تغير التركيز في تخصيص الأموال إلى تخصيصات وفق البرامج التي تصمم لغرض تحقيق أهداف الحكومة، حيث يعتمد التبويب الواجب اتباعه على أساس تحديد الوظائف والبرامج والأنشطة التي تؤدي إلى تجميع العمليات بحسب مساهمتها في الناتج النهائي لأعمال الحكومة³.

وعليه تجسد ميزانية البرامج والأداء الأفكار الجديدة التي طرحت في الإصلاح الميزانياتي، والتي تعد الموجه الرئيس في فرض رقابة جيدة على بنود الميزانية العمومية، وهذا بالنظر إلى وثيقة الميزانية على أنها أداة يُهدف من خلالها إلى ضبط النفقة العمومية وتحقيق الكفاءة والفاعلية في انجاز البرامج والأنشطة الحكومية، وبالتالي ميزانية البرامج والأداء هي تخصيص الأموال العمومية لتنفيذ برامج ذات أهداف معينة مع إخضاعها لمعايير الكفاءة الفاعلية والاقتصاد عبر تطوير معايير قياس محددة⁴.

ومما سبق يستنتج، أن ميزانية البرامج والأداء تشكل نظاما متكاملا من حيث البرامج والأداء، حيث تعتبر ميزانية البرامج والأداء الوثيقة المرخصة من البرلمان التي تعكس الخطة الاستراتيجية للأهداف

¹ خماس حسين، مرجع سابق، ص ص 140-141.

² قدي عبد المجيد، مرجع سابق، ص 157.

³ ياسر إبراهيم محمد داود ورمضان عبد الحميد الميهي، إطار مقترح لتطوير ميزانية البرامج والأداء بقطاع الصحة في مصر دراسة تحليلية على مؤسسة افتراضية بقطاع الصحة في مصر في ضوء أهداف التنمية المستدامة، المجلة العلمية للدراسات والبحوث المالية والإدارية، المجلد 13، العدد 03، 2022، ص 1326.

⁴ عامر محمد سلمان وسناء احمد ياسين، إطار مقترح لتطبيق ميزانية البرامج والأداء في بيئة الوحدات الحكومية العراقية، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 22، العدد 92، 2016، ص 392.

المحددة، وكذا التكاليف والمدة الزمنية لها في شكل برامج ومؤشرات قياس الأداء، التي تعزم الحكومة في تحقيقها ضمن السياسات العمومية.

ب. أهداف ميزانية البرامج والأداء:

إن الهدف من ميزانية البرامج والأداء الربط بين الاعتمادات وبين تحقيق الأهداف المسطرة سلفاً، كما تعتبر وسيلة لاتخاذ القرارات التي تتعلق بالمفاضلة بين البرامج البديلة والتنافسية لتحقيق أهداف مسطرة سلفاً، وعليه تعطي لوظيفة التخطيط الأولوية على كل من وظيفة الرقابة على الصرف أو إدارة النشاط الحكومي من خلال البرامج، وبالتالي فهي تجمع بين الأبعاد الثلاثة للميزانية (تخطيط، تنفيذ، رقابة)،¹ وعليه تطبيق ميزانية البرامج والأداء يمكن أن يؤدي إلى تحقيق الأهداف الآتية²:

✓ تحقيق الرقابة على البرامج الواردة في الميزانية العامة ومدى انجاز الأهداف المناط تحقيقها بالجهة المسؤولة عن تنفيذ البرنامج؛

✓ الاستغلال الأفضل للموارد المادية والبشرية المتاحة والكشف عن الطاقات العاطلة بمراكز المسؤولية سواء على مستوى الأنشطة أو البرامج وإتخاذ القرارات بشأنها؛

✓ ترشيد الإنفاق الحكومي نتيجة لقياس كلفة البرامج المختلفة سواء ما تعلق بالنشاط الجاري أو المشروعات الاستثمارية والعمل على تنفيذها بأقل كلفة ممكنة وأعلى فاعلية؛

✓ استقصاء وتحليل ودراسة أسباب الانحرافات في تنفيذ البرامج المختلفة ليس فقط من ناحية الجانب المالي كالتخصيصات المعتمدة المحددة لكل برنامج وإنما في معدلات الأداء المرتبطة بكمية الخدمات المتحققة؛

✓ تحسين التوجه في تحديد أولويات الإنفاق بحسب الأهداف التي تنوي الحكومة تنفيذها خلال المدة ومستوى جودتها؛

¹ نادية مغني، مرجع سبق ذكره، ص ص 25-26

² عامر محمد سلمان وسناء احمد ياسين، مرجع سابق، ص ص 492-493.

✓ زيادة الاهتمام بأداء الوحدة التي ستتولى الإنفاق وتنفيذ البرنامج، إذ أن ميزانية البرامج والأداء تعد أداة ضغط على الوحدات المنفذة للبرنامج لتحسين كفاءتها وفعاليتها.

ثانيا: نحو إدماج مفاهيم الأداء في التسيير العمومي "تسيير عمومي جديد".

عرفت الدولة جهود إصلاح بالرغم من العديد الأزمات المالية الخانقة التي ميزها عجز في الميزانية العمومية وترك أزمة مديونية "أزمة مشروعية الدولة"، ومن أجل الاستجابة لتطلعات المواطنين واحتياجاتهم نحو الأفضل بالإنسجام تغيرات مع العولمة، وكذا عقلنة وتقليص التكاليف ظهرت الحلول في مجال المانجمنت العمومي، حيث بدأت المناهج والطرق المستعملة في القطاع الخاص تنتشر في القطاع العمومي¹.

يعتبر إصلاح القطاع العام محورا أساسيا في الإصلاح المؤسساتي والسياسي، كما يعد رهان حقيقي للسلطات العمومية بهدف ترقية جودة الخدمات العمومية، في ظل وجود متغيرات بيئية داخلية وخارجية، وبالتالي من الضروري تكيف القطاع العام مع هاته المتطلبات، للتحويل من نظام تقليدي إلى نظام حديث وفق فلسفة إدارية جديدة تستند إلى صنع مفاهيم تسييرية جديدة.

أ. مفهوم الأداء²:

ظهر مفهوم التسيير بالأداء مطلع الثمانينيات، والذي يعتبر تحول في مجال الإدارة أو التسيير العمومي في عدة دول³، فالإصلاحات الأخيرة التي تبنتها الدولة تقوم أساسا على التقييم الكمي والمنهجي لنتائج النشاط العمومي، هذه الإصلاحات تمحورت حول الشفافية، الأداء والديمقراطية في تسيير الدولة مع التركيز على الوظائف أو المهام ذات الأولوية، هذه المبادئ تتماشى والنمط الجديد

¹ Matheson, Alex; Kwon, Hae-Sang. Public management in flux Trends and differences across OECD countries. In: BOVAIRD Tony and LÖFFLER Elke. Public Management and Governance. LONDON : Routledge, 2005, p. 41-42.

² يقترن الأداء كإجراء عمومي، بعمل الدولة وقدرة المؤسسات العمومية على تنفيذ السياسات العمومية وكذا تقديم التقارير عن نتائج المتوصل لها. حيث يهدف الأداء العمومي بشكل أساسي إلى تعزيز شفافية الفعل العمومي ومساءلة المديرين العموميين، وبالتالي فهو يأخذ في الاعتبار جانبيين أساسيين في الإدارة وهما المسائلة والشفافية. انظر بن داود آمنة، مرجع سابق، ص 12.

³ Melnik, Ekaterina. 2010. Les réformes dans la fonction publique une revue de littérature économique internationale. Rapport de recherches CEE, N°57, 72 pages

للتسيير وهو: التسيير العمومي الجديد "**Nouveau Management Public**"، والذي يهدف إلى تعزيز آليات العمل المستوحاة من القطاع الخاص، وتقديمها بطريقة حديثة وأكثر تنظيم وكفاءة¹.

1. تعريف الأداء:

يعد الأداء من أكثر المفاهيم شيوعاً واستعمالاً في حقل اقتصاد وتسيير المؤسسات، حيث حظي باهتمام واسع من قبل الباحثين والمفكرين وعلى وجه الخصوص في علم الاقتصاد، حيث نجد الاشتقاق اللغوي لمصطلح الأداء مستمد من الكلمة الإنجليزية "**To Perform**"، وأشتقت هذه الكلمة بدورها من اللغة اللاتينية "**Performer**"، فاللغة الإنجليزية هي التي أعطت له معنى واضح ومحدد بمعنى تأدية عمل أو إنجاز نشاط أو تنفيذ مهمة أو بمعنى القيام بفعل يساعد على الوصول إلى الأهداف المسطرة².

لا يوجد توافق بين الباحثين حول تعريف الأداء، حيث يمكن تعريف الأداء على أنه: "انعكاس لكيفية استخدام المؤسسة للموارد المادية والبشرية واستغلالها بالصورة التي تجعلها قادرة على تحقيق أهدافها"³.

كما يعرفه "**M. Gervais**" على أن: "الأداء هو الجمع بين الكفاءة والفعالية مما يسمح بالوصول إلى مستوى الأداء"⁴.

حيث يعرف الأداء العمومي على أنه أداء عمل الدولة وقدرة المؤسسات العمومية على تنفيذ السياسة العمومية، على أن يتم تقديم تقارير عن النتائج المحققة، وهذا بهدف تعزيز شفافية الفعل

¹ Alber, Alex. 2013. «Management et nouvelle gestion publique: limites et paradoxes de l'imitation du privé. La nouvelle revue du travail [En ligne]. URL: <http://nrt.revues.org/934>

² الشيخ الداوي، تحليل الأسس النظرية لمفهوم الأداء، مجلة الباحث، المجلد 7، العدد 07، 2010، ص 217.

³ فلاح حسن عداي الحسيني، الإدارة الاستراتيجية، دار وائل عمان، 2000، ص 231.

⁴ (M). Gervais, Contrôle de gestion, Economica, 6ème édition, Paris, 1997, p15

العمومي وضمان مساءلة المسيرين العموميين، وعليه يأخذ الأداء العمومي جانبين أساسيين في الإدارة وهما المسائلة والشفافية¹.

من خلال ما سبق يمكن تحقيق الأداء بتوفر الكفاءة والفعالية معا، من خلال الفعالية التي تمثل القدرة على تحقيق الأهداف المرجوة، أما الفعالية فهي تهدف إلى تعظيم كمية المنتجات والخدمات إنطلاقا من كمية محددة من الموارد، و أخيرا الاقتصاد يتمثل في الحصول على الموارد بأقل تكلفة ممكنة². وبالتالي القدرة على إنجاز الأهداف الاستراتيجي المسطر أو الهدف الذي تسعى المنظمة إلى تحقيقه من أجل ضمان الاستمرارية.

2. التسيير بالأداء "إدارة الأداء":

يعتبر التسيير بالأداء نمط تسييري معاصر، يقدم اتجاها جديدا في الإدارة المعاصرة حيث تظهر الأدبيات أن هذا النمط الذي يأتي بعد نمط الإدارة القائمة على النشاط "ABM"³، ويمكن تعريفه على أنه:

✓ "عملية مستمرة ومتواصلة لإدارة وتطوير معايير الأداء التي تعكس أفضل الممارسات في تحديد الاتجاهات وقياس ومراقبة الأداء، وتوفير التغذية العكسية واتخاذ الإجراءات اللازمة، ومنه القيام بالمراجعات غير الرسمية المؤقتة واستخدامها لتوفير تغذية عكسية مضبوطة أكثر، وكذا مراجعة الأهداف والخطط ومحاولة تكيفها للظروف المتغيرة"⁴.

✓ "إجراء هام يتعلق بالحصول على أحسن النتائج، وأفضل الطاقات الكامنة لدى الموظفين، وتدريب الموظفين للوصول إلى استخدام أمثل لكامل طاقاتهم وإمكاناتهم، وتوجيهها لصالح العمل، وكذلك زيادة حجم إدراكهم لأهمية دورهم في القدرة على تصور رؤية مشتركة

¹ بن داود آمنة، مرجع سابق، ص 12.

² H. BOUQUIN, le contrôle de gestion, université de France, France, 2006, p75-76.

³ بن داود آمنة، مرجع سابق، ص 12.

⁴ وائل محمد صبحي، طاهر محسن منصور الغالي، أساسيات الأداء وبطاقة التقييم المتوازن، سلسلة إدارة الأداء الاستراتيجي، دار وائل، عمان، 2009، ص 118.

لأهداف وغايات المؤسسة، وتفعيل دورهم في تحقيق أهدافها، فإدارة الأداء تجعلك تصل إلى عمق المؤسسة، ويجب أن تعكس وتدعم ثقافة واستراتيجيات وأسلوب المؤسسة¹.

✓ "مجموع الجهود الهادفة من قبل المؤسسات المختلفة لتخطيط وتنظيم وتوجيه الأداء الفردي والجماعي، مع وضع معايير ومقاييس واضحة ومقبولة كهدف يسعى الجميع لقبولها"².

ب. مكونات الأداء:

يتكون مصطلح الأداء من مكونين رئيسين هما الفعالية والكفاءة، أي أن المؤسسة التي تتميز بالأداء هي التي تجمع بين عاملي الفعالية والكفاءة في تسييرها، هناك ارتباط وثيق بين الكفاءة والفعالية³، ولكن لا يعني هذا أنهما مترادفين، فقد تتميز المؤسسة بالفعالية في تحقيق الأهداف ولكن لا تتسم بالكفاءة في استخدام الموارد، كما قد تتميز بالكفاءة ولكن لا تتميز بالفعالية، إلا أن هذا لا يعني وجود تناقض بين كل منهما، فإذا نظرنا إلى الفعالية على أنها درجة نجاح المؤسسة في تحقيق الأهداف فإن الكفاءة تعتبر أحد المدخلات الهامة في تحقيقها الفعالية، إذ أثبتت الكثير من الدراسات أن الفعالية يمكن النظر إليها باعتبارها متغيراً تابعاً يتحدد بفعل تأثير عدد من المتغيرات المستقلة وإحدى هذه المتغيرات الهامة هو الاستخدام الاقتصادي للموارد لتحقيق الأهداف المحددة⁴.

قد تتوفر لدى المؤسسة الكفاءة دون أن تتوفر لها الفعالية في استخدام الموارد وذلك فيعدة حالات منها تركيز الاهتمام من جانب الإدارة على الخطط والأهداف القصيرة الأجل دون أن تتوفر الأساس الفكري أو القواعد الحاكمة لاتخاذ القرارات التي تمكن من ربط حاضر المؤسسة⁵. وعليه سنحاول تفصيل هذين المصطلحين الهامين في الآتي:

¹ صالح المربع بن سعد، التطوير التنظيمي وعلاقته بالأداء من وجهة نظر العاملين في المديرية العامة للجوازات، رسالة ماجستير منشورة في العلوم الإدارية كلية الدراسات العليا في العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2006، ص 60.

² مرسي محمود زهير الصباغ، إدارة الأداء، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1990، ص 13.

³ الشيخ الداوي، مرجع سابق، ص 219.

⁴ شوقي قبطان، دراسة العلاقة بين سياسات تسيير الموارد البشرية وأداء المؤسسات الصناعية دراسة حالة عينة من المؤسسات الصناعية، مذكرة ماجستير، تخصص إدارة الأعمال، جامعة سعد دحلب البليدة، 2006، ص 24.

⁵ شوقي قبطان، المرجع نفسه، ص 24.

1. الفعالية:

تعتبر الفعالية مرتكز لكل المقاربات التي تهتم بتقييم الأداء بمختلف أشكالها، وتشير إلى القدرة على تحقيق الأهداف مهما كانت الإمكانيات المستخدمة في ذلك، فهي تمثل العلاقة بين الأهداف المحققة والأهداف المحددة¹.

تركز الفعالية على مخرجات أو نتائج أداء المؤسسة، فالفعالية هي دالة على مدى نجاح المؤسسة في تحقيق أهدافها، حيث تعتبر: "محصلة تفاعل مكونات الأداء الكلي للمؤسسة بما تحويه من أنشطة إدارية، وما يؤثر فيه من متغيرات داخلية وخارجية وهذا لتحقيق هدف أو مجموعة من الأهداف خلال فترة زمنية معينة"².

حاول الكثير من الباحثين التعميق في مفهوم الفعالية وذلك بإضافة جانب مهم لها وهو "الاختيار الجيد للأهداف"، حيث يعد "Peter drucker" أول من كان وراء هذا التوجه الجديد وعبر عليه بمصطلح "la pertinence" إذ يقول " أنّ الفعالية لا تعني فقط تحقيق الأهداف المسطرة، وإنما تعكس كذلك الاختيار الجيد لهذه الأهداف"³.

ويقول "Malo" أن: "الفعالية هي تحقيق الأهداف والمؤسسة الفعالة هي المؤسسة التي تعمل في اتجاه ذلك"⁴.

كما يقول ناصر دادي عدون: "أنّ الفعالية تقيّم بالنسبة لأهداف المؤسسة إلى أي حد تم تحقيق النتائج المقدرّة أو المرغوبة"⁵.

¹ أحمد سيد مصطفى، المدير وتحديات العولمة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع مصر، 2001، ص 67.

² سعد صادق بحري إدارة توازن الأداء، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص 201.

³ P.DRUCKER, l'efficacité objectif N°1 des cadres, édition d'organisation, 2° édition, PARIS, France, (1974), p14.

⁴ J.L.MALO, l'essentiel du contrôle de gestion, édition d'organisation, 2° édition, PARIS, France, 1998, p183.

⁵ ناصر دادي عدون، اقتصاد المؤسسة دار الحمديّة للنشر، الجزائر، طبعة الأولى، 1998، ص 341.

تقاس الفعالية عادة باستخدام طريقتين هما اما الاعتماد في القياس على عنصري النتائج المحققة والنتائج المتوقعة، واما الاعتماد في القياس عاملي الإمكانيات المستخدمة والإمكانيات المتوقعة لتحقيق النتائج المتوقعة¹.

ومما سبق، ترتبط الفعالية بدرجة بلوغ النتائج المحققة "تحقيق الأهداف"، وعليه كلما كانت النتائج المحققة أقرب من النتائج المسطرة توفر مكون الأداء بمفهوم "الفعالية".

2. الكفاءة:

اختلف الكتاب والباحثين في تعريف مصطلح الكفاءة، ومن ثم فلا غرابة إن وقفنا على حالة التقاطع بين هذا المصطلح وبعض المصطلحات الأخرى المستخدمة في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير مثل: الإنتاجية، المردودية، الأمثلية... الخ².

حيث يعرف "Malo" الكفاءة على أنها: "تعظيم العلاقة بين المدخلات والمخرجات أي إنتاج حجم مقبول من المخرجات باستعمال أقل للمدخلات، أو استعمال حجم معين من المدخلات لتحقيق حجم أقصى من المخرجات"، ويضيف أيضا بأن المؤسسة الكفؤة هي التي تستعمل مواردها بأسلوب أكثر إنتاجي وتتفادى تبذير الموارد"³.

ويعرفها "J.Lochar" بأنها "بلوغ الأهداف بتكاليف أقل مما هو متوقع"⁴.

كما يعرف "Hamadouche" الكفاءة على أنها: "الاستخدام السليم للموارد المتاحة بصفة تؤدي إلى تحقيق أهداف المؤسسة"⁵.

¹ الشيخ الداوي، مرجع سابق، ص 220.

² الشيخ الداوي، المرجع نفسه، ص 220.

³ J.L Malo, L'essentiel du contrôle de gestion, édition d'organisation, 2ème édition, Paris, 1998, p11

⁴ J.LOCHARD, le contrôle de gestion, édition d'organisation, 1 édition, France, (1986), P11.

⁵ A.HAMADOUCHE, critères de mesure de performance des entreprises publiques industrielles dans les PVD, thèse doctorat université d'ALGER, Algérie, TOM1 et 2, (1991/1992), P 136.

وتعرف الكفاءة أيضا بأنها "الاستخدام الأمثل للموارد المادية والبشرية المتاحة لتحقيق حجم أو مستوى معين من النواتج أو المخرجات"¹.

حيث يتم قياس الكفاءة عادة بحساب النتائج المحققة "الأهداف المحققة" على الموارد المستخدمة "الوسائل المستعملة"، كما يمكن أن تقاس الكفاءة أيضا وفقا للنتائج المتنبأ بها على الموارد المتنبأ استخدامها لتحقيق النتائج المتنبأ بها².

من خلال ما سبق، نستنتج أن الكفاءة تتأثر بالعلاقة بين المخرجات والمدخلات، من خلال تعظيم الناتج بأدنى تكلفة "الاقتصاد"، وبالتالي تعني الكفاءة إنجاز الأعمال بالطريقة الصحيحة لغرض بلوغ النتائج المرجوة بأقل تكلفة.

ج. قياس الأداء:

لقد اتجه الفكر الإداري الحديث في ظل تزاوج تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والتطور السريع في معدلات نمو الصناعة والأسواق، إلى الأخذ بعين الاعتبار البعد الاستراتيجي في قياس الأداء داخل المؤسسة، ومن أجل تحقيق التوافق بين الأداء المحقق والأهداف الاستراتيجية ثم العمل على ربط الأداء الاني للمؤسسة بأدائها المستقبلي، وتتمثل أهم الطرق الحديثة لقياس الأداء لدى المسيرين في الآتي:

✓ **بطاقة قياس الأداء المتوازنة:** هي من الوسائل الحديثة ذات النظرة الشمولية في قياس الأنشطة ومستوى أدائها في مجالات داخلية وخارجية عن المؤسسة³.

✓ **لوحة القيادة:** فهي عبارة عن الية تسيير تجمع بين مؤشرات مالية وغير مالية، على ان تكون مناسبة للمسؤولين لقيادة أداء النشاط الذي يمارسونه على مستواهم⁴.

¹ عبد السلام أبو قحف أساسيات التنظيم والإدارة، الطبعة الثالثة، دار المعرفة، عمان 2001، الجزء الأول، ص 24

² الشيخ الداوي، مرجع سابق، ص 221.

³ محمد محمود يوسف، " البعد الاستراتيجي للتقييم المتوازن للأداء المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2005، صص 126.

⁴ Françoise Giroud et autres, contrôle de gestion et pilotage de la performance, 2eme édition, Gualino éditeur, Paris, 2004, p105 .

✓ **المقاييس الأساسية الأخرى للأداء:** يمكن تطبيقها لقياس أداء المؤسسات الصناعية والخدماتية، وتتمثل هذه المقاييس الأساسية للأداء في: تسليم العمليات، صحة العمليات المتنبأ بها، تخفيض الاجال، الجودة، احترام البرنامج، إدخال منتجات جديدة في الساعة، السرعة¹.

د. الرقابة على الأداء:

تعتبر الرقابة على الأداء من احدث أساليب الرقابة، فهي تتجاوز الرقابة المستندية للدفاتر والسجلات والمطابقة القانونية للوائح و القوانين، اذ تقوم الرقابة على الأداء بتقييم النشاط الحكومي وتمتد إلى تقييم الأداء لتشمل قياس المنفعة، كما تسعى إلى رفع كفاء الأداء وتحسينه، إذ أن هذا النوع من الرقابة يتناسب مع أسلوب ميزانية البرامج لمتابعة تنفيذ الخطط المتعددة السنوات².

تسعى المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية "INTOSAI" إلى تطوير هذا النوع من الرقابة من خلال إصدار معايير حديثة تعنى بتحسين عمل الأجهزة الرقابية لمسايرة التطورات التي مست نظام المحاسبة العمومية³.

تعمل رقابة الأداء على التشخص الموضوعي للسياسات والنظم وإدارة العمليات في الجهات الخاضعة للرقابة، ويقارن من خلاله الإنجاز بالخطط والنتائج بالقواعد، لغرض كشف الانحرافات وأسبابها، فهي تقويم للأداء الذي يركز على ثلاثة قواعد أساسية كالاتي⁴:

¹ R. chark, et autres, 7 mesures de performance, édition, Afnor, Paris, 2004, pp 26-30.

² حنيش احمد، مرجع سابق، ص 60.

³ لقد عرفت المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية، في دليلها معايير رقابة الأداء "ISSAI 3000" أن: رقابة الأداء هي عبارة عن فحص مستقل وموضوعي وموثوق به لما إذ كانت تعهدات الحكومة أو أنظمتها أو عملياتها أو برامجها أو أنشطتها أو مؤسساتها تعمل وفقا لمبادئ الاقتصاد والكفاءة والفعالية وما إذا كان هناك مجال للتحسين، اذ يهدف من رقابة الأداء تحسين الاقتصاد والكفاءة والفعالية في القطاع العام، وتهدف كذلك إلى المساهمة في الحكم الرشيد والمساءلة والشفافية. بالإضافة إلى تقديم معلومات أو تحليلات أو رؤى جديدة وتوصيات للتحسين عندما يكون ذلك ملائما. للاشارة: تشمل أربعة مستويات مست نظام المحاسبة العمومية، إذ يوفر المستوى الرابع التوجيهات العامة للرقابة التي تحدد متطلبات الرقابة المالية ورقابة الأداء ورقابة الالتزام. المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية (INTOSAI)، المبادئ الأساسية لرقابة القطاع العام، ص 09، متاح علي الموقع:

<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-3000-1.pdf>، تاريخ الاطلاع 06/04/2023.

⁴ عيس عيسى، المراقبة الإدارية على تنفيذ الميزانية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة الحسن الثاني كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق الدار البيضاء، 2004-2005، ص ص 235-236.

- ✓ قاعدة فعالية الأداء: وهي التحقيق الفعلي للأهداف وغايات منافع البرامج الحكومية من خلال الاستخدام الفعلي لطرق العمل المعتمدة في تنفيذ الخطط والسياسات المقررة والمخططة مسبقا.
- ✓ قاعدة كفاءة الأداء: التشكيلات الإدارية والتنظيمية داخل الإدارة ومدى نجاحهم في تنفيذ الواجبات والأعمال الموكولة إليهم وبخصوص كميات ومستويات المخرجات أو الأهداف.
- ✓ قاعدة الاقتصاد: استخدام الموارد سواء المادية المالية والبشرية، بتجنب الإنفاق غير الضروري، ويهدف مقياس الاقتصاد إلى تقليص تكاليف الموارد مع مراعاة الجودة¹.
- هـ. تقييم الأداء:

وردت مجموعة من التعاريف في هذا الشأن، تنظر لعملية تقييم الأداء على أنها:

فمنهم من يرى أن: "تقييم الأداء هو عملية اتخاذ قرارات بناء على معلومات لإعادة توجيه مسارات الأنشطة بالمشروع (المؤسسة) بما يحقق أهدافا محددة من قبل"².

أو يعرف على: "أن تقييم الأداء هو جزء من عملية الرقابة، فإذا كانت الرقابة هي عملية توجيه الأنشطة داخل التنظيم لكي يصل إلى هدف محدد فإن تقييم الأداء هو استقراء دلالات ومؤشرات المعلومات الرقابية"³.

ومن منظور آخر من يرى أن: "قياس الأداء الفعلي ومقارنة النتائج المطلوب تحقيقها، أو الممكن الوصول إليها حتى تكون صورة حية لما حدث ويحدث فعلا، ومدى النجاح في تحقيق الأهداف وتنفيذ الخطط المصنوعة بما يكفل اتخاذ الإجراءات الملائمة لتحسين الأداء"⁴.

أو أنه: "تقييم الأداء، يمثل خطوة رئيسية في العملية الرقابية ويكمن جوهر عملية التقييم في مقارنة الأداء الفعلي بمؤشرات محددة مقدما والوقوف على الانحرافات، وتبريرها وتحديد المسؤولية الإدارية (البشرية) عنها"¹.

¹ تعتمد رقابة الأداء على معايير: الكفاءة، الفعالية والاقتصاد، بينما الرقابة الكلاسيكية تعتمد معايير: الانتظام والشرعية واحترام الإجراءات القانونية.

² عبد الملوك مزهوده، الأداء بين الكفاءة والفعالية، مجلة العلوم الانسانية، العدد الاول، 2001، ص 95.

³ عايدة سيد خطاب، الادارة والتخطيط الاستراتيجي، دار الفكر العربي، الطبعة الاولى، 1985، ص 635.

⁴ عبد الملوك مزهوده، مرجع سابق، ص 95.

ولكون تقييم الأداء ممارسة في المؤسسات فقد عرف استخدام أساليب عديدة كانت بدايتها مع أسلوب التحليل المالي، حيث يرى "G.P. Angelier" أن: "القياس الذي يعبر عن نجاح المؤسسة في بلوغ أهدافها الاستراتيجية تترجمه حساباتها وهو ما تظهره سلسلة من النسب المالية"²، إذ يرى بعض الباحثين أن الأداء الاقتصادي يتمثل في الفرق بين النواتج والتكاليف المحققة خلال فترة معينة والتحليل المالي كأسلوب لتقييم الأداء لا يمكن الاستغناء عنه.

يشوب استخدام التحليل المالي في تقييم الأداء اختلالات، كإغفاله للجوانب الإنسانية في المؤسسة أو في كون عرضه لنتائج المؤسسة على شكل مجاميع إجمالية. ولتفادي النقص الذي يكتنف أسلوب التحليل المالي، ظهرت المراجعة الإدارية "التسييرية" كأسلوب لتقييم الأداء الكلي للمؤسسة، على اعتبار أن المراجعة تتمثل في تحليل وظائف التسيير وعمليات المؤسسة وسياستها وكذا قراراتها. وبعد هذا الأسلوب ظهر استخدام الأهداف والمؤشرات كأسلوب أكثر ديناميكية لتقييم الأداء خاصة وأنه يعتمد على مقارنة الإنجازات المحققة مع المؤشرات والأهداف التي يتم تحديدها مسبقاً³.

ومع ظهور التسيير الاستراتيجي أخذ تقييم الأداء منحى آخر حيث أصبح يستخدم مدخل التحليل الاستراتيجي الذي يتناول أداء المؤسسة من جوانب أخرى غير إنجازاتها، حيث اشتهرت سلسلة القيم لـ: "M Porter" التي يقترحها كنموذج لتقييم أنشطة المؤسسة، ونشير إلى أن هذا التطور في أساليب تقييم الأداء لم يكن يتميز بالطابع التعويضي بقدر ما تميز بالطابع التكاملي، وبحسب أسلوب المؤشرات فإن تقييم الأداء يمر بأربع مراحل تبدأ بتشخيص المؤسسة أو ما قبل التقييم ثم تحضير التقييم، فعملية القياس وأخيراً تحليل النتائج من أجل الوصول إلى حكم عام حول أداء المؤسسة⁴.

من خلال ماسبق، تقييم الأداء يعتبر الأسلوب الذي يتيح للمسيرين بتحديد ماذا ينتظرون و يجعلهم يكونون أكثر موضوعية، وعليه تعتبر المقاربة التسييرية المرتكزة على الأداء محركاً لنموذج التسيير

¹ أحمد محمد موسى، تقييم الأداء الاقتصادي في قطاع الأعمال والخدمات، دار النهضة العربية، بيروت، 1969، ص 635.

² A.Grove: Le management multiplicateur, ed: Hommes et techniques, Paris,1985, P167.

³ عائدة سيد خطاب، مرجع سابق، ص 411.

⁴ عبد المللك مزهوده، مرجع سابق، ص 96.

بالتائج، اذ تعتمد بدورها على توجيه الإدارة نحو هدف رئيس يتمثل بالأساس في تحقيق النتائج، وبالتالي القدرة على تجسيد الأهداف الاستراتيجية المسطرة سلفا مرفوقة بتحقيق الكفاءة والفعالية والاقتصاد معا.

المطلب الثاني: مستجدات تسيير النفقة العمومية في ظل القانون العضوي 18-15.

تسعى الجزائر إلى تحديث نهج التسيير العمومي من خلال تفعيل نموذج التسيير المتمحور حول النتائج¹ الذي يعد استراتيجية للتسيير الفعال، حيث يتم بواسطة التركيز على تحسين أداء النفقة العمومية لتحقيق النتائج المرجوة منها².

جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية بمبدأ التسيير المتمحور حول النتائج³، والذي سيتم تجسيده من خلال الانتقال من مقارنة تقنية قائمة على منطق الوسائل إلى مقارنة تسييرية "مناجيرية" تهتم بالنتائج، قائمة على مقرب اقتصادي مبني على التفكير الاستراتيجي الذي يتفاعل مع مقتضيات التحولات التي تعرفها حاجات المواطنين.

الفرع الاول: تسيير النفقة العمومية وفق النتائج.

يساهم التسيير المتمحور حول النتائج في تجسيد السياسات العمومية التي يتم تسييرها بواسطة برامج إنفاق عمومي، والمعبر عنها من خلال أهداف واضحة ومحددة وفق الغايات والمصلحة العامة التي تكون محل تقييم بواسطة مؤشرات قياس الأداء الموضوعة سلفا.

¹ يرجع الحديث عن مفهوم التسيير المتمحور حول النتائج إلى خمسينات القرن الماضي، اذ قدم PETER DURCKER كتابه بعنوان: "The Practice of Management" مفهوم ومبادئ التسيير بالأهداف حيث أكد على ضرورة "ترتيب الغايات والأهداف التنظيمية ترتيبا تعاقبيا، وضع أهداف محددة لكل رد في المنظمة، صنع القرارات التشاركية، تحديد فترة زمنية واضحة، تقييم الأداء وتقديم تعليقات التنفيذ" انظر رويبة عبد السميع، التسيير المبني على النتائج... أسلوب فعال للانتقال من التركيز على الوسائل في ميزانية الدولة إلى التركيز على النتائج، مجلة أبحاث اقتصادية إدارية، الجزائر، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 12، العدد 3، جوان 2018، ص 148.

² محمد فقير، رقابة المؤسسات الدستورية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة بالجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة بومرداس، 2019-2020، ص 333.

³ كرس القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم. المتعلق بقوانين المالية هذه المقاربة التسييرية من خلال نص المادة 2 منه، والتي نصت على انه: "... يساهم في تجسيد السياسات العمومية التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج، انطلاقا من أهداف واضحة ومحددة وفقا لغايات المصلحة العامة والتي تكون موضوع تقييم"

أولاً: التخطيط المتوسط المدى.

من خلال الاستراتيجية العامة¹ للوزارة الموضوعة المعدة تبعا لبرنامج وإطار زمني متوسط المدى من خلال تحليل شامل وواقعي للبرنامج، ترسي الاستراتيجية الاختيارات ذات الأولوية للتدخل العمومي²، وعلى ان يتم تقديمها بشكل موجز في مقدمة خطة الأداء السنوية، وهي مبنية حول توجهات محددة بوضوح ومتناسكة بالأهداف.

أ. الإطار الميزانياتي المتوسط المدى³ "CBMT":

إن معظم الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية تستعمل إطار ميزانياتي متوسط الأجل حيث تتراوح مدته من 3 ثلاثة سنوات إلى 5 خمس سنوات، إذ يبنى أولى خطواته بتطوير تقديرات ميزانياتية متوسطة الأجل لكل جهة إنفاق على حدى، وعلى أن يرفق بالميزانية العمومية كل سنة لكن هذا لا يمنع من تعديل السياسة الميزانياتية⁴.

يعتبر الإطار المتعدد السنوات للميزانية أداة لتسيير الآفاق المستقبلية للموارد العمومية، كما أنه يعبر عن التوجيهات الكبرى وأولويات الدولة بالإضافة إلى التوقعات المتعلقة بالإيرادات والنفقات على مدى يفوق السنة، لكن هذا لا يعني التخلي عن مبدأ سنوية الميزانية بل يبقى على سنوية الرخصة الممنوحة من قبل البرلمان من حيث تنفيذ الميزانية، وعليه الإطار الميزانياتي المتعدد السنوات يعرض في وثيقة للإشارة فقط للالتزامات المستقبلية للدولة $n+1$ ، $n+2$ ، حيث تتم المصادقة في البرلمان على جزء منه و الذي يمثل السنة المالية المعنية⁵.

¹ يكون التخطيط المتوسط المدى، ذات بعد استراتيجي مبني على توقعات وتنبؤات مشاريع كل قطاع في إطار زمني محدد، حيث نجد: "تعد أدوات التخطيط الاستراتيجي وبرمجة الإنفاق جزءاً من الابتكارات المعروفة قديماً في الشركات والتي يتم نقلها إلى القطاع العام، والتي تنشأ عن تبني منطق النتائج في شكل مؤشرات مطبقة في رقابة التسيير وكذا تقييم السياسات العامة، حيث التسيير المالي يندرج بشكل متزايد تحت نهج شامل للمناجمنت العمومي، والأخير يحد ذاته يجد جذوره في نظريات إدارة الأعمال مناجمنت الشركات ورؤية موحدة أكثر من الاقتصاد". انظر أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 289.

² عقون سعاد، مرجع سابق، ص 368.

³ CBMT: Cadre Budgétaires à Moyen Terme.

⁴ الجوزي فتيحة، مرجع سابق، ص 96.

⁵ مفتاح فاطمة، مرجع سابق، ص 101.

يعد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى برمجة¹ مالية لمدة زمنية محددة بثلاث 3 سنوات للإيرادات والنفقات وكذا رصيد ميزانية الدولة بالإضافة إلى مديونية الدولة عند الاقتضاء²، حيث يتم تنفيذ هذه الآلية بواسطة إطار النفقات المتوسط المدى وكذا مخطط الالتزام بالنفقات³ مع ضرورة ان يندرج مشروع ميزانية الدولة للسنة ضمن الإطار الميزانياتي المتوسط المدى وأن يكون منسجما مع التقرير المتضمن تطور وضعية الاقتصاد الوطني وكذا توجيه المالية العمومية، وهذا وفقا للمادة 72 من القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية⁴، حيث يراد من هذه الآلية الآتي⁵:

✓ الانضباط الميزانياتي العام والاستدامة للنفقة العامة بمطابقة البرامج مع أهداف الاقتصاد الكلي.

✓ تضمن أفضل تخصيص للموارد بين مختلف القطاعات للنفقة بالنظر لأولويات الحكومة.

✓ تسمح بترشيد النفقة العمومية وخدمة المصالح العمومية من خلال إعطاء المسيرين أفضل التقديرات الميزانياتية لتسيير برامجهم والتغطية المالية الدائمة لخلق إطار متابعة وتقييم الاحتمالات الميزانياتية.

يتم اعتماد التأطير الميزانياتي المتوسط المدى كل سنة من قبل الحكومة بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمالية في بداية إجراء إعداد قوانين المالية ويحدد للسنة المقبلة والسنتين الموالتين لكل التقديرات المتعلقة بالإيرادات والنفقات العمومية ورصيد ميزانية الدولة وكذا الدين العمومي⁶.

¹ الإطار الميزانياتي المتوسط المدى هو أداة منزلقة من سنة إلى أخرى، على مدى ثلاث 3 سنوات للمجمعات الكبرى، إذ يتضمن هذا الإطار المتمثل في وثيقة تعكس وضعية السنة المعتبرة وكذا للسنتين الموالتين، تقديرات الإيرادات والنفقات والرصيد الناتج عن ميزانية الدولة وكذا مديونية الدولة، عند الاقتضاء، وذلك وفقا لإطار الاقتصاد الكلي وعلى وجه الخصوص الوضعية المالية للخزينة. انظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي 20-335

² خلال اجتماع الحكومة، يتم تحديد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى بناء على تقرير الوزير المكلف بالمالية، حيث يشكل مؤشرا للسقف الميزانياتي المحدد من قبل الحكومة لإعداد ميزانية الدولة والمصادقة عليها. إذ يتم إلحاق تسقيفات النفقة العمومية بالمذكرة التوجيهية لتحضير مشاريع قوانين المالية وميزانية الدولة.

³ انظر المادة 06 من المرسوم التنفيذي 20-335 يحدد كفاءات تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى.

⁴ المادة 1/02 من المرسوم التنفيذي 20-335 يحدد كفاءات تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى.

⁵ المادة 2/02 من المرسوم التنفيذي 20-335 يحدد كفاءات تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى.

⁶ المادة 04 من المرسوم التنفيذي 20-335 يحدد كفاءات تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى.

⁶ المادة 05 من قانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

وعليه التخطيط الاستراتيجي للبرنامج، يسمح بتبني إطار ميزانياتي متوسط المدى ويضمن وجود انضباط مالي شامل، كما أنه يساعد على تخصيص الموارد حسب الأولويات الخاصة بالدولة مع الأهداف، ومنه يضمن رقابة الأداء ويجسد كفاءة وفعالية واقتصاد النفقة العمومية.

ب. آليات تنفيذ الإطار الميزانياتي المتوسط المدى:

يتطلب تنفيذ الإطار الميزاني المتعدد السنوات توفر وسائل كفيلة بذلك، والتي تتمثل في إطار النفقات المتوسط المدى ومخطط الالتزام بالنفقات.

1. إطار النفقات المتوسط المدى "CDMT"¹:

يضم الإطار الإجمالي للنفقات المتوسط المدى، غلاف مالي إجمالي محدد من طرف المصالح المركزية²، حيث تتم البرمجة المتعددة السنوات للنفقات لكل محافظة وزارية، في إطار النفقات المتوسط المدى على مدى ثلاث (3) سنوات، على أن تتم مراجعة هذا الإطار بصفة سنوية عند تحضير المشروع التمهيدي لقانون المالية، حيث يسجل إعداد إطار النفقات المتوسط المدى ضمن التوجيهات الميزانياتية الكبرى، وعلى وجه الخصوص المحافظة على التوازن الميزانياتي³.

إن الاقتراحات⁴ المقدمة من قبل الوزراء ومسؤولي المؤسسات العمومية المكلفين بتسيير محافظة البرامج تدخل ضمن الإطار الميزانياتي المتوسط المدى، كما أنها تبقى ضمن حدود التسقيفات المحددة في

¹ CDMT: Cadre des Dépenses à Moyen Terme.

² يتمثل إطار النفقات المتوسط المدى في وثيقة لتوقع السياسة الميزانية على مدى متعدد السنوات يضمن التناسق بين الموارد والنفقات، وقد ادخل هذا الإطار مصطلح "سقف الإنفاق" Plafond de dépenses حسب القطاعات والذي يعد عنصر أساس في تأطير عملية تحضير الميزانية. انظر مفتاح فاطمة، مرجع سابق، ص 101.

³ المادة 08 من المرسوم التنفيذي 20-335 يحدد كفاءات تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى.

⁴ بمقتضى المادة 3/09 من المرسوم التنفيذي 20-335، والتي نصت على أنه: "تصاغ هذه الاقتراحات على النحو الآتي:

* بالنسبة للسنة المالية الأولى لإطار النفقات المتوسط المدى: في ظل احترام سقف النفقات المبلغ من الوزير المكلف بالمالية في إطار المذكرة التوجيهية المتعلقة بإعداد المشروع التمهيدي لقانون المالية الذي يذكر بتقديرات الميزانيات المحددة ضمن الإطار الميزانياتي المتوسط المدى للسنة المالية المعنية. ويكتسي سقف النفقات المبلغ طابعا إلزاميا لهذه السنة المالية.

* بالنسبة للسنتين الماليتين المواليين، على الأقل لإطار النفقات المتوسط المدى: الأخذ بعين الاعتبار لمعايير التطور المنسجمة مع الإطار الميزانياتي المتوسط المدى التي حددها الوزير المكلف بالمالية".

توزيع النفقات العمومية وفق محفظة البرامج، على مستوى المذكرة التوجيهية¹ حيث تلزم الاقتراحات المتفق عليها بعد مناقشة الميزانية، الوزارة أو المؤسسة العمومية المعنية وتبين على مستوى والمتضمن التقرير عن الأولويات والتخطيط "الحجم 2" الذي تم إعداده من قبل الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعنية².

2. مخطط الالتزام بالنفقات:

يعتبر مخطط الالتزام بالنفقات، الوثيقة التي يتم من خلالها تقييم النفقات الميزانية لسنة واحدة، كما يظهر المستوى المعتاد للالتزامات بالنفقات عند تنفيذ ميزانية الدولة³، حيث يقوم الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية بإعداد مخطط الالتزام بالنفقات حيث يبين فيه بحسب كل شهر أو ثلاثة أشهر، مستوى الالتزام لكل برنامج وأقسامه الفرعية، مع مراعاة العوامل التالية:

✓ مراعاة مستوى ووتيرة التنفيذ المعايين للسنة المالية الأخيرة المعروفة؛

✓ مراعاة المستويات المعتمدة في إطار الوثيقة المتضمنة مقترحات إطار النفقات المتوسط المدى

المقدمة من الوزراء ومسؤولي المؤسسات العمومية؛

✓ مراعاة النفقات الإلزامية وغير القابلة للتقليص؛

✓ الأخذ بعين الاعتبار الترتيب السلمي للأولويات.

يتم عرض مستويات الالتزام بالنفقات العمومية المقترحة من طرف الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية، بعنوان مخطط الالتزام على جميع الآمرين بالصرف للبرنامج المعنيين به، الذين يقومون بدورهم بإعداد مخطط التزام عملي وينبغي تليغه للمراقب الميزانياتي المؤهل، حيث يمكن مراجعة مستويات الالتزام، خلال السنة المالية استثنائيا ولاعتبارات مبررة كما ينبغي، بعد الموافقة القبلية من الوزير المكلف بالمالية بالنظر لقدرات الخزينة العمومية على الدفع على وجه الخصوص⁴.

¹ المادة 1/09 من المرسوم التنفيذي 20-335 يحدد كليات تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى.

² المادة 2/09 من المرسوم التنفيذي 20-335 يحدد كليات تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى.

³ المادة 10 من المرسوم التنفيذي 20-335 يحدد كليات تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى.

⁴ المادة 11 من المرسوم التنفيذي 20-335 يحدد كليات تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى.

يتم إرسال نسخ من مخططات الالتزام بالنفقات الموقوفة إلى الوزير المكلف بالمالية، وهذا عند نهاية الفترة التكميلية كأقصى حد الذي يقوم بعملية تجميع يترتب عليها تنفيذ السنة المالية الأولى من إطار النفقات المتوسط المدى، كما ينتج عن هذا التجميع وضعية مقارنة بين مخطط الالتزام بالنفقات المجمع ومخطط الخزينة العمومية¹.

من خلال ماسبق، إن طابع تسيير النظام الميزانياتي الجديد سيجعل من الميزانية وثيقة للتعبير عن الخيارات المدروسة حول استخدام الموارد والتخطيط لها، وعليه فإن إعداد الميزانية هو جزء من أفق متعدد السنوات يتميز بإطار إنفاق متوسط الأجل بنظرة استشرافية، ومخطط يعكس المستوى المعتاد للالتزامات بالنفقات عند تنفيذ ميزانية الدولة وفق البرامج التي تعتمد إدارتها على تحديد الأهداف والتحكم فيها لغرض تحقيق النتائج المرجوة.

وبالتالي منهج التخطيط الميزانية العمومية، قد يتغير ويلغي مبدأ السنوية في التخطيط بل يكون متعدد السنوات وفق قواعد جديدة تقدم نهج الأداء لتحسين فعالية السياسات العمومية التي تسمح للدولة بالتحول من منطق الوسائل إلى منطق النتائج وفق برامج واستراتيجيات لسنوات قابلة للتعديل إذا ما لم تثبت فعاليتها على المدى القصير.

ثانيا: التسيير وفق البرامج.

في إطار إصلاح التسيير المالي العمومي وتوجيهه نحو النتائج² سيكون إطار الميزانية المبني على منطق النتائج الهدف الأول لهذا التوجه من خلال إعادة النظر في تنظيم مدونة الميزانية التي ستبنى بموجب القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية وفقا لبرنامج كوحدة جديد للميزانية وكأساس ضروري لإصلاح الميزانية، كما سيتم توحيد ميزانيات التسيير والاستثمار والتحويل في إطار وحدة وحيدة للميزانية

¹ المادة 12 من المرسوم التنفيذي 20-335 يحدد كفاءات تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى.

² قدم "PETER DURCKER" في منتصف الستينات مفهوما جديدا يبدو للوهلة الأولى مشابها للتسيير بالأهداف ولكنه في الواقع مستقل عنه، والذي جسده في كتابه "Managing for Results" سنة 1964، غير أن هذه الأفكار لم تعرف رواجاً إلا مع بداية التسعينات والتي تطورت في القطاع الخاص لتنتقل إلى القطاع العام بفضل الانتقال من التركيز على صرف واستهلاك الميزانيات للتركيز على ما تم إنجازه فعلا، في هذا خضع التسيير العمومي بشكل عام والتسيير المالي بشكل خاص إلى عملية إصلاح واسعة استجابة لمجموعة الضغوط الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. انظر أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 282.

بواسطة التخصيص الجديد للاعتمادات¹، واعتماد تصنيف بحسب النشاط للنفقات العمومية، بدل النظام الميزانياتي السابق بموجب القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، المبني على منطق الوسائل والذي يعتمد على تقسيم الاعتمادات حسب الأبواب والقطاعات أو الفصول. تخصص الاعتمادات حسب البرنامج أو حسب التخصيص الخاص² أو حسب التخصيص الإجمالي فيما يتعلق بالاعتمادات المالية غير المخصصة، ويتم تقديم اعتمادات البرنامج حسب النشاط، وعند الاقتضاء، في شكل أبواب تتضمن النفقات حسب طبيعتها طبقاً لأحكام المادة 29 من هذا القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية³.

وعليه فإنه تم اعتماد صيغة جديدة تركز على توزيع الاعتمادات على أساس البرامج من خلال الإقرار بضرورة وضع ميزانية برامج وذات صبغة استراتيجية ونظرة استشرافية، ستتيح هذه الصيغة لمختلف الدوائر الوزارية والمصالح الحكومية ببرمجة كل العمليات التي تدخل في نطاق مسؤوليتها، لتجسيد البرنامج الذي يشتمل على مجموع من الاعتمادات المالية الموجهة لتنفيذ نشاط معين أو مجموعة متناسقة من الأنشطة لنفس الوزارة والتي تربط بأهداف محددة ودقيقة وفق نتائج منتظرة التي تكون محل للتقييم⁴.

¹ المادة 28 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم. على أنه:

"تجمع أعباء ميزانية الدولة حسب التصنيفات الآتية بحسب:

- (1) النشاط: يتكون هذا التصنيف من البرنامج وتقسيماته،
- (2) الطبيعة الاقتصادية للنفقات: يتكون هذا التصنيف من أبواب النفقات وأقسامها
- (3) الوظائف الكبرى للدولة: يتكون هذا التصنيف من خلال تعيين القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف حسب الوظيفة
- (4) الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها: يعتمد هذا التصنيف على توزيع الاعتمادات المالية على الوزارات والمؤسسات العمومية".

² تم إضافة عبارة بالتخصيص الخاص، والتي يقصد بها وحدة تنفيذ الاعتمادات فيما يخص غرفتي البرلمان والمحكمة الدستورية، حيث يشكل توزيع الاعتمادات بموجب مرسوم مفصل حسب التخصيصات الخاصة والأبواب أمراً بالصراف في حسابات المؤسسات المعنية، حيث يحدّد هذا التوزيع حسب الأبواب على سبيل البيان فيما يخص غرفتي البرلمان، كما يمكن تعديل التوزيع الأولي لاعتمادات التخصيصات الخاصة خلال السنة، بنقل أو تحويل وهذا تبعاً للقواعد والأشكال المنصوص عليها في هذا القانون. انظر المادة 23 مكرر من القانون 23-23 المتعلق بقوانين المالية المعدل ويتّم القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

³ المادة 1/23 من القانون العضوي 23-23 المتعلق بقوانين المالية المعدل ويتّم القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

⁴ رداد نورالدين، مرجع سابق، ص 351.

أ. التصنيف حسب النشاط للنفقة العمومية:

ينقسم التصنيف حسب النشاط للنفقة العمومية، كما يلي¹:

✓ محفظة البرنامج؛

✓ البرنامج؛

✓ البرنامج الفرعي؛

✓ النشاط؛

✓ النشاط الفرعي، عند الاقتضاء.

1. محفظة البرنامج "portefeuille de programmes":

إن إلزامية التوافق بين البرامج المتبناة من طرف كل قطاع أو دائرة وزارية مع قوانين البرمجة القطاعية من شأنه ضمان عدم التداخل بين المشاريع ما يؤثر سلبا على ميزانية الدولة بأي طريقة، حيث تجتمع كل البرامج ضمن عملية قطاعية محددة تسمى بالمهمة² "mission" أو ما تعرف بمحفظة البرامج³ وفقا للإطار الميزانياتي للمدى المتوسط.

حيث جاء في المادة 4/23 من القانون 23/23 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم، على أنه: "يشكل مجموع البرامج أو مجموع التخصيصات الخاصة بمحفظة برامج أو محفظة تخصيصات خاصة توضع تحت مسؤولية وزير أو مسؤول المؤسسة العمومية، وتساهم البرامج وتقسيماتها إلى برامج فرعية وأنشطة في تنفيذ سياسة عمومية محددة"⁴.

¹ المنشور رقم 7336 يشرح دور النشاط كتقسيم فرعي لبرنامج، وكذا كيفية تحديدها في إطار إنجاز أنشطة البرنامج، ص 2.

² تحتوي المهمة على مجموعة من البرامج التي تساهم في تحقيق سياسات عمومية محددة، وعلى أن تشمل المهمة جملة الاعتمادات الموضوعية على ذمة كل رئيس مهمة. انظر عقون سعاد، البحث في إمكانية التوفيق بين تقييم السياسات العامة ومقاربة تسيير الميزانية بالأهداف، مجلة اقتصاد المال والأعمال، المجلد 06، 2021، ص 368.

³ المادة 10 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم. نصت على أنه:

"يتضمن البرنامج مجموع الاعتمادات المالية التي تساهم في إنجاز مهمة خاصة تابعة لمصلحة أو عدة مصالح لوزارة واحدة أو عدة وزارات أو مؤسسة عمومية محددة حسب مجموعة من الأهداف الواضحة والمتناسقة".

⁴ المادة 4/23 من القانون العضوي 23-23 المتعلق بقوانين المالية المعدل ويتّم القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

يقوم الوزير المكلف بالميزانية بإعداد القائمة التقديرية للبرامج المختارة وفقا لحقيبة البرامج على أن تخضع هذه القائمة لموافقة الوزير الأول في أجل أقصاه نهاية فبراير من السنة المالية السابقة للسنة المالية المعتمدة، ومن الضروري أن تتميز القائمة التقديرية للبرامج بطابعي الاستقرار والديمومة، اللذان يضمنان توازن البرمجة والتنفيذ الميزانياتيين، واستثناء لذلك يمكن تحديث تلك القائمة الخاصة بالبرامج في أي وقت من إجراء تحضير مشروع قانون المالية للسنة¹.

2. البرنامج "Le programme":

يعتبر البرنامج²، الآلية أو الوسيلة التي يتم من خلالها تحقيق الأهداف المطلوبة، حيث يضم البرنامج مجموعات عامة داخل إطار الوظائف وتشير هذه البرامج إلى النتائج النهائية للجهات الحكومية الرئيسية، وتمثل البرامج الآلية التي يتم عبرها تحقيق الأهداف المطلوبة، على أن يتكون البرنامج من مجموعة من الأنشطة الضرورية لتقديم خدمة أو مجموعة من خدمات الحكومة³.

يسعى التبويب بحسب البرامج لتوضيح الخطوط العريضة للبرامج والمشروعات الرئيسية تحت كل وظيفة من الوظائف، وتبين البرامج المنتج النهائي للعمل الحكومي وقد يقسم كل برنامج رئيسي إلى عدد من البرامج الفرعية وتمثل هذه البرامج الفرعية مجموعة الأعمال الرئيسية التي تشارك في تحقيق البرنامج الرئيسي وقد يحدد هذا التفريع للبرنامج الرئيسي على أساس نوع النشاط المنجز أو التوزيع الجغرافي أو طبيعة وصفة العمل أو نوع الخدمة أو المستفيدين أو ما شابه ذلك بما يتلائم مع طبيعة كل برنامج فرعي، فمثلا برنامج زيادة الرقعة الزراعية يمكن أن يقسم إلى البرامج الفرعية التالية: استصلاح الأراضي، تحسين التربة، التشجير... الخ⁴.

¹ المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 20-403 المؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 29 ديسمبر 2020، يحدد شروط نضج وتسجيل البرامج، ج ج د ش، ج ر العدد 80، الصادر بتاريخ 29 ديسمبر 2020.

² يعبر البرنامج عن سياسة عمومية تتضمن استراتيجية كما يوضع مجموعة متماسكة من الأنظمة والإجراءات لخدمة هذه الاستراتيجية والسعي لتحقيق فحواها، تحت مسؤولية أعوان الدولة من مسؤولين ومسيرين السعي وراء أهداف محددة مقاسة بمؤشرات الأداء.

³ قدي عبد الحميد، مرجع سابق، ص 157.

⁴ ياسر إبراهيم محمد داود ورمضان عبد الحميد الميهي، مرجع سابق، ص 1327.

يمثل البرنامج سياسة عمومية محددة راجعة إلى نفس المهمة، ويشمل مجموعة متجانسة من البرامج الفرعية والأنشطة التي تساهم بصفة مباشرة في تحقيق أهداف السياسة العامة¹، وفقا لإطار زمني متعدد السنوات على أن يتم تحيينه كل سنة، بحيث يساهم هذا البرنامج وتقسيماته في تنفيذ السياسة العمومية، اذ يعتبر البرنامج وحدة تنفيذ الاعتمادات المالية التي ستحقق النتائج².

حيث جاء في المادة 5/23 من القانون العضوي 23-23 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، على أنه: "يتضمن البرنامج مجموع الاعتمادات المالية التي تساهم في إنجاز مهمة خاصة تابعة لمصلحة أو عدة مصالح لوزارة واحدة أو عدة وزارات أو مؤسسة عمومية، ومحددة حسب مجموعة من الأهداف الواضحة والمتناسقة"³.

تقوم المقاربة الجديدة لإعادة هيكلة الميزانية على البرنامج الذي يعبر عن مجموعة متناسقة من العمليات والمشاريع التي تخص نفس الوزارة او المؤسسة العمومية المعنية، على أن يتم ربطها بأهداف مرفقة بمؤشرات لقياس النتائج بالموارد التي تم تخصيصها لتحقيق هذه الأهداف.

3. البرنامج الفرعي "Le sous-programme":

هو تقسيم للبرنامج، بحيث يمكن أن يتطابق مع تقسيم وظيفي أو عملي كالمصالح اللامركزية التي يعهد لها التنفيذ الفعلي للبرنامج. يحتوي البرنامج الفرعي على جملة الاعتمادات المطابقة إما لمجال تدخل خاص أو المجموعة خاصة من المستفيدين⁴.

¹ يحتوي كل برنامج على عدد محدد من الأهداف التي يتم ضبطها بالتناسق مع الأهداف العامة للسياسات العامة والمهمة التي يندرج في إطارها البرنامج ويترجم الهدف الأولويات المدرجة ضمن استراتيجية البرنامج، يتم قياس مستوى تحقيق الأهداف من خلال مؤشرات لقياس الأداء. انظر عقون سعاد، مرجع سابق، ص 368.

² المادة 1/79 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

³ تم إضافة بموجب التعديل المتعلق بالقانون العضوي، في الفقرة السادسة، على أن تحتوي التخصيصات الخاصة بالاعتمادات المالية الموجهة لتغطية نفقات كل من غرفتي البرلمان والمحكمة الدستورية، وتشكل محافظ تخصيصات خاصة موضوعة تحت تصرف رؤساء هذه المؤسسات. انظر المادة 5/23 و6 من القانون العضوي 23-23 المتعلق بقوانين المالية المعدل ويتم القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

⁴ عقون سعاد، مرجع سابق، ص 368.

4. الأنشطة "Actions":

إن النشاط تقسيم للبرنامج ويعتبر تقسيما عمليا للبرنامج بما أنه يشكل مستوى تنفيذ النفقة العمومية، بما يعني المستوى الذي يتم فيه تنفيذ إجراءات الالتزام التصفية وتحرير الحوالات حيث لا يمكن تنفيذ هذه الإجراءات على مستوى البرنامج أو البرنامج الفرعي، وعليه يعد النشاط مجموعة متجانسة من الأعمال و/أو المشاريع التي تستلزم موارد بشرية ومالية ومادية من أجل انتاج سلعة أو خدمة، أو من أجل وضع جهاز تدخل أو وظيفة إدارية، كل عمل أو مشروع لا يمكن الحاقه إلا بنشاط واحد¹.

تمثل الأنشطة تفرعات عن البرنامج وتشمل أنماط العمل المتشابهة التي تقوم بها الجهات الحكومية غير الرئيسة في سبيل تحقيق النتائج النهائية لبرنامج معين، يعود ذلك إلى كبر حجم البرامج وصعوبة متابعتها، ليتم بذلك تجزئة البرامج إلى مجموعات فرعية من الأنشطة، وبهذا يمثل النشاط جميعا لبعض العمليات والواجبات المتشابهة يقوم بها الأفراد في المستويات الدنيا للعمل ويفيد هذا التبويب في أغراض الرقابة على العمل، حيث تمثل هذه الأنشطة الأساس الأول المقارنة العمل المنفذ بالمطلوب تنفيذه².

يمثل النشاط مجموعة الأعمال الضرورية لتجسيم سياسة عمومية ما (البرنامج) وتمكن من تحقيق الأهداف المرسومة لها، كما تمكن الأنشطة من الربط بين الأهداف والميزانية المرصودة للبرنامج، حيث أنها تترجم آليات وأساليب توظيف الإمكانيات بما يمكن من تحقيق القيم المنشودة لمؤشرات قياس الأداء وتحسين النتائج³.

وعليه يمكن التوضيح بالمثال التالي⁴:

المهمة: الأمن الوطني.

البرنامج: الشرطة (الأمن الوطني)

¹ منشور رقم 7336 يشرح دور النشاط كتقسيم فرعي لبرنامج، وكذا كيفية تحديدها في إطار انجاز أنشطة البرنامج، ص 2.

² قدي عبد المجيد، مرجع سابق، ص 164.

³ عقون سعاد، مرجع سابق، ص 368.

⁴ بن داود آمنة، مرجع سابق، ص 14.

الأنشطة: النظام العام وحماية السيادة، الأمن العام والسلام، السلامة على الطرقات، شرطة المطارات والحدود مهمات الضبط والشرطة القضائية، القيادة والموارد البشرية واللوجستية. وعليه تعد الأنشطة الوحدة الأساسية المكونة لعمل البرنامج، وهي تجميع للأعمال التي تقوم بها أصغر وحدة تنظيمية مكلفة بأداء نشاط يؤدي إلى تنفيذ البرنامج أو جزء منه.

ب. وضع مؤشرات الأداء "Les indicateurs de performance":

نصت المادة 8/04 من المرسوم التنفيذي 20-403 المحدد شروط نضج وتسجيل البرامج، على أنه عند طلب تسجيل البرنامج وتقييمه يتم اقتراح مؤشرات الأداء مع منهجيتها، بحيث تكون هاته المؤشرات قابلة للمراجعة¹.

يستخدم مصطلح مقاييس الأداء للإشارة إلى نظام القياس، وتتضمن القواعد التي تجري على أساسها تقييم أداء كل برنامج من برامج الميزانية والأنشطة المتعلقة بها على وفق طبيعة ونوع كل منها، وعند وضع مقاييس الأداء يستلزم اتخاذ الخطوات اللازمة لتحديد المقاييس الكمية المالية وغير المالية التي تقييم بها مدخلات البرنامج ومخرجاته وتقسيماته الفرعية بما يقيد في تقييم الأداء². تنقسم مؤشرات الأداء لثلاث أنواع هي³:

✓ **مؤشرات الكفاءة:** يعتمد هذا المؤشر في قياس النسبة بين المدخلات والمخرجات، أي بين النتائج المحصل عليها والوسائل المخصصة للبرامج؛

✓ **مؤشرات الفعالية:** تعنى بقياس مدى تحقيق الأهداف مقارنة والنتائج المحصل عليها، بمعنى قياس مدى تحقيق الأهداف المسطرة؛

✓ **مؤشرات النتائج النهائية:** تعبر عن الفعالية الاقتصادية والاجتماعية للنشاط العمومي وهي نوعان:

¹ المادة 8/04 من المرسوم التنفيذي 20-403 المحدد شروط نضج وتسجيل البرامج.

² عامر محمد سلمان وسناء احمد ياسين، مرجع سابق، ص 495.

³ عبد الغني عكة، حجيلة بن وارث، مرجع سبق ذكره، ص 621.

✓ **مؤشرات التأثير:** تعبر عن التغيرات التي يمكن ملاحظتها في المحيط كانعكاس لنتيجة تنفيذ برنامج ما من طرف الجهة الكلفة؛

✓ **مؤشرات الآثار:** تعبر عن التأثيرات الجانبية للبرنامج المنفذ على المحيط.

ج: نضج وتسجيل البرنامج.

تتعلق عملية نضج وتسجيل البرنامج خصيصا بنفقات الاستثمار العمومي للدولة، حيث يعد الإجراء الذي يتم فيه إعداد جميع الدراسات ابتداء من "فكرة المشروع" إلى غاية قرار إنجازه من خلال تسجيله بعنوان برنامج موجود مسبقا أو برنامج منفصل تم إنشاؤه¹.

من الناحية العملية يعد مشروع ناضج ذلك المشروع الذي يخضع لعملية تحضير ودراسة جدوى دقيقة مسبقا قبل طلب تسجيله في ظل ظروف تضمن عدم وجود عراقيل تؤثر على تنفيذه لاحقا، حيث يتم صياغة وتحديد البرامج المسجلة بعنوان حقيقية برامج² الوزارات والمؤسسات العمومية للدولة، على أساس مخططات عمل الحكومة واستراتيجية الوزارة أو المؤسسة العمومية المعنية، التي هي تشكل السياسة العمومية المتبعة بما يتناسب مع الموارد المسخرة لكل حقيقية برنامج³.

ومن أجل تسجيل البرنامج وجب المرور بعدة إجراءات والتي تضمنها المرسوم التنفيذي 20-403 المحدد شروط نضج وتسجيل البرامج، حيث يدرس الوزير المكلف بالميزانية طلبات تسجيل البرامج مع كل من الوزراء ومسؤولي المؤسسات العمومية المعنية مع إرفاق وتقديم تبرير الاعتمادات المالية والنتائج المنتظرة للبرامج وفقا للأهداف المسطرة، على أن تأخذ هذه الدراسة الأولويات المحددة من قبل الحكومة والاستراتيجية القطاعية والعوائق الميزانية الكلية المحددة في كل من الإطار الميزانياتي المتوسط المدى وإطار

¹ المادة 02 من القرار رقم 03 مؤرخ في الموافق 2023/01/11، يحدد كفاءات نضج وتسجيل عمليات الاستثمار العمومي للدولة بعنوان برنامج، المديرية العامة للميزانية، وزارة المالية، الجزائر.

² كما يمكن طلب إنشاء برنامج يتضمن مجموع الاعتمادات المالية التي تساهم في إنجاز مهمة خاصة تابعة لعدة مصالح لعدة وزارات أو هيئات عمومية، بشكل مشترك من طرف الوزراء أو من طرف مسؤولي المؤسسات العمومية المعنية، وعند الاقتضاء، بمبادرة من الوزير المكلف بالميزانية، انظر المادة 07 من المرسوم التنفيذي 20-403 يحدد شروط نضج وتسجيل البرامج.

³ المادة 2/02 من المرسوم التنفيذي 20-403 يحدد شروط نضج وتسجيل البرامج.

النفقات المتوسط المدى¹، حيث صياغة طلب التسجيل البرنامج ما عدا برنامج الإدارة العامة من قبل الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعنية أو عند الاقتضاء من طرف الوزير المكلف بالميزانية²، وعليه تتم دراسة طلب التسجيل وتقييمه وفقا لمعايير نذكرها³:

- ✓ أيضاح المحيط الخاص بالبرنامج؛
- ✓ أيضاح الاختيار للوظيفة التي ستلحق بها مسؤولية البرنامج؛
- ✓ سهولة البنية الهيكلية الداخلية للبرنامج؛
- ✓ تبيان أهمية مستوى تحديات الميزانية؛
- ✓ تحديد مشروع استراتيجية البرنامج وكذا أدوات العمل؛
- ✓ تقديم اقتراح مؤشرات الأداء وتحديد منهجيتها؛
- ✓ تقديم قائمة المؤسسات العمومية في محيط البرنامج.

يمكن مراجعة قائمة هذه المعايير السالفة الذكر سنويا عند الاقتضاء، وذلك بمقتضى قرار من الوزير المكلف بالميزانية، وهذا من خلال تكييف هذه السياسات مع موارد كل سنة مالية ومن ثم وضع ميزانية متعددة السنوات مبنية على النتائج⁴.

كما تدرس البرنامج أيضا وفقا للأهداف المحددة ومؤشرات الأداء⁵ المرتبطة بهذه الأهداف⁶، على ان يتم تحديد أهداف البرنامج¹ إلى أقصى حد من الفعالية الاقتصادية والاجتماعية وكذا جودة الخدمة العمومية أو تحسين الموارد والوسائل وفق الآتي²:

¹ المادة 03 من المرسوم التنفيذي 20-403 يحدد شروط نضج وتسجيل البرامج.

² المادة 1/04 من المرسوم التنفيذي 20-403 يحدد شروط نضج وتسجيل البرامج.

³ المادة 2/04 من المرسوم التنفيذي 20-403 يحدد شروط نضج وتسجيل البرامج.

⁴ المادة 3/04 من المرسوم التنفيذي 20-403 يحدد شروط نضج وتسجيل البرامج.

⁵ في إطار تبني التسيير وفق البرامج يتم الاعتماد على مؤشرات الأداء التي تعد أساسا للتقييم، حيث يتم وضعه بهدف متابعة الأداء على مستوى الهدف الاستراتيجي والبرنامج، يستخدم كأداة لتقييم الإنجاز على مستوى المدخلات، العمليات، المخرجات، والأثر لغرض تقييم النتائج. انظر حكيم بوجطو، مرجع سابق، ص 70.

⁶ المادة 1/05 من المرسوم التنفيذي 20-403 يحدد شروط نضج وتسجيل البرامج.

- ✓ أن تكون بعدد مخفض وواضح؛
- ✓ أن تكون بتمثيلية تتناسب مع المحاور الكبرى للبرنامج ومكيفة على أفق زمني متوسط المدى ثلاث (3) سنوات؛
- ✓ أن تكون قابلة للقياس بواسطة مؤشرات الأداء لكل سنة مالية على أفق زمني متوسط المدى ثلاث (3) سنوات.
- من أجل السماح بتقييم النتائج المحصل عليها، يتم تحديد مؤشرات الأداء³ المرتبطة بأهداف البرنامج وفق الآتي⁴:
- ✓ أن تكون بعدد مخفض وعملية وموثوقة؛
- ✓ أن تكون ملائمة من خلال ضمان وجود صلة متينة مع الهدف؛
- ✓ أن تكون ممكنة التحقق منها وموثقة بشكل كاف.
- وبمقتضى قرار من الوزير المكلف بالميزانية يتم تحديد عدد الأهداف ومؤشر الأداء لكل هدف وكيفيات تحديدها عند الاقتضاء⁵.
- بينما إذا قدر الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعنية، وعند الاقتضاء الوزير المكلف بالميزانية، أن معايير تسجيل وتقييم البرنامج المذكوره انفا غير مستوفاة و/أو أنه تم الكشف عن صعوبات أثناء دراسة التقارير الحديثة عن الأولويات والتخطيط والتقارير الوزارية للمردودية يتم طلب سحب تسجيل

¹ يحتوي كل برنامج على عدد محدد من الأهداف "Les Objectifs"، التي يتم ضبطها بالتناسق مع الأهداف العامة للسياسات العمومية والمهمة التي يندرج في إطارها البرنامج، حيث تترجم الاهداف الأولويات المدرجة ضمن استراتيجية البرنامج، ويتم قياس مستوى تحقيق الأهداف من خلال مؤشرات القياس الأداء. انظر عقون سعاد، مرجع سابق، ص 368.

² المادة 2/05 من المرسوم التنفيذي 20-403 يحدد شروط نضج وتسجيل البرامج.

³ تمكن مؤشرات الأداء الواضحة والملائمة والموثوقة والدقيقة بشكليها الرقمية "كمية/نوعية" وغير الرقمية من عملية التقييم، وهذا من خلال تتبع ومراقبة الأداء بواسطة الاحصائيات التي تعبر عن ما تم إنجازه ومقارنته مع الأهداف التي تم تسطيرها سلفا.

⁴ المادة 4/05 من المرسوم التنفيذي 20-403 يحدد شروط نضج وتسجيل البرامج.

⁵ المادة 5/05 من المرسوم التنفيذي 20-403 يحدد شروط نضج وتسجيل البرامج.

البرنامج أو الإدماج أو الانقسام، غير أنه وفي حالة معاينة خلل يتعلق بمنهجية مؤشرات الأداء، يمكن الوزير المكلف بالميزانية أن يطلب إعادة تحديد البرنامج المعني¹.

وبخصوص برامج الإدارة العامة التابعة لكل وزارة أو مؤسسة عمومية، في حالة إنشائها أو تعديلها أو حذفها فأنها تتم بواسطة التنظيم الحكومي، إذ يحرص الوزير المكلف بالميزانية على ألا تخلف تلك التعديلات زيادة في مجموع الاعتمادات المسجلة في برامج الإدارة العامة، أما في حالة ما إذا أثرت تلك التعديلات في زيادة مجموع الاعتمادات المسجلة بعنوان برامج الإدارة العامة يعد الوزير المكلف بالميزانية تقرير يمكن أن يتضمن هذا التقرير اقتراحات تدابير التسوية، على أن يقدمه في مجلس الوزراء².

وبالنسبة لعمليات الاستثمار العمومي للدولة³ خصص المشرع لها أحكاما خاصة، حيث تعتبر مشاريع تجهيز عمومي لعمليات الاستثمار التي لها أثر اجتماعي واقتصادي بالإضافة إلى تكاليفها وأعبائها المتكررة أو من خلال تعقيدها أو خطرها التكنولوجي أو من خلال مدة إنجازها المتوقعة. حيث يتم اختيار مشروع التجهيز العمومي بناء على اقتراح من الوزير المعني أو مسؤول المؤسسة العمومية المعني، بعد الأخذ برأي الوزير المكلف بالميزانية⁴، إذ ترتبط عملية تسجيل الاستثمار العمومي للدولة بعنوان برنامج، بالنتائج الإيجابية المتعلقة بدراسة النضج⁵، كما يركز تسجيل عمليات الاستثمار العمومي للدولة بعنوان برنامج على ملف نضج كامل يتضمن الآتي⁶:

✓ عرض تقديمي للأثر التقني والاقتصادي لعملية الاستثمار العمومي للدولة؛

✓ مشروع تمهيدي حول التنفيذ؛

¹ المادة 06 من من المرسوم التنفيذي 20-403 يحدد شروط نضج وتسجيل البرامج.

² المادة 08 من المرسوم التنفيذي 20-403 يحدد شروط نضج وتسجيل البرامج.

³ بمقتضى المادة 12 من المرسوم التنفيذي 20-403 والتي نصت على أنه:

"يجب أن تحدد كل عمليات الاستثمار العمومي للدولة وتلحق ببرنامج حسب أحد الإجراءات الآتية :

- العملية ملحقه ببرنامج موجود مسبقا : هذه الحالة، في يتم تطبيق أحكام هذا الفصل فقط، ولا تتعلق إلا بالاستثمار،

- العملية، ونظرا لأهميتها أو لطابعها الشامل الاستثنائي تستوجب إنشاء برنامج منفصل، وتطبق أحكام الفصولين 2 و3 من

هذا المرسوم".

⁴ المادة 3/11 من المرسوم التنفيذي 20-403 يحدد شروط نضج وتسجيل البرامج.

⁵ المادة 2/13 من المرسوم التنفيذي 20-403 يحدد شروط نضج وتسجيل البرامج.

⁶ المادة 1/13 من المرسوم التنفيذي 20-403 يحدد شروط نضج وتسجيل البرامج.

✓ مجموعة الملفات المتعلقة بطلب العروض أو الاستشارة الخاصة بالعملية الاستثمار العمومي للدولة.

تساعد عملية نضج البرامج عند طلب التسجيل في جودة تنفيذ الميزانية الموضوعة تحت تصرف المسيرين وتحسين وتيرة تنفيذ النفقة العمومية، بالاطافة إلى تفادي تسجيل أرصدة مالية معتبرة أو العجز المالي في نهاية السنة المالية. ولعل خير دليل في المشاريع الاستثمارية العمومية الحالية التي تم بحمدها سابقا وكذا التي تأخرت في بدءها في الآجال المقررة لها، اذ يعود السبب للتسرع في تسجيل العمليات وكذا سوء الدراسة الناتج عن عدم النضج.

وعليه يجب أن يكون لكل برنامج شروط نضج وتسجيل تخضع لدراسة جدوى دقيقة مسبقة قبل الشروع في طلب تسجيله، وعلى أن يتحمّل الوزير المكلف الميزانية مسؤولية دراسة جميع طلبات تسجيل البرامج المقدمة من طرف الوزراء التي من الضروري ان يتم فيها تقييم وتبرير الاعتمادات المالية والنتائج المتوقع تحقيقها طبقا لأولويات الحكومة والاستراتيجية القطاعية وفق الإطار المتوسط المدى المحدد.

د. التنزيل العملي للبرنامج:

ينتج عن التنزيل العملي لميزانية البرنامج أنشطة، بالإضافة إلى التنزيل العملي ونهج الأداء.

1. النشاط تقسيم للتنزيل العملي¹:

يتم تنزيل ميزانية البرنامج إلى أنشطة، الأمر الذي يؤدي إلى تنزيل أهداف ومؤشرات الأداء الخاصة بالبرنامج، وكذا ميزانية تقديرية تتعلق بالاعتمادات ومناصب الشغل المالية الضرورية، حيث يأخذ التنزيل العملي بعين الاعتبار العوامل التالية²:

¹ يعتبر التقسيم العملي، تقسيم للبرنامج إلى أنشطة وعند الاقتضاء إلى أنشطة فرعية في إطار المدونة الميزانية حسب الأنشطة، بينما يمثل التنزيل العملي توزيع الميزانية حسب البرنامج أي ميزانية البرنامج وأهدافها ومؤشرات الأداء، على مستوى التقسيم العملي للبرنامج. انظر المنشور رقم 7336 مؤرخ في 2024/10/04، يشرح دور النشاط، كتقسيم فرعي لبرنامج، وكذا كفاءات تحديدها في إطار إنجاز أنشطة البرنامج، ص 02.

² منشور رقم 7336 مؤرخ في 2024/10/04، يشرح دور النشاط، كتقسيم فرعي لبرنامج، وكذا كفاءات تحديدها في إطار إنجاز أنشطة البرنامج، ص 02.

✓ مخطط المتعلق بالأنشطة قائمة الأعمال و/أو المشاريع التي يجب تنفيذها للوصول إلى الأهداف المحددة؛

✓ تنزيل نهج الأداء بواسطة تنزيل أهداف البرنامج والمؤشرات المرتبطة بكل هدف على مستوى الأنشطة؛

✓ برمجة الوسائل وفقا لمخطط الأنشطة في شكل اعتمادات ومناصب الشغل المالية، من أجل السماح بتنفيذ البرنامج وبالتالي تحقيق الأهداف وتنفيذ الاعتمادات؛

✓ مخطط التنظيم المالي المفصل لمختلف المصالح التي ستقوم بتنفيذ ميزانية البرنامج في نشاطاتها، والأنشطة الفرعية عند الاقتضاء، حيث تتمثل هذه المصالح في:

- المصالح المركزية؛

- المصالح غير الممركزة؛

- المصالح المفوض لها... إلخ.

يتعلق الأمر بتحديد العلاقات المالية بين كل من البرنامج الفرعي، النشاط والنشاط الفرعي عند الاقتضاء، مع تحديد دور كل فاعل من الفاعلين المعنيين.

2. التنزيل العملي ونهج الأداء:

يتكون التنزيل العملي من جانبان هما:

1.2 التنزيل حسب النشاط ونهج الأداء¹:

يحدد مسؤول البرنامج محيط الأنشطة وانسجامها، كما يحدد هذا التنزيل أهداف الأنشطة وهذا في إطار حوار التسيير الذي يجب أن يتم بين مسؤول البرنامج وكل مسؤول النشاط، بحيث لا يمكن أن يكون للنشاط إلا مسؤولا واحدا.

¹ منشور رقم 7336 مؤرخ في 2024/10/04، بشرح دور النشاط، كتقسيم فرعي لبرنامج، وكذا كفاءات تحديدها في إطار إنجاز أنشطة البرنامج، ص

إن حوار التسيير يسمح بتنزيل نهج الأداء، وذلك من خلال تحديد الأهداف على مستوى الأنشطة التي تساهم في تحقيق الهدف الاستراتيجي للبرنامج، حيث يتم هذا التنزيل كذلك من مستوى النشاط نحو النشاط الفرعي، وفي حالة ما إذا تم إنشاء هذا الأخير فإن المسؤول عن النشاط يقوم بحوار تسيير نحو الأعلى مع المسؤول عن البرنامج.

2.2 تنزيل التنظيم المالي¹:

إن هذا التنزيل يؤدي إلى وضع كافة الوسائل الضرورية، تحت تصرف مسؤولي الأنشطة، من أجل تنفيذ وتجسيد البرنامج، حيث يتضمن هذا التنزيل مجمل الإجراءات والتفويضات التي من شأنها السماح بتخصيص الاعتمادات ووضع مناصب الشغل المالية تحت تصرف المسؤولين على مستوى النشاط.

يضمن المسؤول عن الوظيفة المالية بكل وزارة أو المؤسسة العمومية²، القيام بجميع الإجراءات لتحقيق هذا التنزيل وذلك من خلال تبليغ الاعتمادات ومناصب الشغل المالية، الموزعة من قبل مسؤول البرنامج لمسؤول النشاط³.

هـ. التقسيم حسب النشاط وتوزيع الاعتمادات:

يتم التقسيم حسب النشاط على المستوى المركزي أو غير الممركز، بحيث يتلقى النشاط الاعتمادات المالية لإنجازه من البرنامج والبرنامج الفرعي.

1. التقسيم حسب النشاط⁴:

¹ منشور رقم 7336 مؤرخ في 2024/10/04، يشرح دور النشاط، كتقسيم فرعي لبرنامج، وكذا كفاءات تحديدها في إطار إنجاز أنشطة البرنامج، ص 03.

² للتوضيح أكثر بين مسؤول الوظيفة المالية بكل وزارة الوزارة أو المؤسسة العمومية والمسؤول عن برنامج الإدارة العامة، على أنه يمكن تعيين المسؤول عن الوظيفة المالية بصفة مسؤول برنامج الإدارة العامة. انظر منشور رقم 7336 مؤرخ في 2024/10/04، يشرح دور النشاط، كتقسيم فرعي لبرنامج، وكذا كفاءات تحديدها في إطار إنجاز أنشطة البرنامج، ص 03.

³ المادة 22 من المرسوم التنفيذي 20-403 يحدد شروط نضج وتسجيل البرامج.

⁴ منشور رقم 7336 مؤرخ في 2024/10/04، يشرح دور النشاط، كتقسيم فرعي لبرنامج، وكذا كفاءات تحديدها في إطار إنجاز أنشطة البرنامج، ص 03.

يمكن أن يكون النشاط مركزيا أو غير مركزيا، حيث يكون النشاط مركزيا إذا ما تم تحديد تنفيذ نفقاته على مستوى الإدارة المركزية، بينما يكون النشاط غير مركزيا في حالة إذا ما تم تحديد تنفيذ نفقاته على مستوى آخر غير مستوى الإدارة المركزية أي على مستوى مديرية جهوية، مديرية ولائية... إلخ. للإشارة أن عمليات النفقات العمومية التي يتم تنفيذها من طرف مسؤولي الأنشطة أو الأنشطة الفرعية على المستوى المركزي، والذين لا يملكون صفة الأمر بالصرف للنفقات العمومية أي غير مخول لهم الالتزام بالنفقة العمومية وتصفيتها وكذا الأمر بدفعها أو تحرير لها الحوالات، ففي هذه الحالة يكلف مسؤول الوظيفة المالية بكل وزارة أو المؤسسة العمومية بالمهام التالية:

- ✓ مهمة إعداد الالتزامات بالنفقات وكذا توقيعها، بالاعتماد على الحاجات المحددة من طرف مسؤولي الأنشطة وعند الإقتضاء الأنشطة الفرعية؛
- ✓ التصديق على الخدمات المؤداة أي التي تم إنجازها؛
- ✓ الأمر بصرف النفقات العمومية.

1. توزيع الاعتمادات حسب النشاط¹:

- سواء كان النشاط مركزيا أو غير مركزيا، فإن النشاط يتلقى الاعتمادات الضرورية لإنجازه، من البرنامج والبرنامج الفرعي، حيث تتمثل الاعتمادات المخصصة في²:
- ✓ رخص الالتزام؛
 - ✓ اعتمادات الدفع.

حيث يتم توزيع اعتمادات البرنامج حسب النشاط في ظل احترام التوزيع حسب البرامج الفرعية والأبواب، وبحسب الحالة، تكون الاعتمادات الناتجة عن هذا التوزيع موضوع تبليغ أو تفويض.

¹ منشور رقم 7336 مؤرخ في 2024/10/04، يشرح دور النشاط، كتقسيم فرعي لبرنامج، وكذا كفاءات تحديدها في إطار إنجاز أنشطة البرنامج، ص 04.

² تمثل رخص الالتزام الحد الأقصى للنفقات التي يمكن الالتزام بها، وتؤطر الالتزامات التي يُسَمَّح للدولة التعهد بها، بينما تمثل اعتمادات الدفع الحد الأقصى للنفقات الممكن الأمر بصرفها أو تحرير الحوالات الخاصة بها ودفعها خلال السنة المالية، لتغطية الالتزامات الناشئة في إطار رخص الالتزام. انظر المنشور رقم 9659 المؤرخ في 2022/12/15، يتعلق بشرح القواعد التي تحكم استهلاك رخص الالتزام واعتمادات الدفع بعنوان الميزانية العامة للدولة وحسابات التخصيص الخاص وكذا ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية المماثلة، المديرية العامة للميزانية، وزارة المالية، الجزائر ص 01.

يتلقى كل مسؤول نشاط الاعتمادات المالية المخصصة من قبل مسؤول البرنامج، التي تم تبليغها من قبل مسؤول الوظيفة المالية بكل وزارة أو المؤسسة العمومية.

للإشارة في هذه الحالة، يمكن توضيح التالي:

✓ أن مجموع الاعتمادات المالية في شكل رخص الالتزام واعتمادات الدفع للبرامج الفرعية لنفس البرنامج يشكل الاعتمادات المالية المخصصة في شكل رخص الالتزام واعتمادات الدفع لهذا البرنامج.

✓ أن مجموع الاعتمادات المالية في شكل رخص الالتزام واعتمادات الدفع لأنشطة نفس البرنامج، تشكل الاعتمادات المالية المخصصة في شكل رخص الالتزام واعتمادات الدفع لهذا البرنامج.

ثالثا: فاعلو تسيير البرنامج.

يتعين على كل رئيس برنامج ضبط مجموعة الإجراءات والأساليب والنظم التي تمكن من تبادل المعلومة بين مختلف المتدخلين في البرنامج لغاية إحكام التسيير في الإمكانيات المتاحة قصد تحقيق الأهداف المبرجة، إذ يتم إعداد ميزانية البرنامج والبرنامج الفرعي وتحديد الأهداف وكذا مؤشرات قياس الأداء وبرمجة الأنشطة وضبط مسؤولية كل المتدخلين "فاعلو التسيير" في البرنامج بطرق تساهم في تحقيق أداء أفضل على أن يتم تنسيقها بواسطة حوار التسيير¹.

يعتبر الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية أمرا بالصرف رئيسي² للنفقة العمومية والحسابات الخاصة للخزينة، بخصوص الاعتمادات المالية الموضوعة تحت تصرفه³، حيث تعطى صفة مسؤول تسيير الاعتمادات المالية تحت التصرف لكل من⁴:

¹ يعبر حوار التسيير "Dialogue de gestion" عن مجموعة الإجراءات والأساليب والنظم التي تمكن من تبادل المعلومة بين مختلف المستويات والدرجات المهنية والإدارية لغاية إحكام تسيير الإمكانيات المتاحة قصد تحقيق الأهداف المبرجة سلفا، حيث يساعد حوار التسيير على ضبط إطار الأداء للبرنامج وكذا إعداد وتنفيذ البرنامج والبرامج الفرعية وبرمجة الأنشطة لتحقيق الأهداف بالإضافة إلى استعمال الإمكانيات المتاحة لتحقيق أداء أفضل، حيث يتم تنظيم حوار التسيير وفق محورين أساسيين أحدهما أفقي والآخر عمودي. انظر عقون سعاد، مرجع سابق، ص 368.

² يختص الأمر بالصرف بعمليات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية، حيث يتولون برمجة وتوزيع ووضع الاعتمادات المالية تحت التصرف ويلتزمون بالنفقة العمومية من حيث التصفية والأمر بصرفها أو تحرير الحوالات. انظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 20-404 المؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 29 ديسمبر سنة 2020، يحدد كفاءات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية. ج ج د ش، ج ر، العدد 80، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 2020.

³ المادة 20 من المرسوم التنفيذي 20-404 يحدد كفاءات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية.

⁴ المادة 21 من المرسوم التنفيذي 20-404 يحدد كفاءات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية.

أ. مسؤول الوظيفة المالية للوزارة أو المؤسسة العمومية¹ "RFF":

يمثل مسؤول الوظيفة المالية الدور القيادي الإستراتيجي، حيث تعتبر لوحات القيادة الاستشرافية من أهم الوسائل التنفيذية للوظيفة المالية، حيث تتميز لوحات القيادة بخصوصية نهم من خلالها بالرقابة على الأداء ليس فقط انطلاقاً من معايير مالية " كاحترام الميزانية، التقليل من التكاليف..."، وإنما مؤشرات غير مالية كجودة الخدمة ورضا المتلقين وإشباع رضاهم فهي لوحة قيادة تختلف عن لوحة قيادة التسيير لأنها لا تجربنا بما حدث فقط بل تحلل أسباب الفشل عبر المناجحت الاستراتيجية لتساعد على اتخاذ القرار في الوقت الحالي انطلاقاً من مؤشرات قياس الأداء².

يلتزم كل مسؤول للوظيفة المالية بالنسبة للوزارة أو المؤسسة العمومية بعملية التنسيق أثناء تحضير وتقديم وتنفيذ النفقة العمومية، وهذا وفقاً للإجراءات التالية³:

- ✓ يقوم بجمع وتلخيص المعلومات والمعطيات الميزانية والمحاسبية؛
- ✓ يقترح مشروع تقرير على الأولويات والتخطيط المعد بالتنسيق مع معدي البرامج على الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعني؛
- ✓ التنسيق مع مسؤولي البرامج حول المعلومات المتعلقة بمحيط الأنشطة أو عند الاقتضاء بالأنشطة الفرعية، لغرض إرسالها إلى الوزير المكلف بالميزانية؛
- ✓ التنسيق مع مسؤولي البرامج، حول إعداد وثيقة البرمجة الأولية للاعتمادات المالية المتوفرة والمنتظرة لكل برنامج من حقيبة البرامج؛
- ✓ يقوم بالمصادقة على برمجة الاعتمادات المالية المعدة من قبل مسؤولي البرامج ويتابع إنجازها؛
- ✓ يسهر على تبليغ الاعتمادات المالية المتوفرة والموزعة على مسؤولي البرامج؛
- ✓ التأكد من مدى تنفيذ قواعد التسيير الميزانياتي بالشكل السليم على مستوى الأنظمة المعلوماتية للوزارة أو المؤسسة العمومية؛

¹ RFF: Responsable de la fonction Finance.

² كنزة مغيث، إشكالية إصلاح الدولة في ضوء مقارنة المناجحت العمومي الحديث، مجلة إدارة، المجلد 26، العدد 2، 2019، ص 23.

³ المادة 22 من المرسوم التنفيذي 20-404 يحدد كفاءات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية.

✓ يقترح الإجراءات الضرورية لاحترام سقف النفقة العمومية وكذا حركة الاعتمادات المالية بين البرامج؛

✓ يقترح بخصوص حقبة البرامج، مشروع التقرير الوزاري للمردودية.

أما بخصوص عملية النفقة العمومية التي يقوم بها مسؤولو النشاطات والنشاطات الفرعية على المستوى المركزي، يقوم مسؤول الوظيفة المالية بما يلي:

✓ يعد ويوقع الالتزام بالنفقة العمومية، على أساس الحاجات المحددة من طرف مسؤولو الأنشطة والأنشطة الفرعية؛

✓ التصديق على الخدمة المؤداة؛

✓ الأمر بصرف النفقة العمومية.

ب: مسؤول البرنامج:

يعتبر مسؤول البرنامج الشخص الذي يتولى قيادة البرنامج، اذ يتم تعيينه من قبل رئيس المهمة، حيث يسهر رئيس البرنامج على إعداد الميزانية وفق أهداف ومؤشرات تخضع للتقييم، اذ تصنف البرامج إلى برامج تقنية وبرامج قيادة ومساندة¹.

يعين الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية مسؤولاً لكل برنامج على أن يكلف هذا الأخير بحقبة البرامج، وفق استراتيجية في منظور متعدد السنوات، حيث يسهر على موافقة الأهداف المسطرة لنشاط المصلحة وذلك في إطار الاعتمادات التي تم تبليغها والاعتمادات قيد الانتظار، وفق الآتي²:

✓ يحضر التقرير عن الأولويات والتخطيط المتعلق بالبرنامج، كما يقدم التوجيهات الاستراتيجية

وأهداف هذا البرنامج ويلتزم بتبرير الاعتمادات المالية المطلوبة؛

✓ يحدد محيط الأنشطة أو الأنشطة الفرعية عند الاقتضاء؛

✓ يعين مسؤولي الأنشطة؛

¹ عقون سعاد، مرجع سابق، ص 368.

² المادة 23 من المرسوم التنفيذي 20-404 يحدد كفاءات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية.

- ✓ إعداد الوثيقة المتعلقة بالبرمجة الأولية للاعتمادات الأولية للبرنامج؛
- ✓ يقسم أهداف الأداء في حدود الأنشطة، كما يحدد ويعدل عند الاقتضاء الاعتمادات المالية التي يقترح تخصيصها لمسؤولي الأنشطة في إطار إعداد برمجتهم الخاصة؛
- ✓ يدرس التقارير الخاصة بالتنفيذ مع مسؤولي الأنشطة؛
- ✓ يحضر التقرير الوزاري للمردودية المتعلق بالبرنامج؛
- ✓ التحديد المسبق للحاجات بعنوان نفقات التسيير أو الاستثمار أو التحويل؛
- ✓ إعداد شهادة الخدمة المؤداة.

ج: مسؤول النشاط:

- يعين مسؤول البرنامج مسؤول النشاط على أن يكلف مسؤول النشاط بما يلي¹:
- ✓ يقوم مع مسؤولي الأنشطة الفرعية بإعداد برمجة الاعتمادات المالية للنشاط؛
 - ✓ تقسيم أهداف الأداء في حدود الأنشطة الفرعية، كما يحدد ويعدل عند الاقتضاء الاعتمادات المالية التي يقترح وضعها تحت تصرف مسؤولي الأنشطة الفرعية وتقديم هذا الاقتراح على مسؤول البرنامج للمصادقة؛
 - ✓ يدرس مع مسؤولي الأنشطة الفرعية التقارير الخاصة بالتنفيذ المقدمة عند الاقتضاء؛
 - ✓ في حالة عدم وجود أنشطة فرعية يقوم بإعداد برمجة النشاط كما يحدد تنفيذ النفقة العمومية على مستوى النشاط؛
 - ✓ يقدم تقارير عن تنفيذ النشاط والنتائج، إلى مسؤول البرنامج؛
 - ✓ التحديد المسبق للحاجات بعنوان نفقات التسيير أو الاستثمار أو التحويل؛
 - ✓ إعداد شهادة الخدمة المؤداة.

د: مسؤول النشاط الفرعي.

يقوم مسؤول النشاط الفرعي بالوظائف التالية¹:

¹ المادة 24 من المرسوم التنفيذي 20-404 يحدد كفايات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية.

- ✓ إعداد وثيقة برجة الاعتمادات المالية للنشاط الفرعي وهذا بالتوفيق ما بين نشاط المصالح والاعتمادات المالية المخصصة على ان ترفق هذه الوثيقة بتقدير العمليات الرئيسية للنفقة العمومية للسنة، وفي هذا الإطار يحدد تنفيذ النفقة العمومية للنشاط الفرعي ويقدم تقارير لمسؤول النشاط؛
- ✓ التحديد المسبق للحاجات بعنوان نفقات التسيير أو الاستثمار أو التحويل؛
- ✓ يعد شهادة الخدمة المؤداة.

هـ: مسؤولو المصالح غير الممركزة:

- يقوم مسؤولي المصالح غير الممركزة الذين لهم صفة الأمر بالصرف بخصوص عمليات النفقة العمومية للأنشطة والأنشطة الفرعية بما يأتي²:
- ✓ إعداد الالتزام بالنفقة العمومية وتوقيعها وفق الحاجات المحددة على مستوى الأنشطة والأنشطة الفرعية؛
 - ✓ التصديق على الخدمة المؤداة؛
 - ✓ الأمر بصرف النفقة العمومية.
- يلعب فاعلو التسيير دورا هاما ضمن مقارنة التسيير بالنتائج، التي تعد من الأساليب الحديثة في تجسيد البرامج المحددة وفق المنظور الاستراتيجي والإطار الزمني المحدد في السياسة العمومية، وهذا باستعمال الاعتمادات المرصودة للبرامج ومتابعتها من خلال مؤشرات قياس الأداء التي من خلالها يتم تقييم مدى تحقق الأهداف المسطرة مسبقا مقارنة بالنتائج الفعلية، وعلى أن يتحمل مسيري البرنامج مسؤولية النتائج غير المرجوة.

¹ المادة 25 من المرسوم التنفيذي 20-404 يحدد كفاءات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية.

² المادة 27 من المرسوم التنفيذي 20-404 يحدد كفاءات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية.

الفرع الثاني: نتائج تسيير النفقة العمومية وفق النتائج.

يعود الدور الحاسم في تجسيد الانتقال إلى ميزانية البرامج، لمسييري ومسؤولي البرامج من خلال البحث عن الفعالية والنتائج للنفقة العمومية بدل الانتظام واحترام الإجراءات، حيث يقع على عاتق مسؤولي تسيير البرنامج مسؤولية تبدأ من لحظة التخطيط وتنتهي بتقديم الحساب¹.

أولاً: حرية التسيير وإتخاذ القرار "المسير المسؤول".

ينفذ البرنامج مسير، حيث تمنح له سلطة قيادة وتسيير الموارد العمومية وكذا دراسة الإحتياجات المالية ومراقبة التكاليف مقارنة بالنتائج المنجزة حيث تمنح له سلطة الأذن بالنفقة العمومية وحرية في التسيير وإتخاذ القرار، بالمقابل تترتب على المسير مسؤولية إعداد الميزانية ومتابعتها وتقديم الحسابات بصفة دورية²، حيث نص القانون العضوي 18-15 على وضع الاعتمادات المالية من خلال نص المادة 2/79 على أنه:

"...يتم وضع هذه الاعتمادات المالية لفائدة مسيري البرامج المسؤولين عن:

- المصالح المركزية والمصالح غير المركزية.
 - المؤسسات والهيئات العمومية تحت الوصاية المكلفة بتنفيذ كل أو جزء من برنامج.
 - الهيئات الإقليمية عندما تكلف بتنفيذ كل أو جزء من برنامج"³.
- يستشف من هاته الفقرة أنه يمكن أن يكون المسؤول المسير على مستوى المصالح المركزية أو غير المركزية، كما يمكن ان يكون على مستوى المؤسسات والهيئات العمومية تحت الوصايا، وبمن كذلك على مستوى الهيئات الإقليمية المكلفة.

¹ Abdelhak Cerurfa, la réforme budgétaire en Algérie : à la recherche d'un modèle, thèse de doctorat en sciences juridiques, école doctorale de droit de la Sorbonne, paris 1, 2016., p294.

² عبد الغني عكة، مرجع سابق، ص 61.

³ المادة 4/79 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

كما نصت الفقرة الثالثة من المادة 3/79 من نفس القانون أنه: "...تحدد العلاقات بين الدولة ومسيرى البرامج عن الهيئات الإقليمية، بصفة تعاقدية أو اتفاقية، وذلك عند تنفيذهم كل أو جزء من برنامج"¹ حددت هاته المادة العلاقة بين مسيرى البرامج يحملون صفة التعاقد أو الاتفاق للجانب الثاني للدولة في تنفيذهم للبرنامج المعد من قبلهم وهذا ما يرتب على المسير مسؤولية التنفيذ للبرنامج وفق الأهداف المسطرة ليتم قياس نجاحته من خلال مؤشرات الأداء.

حيث حدد القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مسؤولية الانضباط الميزانياتي والمالي من خلال نص المادة 81 على أنه:

"يحدد بموجب القانون نظام المسؤولية بما في ذلك ما يتعلق بالانضباط الميزانياتي والمالي للأعوان المكلفين بتنفيذ عمليات إيرادات ونفقات الدولة..."².

يقابل مسؤولية الانضباط الميزانياتي والمالي تحقيق الأهداف، التي تحملها الأعوان المكلفين بتنفيذ عمليات إيرادات ونفقات الدولة.

تعد إلزامية إعداد تقارير أكثر دقة عن تسيير أدايهم والتي تكون مرفقة بمؤشرات الأداء وهذا ما سيضفي المرونة في التعامل، وتتحقق كذلك هذه الحرية من خلال عملية نقل الاعتمادات حيث يصبح النقل من قبل المسيرين المسؤولين ممكنا من برنامج إلى آخر على مستوى نفس الوزارة أو المؤسسة العمومية بموجب مرسوم رئاسي يُتخذ بناء على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعني كذلك³.

وفيما يخص تحويل الاعتمادات المالية ما بين برامج وزارات أو مؤسسات عمومية مختلفة بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية ووزراء القطاعات أو مسؤولي

¹ المادة 3/79 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

² المادة 81 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

³ المادة 2/33 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

المؤسسات العمومية المعنيين ويتم إبلاغ البرلمان¹. حيث تجدر الإشارة هنا أن نسبة التحويل والنقل المرخص بها قانونا لا بد أن لا تتعدى نسبة 20% من الاعتماد الأصلي².

تماشيا مع المبدأ الذي أسس عليه المشروع عليه قانون المالية المتمثل في التسيير المتمحور حول النتائج³، حيث أتاح القانون العضوي 18-15، المتعلق بقوانين المالية إمكانية نقل اعتمادات الدفع، إذ يمكن الاستمرار في تنفيذ عمليات الدفع المتوفرة في برنامج نهاية السنة خلال السنة الموالية وفي نفس البرنامج، في حالات الاستثنائية والمبررة على أن يتم ذلك وجوبا قبل انقضاء الفترة التكميلية المحددة مدتها بتاريخ 31 جانفي من السنة الموالية لسنة تنفيذ الميزانية، كما يمكن نقل اعتمادات الدفع المتوفرة في باب نفقات الاستثمار لبرنامج ما، إلى نفس البرنامج على أن لا يتجاوز حد أقصاه 05% من الاعتماد الأولي، وهذا بموجب قرار مشترك بين وزير المكلف بالمالية والوزير المكلف بالقطاع المعني قبل نهاية الفترة التكميلية شريطة أن لا تؤدي بأي حال من الأحوال هذه العملية إلى تدهور في التوازنات المالية والميزانية⁴.

حيث نجد مقابل هذه المرونة في التعامل مع الاعتمادات المالية سواء نقلا أو تحويلا وفقا للشروط، ربط البرامج بأهداف واضحة محددة سلفا، على أن يتحمل المسيرين مسؤولية تحقيقها، ويتم إرفاق الأهداف المراد بلوغها بمؤشرات مرقمة لقياس النتائج لغرض قياس كفاءة وفعالية النفقة العمومية وكذا الحرص على تقييم ما تم إنجازه⁵.

ان المسيرين في تسيير النفقة العمومية وفق النتائج، ملزمون بتقديم حساب عن النتائج المحققة بصورة حقيقة وواضحة على أن تكون وفق الأهداف المسطرة مسبقا، كما أنهم يخضعون بمناسبة ممارستهم لحرية التسيير لرقابة الأداء التي تتيحها مؤشرات القياس الخاصة بالنتائج، حيث تجعل من

¹ المادة 3/33 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

² المادة 4/33 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

³ المادة 2 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

⁴ المادة 36 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

⁵ بمقتضى المادة 75 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم. يلزم كل وزير أو مسؤول عن مؤسسة عمومية مكلف بتسيير محفظة البرامج تقديم تقرير عن الأولويات والتخطيط يتضمن كل برنامج من هذه البرامج لاسيما التوزيع بحسب الأبواب للنفقات والأهداف المحددة والنتائج المنتظرة وكذا تقييمها.

البحث عن فعالية النفقات العمومية هدفا رئيس، كما نجد ان القانون المتضمن تسوية الميزانية يرفق بتقرير وزاري للمردودية والذي توضح فيه الوضعيات والظروف المنفذة فيها البرامج المسجلة، وكذا مدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق¹.

ثانيا: نحو تفعيل رقابة الأداء، رفع التقارير وتقييم الأداء.

لقد حدد المؤسس الدستوري آليات الرقابة بما في ذلك الرقابة على تسيير الأموال العمومية في المواد من 155 إلى 162²، وفي إطار التسيير المتمحور حول النتائج واعتماد ميزانية البرامج والأداء الذي يؤدي لإعادة تشكيل رقابة المالية العمومية³ وإحداث تحول جوهري في إجراءات الرقابة والمؤسسات المخصصة لها، نصت المادة 85 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، على أنه:

"تخضع عمليات تنفيذ ميزانية الدولة إلى الرقابة الإدارية والقضائية والبرلمانية حسب الشروط التي يحددها الدستور وهذا القانون والأحكام التشريعية والتنظيمية الخاصة"⁴.

حيث يستشف من هاته المادة أن موضوع الرقابة التي تخضع لها عمليات تنفيذ ميزانية الدولة تتطلب تجسيد مساعي الإصلاح المالي والميزانياتي وفق أنظمة وآليات رقابة جديدة كالرقابة الدستورية، ورقابة الأداء والرقابة الإدارية الداخلية، وأنظمة التدقيق الداخلي ورقابة التسيير.

¹ المادة 87 من القانون العضوي 18-15.

² المواد من 155 إلى 162 من التعديل الدستوري 2020.

³ جاء في عرض الأسباب لتبني مشروع القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية الرغبة في "تدارك نقص رقابة فعالية النفقة العمومية، إن المسيرين غير ملزمين حاليا بتقديم تقارير تعرض فيها النتائج المتحصل عليها مقارنة بالوسائل المكرسة، وعليه يبقى البرلمان محصورا في مقارنة كمية للميزانيات، تركز على حجم الاعتمادات فقط، ونسبة تطورها، ونسبة استهلاكها". انظر وزارة المالية الجزائرية، المديرية العامة للميزانية، مشروع القانون العضوي يتعلق بقوانين المالية 2018، ص 2.

⁴ المادة 85 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

أ: تفعيل رقابة الأداء¹.

تماشياً مع التجارب الدولية لإصلاح التسيير المالي العمومي، التي تلزم الانتقال إلى التسيير المتمحور حول النتائج وإعادة تشكيل الرقابة المالية²، يُؤدي بالضرورة إلى التحول من رقابة التسيير إلى رقابة الأداء وعليه سيتم تفعيل رقابة الأداء من خلال التقارير³ المقدمة عن تنفيذ قانون المالية وكذا المرفقة مع القانون المتضمن تسوية الميزانية⁴، الأمر الذي يقتضي منح حرية أكبر للمسيرين مقابل المسؤولية الملقاة على عاتقهم وأن يتم تخفيف الرقابة السابقة في مقابل تقديم الحسابات عن طريق تعزيز الرقابة اللاحقة، سواء كانت إدارية أو سياسية أو قضائية أو التي قد تمارس من قبل المواطنين ذاتهم.

تتصف رقابة الأداء في ظل التسيير المتمحور حول النتائج بسعة المهام التي تغطيها خلافاً لأنواع الرقابة التقليدية في ظل القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، إذ أنها تشمل الرقابة على مستوى الأنشطة الكلية للوحدة زيادة على الأهداف والخطط الفرعية، ومن جانب آخر فإن الرقابة لا تنحصر بمشروعية تأثير نتائج الأداء على الوحدة ذاتها، وإنما تتعدى ذلك إلى رقابة تأثير نتائج الوحدة على الناتج القومي، ويمكن حصر أهدافها الأساسية فيما يلي⁵:

✓ التحقق من كفاءة وضع الخطط ومن التزام الوحدة الحكومية بالمسار الذي حددته الخطة لبلوغ الأهداف، وأنها اتخذت ما يلزم من إجراءات تصحيحية يتطلبها الموقف أثناء التنفيذ التحقق من أن أنظمة

¹ تقوم رقابة الأداء على ربط النفقة العمومية بتحقيق النتائج التي يتم تقييمها من خلال تقرير وزاري للمردودية يوضح الظروف التي تم فيها تنفيذ البرامج المسجلة، ومدى بلوغ الأهداف المسطرة حيث يتم قياسها بمؤشرات الأداء وكذا النتائج الفعلية وبالإضافة إلى التفسيرات المتعلقة بالفوارق. انظر المادة 87 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

² Rapport de fondafip, pour une conceptualisation du contrôle interne et de l'audit interne dans la gestion financière de l'état, le 9 décembre 2010, Paris, p20.

³ تلتزم الحكومة بعرض تقارير على البرلمان، التقارير التي تبدأ خلال مرحلة التحضير لمشروع قانون المالية للسنة إلى غاية تقديم التقارير المرفقة بالقانون المتضمن تسوية الميزانية، حيث تجسد هذه التقارير مدى تنفيذ الحكومة للبرامج واحترامها للأهداف التي تم تسطيرها مسبقاً على أن يتم تقييمها وفق مؤشرات قياس الأداء المرتبطة بها. انظر في هذا للمواد 72، 75 و85 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

⁴ المادة 87 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

⁵ حيرش فايزة وطرشي محمد، الرقابة على أداء الوحدات الحكومية في ظل عصنة نظام المحاسبة العمومية في الجزائر، الأكاديمية للدراسات الإجتماعية والإنسانية، العدد 20، 2018، ص 9.

العمل ووسائل التنفيذ في الوحدة الحكومية تؤيد إلى تحقيق أكبر عدد من الأهداف وبأقل التكاليف وبأقصر وقت ممكن وبأعلى مستوى ممكن من الجودة؛

✓ التأكد من أن النفقة العمومية تصرف وفقا للقرارات والسياسيات المرسومة، وأن الأهداف المقررة تتحقق بشكل اقتصادي وكفاءة عالية؛

✓ مراجعة إدارة البرامج الحكومية وفحص مواطن الضعفاالظاهرة في الأداء والإبلاغ عنها وتحديد أسباب الممارسات غير الاقتصادية وغير الكفوءة.

✓ تقديم المعلومات إلى السلطة التشريعية بما يمكنها من مساءلة السلطات التنفيذية في الدولة عن مدى عن استخدامها للموارد المتاحة تحت تصرفها وبيان مدى تحقيق الإنفاق العام الأهداف المحددة في الميزانية العامة للدولة.

يمنح نظام ميزانية البرامج والأداء الوسيلة اللازمة لرقابة الأداء، وذلك بمقارنة الأهداف الموضوعة للأداء، حيث تعد رقابة الأداء آلية لتعديل مسار العمل واتخاذ الخطوات التصحيحية أثناء تنفيذ النفقة العمومية وذلك من خلال التحليل ورفع التقارير للإدارة العليا لاتخاذ الاجراء اللازم، اذ توضح عملية الرقابة بما تم إنجازه من البرنامج والمعوقات التي تحول دون ذلك¹.

ب. تفعيل رفع التقارير:

من خلال الأهداف الموضوعة للأداء وتحليلها يتم ورفع التقارير للإدارة العليا لاتخاذ اللازم²، حيث جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، ليعزز دوره في رقابة النفقة العمومية، وهذا من خلال النص على عدد من التقارير التي يشترط فيها الانتظام والصدق لغرض إثراء المعلومات المقدمة لممثل الشعب، اذ تتمثل هاته التقارير في الآتي:

¹ قدي عبد المجيد، مرجع سابق، ص 165.

² قدي عبد المجيد، مرجع سابق، ص 167.

1. التقرير عن الأولويات والتخطيط¹ "RPP":

يتضمن تحليلاً خاصاً به والذي يكون منفصلاً عن التقرير عن الأولويات والتخطيط²، يرفق بمشروع الميزانية للسنة 1 وفي شكله النهائي يكون ملحق بقانون المالية، بحيث يأخذ هذا التقرير شكل تقسيم نشاط الوزارة، ويتم إعداده حسب البرامج الأهداف ومؤشرات الأداء الموافقة لها، على أن يتم تجميعه حسب الوزارة أو حسب المهام والذي يمكن أن يكون مرفقاً بعرض مختصر حول التوجهات الاستراتيجية التي تتضمن التوجهات الأساسية التي تم اختيارها أو حتى التي تم تنفيذها للوزارة من خلال وصفه للسياسات العمومية للوزارة أو المؤسسة العمومية، ويتم عرضها بدقة ووضوح مرفقاً بالدلائل التي تعتبر بمثابة مدخل لعرض التقرير عن الأولويات والتخطيط حسب البرامج³.

2. التقرير الوزاري للمردودية⁴ "RMR":

كتحليل أولي فإن التقرير الوزاري للمردودية⁵ يتبع التقرير عن الأولويات والتخطيط مثل قانون تسوية الميزانية وقانون المالية، كذلك فيما يخص التصويت شأنه شأن مشروع الميزانية فإن التقرير عن الأولويات والتخطيط يتم عرضه على البرلمان من أجل التصويت عليه، كذلك بالنسبة للتقرير الوزاري للمردودية فهو عبارة عن وثيقة تكميلية للحساب العام أو الختامي وذلك من أجل معرفة نسبة تنفيذ الميزانية، ويتم إعداده حسب البرامج ويتبع طريقة عرض مماثلة لطريقة عرض التقرير عن الأولويات والتخطيط من خلال التركيز على عرض النتائج وتفسيرها وتقييمها، أما الجوانب المنهجية أو المنهجية

¹ RPP: Rapport de priorités et planification.

² يتم إعداد التقرير عن الأولويات والتخطيط من كل وزير وكل مسؤول مؤسسة عمومية مكلف بتسيير محفظة البرامج الموزعة وفق الإدارة المركزية ووفق المصالح غير الممركزة وكذا تبعاً للهيئات العمومية تحت الوصاية والهيئات الإقليمية عندما تكلف هذه الهيئات بتنفيذ كل البرنامج أو جزء من البرامج، حيث يتضمن كل برنامج من هذه البرامج لا سيما التوزيع بحسب الأبواب للنفقات والأهداف المحددة مسبقاً والنتائج المنتظرة وكذا تقييمها، مع الإشارة لقائمة المشاريع الكبرى. انظر المادة 6/75 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

³ بن داود أمّنة، مرجع سابق، ص 13-14.

⁴ RMR: Rapport ministériel sur la rentabilité.

⁵ يوضح التقرير الوزاري للمردودية الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة الميزانية، وكذا مدى بلوغ الأهداف المسطرة مسبقاً والتي يتم قياسها وتبويبها بمؤشرات الأداء المرتبطة بها والنتائج المحققة والتفسيرات بالفوارق المعايير. المادة 87 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

المتبعة لإعداد التقرير فيتم عرضها ضمن تقرير منفصل بمجرد توفر جميع مصادر المعلومات المستعملة في ذلك¹.

وعليه تكون عملية قياس الأداء موجهة أيضا للمسيرين العموميين، تمثل تقارير الأداء عملية التغذية العكسية للمعلومات على مستوى مصالح الهيئات العمومية باتجاه هرم السلطة أي المديرية، كما أن هذا المفهوم يمكن أن يعني في بعض الأحيان طبيعة أو نوع المعلومات التي يتم تداولها أو تحويلها نحو المسؤول الأول (المدير)² هذا النوع من التقارير يسمى كذلك التقارير القانونية أو التقارير المحاسبية حيث تتضمن معلومات حول الأداء مثل مؤشرات النشاط وغيرها.

من خلال التقارير السابقة الذكر، يمكن تقييم السياسة العمومية وفقا لمدى الشفافية، الملائمة، الفعالية، الكفاءة والاقتصاد، وصولا لإصدار حكم موضوعي.

ج. تفعيل تقييم الأداء.

جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، باستراتيجية جديدة للتسيير، لتقييم الأداء والتي من خلالها سيتم إلقاء الضوء على مواطن الخلل في الأداء، ثم التدخل لإتخاذ القرار التصحيحي وذلك بالاعتماد على مقاييس الأداء الموضوعية مسبقا، لاعتبار أن المعلومات المستقاة من مقاييس الأداء ستكون أساسا للتقييم، حيث نص في المادة 2 على أنه: "...وفقا لغايات المصلحة العامة والتي تكون موضع تقييم"³.

¹ وعليه فهو شكل من أشكال تقرير النشاط أو حصيلة النشاط التي يتم إعدادها عادة من طرف الهيئات العمومية في نهاية كل سنة من أجل تقييم عملها، والذي يتضمن جزء مهم من التقرير ويخصص لوصف هذه النشاطات، أما المقاربة الحديثة فهي تقوم أساسا على الأهمية الممنوحة لنتائج الأداء، تحليلها وترجمتها الميدانية، بالإضافة إلى العرض والتحليل لنتائج المؤشرات والذي يحتل مكانة مهمة في التقرير.

- Suivi de la performance et choix des indicateurs, guide méthodologique, République Tunisienne, OP. cit, pp 22-24.

² Suivi de la performance et choix des indicateurs, guide méthodologique, République Tunisienne, décembre 2009, Union Européenne, p 18. consulter sur site : <http://www.gbo.tn/sites/default/files/2021-02/indicateurs-de-performance.pdf> , le 21/06/2023 à 19h31.

³ المادة 2 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

تم عملية تقييم الأداء بصورة دورية عبر مختلف مراحل تنفيذ البرنامج، حتى الوقوف على الانحرافات ساعة حدوثها وتحديد الإجراءات الكفيلة بتداركها، ويتطلب نظام ميزانية والأداء أن تقوم الدوائر الحكومية بإجراء تقييم لكل برنامج ونشاط ونشاط فرعي تابع لها¹.

حيث يتمثل الغرض من رقابة التقييم في:"

✓ قياس مدى النجاح في تحقيق الأهداف المحددة مسبقاً في البرنامج؛

✓ التعرف على مدى تحقيق مخرجات البرنامج للأهداف الموضوعه له؛

✓ تحديد الإجراءات الواجب اتخاذها لتطوير أداء البرنامج؛

✓ تحديد مدى ملاءمة البرنامج لاستمرار تنفيذه؛

✓ الكشف عن المعوقات التي واجهت تنفيذ البرامج التي أنجزت أو التي لازالت قيد الانجاز.

ويتم ذلك من خلال مقارنة النتائج المتحققة فعلا بالنتائج المطلوب تحقيقها أو ممكن الوصول إليها لكي يمكن تقديم صورة حية لمستوى النجاح في تحقيق الأهداف وتنفيذ المخطط وبما يكفل اتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيح مسار الأداء في حالة ظهور الخرافات غير ملائمة².

ثالثا: عوائق تسيير النفقة العمومية وفق النتائج.

يعتمد التسيير النفقة العمومية وفق النتائج على قدرة المسيرين في تحديد أهداف البرامج بدقة وكذا التمكن من تحقيق رقابة الأداء والتقييم، وهذا ما يشكل تحديا كبيرا لجميع الفاعلين في تسيير البرامج، لكن تجسيده تواجه تحديات عدة يترجمها طول مسار عملية إصلاح التسيير المالي العمومي³.

¹ قدي عبد المجيد، مرجع سابق، ص 167.

² عامر محمد سلمان وسناء احمد ياسين، المرجع نفسه، ص ص 493-494.

³ انطلق إصلاح التسيير المالي العمومي في الجزائر منذ سنة 2001 لكن اعترضته معوقات ناتجة عن توترات الإدارة السياسية، وكذا عدم القدرة على استيعاب مضامين الانتقال إلى التسيير المتمحور حول النتائج، وتعاليم وآليات المناجمت العمومي الجديد، ونقل مفاهيم نظرية وتطبيقات عملية، حيث تطرح هذه العمليات إشكاليات عديدة لأنها ليست تقنية إحصائية فقط، بل ترتبط بأسئلة نظرية ومفاهيمية، فقبل تشغيل الآلة للقيام بإنتاج الأرقام يجب وضع المعايير، هذه المعايير تعكس فلسفة ومقاربة واضعها.

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

وعليه ستواجه محاولات تجسيد أسلوب الأداء والنتائج في الشأن العمومي صعوبات عدة من الناحية العملية، نذكر منها:

أ. صعوبة تحديد الأهداف واطاحة الحرية للمسيرين:

ان عدم القدرة على تحديد الأهداف المرتبطة ببرنامج معين بشكل دقيق، يجعل من أهداف البرامج غالبا ما تتصف بالسطحية والشمولية، الأمر الذي سيحول دون الغاية المرجوة من تبني التسيير المتمحور حول النتائج ويجعل عملية قياس النتائج غير متاحة، ومنه صعوبة التقييم المرتبطة بكثرة المؤشرات المتعلقة بالفعالية التي تم وضعها بشكل عشوائي دون إجماع حولها نظرا لتعدد فاعلي التسيير العمومي من جهة وشمولية الأهداف من جهة أخرى¹.

ان الحرية التي ستمنح للمسيرين في مراحل تحضير وتنفيذ البرامج، ترتبط بالتخلص من بقايا التسيير البيروقراطي من خلال الانتقال إلى ثقافة التسيير بالنتائج وكذا تمكين مسؤولي البرامج بالدور المنوط لهم، لكن تواجه الحرية التي ستمنح للمسيرين عقبات تتعلق بتجريم أفعال التسيير التي تخضع لقانون العقوبات ولسلطة القاضي الجنائي²، ومنه ضرورة التوازن الفعلي بين الحرية المتاحة للمسيرين في تجسيد البرامج من خلال حماية الكفاءات النزينة ورفع التجريم عن أفعال التسيير من جهة، وردع حقيقي لحالات إهدار المال العام والحد من ظاهرة الفساد بوضع نظام خاص للعقوبات من جهة أخرى.

وبالتالي لا يمكن مساءلة المسيرين إلا عن تحقيق نتائج متناسبة طرديا مع حدود حرية التسيير الممنوحة لهم، وعليه لا تشكل رقابة الأداء سوى مطلب إضافي ناشئ عن مخاوف جديدة في إطار البحث عن فعالية التسيير العمومي³.

¹ كتره مغيش، إشكالية إصلاح الدولة في ضوء مقارنة المناجنت العمومي الحديث، مجلة إدارة، المجلد 26، العدد 2، 2019، ص 27.

² أشار في ذات السياق "Philippe Seguin" على أنه: "بين غياب الجزاءات والعقوبات الجنائية... توجد مساحة كبيرة لنظام عقوبات محدد يتكيف مع تحديات التسيير العمومي".

-Philippe seguin, les nouvelles fonctions de la cour des comptes en France, dans Michel bouvier (dir.), La Bonne Gouvernance Des Finances Publiques Dans Le Monde, Actes De L'Ive Université De Printemps De Finances Publiques, Paris : L.G.D.J,2009, p 211.

³ Abdelhak Cherurfa, op.cit, p386.

ب. صعوبة تحقيق الشفافية على النفقة العمومية:

إن التوجه الحديث نحو البحث عن أساليب لتحقيق ديمقراطية الجهاز الإداري، لن يكون إلا عبر المشاركة في صناعة القرار المالي العمومي، فديمقراطية الجهاز الإداري تنقل عبء صناعة القرار المالي العمومي من متخذ القرار إلى معاونيه وإلى من شاركوه في جميع البيانات والمعلومات وتحليلها واستخراج المؤشرات بناء عليها¹.

وفي إطار تجسيد متطلبات الأداء والشفافية على النفقة العمومية، لم يشر القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية القانون العضوي صراحة عن إثراء و إتاحة المعلومات للمواطنين مما يعني قصورا واضحا يعكس صعوبة تجسيد مفهوم الميزانية التشاركية القائمة على مبدأ المساهمة الفعالة للمجتمع المدني²، فبالرغم من نص القانون العضوي على إثراء وإتاحة المعلومات لممثل الشعب، إلا ان العجز التقني للبرلمانيين المتمثل في عدم فهم وقدرة توظيف المعلومات واستغلالها يجعلها عديمة القيمة والأثر³. وعليه، فالتحدي الحقيقي الذي يواجه النظام المالي العمومي، تقديم معلومات ووثائق واحصائيات سهلة الوصول لغير المتخصصين، وإلا تحولت الشفافية إلى مجرد حيلة بسيطة لمصادرة الغاية من وجودها⁴.

¹ مروان فوزية و وليد العقون، المرصد الوطني للمرفق العام آلية جديدة لتعزيز مبدأ المشاركة في القرارات الإدارية، مجلة الدراسات الحقوقية المجلد 09 العدد 02، 2022، ص 716.

² أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 490.

³ في ذات السياق، يرى "خالد منة" في مسألة حوكمة المالية العمومية في الجزائر وتحديات الشفافية إلى أن: "أن تحقيق الشفافية عملية مهمة ولكنها صعبة التحقيق خاصة فيما يتعلق بشفافية النفقات العامة. حيث تعترض تطبيق الشفافية عراقيل عدة من بينها تعقد التقنيات وصعوبتها، واختلاف الصياغات المتعلقة بالحساب والصعوبات السيكلوجية التي يواجهها نواب البرلمان عند استعراضهم معلومات رقمية في شكل ميزانيات وحسابات". انظر خالد منة، حوكمة المالية العامة وتحديات الشفافية، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، المجلد 4، العدد 2، 2007، ص 22.

⁴ في ذات السياق، نشير للملاحظة التي قدمتها بعثة صندوق النقد الدولي حول المشروع الأولي للقانون العضوي للمالية سنة 2015 في المادة 74 : أن الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية وهي ذاتها التي تناولتها المادة 75 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم. "تتسم بكثر عددها وتعقيدها وأحيانا بعدم خضوعها للمنطق، وقانونيا يجب تبسيطها والفصل بين الوثائق التي تحمل طابعا إلزاميا وتعد جوهرية في الرخصة البرلمانية عن تلك الوثائق التي تعد توضيحية وإعلامية. انظر أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 490.

ج. معوقات تحقيق رقابة الأداء والتقييم:

تقوم رقابة الأداء على ربط النفقة العمومية بتحقيق النتائج، فاستخدام النفقة العمومية الموضوعية تحت تصرف مسؤولي البرامج وتنفيذها وفق الأهداف المحددة فيها ووفقا لمؤشرات الأداء المختلفة المحددة لكل برنامج، إلا أنه يصادف رقابة الأداء والتقييم معوقات تحد من فعاليتها.

حيث لم تتسم الأحكام الجديدة للقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، بالمرونة الواجب إتاحتها لمسيري البرامج، كما أنها لم تحدد حالة الاستعجال القصوى التي يمكن اللجوء فيها لاتخاذ إجراءات تعديل مبالغ الاعتمادات المالية بفتح اعتماد مسبق أو إلغائه أو تسويته، بالرغم من نص القانون العضوي على أحكام لضبط الأشكال المختلفة لتعديل الاعتمادات المالية التي يمكن أن تلجأ إليها الحكومة عند تنفيذها لقانون المالية للسنة أو قانون المالية التصحيحي، وعلى أهمية تسقيف إجراء نقل أو تحويل الاعتمادات، إلا أنه مكتفيا بإعلام البرلمان وموافقته على تسويتها عند مناقشته لقانون المالية التصحيحي دون التطرق للآثار المترتبة على عدم موافقته عليها¹.

كما نص القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية لحالة إلغاء الاعتمادات المالية في حال أصبحت غير ذي موضوع خلال السنة دون فرض شروط محددة للقيام بذلك الذي اشترط وجود تقرير مشترك بين الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعنية والوزير المكلف بالمالية فقط، ما قد يؤدي إلى الاستغلال المفرط لهذه الآلية والمساس بالوجهة الحقيقية للاعتمادات المالية، ويجعل من رقابتها أمرا في غاية الصعوبة على اعتبار أن الوزير المكلف بالمالية يقدم في نهاية كل سنة مالية عرضا شاملا عن عمليات التسوية أمام الهيئات المختصة بالبرلمان².

حيث يقول أحد الباحثين تبريرا لصعوبة قياس الأداء، أن الأداء مفهوم مجرد اجتماعيا مكون في أذهان باحثي ومنظري التنظيمات، وإسقاطه على واقع المؤسسات وتحويله إلى مفهوم ملموس أمرا صعبا للغاية خاصة إذا تعلق الأمر بقياسه، ونشير هنا إلى أن قياس الأداء تعرض لنفس إشكالية قياس

¹ المادة 27 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

² المادة 26 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

الإنتاجية من خلال قصره على الموارد البشرية فقط أو تعميمه على باقي عوامل الإنتاج الإشكالية التي نتجت أصلا عن مفهوم الأداء في حد ذاته، وذلك من حيث اعتبار مصطلح الأداء يشمل كامل المؤسسة أم يخص مواردها البشرية فقط، وحسب الباحثين الذين يحدون في المورد البشري فقط، فإن عملية تقييم الأداء لا تعدو إلا أن تكون قياسا لانجازات عنصر العمل فقط دون باقي العناصر الأخرى، بينما يرى العديد من الباحثين أن إشكالية تقييم الأداء تكمن في المفاضلة بين التقييم النقدي والتقييم العيني، لكن في الحقيقة لا يمكن اعتبار التقييمين بديلين عن بعضهما البعض، بل يكمل أحدهما الآخر¹.

وعليه عند مقارنة النتائج المتحققة فعلا بالنتائج المطلوب تحقيقها، لا يمكن إلقاء الضوء على مواطن الخلل أو إتخاذ إجراء تصحيحي للانحرافات ساعة حدوثها وتحديد الإجراءات الكفيلة بتداركها في الأداء كونه يعتمد على المعلومات المستقاة من مقاييس الأداء، ومنه يصعب في هاته الحالة ان يخضع الأداء لعملية التقييم المأمول.

¹ عبد المليك مزهوده، مرجع سابق، ص 98.

المبحث الثاني: إصلاح المحاسبة العمومية بما يتوافق مع معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام "IPSAS".

إتجهت معظم دول العالم إلى إصلاح أنظمتها المحاسبية بشكل يكفل تحقيق الشفافية والحماية لأموال الدولة، إذ أن توجه الجزائر نحو اقتصاد السوق ودخولها في اتفاقيات وعلاقات مع عدة دول ومنظمات دولية كالبنك العالمي وصندوق النقد الدولي، وضعها أمام حتمية الاستجابة إلى المعايير الدولية في مجال المحاسبة العمومية، - المعايير الدولية - التي تعمل على إيجاد لغة موحدة تسمح بإجراء مقارنات بين مختلف الدول وهو ما لا يسمح به الإطار المحاسبي الحالي نظرا لصعوبة إدماج محاسبة الدولة ضمن المحاسبة الوطنية التي تعد أهم وسائل المقارنة الدولية¹.

المطلب الأول: إصلاح المحاسبة العمومية.

لقد تم تحديث نظام المحاسبة العمومية بواسطة طرح مجموعة من مشاريع الإصلاح للانتقال من الإطار الحالي للمحاسبة العمومية المتمثل في محاسبة الخزينة والمركز على الأساس النقدي إلى نظام محاسبي مرتكز على أساس الاستحقاق المحاسبي، بواسطة تبني بعض معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام "IPSAS"، ومنه إصلاح الإطار القانوني والإطار التقني الذي يقوم على تسجيل العمليات في القوائم المالية².

الفرع الأول: مشروع إصلاح المحاسبة العمومية.

شرعت الجزائر ممثلة بوزارة المالية منذ سنة 2006 بوضع إصلاح مالي جديد يتماشى مع ما يعرف بالمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام³، تحت إشراف المديرية العامة للمحاسبة العمومية في الجزائر بتنفيذ مشروع إصلاح نظام المحاسبة العمومية يهدف إلى إعداد مخطط محاسبي جديد للدولة يوجه لتعويض مدونة مجموعة حسابات الخزينة العمومية القائمة على الأساس النقدي، والذي لا يستطيع تحقيق

¹ ضريفي نادية وحاج جاب الله أمال، إصلاح النظام المحاسبي للدولة وفق معايير المحاسبة الدولية في القطاع العمومي IPSAS، حلة الدراسات القانونية و السياسية - العدد 07، 2018، ص 218.

² حيرش فايزة، مرجع سابق، ص 202.

³ جاب الله أمال، مرجع سابق، ص 01

الإبلاغ الكامل والصادق عن كافة المعاملات المالية للدولة، اذ يهدف المشروع إلى عصنة وتطوير نظام المحاسبة العمومية في الجزائر لتدارك نقائص نظام محاسبة الخزينة¹.

أولاً: الإطار العملي لمشروع إصلاح المحاسبة العمومية.

لقد تضمن مشروع تحديث أنظمة الميزانية في الجانب المتعلق بالميزانية، مشروع إعادة هيكلة إجراءات تنفيذ النفقة العمومية، اذ يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالجانب المتعلق بالإعلام الآلي ونظام المعلومات، حيث يراد من هذا الإصلاح تحسين فعالية ومرونة النفقة العمومية من خلال تقليص الإجراءات الإدارية المتعلقة بها من مرحلة الالتزام إلى مرحلة دفع النفقة².

حيث ستلعب المحاسبة العمومية دوراً حيوياً في تغذية وتوفير نظام معلومات فعال، كمصدر أساس في اتخاذ القرارات المتعلقة بتسيير النفقة العمومية، وبالتالي إصلاح محاسبة الدولة يهدف إلى إعطاء صورة واضحة ومتكاملة لنشاط الدولة وكذا ترشيد وعقلنة تسيير النفقة العمومية، وهو الأمر الذي يمثل احد أولويات برامج وزارة المالية³.

أ. مرحلة تصور مشروع المخطط المحاسبي.

إن الإصلاح المالي والمحاسبي العمومي في الجزائر مستوحى بشكل أساس من المخطط الوطني المحاسبي⁴ "PCN"، كمحاولة للانتقال التدريجي إلى المحاسبة على أساس الاستحقاق، من أجل إعطاء نظرة متكاملة على وضعية ذمة الدولة وتطورها، حيث بدأت أولى خطوات الجزائر في تطوير نظامها المحاسبي منذ سنة 1995 إلى غاية 2001⁵، من خلال الاعتماد على إطارات من المديرية العامة

¹ شلال زهير، مرجع سابق، ص 182.

² بلس شاوش بشير، المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري ديوان المطبوعات الجامعية، 2009، ص 262.

³ ضريفي نادية وحاج جاب الله أمال، مرجع سابق، ص 218.

⁴ PCN : Plan Comptable National.

⁵ في سبتمبر 1995 شرعت المديرية العامة للمحاسبة "DGC" بوزارة المالية بالتحضير لمشروع المخطط المحاسبي الجديد للدولة "PCE"، أين تم إنجاز مشروع المخطط المحاسبي للدولة وتمت المصادقة عليه في 23 أبريل 1997، لاعتبار أنه سيسمح من خلاله بالانتقال من نظام محاسبة الصندوق إلى محاسبة الذمة والتي تهتم بالتقييد المحاسبي لموارد الدولة العقارية والمنقولة، وكذا مختلف العمليات على أساس الاستحقاق المحاسبي، حيث تم تسطير ثلاث مراحل: فبالنسبة للمرحلة الأولى خصصت لتصور وتصميم المشروع أما المرحلة الثانية لصياغة الجانب التقني للمشروع وبخصوص المرحلة الثالثة لاختبار المشروع. على الرغم من أهمية مشروع المخطط المحاسبي للدولة "PCE" إلا أنه لم يستمر وقتاً طويلاً لإتمامه، نتيجة للصعوبات التي واجهت تجسيده على أرض الواقع، حيث تم التخلي عنه سنة 2002 لمجموعة من الأسباب نذكر منها: غياب التكامل والتنسيق بين مضمين الإصلاح في جانبه المحاسبي والمالي آنذاك،

للمحاسبة والاستعانة بالخبرة الفرنسية، وكذا خبراء من البنك العالمي وصندوق النقد الدولي اذ تجسدت بوضع خطة عمل شملت مختلف هياكل الإصلاح من خلال تصور مشروع إصلاح نظام المحاسبة العمومية وصياغة القواعد المحاسبية له ثم وضع الإجراءات المرافقة للإصلاح، وفي المرحلة الأخيرة المشروع في تنفيذ المشروع¹، لكن في سنة 2002 تم التخلي عن مشروع إصلاح المالية والمحاسبة العمومية المعد سنة 1995 نظرا للكثير من الصعوبات والعراقيل التي اعترضت المشروع وجعلته حبرا على ورق.

اتجهت الجزائر ممثلة في وزارة المالية نحو إصلاح مالي ومحاسبي متكامل في إطار مشروع تحديث أنظمة الميزانية سنة 2006، لمواكبة التطورات والتحويلات على الساحة الدولية لاسيما التوجه نحو تطبيق معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام "IPSAS"².

تم الشروع الفعلي في إعادة هيكلة إجراءات تنفيذ النفقة العمومية سنة 2007³ وأوكلت مهمة إعداد ومتابعة الدراسات لهذا الجزء إلى مجمع الاستشارات الفرنسي "GIP-ADTETEF" الذي قام بدراسة تشخيصية وتحليلية للواقع المحاسبي الحالي من مختلف جوانبه التنظيمية "شبكة المحاسبين العموميين، هيكلية الخزينة العمومية..." وكذا التقنية "مدونة حسابات الخزينة"، إلى جانب دراسة أسباب فشل مشروع المخطط المحاسبي للدولة لسنة 1995، حيث إهتمت بالجوانب الإدارية، وهذا بتكوين لجان إداريين مكلفين بإعداد المشروع في الإشراف على عملية الإصلاح، بالإضافة إلى فريق المشروع المتمثل في الإدارة العامة للمحاسبة على مستوى وزارة المالية وتتمثل المهام المكلفين بها في:

لاسيما في عدم قدرة القانون الإطار 84-17 المتعلق بالقوانين المالية، المعدل والمتّم، وكذا القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، على توفير البيئة القانونية والتقنية لتفعيل مشروع "PCE"، إشكالية وصعوبة التسجيل المحاسبي للكثير من العمليات المالية وعدم وضوحها وكذا عدم توافق مشروع "PCE" مع معايير "IPSAS". انظر حمزة شخاب ورضوان موجاري، تكييف تقنيات المحاسبة العمومية مع الإصلاح الميزانياتي في الجزائر، مجلة البحوث في العلوم المالية والمحاسبة، المجلد 07، العدد 02، 2022، ص 75.

¹ Ministère des Finances, Direction Générale de la Comptabilité, Communication portant sur la réforme de la comptabilité de l'Etat, Algérie, 2000, pp: 1-5.

² حمزة شخاب ورضوان موجاري، مرجع سابق، ص 86.

³ تندرج عملية الإصلاح المحاسبي ضمن مشروع إصلاح أنظمة الميزانية، وعليه فان دخول المخطط المحاسبي الجديد حيز التنفيذ يتطلب التنفيذ النهائي لمشروع إعادة هيكلة إجراءات تنفيذ النفقات العمومية الذي يتم من خلاله التقييد المحاسبي للحقوق المثبتة المتعلقة بالنفقة العمومية في الوقت الحقيقي للالتزام بها، ومنه يدرج الأمر بالصرف ضمن الوظيفة المحاسبية. انظر حاج جاب الله أمال، مرجع سابق، ص 5.

⁴ GIP-ADTETEF : Groupement d'Intérêt public d'Assistance au Développement des Echanges en Technologies Economiques et Financières.

✓ يحتوي عمل أعضاء اللجنة التوجيهية فحص النسخة الأولى من مجموعة حسابات الدولة المحددة لنمط التكيف مع معايير IPSAS، وكذا التحقق من الأعمال المنجزة من أجل العمل على وضع معايير لحسابات الدولة الجزائرية؛

✓ على اللجنة التنفيذية لعصرنة نظام الميزانية في إطار تنسيق العناصر المكونة لمشروع عصرنة الميزانية لتتوافق مع المخطط المحاسبي للدولة، ومناقشة مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية من قبل البرلمان، وكذا ضرورة تكيف المنظمة لإحتياجات الإصلاح، على أساس مختلف المواضيع التي يتعين معالجتها؛

✓ يحتوي عمل فريق المشروع المتمثل في الإدارة العامة للمحاسبة على مستوى وزارة المالية، دراسة كل مرحلة من مراحل مشروع الإصلاح¹.

وعلى هذا الأساس تمت صياغة استراتيجية للتقييس وفق المعايير الدولية للمحاسبة في القطاع العمومي "IPSAS"، حيث تهدف هذه الاستراتيجية إلى²:

✓ وضع تصور جديد لإجراءات تنفيذ النفقات العمومية "circuit de la dépense".

✓ الانتهاء من صياغة مخطط محاسبي جديد للدولة.

✓ إعادة تنظيم مصالح وزارة المالية وكذا الوزارات المنفقة.

✓ تكوين إطارات وزارة المالية وكذا الوزارات المنفقة حول الإجراءات الجديدة للتنفيذ النفقات العمومية.

حيث خلصت أعمال مجمع الاستشارات الفرنسي إلى إعداد مجموعة من التقارير والدراسات التي وضع الأسس التنظيمية والتقنية للإطار المحاسبي الجديد للدولة التي تم تصوره على أساس الانتقال من محاسبة الصندوق إلى محاسبة الذمة لتدرج في مفاهيم الحقوق المثبتة بالنسبة لإيرادات والنفقات وكذا الاستثمارات وهو ما يسمح بإعطاء صورة شاملة ومتكاملة عن ذمة الدولة في أي لحظة. وقد شملت هذه التقارير على³:

¹ حيرش فايزة، إصلاح نظام المحاسبة العمومية ودوره في تحسين الأداء الإداري للأجهزة الحكومية في الجزائر، مرجع سابق، ص 200.

² حاج جاب الله أمال، مرجع سابق، ص 5.

³ GIP-ADETEF : Plan comptable de l'Etat : Recueil du Plan Comptable, janvier 2008, p 4.

✓ مخطط توجيهي لتكييف المعايير المحاسبية للدولة مع الواقع المحاسبي الجزائري " Recueil
؛"du schéma d'adaptation des normes comptables de l'Etat

✓ مشروع لهيكل حسابات الدولة " Projet d'architecture des comptes de
؛"l'Etat

✓ مشروع المخطط المحاسبي للدولة " Recueil du Plan Comptable de
؛"l'Etat

✓ مخطط الكتابات المحاسبية " Schéma d'écritures comptables ".
ب. مراحل تنفيذ المخطط المحاسبي.

لقد تم الشروع في تنفيذ الإصلاح المحاسبي في مرحلتين الأولى انتقالية والثانية نهائية نوضح ذلك في الآتي:
1. المرحلة الانتقالية:

لقد تمحورت هاته المرحلة في صياغة تطبيق متعلق بالإعلام الآلي " application
informatique" حيث يسمح هذا التطبيق بالانتقال من مدونة حسابات الخزينة "NCT" إلى
المخطط المحاسبي الجديد بواسطة جدول للمرافقات "Table de conversion" يسمح من خلاله
بوضع حساب "PCE" مقابل كل حساب "NCT"، وبالأستناد على هذا الجدول يتم استخراج
مختلف الجداول المالية: "états financiers" والتي تشمل على: الميزانية، جدول التكاليف النهائية،
جدول بواقى العمليات إلى جانب جدول تدفقات الخزينة، اذ تقتصر هذه الجداول على العمليات
المتعلقة بمحاسبة الصندوق أي تسجل النفقة العمومية التي تم انفاقها فعليا والإيراد المحصل بصفة فعلية¹.

¹ ومن أجل إثراء الجداول المالية "états financiers"، شُرع في إدراج المعلومات المحاسبية الخاصة بالحقوق المثبتة التي يتم إرسالها من طرف المديرية العامة للضرائب إلى جانب المعلومات المتعلقة بالاستثمارات والتي يتم إرسالها من طرف المديرية العامة للأموال الوطنية وذلك من أجل أن تعكس الذمة الحقيقية للدولة التي لا تقتصر فقط على التدفقات المالية التي تسجلها الخزينة العمومية كما تم تنصيب لجنة مختلطة من أجل صياغة دليل مرجعي للمعايير المحاسبية "référentiel des normes comptables" حتى يتماشى مع النظام المحاسبي الجزائري. انظر بوعبادة فتحية، حسبياني عبد الحميد، عصرنة نظام المحاسبة العمومية في الجزائر وفق معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام ipsas : الجهود والتحديات، مجلة المؤسسة، المجلد: 10، العدد 01، 2021، ص 250.

2. المرحلة النهائية:

ان الهدف الأساس لهذه المرحلة يتمثل في وضع مشروع المخطط المحاسبي الجديد حيز التنفيذ بعد إنهاء المهام التالية:

✓ إكمال المديرية العامة للأموال الوطنية عملية الإحصاء الكلي للاستثمارات المادية للدولة من أجل إدراجها ضمن المخطط المحاسبي الجديد وفقا للمعيار IPSAS رقم 17 المتعلق بـ "الاستثمارات"¹؛

✓ إدخال عملية التقييد المحاسبي الآني "prise en charge au fil de l'eau" الخاص بالحقوق المثبتة المتعلقة بالإيرادات وذلك بالتنسيق مع المديرية العامة للضرائب تبعا للإجراءات الواردة في معيار IPSAS رقم 23 المتعلق بـ "الإيرادات السيادية"²؛

✓ السهر على إتمام الدورات التكوينية الخاصة بمختلف المتدخلين في مجال المحاسبة العمومية، بالخصوص المحاسبين العموميين بجميع أصنافهم وكذا الآمرين بالصرف والمراقبين العموميين لكل الوزارات المنفقة³.

ج. صدور القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي:

لقد عرف مشروع إصلاح المحاسبة العمومية في الجزائر تأخرا كبيرا في تجسيده على الواقع إلى غاية إعادة تنظيم الإطار المالي بموجب القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، الذي ألغى بدوره القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية.

جاء القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، ليلغي ويعوض القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، وهذا لمواكبة التغيرات والإصلاحات الاقتصادية التي مرت بها الجزائر خلال السنوات الأخيرة، حيث إحتوى القانون الجديد على 117 مادة، وهذا يدل على ثراء المحتوى وكذا اتساع نطاق المهام والمسؤوليات المطبقة على الميزانيات والعمليات المالية وكذا التزامات ومسؤوليات

¹ حاج جاب الله أمال، مرجع سابق، ص 06.

² بوعبانة فتحية و حسباني عبد الحميد، مرجع سابق، ص 250.

³ ضريفي نادية وحاج جاب الله أمال، مرجع سابق، ص 235.

المكلفين بتنفيذها طرق الرقابة عليها مقارنة مع القانون القديم، كما أضاف هذا القانون الجديد مصطلح جديد وهو التسيير المالي.

إن القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، جاء بمحاور تعكس محاولة تجسيد التسيير المالي العمومي وفق النتائج، والتي تم تحديدها من خلال التالي¹:

✓ تحديد صلاحيات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين وحسابات الدولة؛

✓ تحديد قواعد مسك المحاسبة والرقابة والمسؤولية؛

✓ تحديد قوعد عمليات الإيرادات والنفقات والممتلكات والخزينة؛ محاسبة ميزانية ومحاكمة عامة ومحاسبة لتحليل التكاليف؛

✓ العمل على توحيد قواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي لكل الهيئات والمؤسسات الحكومية وتعزيز الشفافية والفعالية والكفاءة في استخدام الموارد المالية وربطها بالنتائج لضمان المساءلة.

جاء القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي من أجل تكييف تسيير المالية العمومية بما يتماشى مع معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام، حيث يسعى المشرع المالي من خلاله إلى تعزيز الشفافية والمسائلة في استخدام موارد المالية العامة، لبلوغ كفاءة وفعالية واقتصاد النفقة العمومية ضمن تطبيقات أسلوب التسيير المتمحور حول النتائج، وهذا من خلال التالي²:

✓ تعزيز الشفافية وتسيير أمثل للخزينة لتحسين الوظيفة المحاسبية وتحسين النجاعة وجودة التقديرات من خلال التكفل بجزء من التكاليف الناتجة عن برجة وتنفيذ الميزانية؛

¹ محمد بوجلل وأحمد يوسف السعيد، مداخلة بعنوان واقع إصلاح نظام المحاسبة العمومية في ظل تبني المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، IPSAS، ملتقى وطني حول واقع تطبيق المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (IPSAS) وخاصة المصادقة على حسابات الهيئات العمومية للحد من الفساد وترشيد النفقات، مخبر الحوكمة العمومية والاقتصاد الاجتماعي، كلية العلوم الاقتصادية علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، منعقد بتاريخ: 12/10/2023، ص 13.

² بوزكرية عبد الكريم ويخلف عبد الرزاق، مداخلة بعنوان إصلاحات نظام المحاسبة العمومية في ظل القانون رقم 07-23 المتعلق بالمحاسبة العمومية والتسيير المالي (الواقع والتحديات)، ملتقى وطني حول واقع تطبيق المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (IPSAS) وخاصة المصادقة على حسابات الهيئات العمومية للحد من الفساد وترشيد النفقات، مخبر الحوكمة العمومية والاقتصاد الاجتماعي، كلية العلوم الاقتصادية علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، منعقد بتاريخ: 12/10/2023، ص 06.

- ✓ اقحام مسؤولية المتدخلين في العمليات المالية، بصفة متساوية طبقا لمجال تدخل كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي لضمان المساءلة؛
- ✓ تطوير إجراءات وتنفيذ النفقة العمومية والرقابة عليها، وكذا توضيح الضوابط الرقابية بين الرقابة المالية والمحاسبية، وتبسيط الإجراءات بين المحاسب العمومي والمراقب الميزانياتي؛
- ✓ تطوير نظام محاسبي للمعلومات وعرضها في القوائم المالية بجودة عالية من الشفافية والموثوقية وقابلتها للمقارنة لاتخاذ القرار المناسب في مجال عرض وتحليل نتائج النشاط الحكومي وتقييم الأداء لمختلف وحدات القطاع العام، لبلوغ الكفاءة والفعالية والاقتصاد في تسيير النفقة العمومية؛
- ✓ تبني أساس الاستحقاق المحاسبي، من أجل تسجيل الحقوق المثبتة والتزامات الدولة، إضافة إلى التقييد المحاسبي للممتلكات من خلال تسجيلها في حساب التثبيات لمعرفة ممتلكات الدولة بمختلف مكوناتها وإمكانية تحديد تكلفة الخدمات العمومية وكذا النتائج السنوية وتقييم فعالية الأداء.
- لكن يبقى التطبيق الفعلي لمضمون وأهداف هذا القانون بصدور النصوص التطبيقية الخاصة بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

ثانيا: أهمية المعايير المعتمدة في مشروع إصلاح المحاسبة العمومية.

لقد ظلت محاسبة القطاع العام في دول العالم لفترة طويلة من الزمن تعتمد على الأساس النقدي إلى غاية بداية التسعينات، أين بدأ اهتمام الباحثين والمنظمات المهنية والعلمية يتزايد حول الانتقال إلى أساس الاستحقاق، في محاولة منهم لتقريب المحاسبة العمومية من المحاسبة المالية، وكان نتيجة هذا الاهتمام أنه تم إصدار معايير محاسبية دولية للقطاع العام وفقا لأساس الاستحقاق يطلق عليها إسم ¹"IPSAS"، والتي تبنتها العديد من الدول ².

¹ IPSAS: international public sector accounting standards.

² جابي أمينة هناء، أهمية إصلاح المحاسبة العمومية من خلال التحول إلى أساس الاستحقاق المحاسبي - تجربة نيوزيلاندا والمملكة المتحدة، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، العدد الثامن، 2017، ص 682.

إن نشأة معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام من نشأة مجلس معايير المحاسبة العمومية "GASB"¹، حيث أنشئ في سنة 1984 تحت إشراف مؤسسة المحاسبة المالية "FAF"² لتناول قضايا التقارير المالية في الحكومات المركزية والمحلية، ولقد كان الدافع لإنشاء هذا المجلس التقصي في قابلية القوائم المالية التي تعدها الحكومات للمقارنة مع التقارير المالية التي تعدها المؤسسات الاقتصادية، وعليه تم إصدار أول معيار في جويلية 1984 ويعد هذا المعيار الملزم الرسمي الواجب على جميع المحاسبين ومراقبي الحسابات تطبيقه على الوحدات الحكومية، وفي 10 نوفمبر 2004 تم انشاء مجلس معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام "IPSASB"³ ليحل محل مجلس معايير المحاسبة العمومية وهي لجنة دائمة تابعة للاتحاد الدولي للمحاسبين "IFAC"⁴.

أ. التعريف بمعايير المحاسبة الدولية للقطاع العام "IPSAS".

لم يكمن الدافع الأساسي في إصدار معايير محاسبية دولية للقطاع العام المبنية على أساس الاستحقاق في إمكانية تحقيق قابلية مقارنة القوائم المالية التي تعدها مؤسسات القطاع العام "غير الربحية" مع القوائم المالية التي تعدها مؤسسات القطاع الخاص، وحيث تستند هذه المعايير بشكل كبير على معايير المحاسبة الدولية "IAS"⁵ والمعايير الدولية لإعداد التقارير المالية "IFRS"⁶.

¹ GASB: governmental Accounting Standards Board

² FAF: Financial Accounting Foundation

³ IPSASB: international public sector accounting standards board.

⁴ عقون شراف ولعلايبيية نور الهدى، مداخلة بعنوان واقع المحاسبة العمومية في الجزائر ومدى استجابتها لمعايير المحاسبة الدولية للقطاع العام (IPSAS)، ملتقى وطني حول واقع تطبيق المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (IPSAS) وخاصية المصادقة على حسابات الهيئات العمومية للحد من الفساد وترشيد النفقات، مخبر الحوكمة العمومية والاقتصاد الاجتماعي، كلية العلوم الاقتصادية علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، منعقد بتاريخ: 12/10/2023، ص 07.

⁵ IAS: International Accounting Standards.

⁶ آسية قمو، المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام كضرورة لتوحيد ممارسات المحاسبة العمومية وحماية المال العام، المجلة الجزائرية للدراسات المحاسبية والمالية، المجلد 07، العدد 02، 2021، ص 24.

حيث عرفها مجلس معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام IPSASB على أنها المعايير التي تعمل على شفافية متطلبات العرض والقياس والإفصاح التي تتناول المعاملات المالية والأحداث الأخرى في القوائم المالية ذات الهدف العام¹.

كما تعرف أيضا معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام على أنها مجموعة القواعد والأسس المحاسبية التي تحكم العمليات المالية للقطاع العام غير الربحي².

تتميز معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام "IPSAS" بخاصة الاعتناء بقواعد الأسس المحاسبية التي تحكم العمليات المالية والمحاسبة، التي تنشأ للقطاع العام غير الهادف للربح، وذلك لتوجيه ممارستها وتوحيد معالجتها للأمور المتماثلة، كي تكون هناك قاعدة موحدة للمقارنة لأداء مؤسسات القطاع العام، باعتبار أهميتها وضخامة الأموال التي تقوم هذه المؤسسات بإنفاقها إضافة إلى رفع جودة التقارير المالية التي تصدر عن مؤسسات القطاع العام، كما تكمن أهمية هذه المعايير في كونها تعمل على تحسين شفافية الميزانية العامة للدولة ودورها الكبير في الحد من الفساد المالي والإداري وهذا ما دفع العديد من الدول على اعتماد هذه المعايير لتحقيق هذه الغايات³.

وعليه معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام "IPSAS" هي مجموعة من القواعد والمبادئ الصادرة عن مجلس معايير المحاسبة الدولية "IPSASB"، حيث توضح كيفيات إعداد وعرض القوائم المالية للقطاع العام غير الربحي لغرض شفائيتها والإفصاح عنها للغير لتحقيق الأهداف العامة.

يسهل مجلس "IPSASB" الامتثال لمعايير "IPSAS" بواسطة استخدام الأحكام الانتقالية في بعض المعايير، حيث تمنح الأحكام الانتقالية عند وجودها المنشأة وقتا إضافيا لتلبية جميع متطلبات

¹ الاتحاد الدولي للمحاسبين، إصدارات معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام، ترجمة المجمع الدولي العربي للمحاسبين القانونيين. 2021، ص 12.

² خالد جمال الجعارات، مداخلة بعنوان تطبيق معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام كحد أدنى لضبط المال العام. ملتقى دولي حول معايير المحاسبة الدولية (IAS-IFRS-IPSAS) في تفعيل أداء المؤسسات والحكومات جامعة قاصدي مرياح ورقلة، يومي 24/25 نوفمبر 2014، ص 15.

³ بوكفوسة أحمد، متطلبات تطبيق معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام (IPSAS) وفق أساس الاستحقاق دراسة حالة الجزائر، مجلة المالية والاسواق، المجلد 09، العدد 02، 2022، ص 491.

بعض المعايير المبنية على أساس الاستحقاق المحاسبي، أو تعفيها من بعض المتطلبات عن الاعتراف المبدئي لها¹.

قام مجلس "IPSASB" بإعداد 32 معيار وفق أساس الاستحقاق إلى غاية 2014، ولكون غالبية الدول لا تعمل بنظام الاستحقاق في القطاع العام، قامت لجنة القطاع العام² "PSC" التابعة لـ: "IFAC" بعرض معيار IPSAS يحدد المعلومات والمعالجات الضرورية الواجب عرضها واتباعها من قبل المؤسسات التي تتبع الأساس النقدي، وقد وضع هذا المعيار توصيات تتضمن المسار الواجب اتباعه من أجل التحول إلى نظام الاستحقاق المحاسبي³.

وتبعاً لإصدار معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام 2021، تضمن التصنيف إثنان وأربعون (42) معياراً بُنيت على أساس الاستحقاق، اذ تمت مقارنتها مع المعايير الدولية لإعداد التقارير المالية "IAS/IFRS"، تسبوا إلى الانتقال من الأساس النقدي إلى أساس الاستحقاق في التسجيل المحاسبي وإعداد القوائم المالية التي تخص العمليات المالية العمومية للإتحاد الدولي للمحاسبين⁴.

تجدر الإشارة إلى أن مجلس معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام "IPSASB" إلى غاية سبتمبر 2023، أصدر (48) معياراً محاسبياً على أساس الاستحقاق ومعيار واحد على الأساس النقدي⁵.

تهدف معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام "IPSAS" إلى رفع جودة التقارير والقوائم المالية وتعزيز شفافية ومصداقية البيانات والمعلومات المالية الحكومية، وعليه يؤدي إلى إتخاذ قرارات تقييم أفضل

¹ الإتحاد الدولي للمحاسبين، إصدارات معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام، ج 1، طبعة 2016، ص 15.

² PSC: Public Sector Committee

³ خميسة براهيم و بن موسى كمال، نحو استراتيجية توافقية لتبني معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام IPSAS دراسة تحليلية لمسار التجربة الفرنسية 07، العدد 01، 2020، ص 91.

⁴ حمزة شخاب ورضوان موجاري، مرجع سابق، ص 74.

⁵ حرملة ابتسام، مداخلة بعنوان تحسين التسيير المالي العمومي في ظل تبني معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام IPSAS، ملتقى وطني حول واقع تطبيق المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (IPSAS) وخاصة المصادقة على حسابات الهيئات العمومية للحد من الفساد وترشيد النفقات، مخبر الحوكمة العمومية والاقتصاد الاجتماعي، كلية العلوم الاقتصادية علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان، منعقد بتاريخ: 12/10/2023، ص 05.

في تخصيص الموارد العمومية¹، لتحقيق هدفين رئيسيين يتمثلان في تحسين جودة ونوعية البيانات والمعلومات وتقريب المحاسبة العمومية من المحاسبة الخاصة وإضافة إلى هذين الهدفين توجد أهداف ثانوية تتمثل في التالي²:

- ✓ العمل على تطوير معايير المحاسبة العمومية في مختلف دول العالم؛
- ✓ مقارنة المحاسبة العمومية بالمحاسبة الخاصة؛
- ✓ الاعتماد على الأداء "النجاعة"؛
- ✓ تطبيق مبدأ محاسبة الالتزام؛
- ✓ الاعتماد على القيد المزدوج؛
- ✓ تحقيق نوعية وكيفية عرض التقارير المالية للقطاع العام؛
- ✓ تدعيم المصادقة على الحسابات من طرف المدققين؛
- ✓ تحقيق الشفافية والمصادقية والموثوقية على المعلومات والبيانات المالية للقطاع العام.

ب. أسباب ظهور معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام "IPSAS":

إنّ من نتائج العولمة الاقتصادية هو نمو التجارة الدولية والاستثمار الدولي المباشر وتطور الأسواق المالية العالمية والتغيرات الكبيرة التي طرأت في أنظمة النقد الدولية، حيث أدى إنتشار الحواسيب والإنترنت إلى تدفق المعلومات المطلوبة لاتخاذ القرارات السياسية والاقتصادية والإدارية في الوقت المناسب، وبالتالي تعزيز ظاهرة العولمة³.

لقد تأثرت المحاسبة جراء ظاهرة العولمة نظير الاهتمامات المحاسبية الجديدة، للأسباب التالية:

- ✓ كل المعاملات بالعملة الأجنبية؛
- ✓ مراعاة إدارة مخاطر سعر الصرف الأجنبي؛
- ✓ الضرائب المفروضة والأعمال الدولية؛

¹ عبدوس إيمان، اتجاهات عصرنة نظام المحاسبة العمومية في الجزائر للتوافق ومعايير المحاسبة الدولية للقطاع العام IPSAS، مرجع سابق، ص 308.

² آسية قمو، مرجع سابق، ص 25.

³ طويلب محمد، مرجع سابق، ص 44.

✓ توحيد القوائم المالية للشركات التابعة والأجنبية؛

✓ متطلبات الإفصاح المالي والمقارنة¹.

يعتبر تدفق المعلومات من مخرجات النظام المحاسبي على مستوى الدولة أو القطاع الخاص، ومن أهمية هذه المعلومات أن تكون قابلة للمقارنة، مما جعل وضع معايير دولية للتدقيق تكفل عدالة القياس، وتبني معايير دولية للمحاسبة ثم القياس بناء عليها مهمة ملحة على الصعيد الدولي، فقد سعت لجنة المعايير إلى معايير متسقة وسليمة إلى وضع النظرية العامة للمحاسبة لتحديد الإطار الفكري في تبني هذه المعايير، واتخذت بعين الاعتبار العوامل البيئية من جوانبها الاقتصادية والاجتماعية ومتطلبات ممارسة المهنة وارتباطها بالهدف العام للمحاسبة².

ومن أسباب ظهور معايير المحاسبة الدولية العوامل التالية:

1. قابلية المعلومات المحاسبية للمقارنة:

من الضروري إعداد المعلومات المحاسبية بطرق جديدة تقتضي وجود معلومات معدة بموجب أسس موحدة حتى يسهل مقارنتها والمفاضلة بين البدائل وبالتالي اعتمادها في صنع القرارات، حيث يضطر متخذ القرار إلى اتباع طريقة لتوحيد أسس إعداد المعلومات المحاسبية، وعليه يتحمل كلفة المعالجة التي يمكن أن توفر المعلومات على أسس موحدة³.

2. تلبية متطلبات البورصة العالمية:

إن للبورصة دور مهم جراء ظاهرة العولمة التي من متطلباتها قيام نظام محاسبي عالمي موحد، خاصة مع إزدياد الشركات المتعددة الجنسيات، وهذا لتوفير الإمتيازات التالية:

✓ معلومات سهلة التحليل لمعرفة وضعية الشركات بهدف إدخالها في البورصة؛

¹ أمين السيد أحمد لطفي، المحاسبة الدولية والشركات المتعددة الجنسيات، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 56.

² إنصاف محمود رشيد، أثر العولمة على المعايير المحاسبية الدولية و انعكاساتها على المعايير العراقية، مجلة تنمية الرافدين، العراق، 2010، ص 02.

³ طويلب محمد، مرجع سابق، ص 45.

✓ تحديد الشركات الأكثر فعالية لغرض جلبها¹.

ج. مجموعة المعايير المعتمدة في مشروع إصلاح المحاسبة العمومية:

نظير توجه الجزائر نحو اقتصاد السوق واستجابتها لتوصيات صندوق النقد الدولي والبنك العالمي، وتحويل نهج الميزانية للقطاع العام نحو النتائج ستتيح مجموعة معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام "IPSAS" للمسيرين عملية تجويد اتخاذ القرار المالي العمومي²، وعليه يتطلب تكييف نظام المحاسبة العمومية في الجزائر إعادة فلسفة العمل المحاسبي بما يتوافق مع معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام³. وفي إطار إصلاح المحاسبة العمومية بما يتوافق مع معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام "IPSAS"، تم تشكيل لجنة من قبل وزارة المالية من أجل دراسة وصياغة مرجع للمعايير يحتوي على مجموعة من المعايير المحاسبية للقطاع العام تتوافق مع الواقع المحاسبي الجزائري، حيث تمت دراسة المعايير الدولية والفرنسية من طرف الجهة المسؤولة عن مشروع الإصلاح المحاسبي واختارت مجموعة من المعايير وهي مزيجاً من المعايير، حيث تم اعتماد قائمة 17 معياراً، منها 12 معياراً من المعايير الدولية و 05 من المعايير الفرنسية للتطبيق في البيئة المحاسبية بالجزائر⁴، وتمثلت مجموعة المعايير التي تم اعتمادها في الآتي:

2. المعايير الدولية المعتمدة في مشروع إصلاح المحاسبة العمومية⁵:

IPSAS01: عرض البيانات المالية؛

IPSAS02: بيان التدفق النقدي؛

IPSAS03: السياسات المحاسبية، التغيرات في التقديرات، المحاسبة والاحصاء؛

IPSAS07: الاستثمارات في المنشآت المشتركة؛

¹ Elena M.Barbu, C.Richard Baket, L'Application des Normes IAS/IFRS dans l'Union Européenne, Paris, 2010, P13.

² Jacques Colibert, les normes IPSAS et le secteur public, mars 2010, consulté le 19/08/2023 à 13h23 sur le lien : http://ficadex.com/wp-content/uploads/2016/03/sic_mars2010_a.pdf

³ حيرش فايزة، مرجع سابق، ص 202.

⁴ محمد بوجلال وأحمد يوسف السعيد، مرجع سابق، ص 13.

⁵ بوعبادة فتحية و حسياني عبد الحميد، مرجع سابق، ص 250.

IPSAS09: الإيرادات من المعاملات التبادلية؛

IPSAS12: المخزون؛

IPSAS13: عقود الأيجار؛

IPSAS19: المخصصات، الالتزامات والأصول المحتملة؛

IPSAS21: انخفاض قيمة الأصول المولدة للنقد؛

IPSAS23: الإيرادات من المعاملات التبادلية؛

IPSAS24: عرض معلومات الموازنة في البيانات المالية؛

IPSAS31: الأصول غير الملموسة.

2. المعايير الفرنسية المعتمدة في مشروع إصلاح المحاسبة العمومية¹:

المعيار رقم 02: الأعباء؛

المعيار رقم 06: الأصول المادية؛

المعيار رقم 09: الحقوق على الأصول المتداولة؛

المعيار رقم 10: مكونات خزانة الدولة؛

المعيار رقم 11: الديون والأدوات المالية لأجل.

3. توافق مضمون الإصلاح الميزانياتي والمحاسبي مع المعايير الدولية:

يعتبر مشروع المخطط المحاسبي للدولة الجزائرية امتداداً للتجربة الفرنسية في تكييف نظام المحاسبة العمومية وفق معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام "IPSAS" التي اعتمدت فيه 19 معيار بصفة تدريجية، واختارت فرنسا المعايير التي تشكل العناصر الأساسية للقوائم المالية، حيث تعد التجربة الفرنسية ناجحة في هذا المجال².

¹ بوعبانة فتحية و حسياني عبد الحميد، المرجع نفسه، ص 250.

² عشة فطيمة، مرجع سابق، ص 270.

تضمن الإصلاح الميزانياتي والمحاسبي في الجزائر، بعض الأحكام التنظيمية المعتمدة في المعايير المحاسبية الدولية، والتي نذكرها على سبيل المثال لا الحصر في الجدول التالي¹:

الرقم	المعيار المحاسبي الدولي	التوافق بين الإصلاحات في القانون الجزائري
01	عرض البيانات المالية: يهدف لبيان الطريقة التي يتم من خلالها عرض البيانات المالية للأغراض العامة، لأجل ضمان إمكانية المقارنة، والحد الأدنى من استخدام أساس الاستحقاق المحاسبي.	المادة 79 من القانون 23-07 المتعلق بقوانين المالية: على أن يتم عرض قوائم مالية تعكس صورة صادقة عن الممتلكات والوضعية المالية والنتيجة عند قفل السنة المالية،
02	بيان التدفق النقدي: يحدد مصادر التدفقات النقدية وبنود الإنفاق ورصيد النقد في تاريخ تقدم التقارير. حيث يسمح ذلك بتحديد طريقة الحصول على النقد لتمويل مختلف الأنشطة.	المادة 95 من القانون 23-07 المتعلق بقوانين المالية: القوائم المالية تتضمن: جدول تدفقات الخزينة.
03	السياسات المحاسبية: الهدف منه فرض معايير لاختيار وتغيير السياسات المحاسبية والافصاح عنها، بالإضافة الي التغيرات في التقديرات المحاسبية وتصويب الأخطاء.	المادة 87 من القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية: تتضمن ملاحق قانون تسوية الميزانية: تقرير عرض يوضح على الخصوص، التغيرات في الطرق والقواعد المحاسبية المطبقة خلال السنة المالية
05	تكاليف الاقتراض: يبين المعالجة المحاسبية لتكاليف الاقتراض. وتسجيل تكاليف الاقتراض كمصروفات كما يسمح المعيار برسمنة تكاليف الاقتراض المنسوبة مباشرة إلى تملك أو إنشاء أو إنتاج أصل مؤهل.	المادة 21 من القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية: على أن يرخص قانون المالية للدولة بالاقتراض. المادة 59 من القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية: على أن موارد الدولة وأعباؤها تنتج من إصدار وتحويل وتسديد الإقتراضات. المادة 60 من القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية: على أنه يمكن القيام بعمليات اقتراض الدولة في شكل قروض وتسبيقات، واصدار سندات ذات المدى القصير والمتوسط والطويل، بما في ذلك الشكل الإجباري لتغطية كل أعباء الخزينة.
12	المخزون: يهدف لوصف المعالجة المحاسبية للمخزونات تحت نظام التكلفة التاريخية. حيث يسمح بعدها بتريل مبلغ التكلفة كأصل يدرج في المحاسبة العمومية ويرحل حتى يتم الاعتراف بالإيرادات المرتبطة به.	المادة 88 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي: من بين أهداف المحاسبة العامة تسجيل قيد جرد الموجودات والمنقولات والعقارات والمخزونات والقيم غير الثابتة.

¹ معيصم دحو وزباد احمد، مداخلة بعنوان تحقيق التوافق في الأنظمة المحاسبية الحكومية مع المعايير المحاسبية الدولية (IPSAS) في ظل الإصلاحات الميزانية والمحاسبية الحكومية في الجزائر، ملتقى وطني حول واقع تطبيق المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (IPSAS) وخاصة المصادقة على حسابات الهيئات العمومية للحد من الفساد وترشيد النفقات، مخبر الحوكمة العمومية والاقتصاد الاجتماعي، كلية العلوم الاقتصادية علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان، منعقد بتاريخ: 12/10/2023، ص 10.

ثالثا: الأهداف الحديثة للمحاسبة العمومية.

إن تطبيق معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام "IPSAS" يلعب دورا هاما في ترشيد النفقة العمومية، وهذا من خلال توفرها على متطلبات الإفصاح التي توفر بدورها درجة عالية من المصدقية والشفافية في القوائم المالية، كما أنها ستحقق إمكانية المقارنة للمعلومات المالية المبلغ عنها من قبل الوحدات الحكومية، مما يؤدي إلى تعزيز المسائلة والشفافية للتقارير المالية المعدة من قبل الوحدات الحكومية، من أجل تقييم أداء وحدات القطاع العام في استغلال الموارد المالية ومنه حسن تسيير الاموال العمومية¹.

يعتبر بعض الباحثين أن وجود نظام معلومات محاسبي شامل يعتبر عاملا مهما للغاية في نجاح أداء الادارة العمومية، ولتحقيق هذا النظام المعلوماتي المحاسبي الشامل ينبغي اعتماد أهداف تتماشى مع مفهوم إصلاح المحاسبة العمومية، هذه الأهداف نلخصها فيما يلي²:

أ. الشفافية:

إن مستوى شفافية الميزانية في الجزائر منخفض، لاعتبار أن مخرجات النظام الميزانياتي في الجزائر يرتبط بنظام للمعلومات ضعيف فهو لا يسمح بتوفير مخرجات تتضمن المعلومات الكافية كونه نظام تقليدي وغير فعال³.

إن عملية التسجيل في المحاسبة العمومية المبنية على أساس الاستحقاق من متطلبات تطوير الميزانية العمومية ودعم مبدأ الشفافية، حيث يستدعي إعداد الميزانية القيام بمراجعة مكثفة وإعادة تصميم للإجراءات المتعلقة بالميزانية بطابع يكسوه شفافية الوثائق والمعلومات الميزانياتية وكذا القوائم المالية التي تبلغ للمستخدمين ليس فقط عن العمليات المالية السابقة المنطوية على استلام ودفع النقدية بل تبلغهم

¹ زونية بن فرج ومرتم ربيعي، معايير المحاسبة الدولية آلية لترشيد الإنفاق الحكومي، عدد خاص بأشغال المنتدى الدولي الخامس حول الإنفاق البيئي بين حاجات التنمية المستدامة ومتطلبات التنمية المستدامة، ص 01.

² بوخالفني مسعود، مرجع سابق، ص 19.

³ إيمان عبدوس. دور تبنى المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام في تطوير نظام المحاسبة العمومية في الجزائر وأثره على جودة الإبلاغ المالي الحكومي أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2020-2021، ص 65.

كذلك عن التزامات دفع النقدية في المستقبل وعن الموارد التي تمثل النقدية التي سيتم إستلامها في المستقبل¹.

وعليه للشفافية هدف ضمن إصلاح المحاسبة العمومية، لاعتبار أن له دور مهم يدعم عملية الإدارة والتخطيط الموازين للسيولة لغرض ضمان الاحتياجات عن كتب في مرحلة التخطيط وكذا توخي الحذر في إدارتها طوال الفترة سريان الميزانية، كما تساعد الشفافية المستخدمين في تقييم النتائج السنوية للنشاط الحكومي أو الوحدة الحكومية في حد ذاتها لإتخاذ القرارات الاقتصادية المناسبة في وقتها².

ب. المساءلة:

يلعب نظام المحاسبة الجيد دورا أساسيا في تطوير المساءلة، حيث توصي المنظمات والهيئات الدولية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والاتحاد الدولي للمحاسبين بتبني الممارسات المحاسبية عالية الجودة، اذ يتمثل أحد جوانبها في تطبيق أساس الاستحقاق الذي يوفر المعلومات المحاسبية الموثوقة بمزيد من الإفصاح والشفافية التي تضمن المساءلة المالية والسياسية، كما يهدف تطبيق أساس الاستحقاق تعزيز جودة المعلومات المالية عند إتخاذ قرارات تخصيص الموارد التي هي بحاجة إلى معلومات محاسبية ذات صلة وقابلة للمقارنة من أجل التنبؤ بآثار قراراتها فيما يتعلق باستراتيجياتها لتقديم الخدمات العامة مما يساعد المستخدمين على تقييم مساءلة المؤسسات العامة مع ضمان الشفافية التسيير المالي العمومي³.

يقصد بالمساءلة في نظام المحاسبة القدرة على محاسبة المسؤولين والموظفين العموميين على اختلاف مستوياتهم دون تمييز، كما أنها الالتزام بإثبات أن العمل قد أجري وفقا للقواعد والمعايير المتفق عليها،

¹ مسعودي علي، أساس المحاسبة العمومية الملائم في ظل توجه الجزائر نحو عصرنه نظام الموازنة العامة الرامي إلى الحوكمة، مجلة البحوث الاقتصادية المتقدمة، جامعة الشهيد حمة الخضر الوادي، العدد 04، 2018، ص 190.

² بوخلفي مسعود، مرجع سابق، ص 21.

³ ححيش يسرى ومخلوف نبيلة، مداخلة بعنوان أهمية إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري في ظل تطبيق المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام في ترشيد الإنفاق العام، ملتقى وطني حول واقع تطبيق المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (IPSAS) وخاصية المصادقة على حسابات الهيئات العمومية للحد من الفساد وترشيد النفقات، مخبر الحوكمة العمومية والاقتصاد الاجتماعي، كلية العلوم الاقتصادية علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان، منعقد بتاريخ: 12/10/2023، ص 11-12.

وأن تقارير الموظفين تعبر بصورة عادلة ودقيقة عن نتائج الأداء مقارنة بما هو مخطط له، في حين أن غيابها في أي نظام هو خلق فرصة للفساد وإفشال تحقيق هدف الحكومة¹.

تفرض المساءلة الالتزام بتقديم تفسيرات عن أعمال الوحدة الحكومية إلى الجهة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية... الخ، وتحقق المساءلة من خلال تقارير مالية تتضمن²:

✓ مدى كفاية إيرادات السنة في تغطية النفقة العمومية؛

✓ هل تم تنفيذ العمليات المالية وفق الميزانية المرخصة؛

✓ مدى الالتزام بالقواعد والقوانين والنظم؛

✓ تقييم الكفاءة وفعالية الأداء للوحدات؛

✓ التوافق مع الأسس المحاسبي المتبع للإثبات.

ومنه يفيد مبدأ المساءلة تقديم التفسيرات عن أعمال الوحدات الحكومية، الأمر الذي يمكن كل من له حق بإجراء المساءلة³.

ج. مصادر واستخدام الموارد:

يتيح نظام المعلومات المحاسبية استخدام الموارد المتاحة والأجزاء الأخرى لتحويل البيانات الاقتصادية إلى معلومات محاسبية، بهدف إشباع احتياجات المستخدمين، حيث يتكون النظام المتكامل لنظام المعلومات المحاسبي بذلك من مدخلات النظام وعملياته ومخرجاته⁴.

كما يساعد في تقييم نتائج التشغيل السنوية على جميع المستويات، ويتحقق بتوفير تقارير مالية تتضمن:

✓ تحديد المصادر وتوزيع الموارد المالية الموجهة للاستخدام؛

✓ إيجاد كفاءات تمويل الأنشطة الحكومية ومواجهة متطلباتها المالية؛

¹ زويينة بن فرج ومرزم ربيعي، مرجع سابق، ص 212.

² إبراهيم عبد القدوس مفضل، المحاسبة الحكومية، جامعة العلوم والتكنولوجيا اليمن، 2013، ص ص 29-31.

³ بوخالفي مسعود، مرجع سابق، ص ص 20-21.

⁴ السيد عبد المقصود ديبان وآخرون، أساسيات نظم المعلومات المحاسبية، الإسكندرية مصر، دار الجامعية، 2005، ص 69.

✓ مدى قدرة الحكومة على تمويل أنشطتها من التزامات ومتطلبات؛

✓ استخراج فوارق النتائج المالية الفعلية مع الميزانية المرخصة¹.

حيث تساهم المعايير المحاسبية للقطاع العام معرفة مصادر واستخدامات الموارد المالية، وهذا من خلال تحميل السنة المالية لكل النفقات والإيرادات الخاصة بها، بواسطة استخدام الاستحقاق المحاسبي في المعاملات المحاسبية والمالية والإدارات العمومية²

د. الوضع المالي:

يساعد في تقييم مستوى الخدمات التي يمكن أن تقدمها الوحدة الحكومية، وكذا قدرتها على الوفاء بالتزاماتها، يتحقق هذا بتوفير تقارير مالية تتضمن³:

✓ كل القيود القانونية وكذا الشروط التعاقدية المفروضة على الموارد؛

✓ حالة الوضع المالي للوحدة الحكومية أو الحكومة و التغييرات التي طرأت فيهم.

وبالتالي يتم تقييم مستوى الخدمات الذي يمكن أن تقدمه الوحدة الحكومية ومقدرتها على الوفاء بالتزامات الملقاة على عاتقها.

هـ. الأنظمة والرقابة:

يتطلب تبني المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام تقنيات وتكنولوجيا حديثة في الوحدات العمومية إلى تسهيل عملية التوافق الفعال في استخدام النظم المحاسبية الالكترونية التي تزيد من سرعة الإنجاز كما يعتبر فرصة للحصول على معلومات محاسبية أكثر دقة وينعكس إيجابيا على التقارير المالية، وعليه من المحتمل أن يتطلب تبني معايير IPSAS استبدال أو تكييف بعض أو كل الأنظمة المعلوماتية

¹ بوخالفني مسعود، مرجع سابق، ص 20.

² جحيش يسرى ومخلوف نبيلة، مرجع سابق، ص 11.

³ بوخالفني مسعود، مرجع سابق، ص 20.

المستعملة وكذا هياكل البيانات ومخططات الحسابات، وقد يلزم كذلك تحديث أنظمة وهياكل التقارير كجزء من عملية الانتقال¹.

ان البحث عن نظام معلومات شامل²، يتطلب معلومات محاسبية واضحة، والتي تعتبر المكون الأساس لقيام نظم المعلومات، حيث تعتبر المحاسبة العمومية نظام لتنظيم المعلومات المالية التي تسمح بإدخال تصنيف، تسجيل ومراقبة بيانات العمليات الميزانية والمحاسبية وعمليات الخزينة، لإعداد حسابات تتميز بالشرعية والمصادقية وكذا عرض قوائم مالية تعكس صورة حقيقية عن الذمم والوضعية المالية والنتيجة عند غلق السنة المالية المعنية، والمساهمة في حساب تكلفة الأنشطة أو الخدمات العمومية وتقييم نجاعتها من ناحية أخرى استغلال هذه المعطيات والبيانات في انجاز حسابات المحاسبة الوطنية³.

تكمن أهمية إنشاء نظام معلومات فعال، في سرعة تقديم البيانات المالية الدقيقة وفي آجال معقولة للمسؤولين حول مجمل أصول وخصوم الدولة وعرض نتائج تنفيذ قانون المالية والوضعية المالية للخزينة العمومية لاتخاذ القرارات الاقتصادية وتوظيفها لأغراض المساءلة وتقييم الأداء، بحيث تستخرج هذه المعلومات بصفة مباشرة من سجلات المحاسبة دون اللجوء إلى السجلات الإحصائية كما كان معمولاً به في النظام القائم على مدونة مجموعة حسابات الخزينة⁴.

يساعد نظام المعلومات المحاسبية في فهم وتقييم أنظمة الإدارة المالية والمحاسبة والرقابة المالية والإدارية من خلال توفير تقارير مالية تتضمن:

✓ مدى تنفيذ العمليات المالية وفقاً لقانون المالية؛

✓ مدى حماية والمحافظة علي الأصول المملوكة للدولة لردع الاحتيال وسوء الاستخدام.

¹ مزياني نور الدين، أهمية تبني معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام في تطوير نظام المحاسبة العمومية في الجزائر، مجلة أرساد للدراسات الاقتصادية والإدارية، المجلد 2، العدد 1، 2019، ص 151.

² نظام المعلومات، نظام منهجي يشمل: الهدف، المراحل، المستخدمين والموارد. وعليه يعتبر نظام المعلومات المحاسبية أحد المكونات الأساسية لنظام المعلومات الإدارية، إذ يختص بجمع البيانات والمعلومات المحاسبية وتبويبها ومعالجتها وتحليلها ثم يعمل على توصيل المعلومات المالية الملائمة لاتخاذ القرارات إلى الأطراف الخارجية (كالجهات الحكومية والدائنين والمستثمرين) وإدارة المؤسسة. انظر ستيفن أ. موسكوف مارك ج. سيمكن، نظم المعلومات المحاسبية لاتخاذ القرارات الرياض-السعودية، دار المريخ للنشر، 2002، ص 25.

³ حمزة شخاب ورضوان موجاري، مرجع سابق، ص 81.

⁴ يوسف السعيد أحمد، واقع نظام المحاسبة العمومية في الجزائر وآليات التطوير وفق متطلبات المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام IPSAS، مجلة ابعاد اقتصادية، المجلد 12، العدد 1، 2022، ص 82.

ومنه تقييم مدى كفاءة أنظمة الإدارة والرقابة المالية للوحدة الحكومية¹.

لقد حظي موضوع الرقابة المالية على الأجهزة الإدارية باهتمام الدول فأنشئت لهذه الغاية منظمات إقليمية ودولية صدرت عنها إعلانات تتضمن مبادئ دولية أساسية للرقابة المالية، تتعلق بتنظيم هيئات الرقابة العليا والتأكيد على استقلالها وتطبيق مبدأ المساءلة عن المخلفات المالية كضمان لتحسين الأداء المالي للإدارة وتنمية التعاون بين أجهزة الرقابة المالية العليا في الدول المختلفة ونشر الوعي الرقابي المالي على المستويين الدولي والإقليمي، ولعل أهم الإعلانات الدولية الصادرة في مجال الرقابة المالية والقواعد الرقابية التي تتضمنها، إعلان واشنطن في 1991 وطوكيو في 1985 وإعلان جاكرتا في 1998 إلى جانب الإعلان الصادر من المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية في 1996².

و. الحسابات الختامية:

تزداد أهمية هذا الهدف مع قيام العديد من بلدان العالم بمسك حساباتها العمومية وفق نظام إحصاءات مالية الحكومة "GFS" والذي يستند إلى مفاهيم ومبادئ نظام الحسابات القومية³ "SNA"، لكون أن نظام المحاسبة العمومية المعلومات المعدة والمجهزة طبقا للمفاهيم والتعاريف يوفر التبويبات المستخدمة في الحسابات الختامية⁴.

ومنه تقديم معلومات محفزة ومعدة الحسابات طبقا للمفاهيم والمبادئ المتعامل بها في الحسابات الختامية أو نظام "CFS"⁵.

الفرع الثاني: مستجدات إصلاح المحاسبة العمومية وفقا للقانون 23-07.

إستجابة لأحكام القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، تلزم العلاقة الوثيقة بين النظامين الميزانياتي والمحاسبي ضرورة إصلاح المحاسبة العمومية باعتبارها واحدة من أهم ركائز إصلاح المالية العمومية.

¹ بوخالفي مسعود، المرجع نفسه، ص ص 20-21.

² جحيش يسرى ومخلوف نبيلة، مرجع سابق، ص 11.

³ CNA: System of national accounts.

⁴ إبراهيم عبد القدوس مفضل، المحاسبة الحكومية، جامعة العلوم والتكنولوجيا اليمن، 2013، ص ص 29-31.

⁵ بوخالفي مسعود، مرجع سابق، ص ص 20-21.

لم يتخلى الإصلاح المحاسبي في الجزائر على المبادئ المتعارف عليها في التسيير الكلاسيكي للعمليات المالية ومحاسبة الدولة لاسيما، مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي ومبدأ وحدة الصندوق، وإنما أكد على ضرورة الانتقال من محاسبة الصندوق إلى المحاسبة على أساس الحقوق المثبتة المستوحاة من معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام "IPSAS"، وكذا طرحه مبادئ وقواعد جديدة معمول بها في المحاسبة العمومية¹.

أولاً: الانتقال إلى أساس الاستحقاق المحاسبي.

لقد جاء في ديباجة مشروع القانون المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي وعرض أسبابه "... يهدف هذا الإصلاح من جهة إلى الانتقال من محاسبة الصندوق إلى المحاسبة على أساس الحقوق المثبتة أو المحاسبة السنوية المستوحاة من المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العمومي، ويسمح باستخراج قوائم مالية تعكس صورة صادقة عن الذمة المالية والوضعية المالية والنتيجة عند اختتام السنة المحاسبية، كما يتيح للبرلمان الحصول على جميع المعلومات التي تساعد في تقييم وتقدير الوضعية المالية الحقيقية للدولة التي تمكنه من توجيهه في اتخاذ القرار الصائب ..."

يسعى المشرع من خلال وضع إطار محاسبي خاص بالعمليات المالية للدولة، إلى تدارك نقائص مدونة حسابات الخزينة العمومية التي تعاني من محدودية البيانات التي يمكن استخراجها من القوائم المالية التي تم إعدادها على الأساس النقدي، والتي لا تسمح بعرض مجمل عناصر الذمة المالية للدولة وعلى هذا الأساس يُعد قفزة نوعية نحو تطبيق أساس الاستحقاق في المحاسبة العمومية في الجزائر².

أ. مفهوم أساس الاستحقاق المحاسبي.

يختلف الباحثون في مجال المحاسبة في تقسيم الأسس المحاسبية وتحديد مفهومها، فمنهم من يرى أن هناك أساسين محاسبيين رئيسيين هما: أساس الاستحقاق والأساس النقدي، ومنهم من يضيف إليهما أساس الالتزام، غير أن لجنة القطاع العام "PSC" واليكانت تابعة للاتحاد الدولي للمحاسبين، والتي

¹ حمزة شخاب ورضوان موجاري، مرجع سابق، ص 79.

² يوسف السعيد أحمد، المرجع نفسه، ص 82.

تحولت فيما بعد لمجلس المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام "IPSASB"، أضافت للأساسين السابقين أساسين آخرين منبثقين منهما، وهما كل من أساس الاستحقاق المعدل والأساس النقدي المعدل، وبذلك يصبح أربعة أسس محاسبية معتمدة، الأمر الذي أدى في الآونة الأخيرة إلى كثرة النقاش حول أي من هذه الأسس أكثر قيمة ونفعا¹، وعليه نعرض على أساس الاستحقاق من خلال التعريف والأهميته وكذا دور المنظمات والهيئات الدولية في تطويره بالإضافة إلى مزاياه وعيوبه في الآتي:

1. تعريف أساس الاستحقاق المحاسبي.

يعرف أساس الاستحقاق المحاسبي، بأنه الأساس المحاسبي الذي يتم من خلاله الاعتراف بالعمليات والأحداث المالية خلال الفترة التي دفعت فيها دون مراعاة الحركة النقدية الخاصة بها، إذ يترتب على ذلك إظهار الأصول والالتزامات بالإضافة إلى التسويات الختامية بصفة كاملة، وهذا ما يسهل فصل أداء كل سنة مالية عن غيرها، وعليه فإن أساس الاستحقاق لا يفرق في استعماله بين أنواع المؤسسات سواء كانت حكومية أو غير حكومية².

ويعرف أيضا على أنه الطريقة التي يتم من خلالها تسجيل المعاملات المالية وغيرها من الأحداث عند حدوثها، دون النظر إلى استلام أو دفع النقدية³.

كما يعرف كذلك بأنه الأساس الذي يتم به إثبات العمليات المالية التي تخص السنة المالية دون اعتبار موعد الدفع الفعلي أو القبض الفعلي سواء تم في السنة المالية التي حدثت بها أو في سنة مالية سابقة أو لاحقة، الأمر الذي يحقق الفروض المحاسبية الدورية، ويرسخ فكرة استقلال السنوات المالية عن بعضها البعض، وعليه يراعي هذا الأساس جميع الإيرادات والنفقات المتعلقة بالعمليات التي قامت بها

¹ أمينة هناء جابي وحكيم ملياني، أهمية التحول من الأساس النقدي إلى أساس الاستحقاق المحاسبي في ظل عصريّة الحاسبة العمومية - تجربة بلدية رام الله الفلسطينية نموذجاً، مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية، العدد 10، الجزء 02، 2017، ص 137-138.

² إسماعيل حسين أحمر، مرجع سابق، ص 139.

³ حكيم ملياني وأمينة هناء جابي، مرجع سابق، ص 138.

المنشأة خلال السنة على أن يتم تضمينها في حسابات السنة المالية، دون النظر للتاريخ الذي تم تحصل فيه الإيرادات أو دفع النفقات¹.

وبالنسبة لأساس الاستحقاق المعدل يقصد به الإعتراف فيه بالمعاملات عند حدوثها مع تعديلات تعكس قياس تدفق الموارد المالية الكلية، وفي واقع الأمر من الصعب وضع تعريف محدد لأساس الاستحقاق المعدل نتيجة تنوع التعديلات على أساس الإستحقاق في الممارسة العملية له².

2. أهمية تبني أساس الاستحقاق في المحاسبية العمومية.

لقد اختلفت النظرة وتعددت الأسس المحاسبية في كيفية ربط الإيراد والنفقة بالفترة المحاسبية، وهذا من حيث توقيت الاعتراف بالإيراد المحصل والنفقة المسددة، إذ تختلف الأسس المحاسبية في تسجيل الإيراد والنفقة العمومية وتعدد من دولة لأخرى، فكل دولة تطبق الأساس الذي يتلاءم وطبيعة أنشطتها، ويعود سبب هذا الاختلاف إلى عدة عوامل أهمها: الأهداف التشغيلية للهيئة العمومية، والبيئة الاقتصادية والاجتماعية والقانونية التي تعمل فيها، وعلى درجة ونوع المساءلة، وعلى أهداف التقارير المالية وعلى احتياجات مستخدمي البيانات والتقارير المالية³.

لقي أساس الاستحقاق المحاسبي إستحسان وإعتراف لدى المنظمات والهيئات الدولية في اعتماده كأساس لمعايير المحاسبة الدولية في القطاع العام، حيث يتطلب العمل بأساس الاستحقاق المحاسبي، أن تبقى حسابات الدولة مفتوحة مدة إضافية أو التكميلية بعد نهاية السنة المالية، وهذا لتسوية جميع العمليات المالية المستحقة خلال السنة المالية والمدة المتممة لها، وعليه يقوم أساس الاستحقاق على الربط القانوني بين عمليات الميزانية والسنة المالية التي تمنح فيها الترخيص لهذه العمليات مهما كانت فترة إنجازها دون مراعاة قيد السنة المالية⁴.

¹ بوكفوسة أحمد، متطلبات تطبيق معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام (IPSAS) وفق أساس الاستحقاق دراسة حالة الجزائر، مجلة المالية والاسواق، المجلد 09، العدد 02، ص 496.

² بوخالفني مسعود، مرجع سابق، ص 11.

³ إسماعيل حسين أحمر، مرجع سابق، ص 138.

⁴ محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2003، ص. ص 121-122.

يجسد أساس الاستحقاق المحاسبي الأهداف الحديثة للمحاسبة العمومية، حيث يشهد القطاع العام تحولاً بصورة متزايدة من منطق الميزانية المحض إلى منطق موجه نحو النتائج، وستتيح المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام للمسيرين استخدام المعايير لاتخاذ القرارات وتبرير الميزانيات، إذ يسمح أساس الاستحقاق، من التحقق من النتيجة ومقارنتها بالسنوات السابقة، ولكن أيضاً وقبل كل شيء قياسها كأساس الاستحقاق، وخلافاً للأساس النقدي، يمكنه أن يحدد على المدى الطويل ما إذا كانت التدفقات الإيجابية ستتمكن من تغطية التدفقات السلبية، كما يأخذ بعين الاعتبار جميع التزامات الهيئة العمومية¹.

3. دور المنظمات والهيئات الدولية في الانتقال إلى أساس الاستحقاق.

تسعى المنظمات الدولية والمهنية إلى تعزيز نوعية المعلومات المالية لوحدة القطاع العام، وهذا بإضفاء الشفافية على الحسابات المالية، لجعل صانعي القرار المالي العمومي أمام المساءلة².

1.3 صندوق النقد الدولي.

يصبو صندوق النقد الدولي إلى تجسيد الشفافية، من خلال المطبوعات الإرشادية لاستخدام أساس الاستحقاق المحاسبي في عمليات الاعتراف بالمعاملات المالية، لتحديد وقت قيد التدفقات اتساقاً الإحصاءات الاقتصادية الكلية³، كما أن دليل شفافية المالية العمومية في سياق تعزيزه لمفهوم المساءلة حث على استخدام أساس الاستحقاق في بيان الرصيد الكلي والدين الاجمالي للحكومة العامة باعتبارهما مؤشرين قياسييين موجزين لمركز الحكومة المالي⁴.

ووفق نظام إحصاءات مالية الحكومة⁵ "GFS" يعد أساس الاستحقاق نموذجاً شاملاً: "يقدم صورة حقيقية للبيانات المالية التي تخدم المخطط المالي والاقتصادي لإعداد الميزانية العامة... وفق الأساليب الحديثة للميزانية التقديرية"⁶.

¹ جابي أمينة هناء، مرجع سابق، ص 686.

² بوخالفي مسعود، مرجع سابق، ص 23.

³ صندوق النقد الدولي، إحصاءات دين القطاع العام مرشد المعدادها، ومستخدماًها، 2011، ص 21.

⁴ صندوق النقد الدولي، دليل شفافية المالية العامة، 2007، ص 07. للاشارة آخر تحديث للدليل هو سنة 2014، لكن لم نستطع الحصول عليه.

⁵ GFS: Government finance statistics.

⁶ بوخالفي مسعود، مرجع سابق، ص 23.

2.3 الاتحاد الدولي للمحاسبين:

يرى الإتحاد الدولي للمحاسبين¹ "IFAC" أنها تلك المعايير التي يجب على أعضاء مهنة المحاسبة تطبيقها في إعداد التقارير المالية ذات الغرض العام الخاصة بمنشآت القطاع العام². حيث يعمل الإتحاد الدولي للمحاسبين مع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في تقديم دراسة مشتركة بما يخص ممارسات المحاسبة والميزانية على مستوى القطاع العام في بلدان منظمات التعاون والتنمية، علاوة عن مناقشة التحديات والفوائد المترتبة على الإصلاحات المترتبة على تطبيق أساس الاستحقاق، بالإضافة إلى الخطوات التي تتخذها البلدان لتحسين استخدام المعلومات على أساس الاستحقاق مستقبلاً³.

ب. مزايا وعيوب أساس الاستحقاق المحاسبي.

يقودنا تقييم أساس الاستحقاق المحاسبي إلى تحديد المزايا والعيوب الناتجة عن استخدامات هذا الأساس المحاسبي في المحاسبة العمومية، اذ نذكر منها:

1. مزايا أساس الاستحقاق المحاسبي:

تتمثل مزايا أساس الاستحقاق في⁴:

- ✓ تعطي حسابات الاستحقاق قائمة صحيحة وواقعية وسليمة بالموجودات والالتزامات، ومقابلة الإيرادات بالنفقات من خلال تحميل السنة المالية ما يخصها فقط.
- ✓ يمكن أساس الاستحقاق من إجراء المقارنات لكل من الإيرادات والمصروفات من سنة مالية إلى أخرى أو في الهيئات، عن طريق الرقابة فعالة على النفقة العمومية؛
- ✓ يسهل أساس الاستحقاق إعداد التقديرات عن المدة المالية المقبلة؛

¹ IFAC: international federation of accountants.

² حمزة شخاب ورضوان موجاري، مرجع سابق، ص 74.

³ بوخالفي مسعود، مرجع سابق، ص 24.

⁴ بوخالفي مسعود، المرجع نفسه، ص 08.

✓ يعكس أساس الاستحقاق أثر إيجابي على عدالة وصدق البيانات المالية، كما أنه يميز بين النفقات الرأسمالية والنفقات الإرادية؛

✓ يبين أساس الاستحقاق نتيجة الأعمال بصورة صادقة وعادلة من خلال كافة الأصول الثابتة للحكومة، وتوزيع قيمتها على عمرها الإنتاجي أو على سنوات استخدامها وفق سياسات العمومية.

2. عيوب أساس الاستحقاق المحاسبي:

تتمثل عيوب أساس الاستحقاق في¹:

✓ الاعتماد أساس الاستحقاق المحاسبي على عنصر التقدير الشخصي في تقييم وجرد الديون المستحقة والتي تؤدي إلى احتمال الحصول على معلومات مغلوطة، كما ان بقاء الحسابات مفتوحة في الدفاتر في نهاية السنة المالية إلى غاية تسويتها، وبالتالي يجعل من الصعب الحصول على معلومات مالية دقيقة في الوقت المناسب لاتخاذ القرار المناسب وعليه يؤدي إلى التأخير في إعداد الحساب الختامي للدولة؛

✓ يحتاج تطبيق أساس الاستحقاق إلى موظفين يتمتعون بكفاءات فنية عالية، الاعتماده أعلى تكلفة من الأساس النقدي.

ثانياً: محاسبة عمومية بثلاثة أبعاد.

إن إصلاح المحاسبة العمومية يلامس جوانب الميزانية ليصبح أكثر شمولاً واتساعاً، حيث تضمن القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية العديد من المستجدات المتعلقة بإصلاح التسيير المالي العمومي، وهذا ما حدده الفصل الرابع من القانون العضوي 18-15 المتعلق بالقوانين المالية حسابات الدولة في المادة 65 منه، على أنه:

"تمسك الدولة محاسبة ميزانية تتقسم إلى محاسبة الالتزامات ومحاسبة إيرادات ونفقات الميزانية قائمة على مبدأ محاسبة الصندوق. كما تملك الدولة محاسبة عامة لجميع عملياتها،

¹ يوسف السعيد أحمد، نظام المحاسبة العمومية ومدى ملائمتها لمعايير المحاسبة العمومية الدولية IPSAS أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم التجارية تخصص محاسبة وتدقيق، جامعة البليدة 2، 2015-2016، ص 43.

قائمة على مبدأ معاينة الحقوق والواجبات. تنفذ الدولة محاسبة تحليل للتكاليف تهدف إلى تحليل تكاليف البرامج...¹.

وفي إطار التكيف مع مستجدات القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، والتوجه نحو تبني معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام "IPSAS"، قدم قانون المحاسبة العمومية والتسيير المالي الجديد رقم 23-07 معالم محاسبة الدولة الجديدة التي يتوجب على الأعوان المكلفين بتنفيذ العمليات المالية ومسكها عند تسجيل عمليات الميزانية والخزينة²، في ثلاثة أبعاد تتمثل في: محاسبة ميزانية ومحاسبة عامة ومحاسبة تحليل التكاليف³.

أ. المحاسبة الميزانية.

حافظ المشرع الجزائري على المحاسبة الميزانية في إطار تسجيل عمليات الميزانية والخزينة، وتشمل القواعد المحاسبية المطابقة للمداخيل والنفقات بصفة منتظمة خلال السنة.

إن المحاسبة الميزانية تهدف إلى تسجيل عمليات تنفيذ ميزانية الدولة للإيرادات والنفقات خلال السنة المعنية، وهذا طبقا لمدونة الميزانية، التي تسمح بالآتي⁴:

✓ بالنسبة للإيرادات، يتم من خلالها متابعة الإثباتات والتصفيات وإصدار أوامر الإيرادات والتحصيلات وبوادي التحصيل؛

✓ بالنسبة للإيرادات، يتم من خلالها الالتزامات والتصفيات والأوامر بالصرف أو حوالات الدفع والمدفوعات وبوادي الدفع؛

✓ تساعد على استخراج النتيجة، التي تمثل الفرق بين الإيرادات المحصلة والنفقات المدفوعة من ميزانيات الأشخاص المعنوية طبقا للمادة الأولى من القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي وكذا الحسابات الخاصة للخزينة للسنة المالية المعنية.

¹ المادة 65 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

² حمزة شحاب ورضوان موجاري، مرجع سابق، ص 87.

³ المادة 80 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

⁴ المادة 8 من المرسوم التنفيذي 24-92 المؤرخ في 12 شعبان عام 1445 الموافق 2024/02/22، يحدد شروط وكيفية الاستخلاف وتفويض الإمضاء وتعيين الأمرين بالصرف المكلفين، ج ج د ش، ج ر، العدد 15، الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2024.

تمثل المحاسبة الميزانية¹، نظام للمعلومات المالية ذا صلة بتنفيذ عمليات الميزانية والخزينة حيث تقيّد هذه العمليات وفق نظام الصندوق، ويقوم على منطق الخزينة الذي يركز على تقيّد العمليات في وقت استخلاصها، حيث تستجيب محاسبة الصندوق بصورة جيدة لهدف الامتثال للترخيص البرلماني وكذا بيان مدى الالتزام به، لكنها لا تقدم صورة حقيقية وصادقة عن الوضعية المالية والذمة المالية²، حيث تنقسم محاسبة الالتزامات إلى³:

1. محاسبة الالتزامات.

يتم من خلال محاسبة الالتزامات تسجيل النفقات الميزانية بعنوان ميزانية السنة التي تم الالتزام بها⁴، حيث تقوم محاسبة الالتزامات بتسيير رخص الالتزام واستهلاكها، كما يتم مسك هذه المحاسبة لتحديد في أي وقت مبلغ الالتزامات التي تم الالتزام بها بعنوان رخص الالتزام وكذا مبلغ الرصيد الناتج من العمليات⁵.

تسمح محاسبة الالتزامات بتتبع عمليات صرف النفقة العمومية الملتزم بها وفق الاعتمادات المفتوحة وهذا بالاستنادا على الأبواب والبنود الواردة في الميزانية بموجب قانون المالية للسنة، كما أن الأمر بالصرف لا يستطيع تسجيل عمليات النفقات العمومية في محاسبة الالتزامات إلا بعد تأشيرة المراقب المالي.

¹ تدمج مشتتملات المحاسبة الميزانية ضمن المحاسبة الميزانية على التوالي، المرحلة الإدارية والمرحلة المحاسبية العمليات الإيرادات والنفقات، وتتبع تسيير واستهلاك رخص الالتزام واعتمادات الدفع.

² Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, finances publiques, 10ème édition, LGDJ, Paris, 2010, p 510.

³ المادة 1/84 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

⁴ المادة 2/84 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

⁵ معجم المصطلحات، المديرية العامة للميزانية وزارة المالية - الجزائر، 2021، ص 22.

2. محاسبة الصندوق:

وهي التي يتم من خلالها تسجيل الإيرادات والنفقات بعنوان ميزانية السنة التي تم تحصيلها أو دفعها من قبل المحاسبين العموميين¹، إذ أنه يترتب على محاسبة الصندوق نتيجة تمثل الفرق بين الإيرادات المحصلة والنفقات المدفوعة في الميزانية والحسابات الخاصة للخزينة بعنوان السنة المالية المعنية². إن محاسبة الإيرادات والنفقات تخص بالأساس المحاسب العمومي خلال السنة المالية دون غيره، حيث تعتمد على الأساس النقدي في تسجيل العمليات المالية للميزانية، لاعتبار أنها تهتم بما تم تحصيله وصرفه فعليا أي وقت ثبوت العملية المحاسبية³، حيث يتم تسجيلها بالإضافة إلى تسجيل نتيجة الفرق بين الإيرادات والنفقات.

ب. المحاسبة العامة:

المحاسبة العامة مستوحاة من المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام "IPSAS" وهي تقوم على مبدأ إثبات الحقوق والالتزامات، إذ يعتبر توجه المشرع الجزائري للمعايير الدولية في مجال المحاسبة العمومية، قاده إلى الانتقال إلى هذا النمط الجديد المتمثل في المحاسبة العامة للدولة، والتي تقوم على نظام محاسبة الذمة المالية على أساس الاستحقاق والتي تقوم بإدراج جميع العمليات في حسابات السنة المالية التي ترتبط بها بغض النظر عن تاريخ التحصيل أو الأداء، وتعد أداة لمراقبة التسيير ونجاعة الأداء التي تستند على آليات التسيير المعتمدة في القطاع الخاص⁴.

حيث يقيد بموجب المحاسبة العامة مجمل الحركات التي تؤثر على كل من الذمم، الوضعية المالية والنتيجة بواسطة ربط التكاليف والنواتج بعنوان السنة المالية المرتبطة بها، ودون مراعاة تاريخ تحصيل الإيراد أو دفع النفقة العمومية في إطار العمليات الميزانية، عمليات الخزينة وكذا العمليات المنجزة مع

¹ المادة 3/84 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

² المادة 85 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

³ معجم المصطلحات، مرجع سابق، ص 22.

⁴ Bouvier (M), Esclassan (M.-Ch.) et Lassale (J.-P), op. cit., p 509.

الغير وعمليات الانتظار والتسوية المخزونات وحركات الذمم والقيم، تدفقات التسيير الداخلي الاهتلاكات، المؤونات والنواتج والأعباء الملحقه¹.

تسجل المحاسبة العامة مجمل الحركات التي تؤثر على الممتلكات والوضعية المالية والنتيجة، وتقوم هذه المحاسبة على مبدأ إثبات الحقوق والالتزامات تؤخذ العمليات بعين الاعتبار خلال السنة المالية التي ترتبط بها بغض النظر عن تاريخ دفعها أو تحصيلها².

تهدف المحاسبة العامة إلى تسجيل كل الحركات التي تؤثر على الممتلكات والوضعية المالية وكذا النتيجة المحققة، بحيث تطبق على الأشخاص المعنوية وفقا للمادة الأولى من القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي³.

إن المحاسبة العامة تقوم على أساس مبدأ الحقوق والالتزامات المثبتة، وتمسك حصريا من قبل المحاسب العمومي وفق القيد المزدوج وعلى أساس المخطط المحاسبي، حيث تركز على تسجيل العمليات الميزانية وعمليات الخزينة وعمليات الممتلكات عند نشأتها وبمجرد إمكانية تقييمها، دون النظر إلى تاريخ دفعها أو تحصيلها، ولاعتبار أن المحاسبة العامة محاسبة سنوية ينتج عنها وضعيات دورية ونتائج في نهاية السنة⁴.

تعتمد المحاسبة العامة أيضا على جرد موجودات الممتلكات المنقولة والعقارية والمخزونات التي بمسكها عون يعينه الأمر بالصرف⁵، وتبين المحاسبة العامة العمليات التالية:

- ✓ عمليات الميزانية؛
- ✓ عمليات الخزينة وكذا العمليات المنحزة مع الغير والعمليات المؤقتة وعمليات التسوية؛
- ✓ جرد الموجودات والمنقولات والعقارات والمخزونات والقيم المنقولة "غير الثابتة"؛
- ✓ الإهتلاكات والمؤونات والنواتج والأعباء الخاصة بالسنة المالية¹.

¹ معجم المصطلحات، مرجع سابق، ص 28.

² المادة 87 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

³ المادة 34 من المرسوم التنفيذي 24-90 المحدد لمحتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية.

⁴ المادة 35 و36 من المرسوم التنفيذي 24-90 المحدد لمحتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية.

⁵ المادة 1/44 من المرسوم التنفيذي 24-90 المحدد لمحتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية.

حيث تسمح المحاسبة العامة للأشخاص المعنوية بتنفيذ كل أو جزء من برنامج الدولة في مفهوم القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، بإعداد الميزان العام للحسابات والقوائم المالية كما هي محددة في المخطط المحاسبي².

ج. محاسبة تحليل التكاليف:

عرفت المحاسبة التحليلية كتقنية لمعالجة المعلومات المتحصل عليها من المحاسبة العامة بالإضافة إلى مصادر أخرى، وتحليلها من أجل الوصول إلى نتائج يتخذ على ضوءها مسيرو المؤسسة مختلف القرارات المتعلقة بأنشطتها، كما تسمح بمراقبة المسؤولين على مختلف المستويات³.

يمكن النظر للمحاسبة التحليلية كأداة من أدوات الإدارة الحديثة تعمل على تطبيق المبادئ والأسس المحاسبية في تسجيل وترتيب وتحليل البيانات المحاسبية للأعمال التي تمت داخل المؤسسة لمساعدة الإدارة في التخطيط والقياس، وقياس وتقييم نتائج الأعمال، والرقابة عليها، واتخاذ القرارات المناسبة⁴.

تكمن مهمة المحاسبة التحليلية في تجميع وتحليل بيانات التكاليف، بالإضافة إلى توزيع المصروفات من أجل تحديد ثمن تكلفة المنتجات أو الخدمات، وهذا لاجل تقديم معلومات صادقة وموثوقة، حيث تقوم بتسجيل كل العمليات الخاصة بنشاط المؤسسة، وهذا لغرض⁵:

✓ معرفة تكاليف ووظائف المؤسسة أو الهيئة؛

✓ تحديد سعر المنتجات والخدمات وكلفة مراحل المختلفة للإنتاج؛

✓ شرح النتائج وكذا تحليلها، وحساب تكاليف المنتجات والخدمات من خلال مقارنتها مع

أسعار بيعها، بالإضافة إلى مقارنة التكاليف الحقيقية للتكاليف المعيارية (النمطية) وتحليل الفوارق وإعداد الموازنات التقديرية وبالتالي، السماح للمؤسسة باتخاذ القرارات.

¹ المادة 88 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

² المادة 91 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

³ ناصر دادي عدون، تقنيات مراقبة التسيير، مطبعة دار المحمدية الجزائر، 1999، ص 7.

⁴ عبد العليم عبد الحميد، الأسس النظرية لمحاسبة التكاليف، مكتبة الإشعاع الفنية، مصر 1994، ص 208.

⁵ بويغقوب عبد الكريم، المحاسبة التحليلية، ديوان المطبوعات الجامعية الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر 1998، ص 9-8.

تسمح محاسبة تحليل التكاليف بمراقبة مردودية ونجاعة الخدمات العمومية ما تعلق بميزانية البرامج والتسيير القائم على النتائج¹، حيث يعتمد لتقييم أداء الأنشطة العمومية، لمؤسسات وهيئات الدولة الخاضعة لأسس وقواعد المحاسبة العمومية كون المحاسبة العمومية أداة قادرة على توفير البيانات اللازمة للإدارات العمومية في مجال التخطيط، اتخاذ القرارات التنفيذ وكذا الرقابة².

أشار المشرع من خلال القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، إلى أن المحاسبة التحليلية التكاليف تهدف إلى تحليل تكلفة مختلف الأنشطة الملتزم بها في إطار البرامج بهدف تقييم نجاعة النفقة العمومية³، وعلى أن تمسك من طرف الأمرين بالصرف تحديدا وهذا بالاعتماد على معطيات المحاسبة العامة⁴.

إن محاسبة تحليل التكاليف توضح عناصر التكلفة للأنشطة الملتزم بها في إطار برامج تنفيذ السياسات العامة، كما أنها تسمح بتبرير الاعتمادات الضرورية لتسيير الأنشطة وتسييل الضوء على العناصر الأساسية لبلوغ الفعالية والنجاعة على مستوى البرامج، وتهدف إلى إظهار المقاربة بين الوسائل الموفرة لإنجاز أنشطة البرامج والنتائج المتحصل عليها⁵.

ثالثا: التصديق على حسابات الدولة "التدقيق المالي":

تكن المصادقة على الحسابات في فحص ومراجعة الحسابات من أجهزة خارجية مستقلة، حيث تم تطبيق هذا النوع من الرقابة في القطاع الخاص من طرف محافظي الحسابات، أما في بخصوص القطاع العام تم تطبيقه من طرف هيئات التدقيق (مثل البلدان الانجلوسكسونية) ومن طرف بعض مجالس المحاسبة (مثل فرنسا والبرازيل)، حيث يحدد التدقيق المالي ما إذا كانت الكشوف المالية تعطي صورة دقيقة أي تعكس الواقع وصحيحة وسليمة أي تطبيق القواعد بحسن نية للوضعية المالية، حيث ترمي

¹ معجم المصطلحات، مرجع سابق، ص 29.

² عيد صلاح بسيوني، نظم محاسبة التكاليف، منشورات كلية التجارة القاهرة، مصر، 2017، ص 2.

³ المادة 92 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

⁴ المادة 93 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

⁵ المادة 49 و 51 من المرسوم التنفيذي 24-90 المحدد لمحتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية.

الإصلاحات الجارية للمالية العمومية إلى إدخال التدقيق المالي على المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة حاليا للمحاسبة العمومية في الجزائر¹.

أ. أهمية المخطط المحاسبي في تجميع حسابات الدولة:

إن المرجع المحاسبي للدولة يكمن في إطار مفاهيمي للمحاسبة العامة، ومعايير محاسبية للدولة ومخطط محاسبي يسمح بإعداد القوائم المالية².

يعتبر المخطط المحاسبي الوثيقة التي تحدد قواعد ومبادئ التقييم والتسجيل المحاسبي المتبعة من أجل مسك الحسابات فهي تعتبر أداة للتسيير والإعلام والرقابة وتحليل العمليات المالية للهيئة³، وبالتالي سيسمح المخطط المحاسبي للدولة، بتجميع كل الحسابات التابعة للدولة وفق إطار محاسبي مستمد من معايير الدولية للقطاع العام "IPSAS"، الذي يوجد فيه صنفان من الحسابات هما⁴:

✓ أصناف الحسابات المرتبطة بتقييم الوضعية المالية للدولة، فتشمل:

- **الخصوم:** حسابات النتيجة، المؤونات على القروض والديون المرتبطة بها؛

- **الأصول:** حسابات التثبيات، حسابات المخزونات، حسابات الغير الحسابات المالية.

✓ أصناف الحسابات المرتبطة بحسابات الموازنة، فتشمل:

- العمليات المالية التي تتم على مستوى خزينة الدولة.

تحدد المحاسبة العمومية المفاهيم التي تعتبر أساس لتحضير وإعداد معايير محاسبية الدولة، وكذا تفسيرها واختيار الطريقة المحاسبية الملائمة عندما تكون بعض الأحداث غير معالجة من طرف هذه المعايير وتفسيرها، حيث يحدد الإطار المحاسبي العناصر التالية⁵:

✓ مجال التطبيق؛

¹ مجلس المحاسبة الجزائري الدليل المنهجي لرقابة نوعية التسيير 2019، ص 06، تم الاطلاع بتاريخ 2023/10/28، على الساعة 08 و42 د، على الموقع: https://www.ccomptes.dz/wp-content/uploads/2019/09/gmqc_ar.p.

² المادة 37 من المرسوم التنفيذي 24-90 المحدد لمحتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية.

³ المادة 40 من المرسوم التنفيذي 24-90 المحدد لمحتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية.

⁴ بوخالفي مسعود، مرجع سابق، ص 202.

⁵ المادة 38 من المرسوم التنفيذي 24-90 المحدد لمحتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية.

✓ المبادئ المحاسبية؛

✓ الأصول والخصوم والوضعية الصافية والنواتج والأعباء.

نص القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، على ضمان نوعية الحسابات باحترام مبادئ وقواعد المحاسبة والتقييم الموضحة في المخطط المحاسبي، بحيث تكون مستجيبة للشروط التالية¹:

✓ يجب أن تكون الحسابات مطابقة للقواعد والإجراءات المعمول بها، ومعدّة وفق طرق دائمة، بهدف ضمان قابلية المقارنة بين السنوات المالية؛

✓ يجب أن تكون الحسابات مستوعبة لجميع وقائع التسيير حسب مدى الاطلاع على واقعيتها وأهميتها النسبية مع مراعاة مبدأ الحذر؛

✓ ينبغي أن تكون الحسابات منتظمة وصادقة، متناسقة بكيفيات تضمن المعلومات المحاسبية المقدمة خلال السنوات المالية المتتالية، وهذا بالحرص على الربط الجيد للعمليات بالسنة المالية المخاصة بها؛

✓ ينبغي أن تكون الحسابات شاملة وتستند إلى تقييم مستقل وتسجيل محاسبي منفصل لكل عنصر من عناصر الأصول والخصوم على حدى، وكذا الأعباء والنواتج دون إمكانية المقاصة فيما بينها؛

✓ ضرورة أن تعتمد الحسابات على كتابات محاسبية موثوقة وواضحة ووجيهة تعكس صورة موثوقة وصادقة للممتلكات والوضعية المالية.

إن معايير محاسبية الدولة مستوحاة من المعايير الدولية للقطاع العام "IPSAS"، التي تسمح بتحقيق الشفافية المالية وتقديم الحسابات وكذلك تحسين التسيير المالي للهيئات العمومية، حيث تحدد المعايير المحاسبية للدولة، على وجه الخصوص العناصر التالية:

✓ قواعد التقييم والتسجيل المحاسبي للأصول والخصوم والأعباء والنواتج؛

✓ محتوى ونمط عرض القوائم المالية¹.

¹ المادة 97 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

ب. دور القوائم المالية في إعداد الحساب العام للدولة:

يتم إعداد الحساب العام للدولة، من خلال القوائم المالية المعدة وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها سنويا من قبل المحاسبون العموميون، حيث تتمثل القوائم المالية في²:

✓ الوضعية المالية "الحصيلة"؛

✓ جدول حساب النتائج أو قائمة النجاح المالية؛

✓ جدول تدفقات الخزينة؛

✓ جدول تباين الوضعية الصافية المالية؛

✓ ملحق يتضمن مذكرات تحدد القواعد الرئيسية والطرق المحاسبية والمذكرات التوضيحية الأخرى³.

يسند إعداد القوائم المالية على ضرورة احترام المبادئ والقواعد المحاسبية المتمثلة في المصادقية، الانتظام، الصورة الصادقة، الحذر، الشمولية، القابلية للمقارنة، استقلالية السنوات، عدم المقاصة، استمرارية الاستغلال، ديمومة الطرق. وبالنسبة للخصائص النوعية اللازمة تتمثل في الحيادية، الوجاهية، الموثوقية، الوضوح، القابلية للتحقيق⁴.

يكمن دور القوائم المالية التي جاءت بها المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام "IPSAS" إلى توفير المعلومات والبيانات حول التدفقات النقدية التي تكون مفيدة في عملية اتخاذ القرار المالي العمومي، وذلك من خلال:

✓ مصدر واستخدام الموارد المالية وكذا تواريجها؛

✓ كفاءات تمويل الوحدات لأنشطتها وتبليتها لمتطلباتها النقدية؛

✓ كل تكاليف الخدمات المقدمة ومدى كفاءة الإنجازات؛

¹ المادة 39 من المرسوم التنفيذي 24-90 المحدد لمحتوى وكفاءات تطبيق المحاسبة العمومية.

² المادة 94 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

³ المادة 95 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

⁴ المادة 42 من المرسوم التنفيذي 24-90 المحدد لمحتوى وكفاءات تطبيق المحاسبة العمومية.

✓ كفاءات استخدام الموارد المالية ومدى مطابقتها للاعتمادات المرخصة¹.

لقد نص القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، على أن يقدم الحساب العام للدولة مجمل المعلومات التي تعكس صورة صادقة عن الممتلكات والوضعية المالية للدولة، وعلى أن يتضمن الميزان العام للحسابات والقوائم المالية².

ج. مصادقة مجلس المحاسبة على حسابات الدولة:

في ظل الإصلاح الميزانياتي في الجزائر، تم إدخال مفهوم المصادقة على حسابات الدولة التي يقوم بها مجلس المحاسبة، وهذا من خلال نص المادة 88 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية³، التي تناولت ضرورة إرفاق مشروع قانون تسوية الميزانية بتقريرين لمجلس المحاسبة، فبالنسبة للأول يتعلق بنتائج تنفيذ قانون المالية وتسيير الاعتمادات التي تمت دراستها على وجه الخصوص البرامج المنفذة، أما فيما يخص التقرير الثاني فيتعلق بتصديق حسابات الدولة حسب مبادئ الصديق النظامية والوفاء، وهذا ما يدعم التصديق بتقرير يبين التحقيقات التي أجريت لذات الغرض.

حيث أدخل القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مبدأ المصادقة على حسابات الدولة من طرف مجلس المحاسبة، وعلى أن يعد هذا الأخير تقريرا متعلقا بالمصادقة على الحسابات ويرافق مشروع قانون تسوية الميزانية⁴.

يقوم مجلس المحاسبة بمهمة المصادقة على حسابات الدولة والتي من خلالها يتم الرجوع الى المعايير الدولية للرقابة والاتحاد الدولي لخبراء المحاسبة لتحديد الإجراءات الكفيلة، حيث يعتمد مجلس المحاسبة في

¹ سميرة بوعكاز، مدى استجابة مشروع المحاسبة العمومية مع المعايير المحاسبة الدولية للقطاع العام في الجزائر، مجلة المنهل الاقتصادي، المجلد 06، العدد 01، 2023، ص 589.

² المادة 96 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

³ المادة 88 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتّم.

⁴ المادة 105 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

المصادقة علي الحسابات على طرق طرف خبراء التدقيق التي تقوم على أساس المقاربة بالأخطار في تقييم نظام الرقابة الداخلية للهيئة¹.

تستعمل حسابات الدولة المصادق عليها من طرف مجلس المحاسبة والحسابات الناتجة عن التسيير في إطار التقارير السنوية للأداء، لإثراء مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية، وبالتالي سيبرز دور مجلس المحاسبة في مساعدة البرلمان مستقبلا في الرقابة على تنفيذ قوانين المالية.

يبيدي مجلس المحاسبة رأيه حول حسابات الدولة بأربع طرق هي²:

✓ **المصادقة بدون تحفظات:** أي توصل مجلس المحاسبة بأن حسابات الدولة محل التدقيق

المالي، لا توجد فيها مخالفات حول الشرعية، الصدق والانتظام.

✓ **المصادقة مع إبداء تحفظات:** في حالة إكتشاف مجلس المحاسبة مخالفات بشأن حسابات

الدولة محل التدقيق المالي، لكن هاته المخالفات لا تمس بالشرعية والصدق والانتظام تتم المصادقة على حسابات الدولة لكن مع إبداء تحفظات.

✓ **رفض المصادقة:** في حالة إكتشاف مجلس المحاسبة مخالفات بشأن حسابات الدولة محل

التدقيق المالي، ولكون أن هاته المخالفات تمس بالشرعية والصدق والانتظام يتم رفض المصادقة على حسابات الدولة.

✓ **عدم إمكانية التصديق:** في حالة إكتشاف مجلس المحاسبة مخالفات كثيرة بشأن حسابات

الدولة محل التدقيق المالي، تحول دون القدرة على التصديق.

يتضح من خلال ماسبق، أن تطبيق معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام يراعي أساس الاستحقاق والتقييم العادل والدقيق للأصول والممتلكات بمختلف أنواعها كما أن القوائم المالية توفر جودة للمعلومات والبيانات المالية التي تحقق أكبر قدر من الشفافية والإفصاح في عرض التقارير المالية، بالإضافة أنها توفر الظروف الملائمة للرقابة البعدية التي تستند على مخرجات المحاسبة العمومية لاسيما

¹ Jean Raphael Alventosa et autres, La première certification des comptes de l'Etat, RFFP, N°99, Septembre 2007, p46.

² William Gilles, Les Principes Budgétaires Et Comptables Publics, op.cit., pp 179-180.

الباب الثاني: النفقة العمومية في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

الحاسبة العامة لاعتبار أنها توفير معلومات ذات منفعة لمستخدمي التقارير المالية لضمان تحقيق المساءلة على أوجه الإنفاق العمومي.

رابعاً: إقحام مسؤولية كل الفاعلين.

تفرض ضرورة حوكمة التسيير المالي العمومي تقاسم أعوان المحاسبة العمومية مسؤولية الأداء في التسيير، وهذا على نجاحهم أو فشلهم في تحقيق الأهداف المسطرة دون الإكتفاء بشرعية النفقة العمومية، حيث يسعى المشرع من خلال القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي الجديد، إلى تكييف المسؤوليات لغرض خلق توازن بين المسؤولية والحرية لأعوان المحاسبة العمومية لتحقيق التوازن بين أساليب الرقابة ونتائجها، في إطار تسيير مالي عمومي متمحور حول النتائج ومتطلبات حماية استعمال المال العام.

لبلوغ الأهداف المرجوة تم تحديد نظام مسؤولية للانضباط الميزانياتي والمالي للأعوان المكلفين بتنفيذ النفقة العمومية، نص القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية في المادة 81 منه على أنه: "يحدد بموجب هذا القانون نظام المسؤولية بما في ذلك ما يتعلق بالانضباط الميزانياتي والمالي للأعوان المكلفين بتنفيذ عمليات إيرادات ونفقات الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية"¹.

أ. مسؤولية الأمرين بالصرف.

يسعى المشرع المالي من خلال الإصلاح الميزانياتي والمحاسبي إلى تجسيد المسؤولية التسييرية، التي تعرف على أنها مجموع الأنشطة التي يكون فيها المسير مسؤول عن جميع القرارات المتخذة في إطار الأنشطة الموكلة له وجعلها أكثر فعالية، بالمقابل منح له حرية التصرف في استخدام الموارد مع تحمل مسؤولية النتائج المحققة فعلياً².

¹ المادة 81 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

² André Barilari, la réforme de la gestion publique, quel impact sur la responsabilité des teurs, RFFP, n°92, Novembre 2005, p 26.

حرص المشرع من خلال القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي على تحميل الآمرون بالصرف والآمرون بالصرف المكلفون ومفوضيهم ومستخلفوهم المسؤولية الشخصية والمخلفات التي من شأنها ان تلحق ضرر بالخزينة العمومية أو بالهيئة العمومية ذاتها، وعلى ضرورة العقوبة عن الاخطاء والمخالفات المرتكبة من طرفهم¹.

إن نظام المسؤولية في المنطق التقليدي لا يساير المهام الجديدة للمسيرين العموميين المرتبطة بتنفيذ العمليات الميزانية والمالية، وهذا تزامنا مع ظهور نوع جديد من المسؤولية والتي تسمى بالمسؤولية التسييرية للأمرين بالصرف، بالخصوص مع ظهور مسيري البرامج في إطار القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، الذي يفرض مسؤولية على تسيير اعتمادات البرامج حيث تكمن المسؤولية التسييرية في المهام المرتبطة بتسيير البرامج والأنشطة ذاتها وعلى أن يتم ربط النتائج بالأهداف التي تم قياسها بواسطة مؤشرات الأداء ومنه يتم تقييم البرامج ثم تحديد مسؤولية المسيرين.

ب. مسؤولية المحاسبين العموميين.

جاء في القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية في نص المادة 4/65 منه على أنه: "...يجب ان تكون حسابات الدولة منتظمة وصادقة وتعكس بصفة مخلصمة ممتلكاتها ووضعيتها المالية"².

يستشف من هاته المادة، أنه في إطار مسك محاسبة الدولة يعتبر المحاسب العمومي مسؤول عن ضمان صدق ووفاء وانتظام حسابات الدولة ووضعيتها الممتلكات المالية التي يترتب عن مخالفتها قيام مسؤوليته الشخصية والمالية.

كما حرص المشرع من خلال القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي على مسؤولية المحاسبون العموميون ومفوضوهم والأعوان الموضوعون تحت سلطتهم والوكلاء الماليون مسؤولون شخصياً ومالياً عن العجز الحاصل في الصندوق³، حيث أنه يعاقب على هذه الأخطاء

¹ المادة 110 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

² المادة 4/65 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

³ المادة 1/112 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

والمخالفات عبر إصدار قرارات تصفية باقي الحساب من طرف مجلس المحاسبة أو قرارات تصفية باقي الحساب صادرة عن الوزير المكلف بالمالية¹.

المحاسبون العموميون ومفوضوهم والأعوان الموضوعون تحت سلطتهم مسؤولون شخصياً عن الأخطاء والمخالفات التي تشكل خرقاً بيناً للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكم استعمال وتسيير المال العام التي من شأنها أن تلحق ضرراً بالخزينة العمومية أو ببيئة عمومية، ويعاقب على هذه الأخطاء والمخالفات وفقاً للتشريع التنظيم المعمول بهما².

كما حدد القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، الجهة التي يمكنها منح الإبراء من المسؤولية، ممثلة في الوزير المكلف بالمالية، إذ يمكن للوزير المكلف بالمالية منح إبراء من المسؤولية أو إعفاء جزئياً أو كلياً من تصفية باقي الحساب المنطوق به في حق المحاسبين العموميين ومفوضيهم والأعوان الموضوعين تحت سلطتهم وكذا الوكلاء الماليين، في حالات إثبات حسن النية أو حالات القوة القاهرة³.

إن المسؤولية الجديدة للمحاسب العمومي الناتجة عن مسك المحاسبة الميزانية والمحاسبة العامة وكذا المشاركة في تحليل التكاليف المستنديين على مبادئ المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام "IPSAS"، تتطلب إدخال نوع جديد من المسؤولية عن التسيير المستوحاة من المسؤولية التسييرية الجديدة للأمر بالصرف⁴، حيث تجعل من مسؤولية التسجيل ومسك الحسابات مشتركة بين أعوان المحاسبة العمومية والتي كانت حصرية للمحاسبين العموميين ونادراً ما تقحم مسؤولية الأمر بالصرف من قبل مجلس المحاسبة الذي يراعي مسؤولية المحاسب العمومي فقط⁵،

¹ المادة 2/112 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

² المادة 4/112 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

³ المادة 113 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

⁴ Cour des comptes, la comptabilité générale de l'Etat, dix ans après: une nouvelle étape à engager, rapport public, Paris, Février 2016,p52.

⁵ Paul Harnu, op.cit, p285.

وبالتالي تهدف محاسبة الدولة الجديدة إلى جعل عملية التسجيل ومسك الحسابات مشتركة بين الأعوان مما يجعل من تكيف هذه المسؤولية ضرورة ملحة.

من خلال ما سبق، يتضح أن إصلاح محاسبة الدولة يسمح بتحديث وظيفة المحاسب العمومي وتغيير عملية الرقابة لتسريع عملية الدفع وضمان جودتها محاسبياً، لاعتبار أن مسؤولية المحاسب العمومي غير كاملة في إطار القانون الملغى رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، كون أن المسؤولية تزيد من ثقل إجراءات تنفيذ العمليات المالية للدولة له كما يصعب فيها تحديد الأخطاء، وعليه النظام المحاسبي الجديد يهدف إلى أن تصبح مسؤولية المحاسب العمومي أكثر ملائمة للمهام الموكلة له.

ج. مسؤولية المراقب الميزانياتي:

إن مسؤولية المراقب الميزانياتي ترتبط بشرعية التأشيرات التي يقوم بمنحها، إذ يعتبر المراقب الميزانياتي مسؤول شخصياً أمام مختلف هيئات الرقابة ووزارة المالية عن التأشيرات الغير شرعية والتي تشكل مخالفات صريحة للقوانين والتنظيمات المعمول بها في مجال صرف النفقة العمومية والتي يتم إثباتها بالوثائق المحاسبية المطلوبة لتبرير الالتزام بالنفقة العمومية¹.

كيف المشرع من خلال القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مسؤولية المراقب الميزانياتي والتي نصت عليها المادة 111 منه، على أن المراقبين الميزانياتي ومساعدتهم مسؤولون شخصياً ومالياً على تنفيذ الميزانية بمناسبة التأشيرات والأراء التي يمنحونها بخصوص شرعية العمليات، دقة التقييد الميزانياتي، توفر الاعتمادات المالية وكذا صلاحية الدين، وكذا الرفض الذي يبلغونه في إطار احترام القواعد التشريعية والتنظيمية والقواعد المتعلقة بالانضباط الميزانياتي والمالي، وعليه يعاقب في حالة الإخطاء والمخالفات المرتكبة من قبل المراقب الميزانياتي ومساعدتهم وفقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما².

¹ سهام زرقان، مرجع سابق، ص 333.

² المادة 111 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

المطلب الثاني: تنفيذ النفقة العمومية والرقابة الميزانية عليها وفقا للقانون 23-07.

يسعى المشرع في إطار تبنى التسيير المتمحور حول النتائج، إلى إحداث نقلة نوعية في أداء النفقة العمومية مراعاة في ذلك الكفاءة والفعالية.

الفرع الأول: تنفيذ النفقة العمومية.

يتميز تنفيذ النفقة العمومية بخصوصية تتمحور عليها المحاسبة العمومية، حيث حدد القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مهام الاعوان المختصون بمرحلة تنفيذ النفقة العمومية.

أولاً: الاعوان المكلفون بتنفيذ النفقة العمومية.

جاء الإصلاح الميزانياتي والمحاسبي بأسلوب جديد يتمثل في تسيير النفقة العمومية وفق النتائج، حيث يكمن دور الاعوان المكلفون بتنفيذ النفقة العمومية في الالتزام بقواعد وأحكام القانون 23-07 المتعلق بقانون المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

أ. الأمر بالصرف.

جاء الإصلاح الميزانياتي والمحاسبي في الجزائر بمفهوم جديد لسلطة الأمر بالصرف في عملية التسيير والقيادة المبنية على تحقيق النتائج، فالمسير المسؤول هو الشخص الذي تمنح له سلطة تسيير الموارد العمومية من خلال دراسة الاحتياجات المالية ومراقبة التكاليف مقارنة بالنتائج العملية، حيث تمنح له كذلك سلطة الأمر بالإنفاق، إذ يمكن أن يكون المسؤول المسير على مستوى الإدارة المركزية أو الغير مرمزة وكذلك على مستوى المؤسسات العمومية¹.

¹ سهام زرقان، الدور الجديد للأعوان المكلفين بتنفيذ العمليات المالية في ظل الإصلاح المحاسبي للقطاع العام في الجزائر-قراءة في القانون 23/07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مجلة المنتدى للدراسات والأبحاث الاقتصادية، المجلد 07، العدد 02، 2023، ص 327.

حيث تم تعريف الأمر بالصرف في نص المادة 4 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، على أنه: "... كل شخص معين أو منتخب أو مكلف يخول بتنفيذ العمليات الميزانية والمالية والممتلكات للأشخاص المعنية..."¹.

يختلف هذا التعريف عن تعريف القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، للأمر بالصرف وهذا في استعمال مصطلح كل شخص معين أو منتخب أو مكلف بدلا عن كل شخص يؤهل قانونا أيضا التعريف تناول مصطلح الممتلكات لاعتبار أن المحاسبة العمومية أصبحت تقوم على أساس الإستحقاق بدلا عن الأساس النقدي.

ونص المرسوم التنفيذي 24-92 المحدد لشروط وكيفيات الاستخلاف وتفويض الامضاء وتعيين الأمرين بالصرف المكلفين، من خلال المادة 2 على أنه: "يعتبر أمرا بالصرف، بمفهوم هذا المرسوم، كل عون عمومي معين أو منتخب أو مكلف بهدف تولى برمجة وتوفير الاعتمادات المالية وتوزيع و/أو تنفيذ العمليات الميزانية والمالية والممتلكات..."².

وعليه، يتضح مما سبق أن صفة الأمر بالصرف أصبحت ترتبط بكل عون عمومي معين أو منتخب يتولى برمجة وتوفير الاعتمادات وتوزيعها أو تنفيذها، بحيث يصبح إما مسؤول للوظيفة المالية، مسؤول البرنامج، مسؤول البرنامج الفرعي، مسؤول النشاط ومسؤول النشاط الفرعي عند الاقتضاء، عموما الأمر بالصرف هو المحول له قانونا بتسيير وتفويض الاعتمادات المالية ووضعها تحت التصرف.

¹ المادة 4 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

² المادة 2 من المرسوم التنفيذي 24-92 المؤرخ في 12 شعبان عام 1445 الموافق 22 فيفري 2024، يحدد شروط وكيفيات الاستخلاف وتفويض الإمضاء وتعيين الأمرين بالصرف المكلفين، ج ج د ش، ج ر، العدد 15، الصادرة بتاريخ 29 فيفري 2024.

1. صلاحيات واختصاصات الأمرين بالصرف¹:

تدخل ضمن صلاحيات الأمر بالصرف ومسيري البرامج عملية متابعة جميع الحقوق والالتزامات وكذا التسجيلات المحاسبية في إطار المحاسبة العامة الجديدة²، وعليه الأمر بالصرف في نظر القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، وكذا النصوص التطبيقية المتعلقة به.

يكلف الأمرين بالصرف، حسب الحالة، كل بالمهام الخاصة به في مجال تنفيذ الميزانية والعمليات المالية، وعلى أن يكلف الأمرين بالصرف الرئيسيين بما يأتي:

✓ إثبات الحقوق والالتزامات؛

✓ تصفية الإيرادات وإصدار أوامر الإيرادات المتعلقة بها؛

✓ ضمان الالتزام والتصفية والأمر بالصرف أو إصدار حوالات الدفع في حدود الاعتمادات

المفتوحة أو المفوضة بإستثناء الاعتمادات التقييمية؛

✓ إصدار أوامر الحركة التي تمس الممتلكات والمواد الخاصة بالدولة والهيئات العمومية الأخرى

المذكورة في المادة الأولى من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي؛

✓ الحفاظ على الممتلكات الموضوعة تحت تصرفه؛

✓ يضمن برمجة الاعتمادات المالية وتوفيرها وتوزيعها³.

2. أصناف الأمرين بالصرف:

هذه المهام التي نذكرها بحسب صنف الأمر بالصرف المعني فيما يلي:

¹ يختص الأمرين بالصرف في مهامهم، تبعا لنص المادة 05 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، يكون الأمرين بالصرف إما:

- أمرين بالصرف رئيسيين

- أمرين بالصرف ثانويين.

- أمرين بالصرف إقليميين الميزانية الدولة.

² André Barilari, les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques, Paris: LGDJ, 2003, p 135.

³ المادة 4 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

1.2 الأمرين بالصرف الرئيسيين:

يعتبر أمران بالصرف رئيسيين في القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، كل من¹:

1.1.2 بخصوص ميزانية الدولة:

- ✓ كل الوزراء والأعضاء الآخرون في الحكومة الذين تسجل الاعتمادات باسمهم؛
- ✓ كل مسؤولو الهيئات العمومية، وعند الاقتضاء المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي.

2.1.2 بخصوص ميزانية الجماعات المحلية:

- ✓ كل الولاية؛
- ✓ كل رؤساء المجالس الشعبية البلدية.

3.1.2 بخصوص ميزانية المؤسسات العمومية:

- ✓ كل مسؤولو المؤسسات العمومية الإدارية والمؤسسات العمومية للصحة، وعند الاقتضاء المسؤولون المعينون وفقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

لقد استعمل المشرع في القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مصطلح الأمرين بالصرف الرئيسيين بدلاً من إصطلاح أمرين بالصرف أساسيين أو ابتدائيين المنصوص عليها في القانون الملغى رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، لاسيما المادتين 25 و 26 منه، وعليه فالأمر بالصرف الرئيسي هو الذي تُخصص له مباشرة الاعتمادات المرخص بها في الميزانية.

2.2 الأمرين بالصرف الثانويين:

يُكلف الأمرين بالصرف الثانويين بعدما يتلقون تفويضاً لاعتمادات مالية من الأمر بالصرف الرئيسي بخصوص:

- ✓ توزيع الاعتمادات المالية المتعلقة بالبرنامج وفروعه؛

¹ المادة 6 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

✓ الاعتمادات المالية للبرنامج موضوع تفوض التسيير¹.

حيث يطلع الآمرون بالصرف الثانويون الآمرين بالصرف الرئيسيين بالالتزامات المنجزة وحوالات الدفع المقبولة بواسطة وضعيات شهرية مقدمة من طرفهم².

3.2 الآمرين بالصرف الإقليميين لميزانية الدولة:

يُكلف الآمرين بالصرف الإقليميين لميزانية الدولة بتسيير برامج الهيئات الإقليمية في حالة تكليفهم بتنفيذ البرنامج كله أو جزء منه³.

الجدير بالإشارة أن هذا الصنف من الآمرين بالصرف "الإقليميين لميزانية الدولة"، لم يكن موجودا ضمن القانون الملغي رقم 90-21 المتعلق بقوانين المالية وكذا النصوص المطبقة له، وعليه تم إستحداث هذا الصنف في القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي تماشيا مع تجسيد ميزانية البرامج وعلى وجه الخصوص في مستوى تنفيذ البرنامج الإقليمي.

3. حالات الإستخلاف، التفويض بالإمضاء والتكليف:

لقد تم النص على حالات الإستخلاف والتفويض بالإمضاء في القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي⁴، كما حدد المرسوم التنفيذي 24-92 شروط وكيفيات الاستخلاف وتفويض الإمضاء وكذا التكليف، ومنه نجيزها في الآتي:

1.3 حالة الغياب أو وقوع مانع للأمر بالصرف:

في حالة غياب أو وقوع مانع للأمر بالصرف يتم إستخلافه بمستخلف يقوم بمهام الأمر بالصرف، يمارس بموجبه الأمر بالصرف المستخلف جميع مهام الأمر بالصرف الذي تم إستخلافه، مثال

¹ المادة 7 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

² المادة 12 من المرسوم التنفيذي 24-90 المحدد لمحتوى وكيفيات تطبيق المحاسبة العمومية.

³ المادة 8 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

⁴ نصت المادة 13 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، على أنه:

"يجب أن يكون كل من الآمرين بالصرف والآمرين بالصرف المكلفين ومفوضيهم ومستخلفيهم معتمدين لدى المحاسبين العموميين المختصين فيما يتعلق بالعمليات التي يقومون بتنفيذها".

ذلك حالات المرض أو المهمة الرسمية... إلخ، يتم إستخلاف الأمرين بالصرف بموجب مقرر تعيين يعد من قبل الأمر بالصرف، ويُبلغ للمحاسب العمومي المختص وإلى المراقب الميزانياتي المؤهل¹.
يشترط أن يكون المستخلف للأمر بالصرف ينتمي إلى الإدارة أو الهيئة العمومية المعنية، وعلى أن يشغل منصبا عاليا وهذا لضمان إستمرارية الخدمة، كما أن مفعول الإستخلاف يعد سريانه من اليوم الرابع لغياب الأمر بالصرف ويجب أن لا يتجاوز 98 يوما، مع ضرورة إبلاغ المحاسب العمومي والمراقب الميزانياتي².

2.3 التفويض بالإمضاء:

عاج القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مسألة التفويض بالإمضاء، حيث يمكن للأمرين بالصرف في حدود صلاحياتهم وتحت مسؤوليتهم تفويض إمضائهم للموظفين المؤهلين العاملين تحت سلطتهم المباشرة، وهذا بموجب مقرر تفويض بالإمضاء يتم إعداده وتبليغه للمحاسب العمومي والمراقب الميزانياتي المؤهل³.
يشترط في الأمر بالصرف المفوض له بالإمضاء في حدود الصلاحيات وتحت مسؤولياته، أن يكون عون عمومي يخضع مباشرة لسلطة الأمر بالصرف، وعلى أن يشغل منصبا عاليا، مع ضرورة تبليغ التفويض للمحاسب العمومي والمراقب الميزانياتي⁴.

حيث يتم تأهيل المفوض بالإمضاء للوثائق التالية⁵:

- ✓ الوثائق المتعلقة بعمليات النفقات والإيرادات
- ✓ الوثائق المتعلقة بعمليات الممتلكات المحددة في المحرر الخاص بالتفويض.

¹ المادتان 9 و10 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

² المادتان 3 و4 من المرسوم التنفيذي 24-92، المحدد لشروط وكيفية الاستخلاف وتفويض الإمضاء وتعيين الأمرين بالصرف المكلفين.

³ المادة 11 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

⁴ المادتان 5 و6/2 من المرسوم التنفيذي 24-92، المحدد لشروط وكيفية الاستخلاف وتفويض الإمضاء وتعيين الأمرين بالصرف المكلفين.

⁵ المادة 1/6 من المرسوم التنفيذي 24-92، المحدد لشروط وكيفية الاستخلاف وتفويض الإمضاء وتعيين الأمرين بالصرف المكلفين.

3.3 حالة التكليف:

في حالة الشغور المؤقت لمنصب الأمر بالصرف، يتم تعيين أمر بالصرف مكلف من طرف السلطة الوصية، وذلك في إنتظار إستكمال إجراء تعيين مسؤول في هذا المنصب¹، مثال ذلك حالات إنهاء المهام أو التحويل في منصب المسؤول... إلخ.

يشترط أن يكون الأمر بالصرف المكلف بالنيابة من بين الأعوان العموميين المؤهلين في القطاع المعني، وهذا لضمان إستمرارية الخدمة، كما أن مدة تأهيل واعتماد الأمر بالصرف المكلف تكون لسنة قابلة للتجديد مرة واحدة².

تعلن حالة الشغور المؤقت لمنصب الأمر بالصرف وفق الآتي³:

✓ في حالة عدم وجود أمر بالصرف معين وفقا للتنظيم المعمول به؛

✓ في حالة مغادرة الأمر بالصرف؛

✓ في حالة غياب مستخلف.

وعليه، يُنتظر من الإطار القانوني الجديد أن يوفر للآمرين بالصرف ومسيري البرامج مرونة أكبر للتصرف في تسيير الاعتمادات الموضوعة تحت تصرفهم مقابل تحمل مسؤولية تحقيق الأهداف والنتائج المنتظرة.

ينبغي تحسين قدرات المسيرين في اتخاذ القرارات لبلوغ الكفاءة والفعالية والاقتصاد في تحقيق الأهداف والنتائج المرجوة من كل برنامج، وهذا من خلال تفعيل رقابة الأداء في مفهومها الحديث بدلا من الرقابة التقليدية التي تقتصر على مدى مشروعية النفقة العمومية.

4. المحاسبة الممسوكة من قبل الأمرين بالصرف:

تمسك المحاسبة العمومية من طرف الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين لمدة سنة مدنية¹، حيث يمسك الأمر بالصرف المحاسبة الميزانياتيه للإيرادات والنفقات العمومية عن طريق الالتزام والأمر بالصرف

¹ المادة 11 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

² المادتان 8 و10 من المرسوم التنفيذي 24-92، المحدد لشروط وكيفيات الاستخلاف وتفويض الإمضاء وتعيين الأمرين بالصرف المكلفين.

³ المادة 9 من المرسوم التنفيذي 24-92، المحدد لشروط وكيفيات الاستخلاف وتفويض الإمضاء وتعيين الأمرين بالصرف المكلفين.

وكذا تسجيل وتقييم وضعية الميزانية العمومية للدولة من خلال البرامج كل سنة، بالإضافة إلى إعداد الحسابات الإدارية وإرسالها إلى مجلس المحاسبة².

تبين المحاسبة الميزانية المسوكة من قبل الأمر بالصرف بخصوص باب النفقات، الآتي³:

✓ تراخيص الالتزام واعتمادات الدفع المفتوحة أو المبلغة وكذا حركة اعتمادات الدفع؛

✓ الالتزامات المنجزة؛

✓ مبلغ الأوامر بالصرف أو الحوالات الصادرة؛

✓ اعتمادات الدفع المتاحة؛

✓ بواقي الدفع.

يمسك الآمرون بالصرف في إطار متابعة تنفيذ النفقة العمومية، الوثائق التالية⁴:

✓ دفتر خاص للالتزامات بالنفقات، يحدد مبلغ الالتزامات المتعهد بها، طبقاً لتراخيص الالتزام أو

اعتمادات الدفع والأرصدة المتوفرة؛

✓ دفتر مخصص بأوامر الدفع أو حوالات الدفع، يبين الاعتمادات المفتوحة أو المفوضة، وكذا

حركة الاعتمادات وتفويضات الاعتمادات الممنوحة للأمرين بالصرف الثانويين ومبلغ أوامر أو حوالات

الدفع الصادرة والاعتمادات المتوفرة؛

✓ دفتر يتعلق بتفويض اعتمادات الدفع، الذي يبين مبالغ اعتمادات الدفع المفوضة والمستهلكة

من قبل كل أمر بالصرف ثانوي.

يمسك الأمر بالصرف كذلك، المحاسبة العامة هي محاسبة سنوية وتهدف إلى تسجيل العمليات

الميزانية، عمليات الخزينة العمليات المنجزة مع الغير والعمليات المؤقتة وعمليات التسوية، جرد

¹ المادة 4 من المرسوم التنفيذي 24-90 المحدد لمحتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية.

² بوسنة سلوى، المحاسبة العمومية وسبل تطويرها، رسالة ماجستير في العلوم التجارية، تخصص دراسات محاسبية جباية وتدقيق، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم

التسير، جامعة الجزائر، 2015_2016، ص 123

³ المادة 3/10 من المرسوم التنفيذي 24-90 المحدد لمحتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية.

⁴ المادة 11 من المرسوم التنفيذي 24-90 المحدد لمحتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية.

الموجودات والمنقولات والتثبيات والمخزونات والقيم غير الثابتة للاهتلاكات والمؤونات والنواتج والأعباء المرتبطة بالسنة المالية¹.

وبالنسبة للقواعد التي تخص مسك المحاسبة العامة من طرف الأمرين بالصرف، فإنه:

✓ يثبت الأمر بالصرف بالحقوق والالتزامات ويقومون بجرد الممتلكات، ويُعدون الوثائق اللازمة المسك المحاسبية العامة ويُرسَلونها إلى المحاسبين العموميين؛

✓ تستند المحاسبة العامة إلى عناصر الجرد التي يمسكها أعوان يعينهم الأمر بالصرف، أنه يمكن للمحاسبين العموميين أن يطلبوا من الأمرين بالصرف أي وثيقة أو معلومة ضرورية لممارسة مهامهم².

✓ يقوم الأمر بالصرف والمحاسب العمومي المختص دورياً بمقاربات ما بين معطيات جرد الموجودات والمحاسبة العامة³.

كما يمسك الأمر بالصرف محاسبة تحليل التكاليف، التي تقوم على أساس معطيات المحاسبة العامة⁴، حيث تهدف محاسبة تحليل التكاليف إلى قياس تكاليف مختلف الأنشطة الملتزم بها في إطار البرامج لغرض تقييم نجاعتها⁵.

حيث ينتج عن المحاسبة الميزانية المسوكة من قبل الأمرين بالصرف، حساب إداري يودع لدى مجلس المحاسبة⁶.

ب. المحاسب العمومي.

يُعتبر المحاسب العمومي أحد الأعوان المكلفين بتنفيذ الميزانية والعمليات المالية، ويعد محاسباً عمومياً كل عون عمومي معين أو معتمد قانوناً للقيام بالعمليات المذكورة في المادة 24 من القانون

¹ سهام زرقان، مرجع سابق، ص 328.

² المادة 89 و90 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

³ المادة 2/44 من المرسوم التنفيذي 90-24 المحدد لمحتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية.

⁴ المادة 93 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

⁵ المادة 92 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

⁶ المادة 19 من المرسوم التنفيذي 90-24 المحدد لمحتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية.

07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي¹، حيث يكون المحاسب فعليا عند قيامه بالعمليات المذكورة في المادة 24 من القانون نفسه، دون أن تكون له صفة المحاسب العمومي ومن دون أن يتحصل على ترخيص صريح من السلطة المؤهلة لهذا الغرض².

حيث يكتسب صفة المحاسب العمومي كل من³:

✓ العون المحاسب المركزي للخزينة؛

✓ أمين الخزينة المركزية؛

✓ أمين الخزينة الرئيسية أمناء خزائن الولايات؛

✓ أمناء خزائن البلديات؛

✓ أمناء خزائن المؤسسات العمومية للصحة؛

✓ قابضو الضرائب؛

✓ رؤساء مفتشيات أملاك الدولة؛

✓ المحافظون العقاريون؛

✓ قابضو الجمارك؛

✓ الأعوان المحاسبون؛

✓ الأعوان المكلفون بتحصيل الغرامات والمصاريف القضائية.

1. مهام المحاسب العمومي:

جاء في القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، من خلال نص المادة 68 منه على أنه: "يسهر المحاسبون العموميون المكلفون بمسك حسابات الدولة على احترام الإجراءات والقواعد المنصوص عليها في هذا القانون والتشريع المتعلق بالمحاسبة العمومية"⁴.

¹ المادة 15 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

² المادة 17 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

³ المادة 7 من المرسوم التنفيذي 24-90 المحدد لمحتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية.

⁴ المادة 68 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتّم.

لقد فرضت المادة 23 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، أنه عند تنصيب المحاسب العمومي واجب أداء اليمين، وهي الإجراءات نفسها التي نص عليها القانون الملغى 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، حيث يتم تعيين المحاسب العمومي من طرف وزير المكلف بالمالية، وأدائه لليمين القانونية عندما يُعين لأول مرة، واكتتاب تأمين على مسؤوليته المالية، حيث يتم تنصيب المحاسب العمومي في إطار أداء المهام الموكلة له من طرف الوزير المكلف بالمالية أو ممثله. يتم إنهاء مهام المحاسب العمومي بنفس الكيفيات التي تم تعيينه بها¹، لكن يستثنى القانون حالات الوفاة والتخلي عن المنصب، حيث يترتب على إنهاء مهام المحاسب العمومي إعداد محضر تسليم المهام، كما يمكن للوزير المكلف بالمالية أو ممثله المؤهل قانوناً تعيين محاسب عمومي بالنيابة إلى غاية تعيين محاسب عمومي شريطة أن يكون مرصماً².

في إطار المهام الممارسة من طرف المحاسب العمومي، أبقى القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي نفس مهام المحاسب العمومي في القانون الملغى 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المتمثلة في محاسبة الإيرادات والنفقات وكذا الحسابات الخاصة بالخزينة، وأضاف القانون الجديد إثبات حقوق الدولة من موجودات والتزامات، وأن يتم إرسالها إلى المديرية العامة للمحاسبة وكذا مجلس المحاسبة لغرض المصادقة على الحسابات وهذا في إطار تنزيل آلية المساءلة³.

جاء في أحكام المادة 24 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، على أنه يكلف المحاسب العمومي بتحصيل الإيرادات أو دفع النفقة العمومية، ضمن الآتي:

- ✓ حراسة وحفظ الأموال والسندات والقيم والأغراض أو المواد المكلف بها؛
- ✓ تداول الأموال والسندات والقيم وحركة حسابات الموجودات؛
- ✓ مسك المحاسبة الميزانية على أساس مبدأ محاسبة الصندوق؛
- ✓ مسك المحاسبة العامة على أساس مبدأ الحقوق والالتزامات المثبتة؛

¹ المادة 30 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

² المادة 31 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

³ بوسنة سلوى، مرجع سابق، ص 124.

- ✓ التقييد المحاسبي للقيم غير الثابتة؛
- ✓ إعداد القوائم المالية وحساب التسيير¹.
- وبخصوص القوائم المالية، يكلف المحاسب العمومي بإعداد القوائم التالية²:
 - ✓ الوضعية المالية "الحصيلة"؛
 - ✓ جدول حساب النتائج أو قائمة النجاح المالية؛
 - ✓ جدول تدفقات الخزينة؛
 - ✓ جدول تباين الوضعية الصافية المالية؛
- ✓ الملحق الذي يتضمن مذكرات تحدد القواعد الرئيسية والطرق المحاسبية والمذكرات التوضيحية الأخرى.

يتم إعداد القوائم المالية بمراعاة مبادئ وقواعد المحاسبة العمومية، لاعتبار أن القوائم المالية المذكورة أعلاه تستخدم في إعداد الحساب العام للدولة³.

يعد المحاسبون العموميون، وضعية المقاربة والتوافق بين كتاباتهم وكتابات الأمرين بالصرف، سواء فيما يتعلق بأوامر الإيرادات الصادرة والمحصلة أو أوامر الصرف والحوالات المقبولة للدفع، وهذا وفقا للكيفيات التي يحددها الوزير المكلف بالمالية⁴.

يرسل المحاسبون العموميون كل شهر وفي نهاية السنة إلى محاسبي التركيز المحاسبي الملحقين بهم الميزان العام للحسابات مرفوقا بالوثائق التبريرية، كما يرسلون في نهاية السنة القوائم المالية إلى مجلس المحاسبة لغرض المصادقة عليها⁵.

في إطار الرقابة الممارسة من قبل المحاسب العمومي، نص القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، في المادة 101 منه، على أن الرقابة السلمية هي رقابة الإدارة على

¹ المادة 24 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

² المادة 95 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

³ المادة 94 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

⁴ المادة 27 من المرسوم التنفيذي 24-90 المحدد لمحتوى وكيفيات تطبيق المحاسبة العمومية.

⁵ المادة 46 من المرسوم التنفيذي 24-90 المحدد لمحتوى وكيفيات تطبيق المحاسبة العمومية.

أعمال مصالحتها هذه الرقابة التي قد تكون من طرف مصالح تابعة لنفس المستوى أو من مستوى أعلى (السلطة الوصية)¹.

إن المحاسب العمومي لا يمكنه مراقبة جميع العمليات، ومن الضروري إدخال نوع من الرقابة لتسريع إجراءات عملية التنفيذ²، والتي تهدف إلى الانتقال من رقابة قبلية وشاملة للنفقة العمومية إلى رقابة قابلة للتعديل والتطور ومتناسبة مع المخاطر المتعلقة بالنفقة العمومية، وهذا تبعا لممارسات الأمر بالصرف، هذا النوع من الرقابة يتميز بطابعه القابل للتغير حيث يمكن تعديله حسب توقيت الرقابة سواء قبلية كانت أو بعدية³، قد تؤدي الثغرات في مخطط الرقابة السلمية إلى تحميل المحاسب العمومي المسؤولية وتجعله حرص على إعداد مخطط رقابة شامل وفعال لمواجهة التحديات والمخاطر⁴.

تقوم الرقابة السلمية على تحديد المخاطر المتعلقة بالنفقة العمومية، فعلى المحاسب العمومي تقييم المخاطر لكل نوع من النفقة العمومية ووفقا لطبيعتها ومبالغها، إذ يمكن للمحاسب العمومي أن يختار أساليب الرقابة حسب ممارسات الأمر بالصرف، للحصول على رقابة أكثر شمولية للنفقة العمومية المنفذة من قبل الأمر بالصرف، وبالتالي تضفي الرقابة السلمية شفافية أكبر وتعاون، بالإضافة إلى إمكانية تتبع إجراءات الرقابة بفضل وضع رقابة حسب نوع النفقة العمومية وإعطائها طابع رسمي عن طريق مخطط رقابي محكم يكون متاح للأمر بالصرف⁵.

2. أصناف المحاسب العمومي:

تختلف أصناف المحاسبين العموميين والتي يكون المحاسبون العموميون إما محاسبين مختصين أو مفوضين وإما محاسبين رئيسيين أو ثانويين وأما محاسبو الأموال والقيم أو التركيز المحاسبي⁶، ويمكن

¹ المادة 101 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

² William Gilles, Les Principes Budgétaires Et Comptables Publics, op.cit,201.

³ Damien Catteau, droit budgétaire comptabilité publique LOLF et GBCP, op.cit. p134.

⁴ Jeans-François Calmette, le contrôle hiérarchisé de la dépense et son appréhension par le juge financier, RFFP, n°129, Février 2015, pp274-275.

⁵ Damien Catteau, droit budgétaire comptabilité publique LOLFet GBCP, op.cit.p134.

⁶ المادة 18 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

للمحاسبين العموميين في حدود أحكام القوانين الأساسية تفويض مندوبين للتصرف بإسمهم¹، وعليه نوضح أصناف المحاسب العمومي في الآتي:

✓ **المحاسبون المختصون:** هم الذين يخوّل لهم التقييد النهائي في كتاباتهم للعمليات التي يؤمرون بها على مستوى صناديقهم؛

✓ **المحاسبون المفوضون:** هم الذين يقومون بتنفيذ العمليات لحساب المحاسبين المختصين²؛

✓ **المحاسبون الرئيسيون:** هم الذين يقومون بتقديم حساباتهم مباشرة لمجلس المحاسبة³، حيث يكتسب صفة المحاسبين الرئيسيين كل من⁴:

✓ العون المحاسب المركزي للخزينة؛

✓ أمين الخزينة المركزية؛

✓ أمين الخزينة الرئيسية؛

✓ أمناء خزائن الولايات بالنسبة لميزانية الولاية؛

✓ أمناء خزائن البلديات، بالنسبة لميزانية البلدية؛

✓ أمناء خزائن المؤسسات العمومية للصحة الأعوان المحاسبون للدولة.

✓ **المحاسبون الثانويون:** هم الذين تكون عملياتهم ممركزة من قبل المحاسب الرئيسي، كما يقدمون كذلك حساباتهم لمجلس المحاسبة⁵، حيث يكتسب صفة المحاسبين الثانويين الميزانية الدولة كل من⁶:

✓ أمناء خزائن الولايات؛

✓ أمناء خزائن البلديات؛

✓ قابضو الضرائب؛

¹ المادة 25 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

² المادة 19 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

³ المادة 1/20 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

⁴ المادة 23 من المرسوم التنفيذي 24-90 المحدد لمحتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية.

⁵ المادة 2/20 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

⁶ المادة 23 من المرسوم التنفيذي 24-90 المحدد لمحتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية.

✓ رؤساء مفتشيات أملاك الدولة؛

✓ قابضو الجمارك؛

✓ المحافظون العقاريون الأعوان المكلفون بتحصيل الغرامات والمصاريف القضائية.

يرسل المحاسبون الثانويون إلى المحاسبين الرئيسيين الملحقين بهم، وضعية إيرادات الميزانية المحصلة والنفقات المدفوعة من صناديقهم بصفة شهرية من أجل تركيزها، وهذا وفق الكيفيات التي يحددها الوزير المكلف بالمالية، كما أنه وبغض النظر عن تركيز الكتابات المحاسبية التي ينجزها المحاسبون الرئيسيون فإنه يبقى المحاسبون الثانويون مسؤولين عن كل العمليات التي خصصت لهم¹.

✓ **محاسبو الأموال والقيم:** هم المحاسبون العموميون المكلفون بالتداول والحفاظ على الأموال والقيم والسندات التي يملكها الأشخاص المعنوية المذكورة في المادة الأولى من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي²، ويكونو محاسبو الأموال والقيم محاسبين رئيسيين أو ثانويين³.

✓ **محاسبو التركيز المحاسبي:** هم المحاسبون العموميون الذين يقومون بتركيز وتقييد العمليات المالية المنفذة من طرف محاسبين آخرين في كتاباتهم وحساباتهم⁴، حيث لا تتعارض وظيفة محاسب التركيز المحاسبي مع وظيفة محاسب الأموال والقيم⁵.

3. المحاسبة الممسوكة من قبل المحاسب العمومي:

يمسك المحاسب العمومي المحاسبة الميزانية التي تعتمد على أساس مبدأ محاسبة الصندوق، وكذا المحاسبة العامة على أساس مبدأ الحقوق والالتزامات المثبتة⁶، كما أن المحاسب العمومي ملزم بمسك المحاسبة العامة للدولة وفق المخطط المحاسبي معتمدة في ذلك على مبدأ القيد المزدوج المبني على أساس

¹ المادة 28 و29 من المرسوم التنفيذي 24-90 المحدد لمحتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية.

² المادة 1/21 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

³ المادة 25 من المرسوم التنفيذي 24-90 المحدد لمحتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية.

⁴ المادة 2/21 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

⁵ المادة 2/26 من المرسوم التنفيذي 24-90 المحدد لمحتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية.

⁶ المادة 4/24 و5 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

الاستحقاق¹، حيث يثبت الآمرون بالصرف الحقوق والالتزامات ويقومون بمجرد الممتلكات ويعدون ويرسلون إلى المحاسبين العموميين الوثائق اللازمة لمسك المحاسبة العامة، كما يمكن للمحاسبين العموميين أن يطلبوا من الآمرين بالصرف أي وثيقة أو معلومة ضرورية لممارسة مهامهم².
تبين المحاسبة الميزانية المسوكة من قبل المحاسبين العموميين بخصوص باب النفقات العمومية، الآتي³:

- ✓ كل تراخيص الالتزامات وتعديلاتها المتعاقبة اعتمادات الدفع المفتوحة أو المبلغة وكذا حركتها؛
- ✓ كل الأوامر بالصرف أو الحوالات المقبولة للدفع؛
- ✓ الأرصدة المتوفرة.

ينتج عن مسك المحاسبة الميزانية، الوضعيات المتعلقة بالنفقات العمومية التالية⁴:

- ✓ وضعية النفقات الميزانية المدفوعة؛
- ✓ وضعية إيرادات ونفقات الحسابات الخاصة للخرينة؛
- ✓ وضعية الرصيد الميزانياتي.

وينتج عن المحاسبة الميزانية المسوكة، كذلك:

- ✓ حساب التسيير، الذي يودع لدى مجلس المحاسبة⁵.

ينبغي على المحاسب العمومي مسك مجموعة من الوثائق المحاسبية لغرض ضمان مسك المحاسبة

العامة وإعداد القوائم المالية، حيث تتمثل هذه الوثائق في:

- ✓ الدفتر اليومي
- ✓ الدفاتر المساعدة
- ✓ الدفتر الكبير

¹ المادة 89 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

² المادة 90 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

³ المادة 3/21 من المرسوم التنفيذي 90-24 المحدد لمحتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية.

⁴ المادة 30 من المرسوم التنفيذي 90-24 المحدد لمحتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية.

⁵ المادة 32 من المرسوم التنفيذي 90-24 المحدد لمحتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية.

✓ الميزان العام للحسابات¹.

يشارك المحاسب العمومي كذلك في مسك محاسبة تحليل التكاليف تحت إشراف الأمر بالصرف في إطار الاستحقاق المحاسبي²، حيث تساهم محاسبة تحليل التكاليف في توفير معلومات أكثر ملاءمة لقياس الأداء ومقارنة التكاليف الاجمالية للأنشطة على مستوى البرامج، في إطار تنفيذ وتقييم السياسات العمومية.

نص القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، على أن تمسك المحاسبة العمومية من خلال نظام معلومات مدمج يسمح من خلاله بالتكفل بمجموع العمليات المنفذة من قبل المراكز المحاسبية، ويجب يكون مسك المحاسبة العمومية بواسطة آلية رقمية تراعى فيها شروط حفظ البيانات وتعريفها ومصداقيتها واسترجاعها وكذا تأمينها، وهذا على تمسك المحاسبة العمومية لسنة مدنية كاملة³، حيث يمكن إعداد وإرسال وحفظ المستندات والوثائق الثبوتية بشكل رقمي ضمن الشروط المنصوص عليها بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية⁴.

يجب أن تحفظ الوثائق الثبوتية الخاصة بعمليات التسيير للآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين إلى غاية تقديمها لمجلس المحاسبة قصد تصفية الحسابات أو إلى غاية انقضاء أجل عشر 10 سنوات، ابتداء من تاريخ إيداع الحساب لدى مجلس المحاسبة، وعندما يتولى الأمر بالصرف حفظ الوثائق، يمكن للمحاسب العمومي في أي وقت أن يمارس حق استظهارها كلها أو جزء منها⁵.

¹ المادة 45 من المرسوم التنفيذي 24-90 المحدد لمحتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية.

² عشة فطيمة، مرجع سابق، ص 215.

³ المادة 81، 82 و83 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

⁴ المادة 77 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

⁵ المادة 78 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

ثانيا: مراحل تنفيذ النفقة العمومية.

يتطلب تنفيذ النفقة العمومية الإقرار المسبق للاعتمادات المالية في ميزانية الدولة و/أو ان تكون قد رخصت بموجب قوانين المالية¹، اذ يتم دفع النفقة العمومية عبر مرحلتين أساسيتين هما المرحلة الإدارية التي هي من اختصاص الأمر بالصرف وحده وتتجسد بالالتزام، التصفية والأمر بالدفع والمرحلة المحاسبية والتي تدخل ضمن مهام المحاسب العمومي وتتجسد من خلال المراقبة والفحص وكذا التدقيق ثم التسديد.

أ. المرحلة الإدارية:

تعد هذه المرحلة هي من اختصاص الأمر بالصرف، وتتم بموجب قواعد وإجراءات حددها القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، حيث تتطلب المرحلة الإدارية محاسبة ميزانية تتعلق بتنفيذ الإيرادات والنفقات².

1. الإجراءات التي تسبق دفع النفقة العمومية:

تلزم المادة 55 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي مجموعة من الإجراءات التي ينبغي التقيد بها قبل أن يتم دفع النفقة العمومية. نوجزها فيما يلي:

1.1 الالتزام بالنفقة العمومية:

وهو الإجراء القانوني الذي يتم بموجبه إنشاء أو إثبات دين ينتج عنه نفقة، بحيث يجب أن يحترم الالتزام موضوع الرخصة الميزانية وحدودها³، حيث يلتزم الآمرون بالصرف بالنفقات في حدود تراخيص الالتزام المفتوحة أو المبلغة، وفق البرامج المأذون بها في حدود الاعتمادات، باستثناء الاعتمادات المالية التقييمية⁴.

¹ المادة 54 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

² المادة 1/9 من المرسوم التنفيذي 24-90 المحدد لمحتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية.

³ المادة 56 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

⁴ المادة 13 من المرسوم التنفيذي 24-90 المحدد لمحتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية.

2.1 تصفية النفقة العمومية:

تعتبر عملية التصفية الإجراء الثاني الذي تقوم به مصالح الأمر بالصرف بهدف تحديد مبلغ دين عمومي بدقة، وتمثل في التأكد من وجود الدين وتحديد المبلغ الدقيق للنفقة، وتتضمن:

- ✓ تحديد المبلغ الدقيق للنفقة بالنظر للوثائق المثبتة للحقوق المكتسبة من قبل الدائنين؛
- ✓ شهادة أداء الخدمة التي يشهد من خلالها الأمر بالصرف على مطابقة الإنجاز أو التسليم أو الخدمة للالتزام¹.

إن الهدف من التصفية يكمن من جهة في تحديد المبلغ الفعلي والنهائي للنفقة العمومية بدقة وكذا التأكد من أن مبلغ النفقة العمومية واجب الدفع، وهذا من خلال التأكد من عدم وجود إقتطاعات أو تسبيقات بالاضافة أن الدين لم يتم دفعه من قبل، ومن جهة ثانية التأكد من الخدمة المؤداة من خلال تحقق الأمر بالصرف من أن السند أو الخدمات التي طلبتها الإدارة كانت محل التزام مسبق وتحصلت عليها الإدارة فعلا وذلك طبقا للأسعار والكميات المتعاقد والمتفق عليها.

3.1 الأمر بصرف النفقة العمومية أو تحرير حوالة الدفع:

يعتبر الأمر بصرف النفقة العمومية أو تحرير حوالة الدفع، الإجراء الذي يتم بموجبه إعطاء أمر للمحاسب العمومي بدفع النفقة العمومية²، حيث يشترط أن يكون الأمر بالصرف مكتوبا ومحورا وفقا لنموذج الوثيقة الصادرة عن وزارة المالية، والتي تحتوي على البيانات التالية:

- ✓ الرقم التاريخ؛
- ✓ رمز الأمر بالصرف المبلغ الإجمالي المبلغ حسب المحفظة البرنامج الفرعي؛
- ✓ النشاط والنشاط الفرعي؛
- ✓ تعيين السنة المالية؛
- ✓ الأبواب؛

¹ المادة 57 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

² المادة 58 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

✓ الفئات والفئات الفرعية؛

✓ توقيع الأمر بالصرف المعتمد لدى المحاسب العمومي.

2. النفقات الغير المعنية بالإجراءات المسبقة للدفع:

نصت المادة 2/55 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، على أنه يمكن أن يتم دفع بعض الأصناف من النفقات التي تحدد بموجب قانون المالية دون التزام مسبق ودون أمر بالصرف مسبق أو دون أمر بالصرف.

ب: المرحلة المحاسبية:

تكتسي المرحلة المحاسبية أهمية بالغة لاعتبار أن في المرحلة الإدارية لا تزال الأموال العمومية في الخزينة ولا تخرج منها إلا في المرحلة المحاسبية، حيث تعتبر المرحلة المحاسبية من اختصاص المحاسب العمومي والتي تتطلب محاسبة الإيرادات والنفقات الميزانية التي تقوم على أساس مبدأ محاسبة الصندوق¹.

تتجسد المرحلة المحاسبية من خلال إجراء المراقبة والفحص والتدقيق لشرعية العمليات المالية وكذا الرقابة في إطار الشراكة لتسيير المخاطر وتبادل الخبرات والمهارات وتعزيز الثقة والتعاون بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف لمراقبة شرعية أوامر الدفع أولاً²، ثم إجراء الدفع والذي تختص بتنفيذه مصالح المحاسب العمومي لوحدها.

تم المرحلة المحاسبية لدفع النفقة العمومية وفقاً لمجموعة من القواعد والإجراءات التي حددها القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، التي نوجزها في الآتي:

1. الإجراءات العادية للدفع:

تم هاته العملية بإجراء المراقبة والفحص والتدقيق ل يتم بعد ذلك دفع النفقة العمومية.

¹ المادة 2/9 من المرسوم التنفيذي 24-90 المحدد لمحتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية.

² Blacel Brahim, la réforme de la comptabilité de l'Etat en Algérie, p 492.

1.1 المراقبة والفحص والتدقيق:

ألزمت المادة 27 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مصالح المحاسب العمومي بعد استلام الأوامر بالصرف بمراقبة وفحص النفقة العمومية من أجل التأكد بأنها مطابقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها، إذ يجب على المحاسب العمومي قبل قبول أية نفقة عمومية التحقق من البيانات والمعلومات التالية¹:

✓ ينبغي احترام مدونة الوثائق الثبوتية للنفقة العمومية؛

✓ يجب توفر صفة الأمر بالصرف؛

✓ ضرورة توفر الاعتمادات المالية؛

✓ يتطلب توفر السيولة باستثناء نفقة الدولة؛

✓ يجب تبرير أداء الخدمة؛

✓ مراعاة دقة حساب مبلغ الدين؛

✓ مراعاة دقة التقييد الميزانياتي.

✓ ضرورة وجود تأشيرات هيئات الرقابة المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما؛

✓ التأكد من الطابع الإبراني للدفع؛

✓ وضوح النفقة العمومية، غير متقدمة أو وجودها محل معارضة.

بعد الإنتهاء من هذه الرقابة الشكلية يقوم المحاسب العمومي بتسديد الأوامر بالصرف المطابقة لهذه الشروط، بينما الأوامر بالصرف التي لا تتوفر فيها الشروط السابقة يتم رفضها من قبل المحاسب العمومي كتابيا.

¹ المادة 27 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

2.1 دفع النفقة العمومية:

تعتبر عملية دفع النفقة العمومية الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي¹، هذا الإجراء يمثل آخر خطوة في تنفيذ النفقة العمومية، إذ يقوم المحاسب العمومي بدفع مبلغ النفقة بصفة نهائية للمستفيد.

يمكن للآمرين بالصرف اللجوء إلى طريقة الدفع بالاعتماد وفقا لنص المادة 60 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي².

يحدد آجال إقبال دفع النفقة العمومية بتاريخ 31 ديسمبر من السنة المعنية، غير أنه يمكن للمحاسبين العموميين مواصلة الدفع خلال الفترة التكميلية وفق القواعد والإجراءات المحددة بموجب التنظيم³.

2. الإجراءات الإستثنائية للدفع أو الرفض:

في حالة الرفض النهائي للنفقة من طرف المحاسب العمومي لدفع النفقة العمومية في مرحلتها العادية، اتاح المشرع من خلال القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، للآمر بالصرف إمكانية الدفع عن طريق استعمال حق التسخير وقيده بشروط، لكن اجاز المشرع للمحاسب العمومي مرة أخرى إمكانية رفض دفع النفقة العمومية عن طريق التسخير وفقا لقواعد شروط قانونية محددة، لذا نحاول ايجاز ما سبق فيما يلي:

1.2 الدفع عن طريق التسخير:

يعتبر إجراء تسخير المحاسبين العموميين أحد طرق دفع النفقات التي كرسها القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، وذلك وفقا لشروط وقواعد، اذ يمكن للامر بالصرف في

¹ المادة 59 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

² المادة 60 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

³ المادة 31 من المرسوم التنفيذي 24-90 المحدد لمحتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية.

حالة رفض المحاسب العمومي القيام بدفع النفقة العمومية، استعمال حق التسخير كتابياً وتحت مسؤوليته بأن يتجاوز رفض دفع النفقة العمومية بهذا الاجراء¹.

من خلال ما سبق، يتبين لنا أن إجراء التسخير يتحقق من خلال توفر مجموعة من الشروط تتمثل في:

- ✓ إجراء التسخير حق مخول للامر بالصرف، يمكن استعماله لوحده فقط؛
- ✓ ضرورة إثبات رفض المحاسب العمومي لدفع النفقة العمومية؛
- ✓ يجب أن يكون إجراء التسخير كتابي، صادر عن الأمر بالصرف وتحت مسؤوليته، يطلب من خلالها أن يتجاوز رفض المحاسب العمومي الخاص بدفع النفقة العمومية المعنية.
- إذا إمتثل المحاسب العمومي لإجراء التسخير الذي يصدره الأمر بالصرف تجاه النفقة المعنية التي رفضها، تبرأ ذمته من المسؤولية الشخصية والمالية وتحول إلى الأمر بالصرف².
- عقب دفع النفقة العمومية عن طريق التسخير يقوم المحاسب العمومي بعد الإمتثال لإجراء التسخير بإرسال عرض حال حول الإجراء المعني إلى الوزير المكلف بالمالية وإلى مجلس المحاسبة، حسب الشروط والكيفيات المحددة عن طريق التنظيم المعمول به³.

2.2 رفض المحاسب العمومي الدفع عن طريق التسخير:

نص القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، على أنه يجب على كل محاسب عمومي أن يقوم برفض الإمتثال لإجراء التسخير في حالات التالية:

✓ عدم توفر الاعتمادات المالية؛

✓ عدم توفر السيولة ماعدا بالنسبة لميزانية الدولة؛

✓ إنعدام إثبات أداء الخدمة؛

✓ الطابع غير الإيرائي للدفع؛

¹ المادة 61 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

² المادة 1/62 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

³ المادة 2/62 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

✓ عدم وجود تأشيرة رقابة النفقات الملتمزم بها أو تأشيرة لجنة الصفقات المختصة عندما تكون مثل هذه التأشيرة منصوصاً عليها في التنظيم المعمول به¹.

وعليه، من خلال ماسبق نجد أن القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، حافظ على المبادئ والقواعد الكلاسيكية للمحاسبة العمومية، وهذا من حيث مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي وحافظ أيضاً على آليات تنفيذ العمليات المالية المتعلقة بالنفقة العمومية، حيث أبقى على المرحلة الإدارية والمحاسبية دون تغيير.

الفرع الثاني: الرقابة الميزانية على تنفيذ النفقة العمومية.

جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، بتحويل الرقابة السابقة إلى رقابة ميزانية تميل إلى التأكد من الطابع الدائم للتغطية المالية للبرمجة الميزانية وتعزز بالدور الاستشاري للمراقب الميزانياتي في المجال المالي.

حيث حدد القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي مجموعة من الآليات الرقابية على أعمال الأشخاص المعنوية المكلفة بتنفيذ الميزانيات، إذ تخضع العمليات المتعلقة بتنفيذ النفقة العمومية للرقابة الميزانية في شكل قواعد وإجراءات، حيث نصت المادة 99 منه، على أربعة أنواع من الرقابة الإدارية والتي تتمثل بالأساس في: الرقابة الداخلية، الرقابة السلمية، الرقابة النظامية والرقابة الميزانية²، وعليه سنتناول في هذا الفرع الرقابة الميزانية.

لتدارك النقص القانوني الذي تأتى عن بداية تطبيق القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، وكذا القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، أصدرت وزارة المالية ممثلة في المديرية العامة للميزانية، التعليم رقم 9658 المؤرخة في 15 ديسمبر 2022، المتعلقة بكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية على نفقات الميزانية العامة للدولة والحسابات الخاصة للخزينة، وأصدرت كذلك، التعليم رقم 9796 المؤرخة في 20 ديسمبر 2022، المتعلقة بكيفيات مسك المراقبين الميزانياتين

¹ المادة 3/62 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

² المادة 99 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

لمحاسبة الالتزامات ومحتواها، حيث سيتم العمل بهما رفقة المذكرة التوجيهية رقم 588 المؤرخة في 23 جانفي 2023، المتعلقة بكيفيات ممارسة رقابة البرمجية الميزانية.

إن الوثائق المذكورة أعلاه مهمة وتتضمن التسيير المؤقت للمرحلة الانتقالية المتعلقة بالرقابة الميزانية، لاعتبار أن المرسوم التنفيذي 92-414 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المعدل والمتمم، لم يواكب هذا الإصلاح الميزانياتي الحاصل، إلا أنه يبقى ساري التطبيق في المرحلة الانتقالية فقط إلى غاية صدور المرسوم التنفيذي الناظم للرقابة الميزانية.

أولاً: أهداف الرقابة الميزانية¹:

تمارس الرقابة الميزانية تحت سلطة الوزير المكلف بالميزانية من طرف مراقب ميزانياتي يساعده مراقبين ميزانياتيين مساعدين، في شكل قبلي أو بعدي، أو حسب إجراءات رقابة ملائمة، كما تمارس وفقاً لاقتراب قابل للتعديل يكون انتقالي وقابل للإنعكاس².

حيث تهدف الرقابة الميزانية التي يمارسها المراقب الميزانياتي إلى تحقيق مجموعة من الأهداف حددتها المادة 103 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، من خلال الآتي:

- ✓ السهر على مطابقة مشاريع الالتزام بالنفقات بالنسبة إلى التشريع والتنظيم المعمول بهما، والاعتمادات المرخص بالالتزام بها ومناصب الشغل المفتوحة أو المرخص بها؛
- ✓ التحقق المسبق من توفر الاعتمادات ومناصب الشغل المالية؛
- ✓ تأكيد المطابقة بواسطة تأشيرة أو رأي مسبق على الوثائق المتعلقة بالاعتمادات ومناصب الشغل المالية والنفقات أو عند الاقتضاء، تبرير الرفض؛

¹ لقد جاء القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، بتسمية جديدة هي المراقب الميزانياتي بدلا عن المراقب المالي، كما تم إستحداث مهام رقابية جديدة.

² التعليم رقم 9658 المؤرخة في 2022/12/15 المتعلقة بتحديد كيفيات ممارسة الرقابة الميزانية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخزينة، المديرية العامة للميزانية، وزارة المالية، الجزائر، ص 02.

✓ ضمان رقابة بعدية على الوثائق غير الخاضعة للتأشيرة أو الرأي المسبق والقيام بتحليلات تتعلق بمسارات وإجراءات الالتزام بنفقات الآمرين بالصرف والتأكد كذلك من جودة عناصر محاسبة الالتزامات؛

✓ تقديم النصح للآمر بالصرف من الناحية المالية؛

✓ مسك محاسبة الالتزام بالنفقات ومحاسبة متابعة مناصب الشغل المالية فيما يخصه؛

✓ إعلام الوزير المكلف بالمالية دورياً بمطابقة الالتزامات وبوضعية كل الاعتمادات ومناصب الشغل المفتوحة والمستعملة¹.

ثانياً: الرقابة الميزانية للبرمجة الميزانية.

ينبغي أن تضمن البرمجة الميزانية وكذا تنفيذها التغطية المالية الدائمة في حدود الرخصة الميزانية السنوية، بشكل يسمح للدولة الوفاء بالتزاماتها وكذا التحكم في آثارها الميزانية خلال السنة المالية المعتبرة والسنوات المالية الموالية²، حيث تنصب الرقابة الميزانية على الوثائق ومستخرجات الوثائق وفق الإجراءات التالية:

أ. على وثيقة البرمجة الأولية للاعتمادات ومناصب الشغل المالية:

يتم إعداد وثيقة البرمجة الأولية للاعتمادات بعنوان البرنامج³، حيث ترفق هذه الوثيقة ببرمجة خاصة بمناصب الشغل المالية عندما ترصد للبرنامج اعتمادات بعنوان نفقات المستخدمين من قبل مسؤول البرنامج بالتنسيق مع مسؤول الوظيفة المالية، كما تحتوي هذه الوثيقة تقديرات جميع الموارد

¹ المادة 103 من القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

² التعليم رقم 9658 المؤرخ في 2022/12/15 المتعلقة بتحديد كفاءات ممارسة الرقابة الميزانية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخزينة، ص 02.

³ يستدعي تفحص ومراقبة وثيقة البرمجة وجود علاقة وثيقة مبنية على التشاور بين المراقب الميزاني والمسؤول المكلف بإعدادها. انظر مذكرة توجيهية رقم 588 مؤرخة في 2023/01/23، لكفاءات ممارسة رقابة البرمجة الميزانية بعنوان السنة المالية 2023، المديرية العامة للميزانية، وزارة المالية، الجزائر، ص 07.

وتوزيع الاعتمادات حسب العنوان والبرنامج الفرعي ويجرى بواسطتها تقسيم الاعتمادات بين النشاطات¹.

في هذا الإطار، وعند تفحص ومراقبة وثيقة البرمجة الأولية للاعتمادات ومناصب الشغل المالية، لا بد من مراعاة العناصر التالية²:

✓ ينبغي احترام مبلغ الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة والموضوعة تحت التصرف بموجب مراسيم توزيع الاعتمادات المالية؛

✓ يجب أن يكون مجموع مبلغ الاعتماد الممنوح للنشاطات يساوي أو يقل عن مبلغ الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة؛

✓ ضرورة احترام توزيع الاعتمادات المالية حسب العناوين؛

✓ يجب أن يكون توزيع الاعتمادات المالية حسب البرامج الفرعية موضحا.

ينبغي أن ترسل هذه الوثيقة إلى المراقب الميزانياتي من طرف مسؤول البرنامج المعني، ابتداء من تاريخ 01 ديسمبر للسنة المالية التي تسبق سنة التنفيذ، وأن لا تتجاوز تاريخ 25 ديسمبر من السنة التي تسبق السنة المالية للتنفيذ "n-1"، حيث يؤشر المراقب الميزانياتي على هذه الوثيقة في أجل أقصاه خمسة (5) أيام من تاريخ نشر مراسيم توزيع الاعتمادات المالية³.

يتم التأشير على وثيقة البرمجة الأولية للاعتمادات ومناصب الشغل المالية من طرف المراقب الميزانياتي في الخمسة (5) أيام التي تلي تاريخ نشر مراسيم توزيع الاعتمادات، حيث يترتب عن وثيقة البرمجة الأولية للاعتمادات ومناصب الشغل المالية، المؤشرة من طرف المراقب الميزانياتي، إعداد مستخرج تبليغ الاعتمادات إلى كل نشاط، وعليه تسمح هذه التأشيرة لمسؤول البرنامج بوضع الاعتمادات تحت تصرف مسؤولي النشاطات⁴.

¹ مذكرة توجيهية رقم 588 مؤرخة في 2023/01/23، لكيفيات ممارسة رقابة البرمجة الميزانياتية بعنوان السنة المالية 2023، ص 03.

² مذكرة توجيهية رقم 588 مؤرخة في 2023/01/23، لكيفيات ممارسة رقابة البرمجة الميزانياتية بعنوان السنة المالية 2023، ص 02.

³ التعليم رقم 9658 متعلقة بتحديد كيفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخرينة، ص 02.

⁴ مذكرة توجيهية رقم 588 مؤرخة في 2023/01/23، لكيفيات ممارسة رقابة البرمجة الميزانياتية بعنوان السنة المالية 2023، ص 03.

إذا لم يتم إعداد وثيقة البرمجة في الآجال المحددة أعلاه، أو لا يمكن التأشير عليها من طرف المراقب الميزانياتي يعلم هذا الأخير الوزير المكلف بالميزانية بكل الطرق، وكذلك تخضع التعديلات التي تطرأ على وثيقة البرمجة الأولية للاعتمادات ومناصب الشغل المالية، إلى تأشيرة المراقب الميزانياتي في نفس الآجال¹.

ب. على مستخرج وثيقة البرمجة الأولية للاعتمادات ومناصب الشغل المالية:

يقوم مسؤول الوظيفة المالية بإرسال مستخرج وثيقة البرمجة الأولية للاعتمادات ومناصب الشغل المالية إلى المراقب الميزانياتي المختص في أجل أقصاه اليومين (2) المواليين من تاريخ التأشير على وثيقة البرمجة الأولية للاعتمادات ومناصب الشغل المالية².

ووفقاً لذلك، يقوم المراقب الميزانياتي الموجود على مستوى مسؤول البرنامج بالتأكد من مطابقة المستخرج مع وثيقة البرمجة الأولية للاعتمادات (مراجع التأشير تاريخها ورقمها)، ثم يضع بعد ذلك عبارة شوهده ومطابق لوثيقة البرمجة الأولية للاعتمادات ومناصب الشغل المالية على المستخرج، ولكي يتمكن المراقب الميزانياتي من تفحص هذا المستخرج، يجب عليه أن يحوز على مجموعة من الوثائق والمعلومات، وعلى وجه الخصوص نسخة من وثيقة البرمجة الأولية للاعتمادات ومناصب الشغل المالية مؤشر عليها³. ينبغي على مسؤول الوظيفة المالية أن يرسل بكل الوثائق الممكنة، نسخة من هذا المستخرج (تنقل عليه مراجع التأشيرة الممنوحة لوثيقة البرمجة الأولية للاعتمادات و مناصب الشغل المالية) إلى كل مسؤول نشاط و إلى المراقب الميزانياتي لمسؤول النشاط المعني⁴.

¹ التعليم رقم 9658 متعلقة بتحديد كفايات ممارسة الرقابة الميزانية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخرينة، ص 03.

² التعليم رقم 9658 متعلقة بتحديد كفايات ممارسة الرقابة الميزانية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخرينة، ص 03.

³ مذكرة توجيهية رقم 588 محددة لكفايات ممارسة رقابة البرمجة الميزانية بعنوان السنة المالية 2023، ص 03.

⁴ التعليم رقم 9658 متعلقة بتحديد كفايات ممارسة الرقابة الميزانية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخرينة، ص 03.

ج. على وثائق برمجة الاعتمادات.

تنصب هذه الرقابة على وثيقة برمجة الاعتمادات النشاط الجزأ إلى نشاطات فرعية، وكذا وثيقة برمجة الاعتمادات المتعلقة بالنشاط الجزأ إلى أنشطة فرعية.

1. على مستوى النشاط الجزأ إلى نشاطات فرعية:

يقوم مسؤول النشاط بتقديم وثيقة البرمجة إلى المراقب الميزانياتي التي تهدف إلى تخصيص الاعتمادات من النشاط إلى النشاطات الفرعية في غضون الخمسة أيام المالية لتاريخ استلام مستخرج تبليغ الاعتمادات المذكور أعلاه، وعليه يؤشر المراقب الميزانياتي على هذه الوثيقة في أجل أقصاه 5 أيام بعد تاريخ استلامها من قبل مصالحه لها¹.

تسمح هذه التأشير لمسؤول النشاط بوضع الاعتمادات تحت تصرف مسؤولي النشاطات الفرعية. تخضع التعديلات التي تطرأ على وثيقة البرمجة إلى تأشير المراقب الميزانياتي المختص مع احترام نفس الأجال.

2. على مستخرج وثيقة برمجة الاعتمادات المتعلقة بالنشاط الجزأ إلى أنشطة فرعية:

يرسل مسؤول النشاط إلى المراقب الميزانياتي المختص مستخرج وثيقة برمجة الاعتمادات المتعلقة بالنشاط الجزأ إلى أنشطة فرعية في غضون اليومين الماليين لتاريخ التأشير على وثيقة البرمجة، كأقصى حد، وبعد استلام المراقب الميزانياتي لمستخرج وثيقة برمجة الاعتمادات المتعلقة بالنشاط الجزأ إلى أنشطة فرعية من طرف يتأكد مباشرة من مطابقته مع وثيقة برمجة الاعتمادات المتعلقة بالنشاط الجزأ إلى أنشطة فرعية.

يقوم مسؤول النشاط بإرسال بكل الوسائل الممكنة، نسخة من هذا المستخرج مع الإشارة إلى تاريخ ورقم التأشير الممنوحة لوثيقة برمجة الاعتمادات المتعلقة بالنشاط الجزأ إلى أنشطة فرعية، إلى كل مسؤول نشاط فرعي وإلى المراقب الميزانياتي لدى مسؤول النشاط الفرعي، وعليه يؤشر المراقب الميزانياتي

¹ التعليم رقم 9658 متعلقة بتحديد كفايات ممارسة الرقابة الميزانية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخبزينة، ص 03.

المختص على هذه الوثيقة في الخمسة أيام التي تلي تاريخ استلامها من قبل مصالحه كاقصى أجل، باحساب أجال المعاينة والدراسة¹.

حيث يتأكد المراقب الميزانياتي قبل التأشير، عند تفحص هذه الوثيقة من خلال العناصر التالية²:

✓ يجب أن تكون مجموع المبالغ الاعتمادات المخصصة للنشاطات الفرعية، تساوي أو تقل عن مبلغ الاعتمادات المالية للنشاط؛

✓ ينبغي احترام توزيع الاعتمادات حسب العناوين؛

✓ ضرورة أن يكون توزيع الاعتمادات حسب البرامج الفرعية، موضحا.

3. على مستوى التقسيم العملياتي:

تخضع وثيقة البرمجة التي تم إعدادها من قبل مسؤول النشاط غير الجزأ إلى نشاطات فرعية أو من قبل مسؤول النشاط الفرعي، إلى الرأي المسبق للمراقب الميزانياتي، في غضون الأيام العشر (10) أيام التي تلي تاريخ استلام مستخرج تبليغ الاعتمادات، حيث يتفحص المراقب الميزانياتي وثيقة البرمجة المعدة من قبل مسؤول النشاط غير الجزأ إلى نشاطات فرعية أو من قبل مسؤول النشاط الفرعي، و يبدي رأيه في أجل أقصاه عشرة (10) أيام من تاريخ إستلامها³.

يتفحص المراقب الميزانياتي العناصر التالية⁴:

✓ يجب احترام مبلغ الاعتمادات المالية المخصصة للنشاط بموجب وثيقة البرمجة الأولية

للا اعتمادات ومناصب الشغل المالية الخاصة بالبرنامج، أو المخصصة للنشاط الفرعي بموجب وثيقة برمجة الاعتمادات الخاصة بالنشاط المقسم إلى نشاطات فرعية؛

✓ ينبغي احترام توزيع الاعتمادات حسب العناوين؛

✓ ضرورة أن يكون توزيع الاعتمادات حسب البرامج الفرعية موضحا؛

¹ التعليم رقم 9658 متعلقة بتحديد كيفيات ممارسة الرقابة الميزانية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخرينة، ص 04.

² مذكرة توجيهية رقم 588 محددة لكيفيات ممارسة رقابة البرمجة الميزانية بعنوان السنة المالية 2023، ص 03-04.

³ التعليم رقم 9658 متعلقة بتحديد كيفيات ممارسة الرقابة الميزانية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخرينة، ص 02.

⁴ مذكرة توجيهية رقم 588 محددة لكيفيات ممارسة رقابة البرمجة الميزانية بعنوان السنة المالية 2023، ص 05.

✓ مبلغ النفقات الإجبارية والحتمية، والتي يتم تقييمها بطريقة صادقة غير مخفضة، مقارنة بالسنوات السابقة، بالاعتماد على الوثائق الثبوتية المقدمة؛

✓ وتير تنفيذ النفقة العمومية، توزع على مدار السنة؛

✓ يجب أن يتم إدراج القرارات الرئيسية للنفقات العمومية التي تتخذ خلال السنة المالية وتبرمج بمبلغ معقول غير مقوم بأقل من قيمته الحقيقية إن إدراج مبالغ بأقل من قيمتها الحقيقية يمكن أن يشكل عائقاً للتسيير الجيد مع خطر عدم تغطية النفقات الحتمية في نهاية السنة المالية.

إن الفحص الذي يقوم به المراقب الميزانياتي يتركز على التأكد من التوافق الميزانياتي العام لهذه الوثيقة، على الطابع الدائم للتغطية المالية لمشاريع القرارات، معتمداً في ذلك على نتائج تنفيذ ميزانية السنة المنصرمة محلاً، لاسيما، النفقات الإجبارية والحتمية منذ بداية السنة وفي انتظار إبداء المراقب الميزانياتي لرأيه، لا يمكن أن تحظى بالتأشيرة سوى مشاريع الالتزام بالنفقات الحتمية وذات الطابع المستعجل¹.

4. الرأي المسبق الذي يديه المراقب الميزانياتي:

في إطار الرأي المسبق، ييدي المراقب الميزانياتي الرأي إما بالموافقة أو بالموافقة مقترن بتحفظات، في كل الحالات يجب أن يكون الرأي الذي يديه المراقب الميزانياتي معللاً، وعلى أن يبلغ للمسؤول العملياتي المعني².

ينبغي على مسؤول التقسيم الميزانياتي المعني، في حالة الرأي بالموافقة المقترن بتحفظات أن يوافي المراقب الميزانياتي ب³:

✓ التحفظات الممكن رفعها؛

✓ كل التدابير المزمع إتخاذها في هذا الشأن؛

✓ كل المبررات التي تحول دون رفعه للتحفظات الأخرى، عند الاقتضاء.

¹ التعليم رقم 9658 متعلقة بتحديد كيفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخرينة، ص 02.

² التعليم رقم 9658 متعلقة بتحديد كيفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخرينة، ص 05.

³ التعليم رقم 9658 متعلقة بتحديد كيفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخرينة، ص 05.

يمكن للمراقب الميزانياتي أن يعلق التأشير على مشاريع الالتزام، ما عدا النفقات الحتمية، إذا لم يبرر مسؤول التقسيم الميزانياتي العملي سبب عدم رفعه للتحفظات المثارة من طرف المراقب الميزانياتي، أو في حال عدم قبول هذا الأخير للمبررات المقدمة في هذه الحالة يبرر المراقب الميزانياتي قراره المتخذ ويعلم به الوزير المكلف بالميزانية وكذا مسؤول الوظيفة المالية المعني.

5. التنسيق بين مسؤول التقسيم العملي والمراقب الميزانياتي:

يرسل مسؤول النشاط أو مسؤول النشاط الفرعي، إلى المراقب الميزانياتي المعني خلال شهري ماي وسبتمبر من السنة المعنية عروض حال، حول تنفيذ البرمجة واستعمال الاعتمادات ومناصب الشغل الموضوعة تحت تصرفه، وفقاً لكيفيات محددة قانوناً¹.

مما سبق، يتضح أن القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، جاء بأحكام من جديدة تدرج ضمن مهام المراقب الميزانياتي خلال التعليم رقم 9658، غير منصوص عليها في القانون الملغى 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، حيث تمثل المهام الجديدة في الرقابة على البرمجة الميزانياتية من خلال الرقابة على وثيقة البرمجة الأولية للاعتمادات ومناصب الشغل المالية، وكذا الرقابة الميزانياتية على الوثائق الميزانياتية الأخرى المتمثلة في مستخرج وثيقة البرمجة وكذا وثائق برمجة على مستوى النشاط الجزأً وبالإضافة إلى مستخرج وثيقة برمجة المتعلقة بالنشاط الجزأً إلى أنشطة فرعية.

لكن الجدير بالملاحظة أن قرار البرمجة الميزانياتية متركز وهيمنته على حساب المبادرة المحلية، لا اعتبار أن البرنامج عبارة عن مجموعة مركبة من التوجيهات التي تم إقرارها من طرف السلطات العمومية، وعلى الهيئة التنفيذية أن تتكفل به في المستوى المحلي من حيث التنفيذ والتقييم وفي حالة الفشل والاختفاق ينسب لها، بالرغم عدم إمتلاك الهيئة التنفيذية لقرار إنشاء البرنامج الخاصة بها والذي يجب أن تكون مطابق لاحتياجاتها، الأمر الذي يعكس غياب الإطار التشاركي، بالإضافة إلى أن هذا المبدأ يتطلب رؤية واضحة لنموذج جديد من المسيرين يتميز بالمرونة والشجاعة في اتخاذ القرار "المسير المسؤول"، وكذا تحمل مسؤولياته.

¹ التعليم رقم 9658 متعلقة بتحديد كيفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخزينة، ص 05.

وبالتالي التعليم رقم 9658 غير كفيلة، بل لا بد من إصدار نص تنظيمي يفصل كفيات وضع معايير الأداء وكذا كفيات استعمال مؤشرات قياس نتائج الأداء بالإضافة إلى تطبيق التقييم المتعلق بالبرامج، حتى يتم تحديد مواطن الضعف في الأداء والإبلاغ عنها لتداركها وبلوغ النتائج المرجوة من النفقة العمومية.

ثالثا: كفيات ممارسة المراقب الميزانياتي لمهامه:

إن الرقابة القبلية التي يمارسها المراقب الميزانياتي على مشاريع الالتزام بالنفقات وعلى قرارات التسيير تختتم بتأشيرة أو برأي، حيث يترتب على مشاريع الالتزامات وقرارات التسيير الخاضعة للتأشيرة إعداد الأمر بالصرف لبطاقة الالتزام الملائمة وترفق بالوثائق الثبوتية المتعلقة بها، أما بخصوص الأراء التي يديها المراقب الميزانياتي و المتعلقة بمشاريع القرارات والوثائق الخاضعة للرأي المسبق للمراقب الميزانياتي، فيتم الرد عليها من طرف الأمر بالصرف بموجب مذكرة توضيحية¹.

إضافة على صفة الأمر بالصرف يتفحص المراقب الميزانياتي مع استبعاد كل تقييم حول الملاءمة²:
✓ كل مشاريع القرارات الخاصة بتسيير المستخدمين بالنظر إلى توفر الاعتمادات المالية ومناصب الشغل المالية وكذلك إلى الأحكام التنظيمية والقوانين الأساسية الخاصة المطبقة عليها؛
✓ كل مشاريع الالتزام بالنفقة العمومية، بالنظر إلى التخصيص الميزانياتي، توفر الاعتمادات المالية، دقة تقييمها ومطابقتها للقوانين والتنظيمات السارية التطبيق.

يمكن للمراقب الميزانياتي، أن يطلب تزويده بكل الوسائل الممكنة، بأي وثيقة أو معلومة إضافية يراها ضرورية لتأدية مهامه مرتكزا أساسا على مدونة الوثائق الثبوتية التي ترفق بمشاريع الالتزامات، والتي تحدد لاحقا بموجب نص خاص.

¹ التعليم رقم 9658 متعلقة بتحديد كفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخزينة، ص 05.

² التعليم رقم 9658 متعلقة بتحديد كفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخزينة، ص 07.

يقع على عاتق المراقب الميزانياتي الحرص على شرعية النفقة العمومية دون إفراط أو تشدد فإذا أشر بالموافقة على نفقة غير صحيحة يكون قد عرض المال العام للضياع، وإذا رفض التأشير أو عرقل مسار النفقة العمومية بالرغم من صحة الاجراء يكون قد أضر بالمصلحة العامة¹.
في ذات السياق، كرس القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، آليات لتفادي الأخطاء والانحرافات، نوضحها في الآتي:

أ. التأشيرة والرأي المسبقين للمراقب الميزانياتي:

يمارس المراقب الميزانياتي رقابة مسبقة على مشاريع الالتزام بالنفقة العمومية وعلى قرارات التسيير، ويتوج الدور الرقابي في هذا الإطار بتأشيرة أو برأي مسبق.

1. التأشيرة المسبقة للمراقب الميزانياتي:

تخضع إلى التأشيرة قبل إمضاءها، مشاريع الالتزام بالنفقة العمومية وكذا كل قرارات التسيير الخاصة بـ²:

- ✓ قرارات التسيير الخاصة بتفويض الاعتمادات المالية ومناصب الشغل المالية وسحبها؛
- ✓ قرارات التسيير الخاصة بمنح إعانات الاستفادة من التخصيصات ومن المساهمات لفائدة المؤسسات والهيئات العمومية الأخرى؛
- ✓ قرارات التسيير الخاصة بالتحويلات لفائدة الأشخاص، الجمعيات، الجماعات المحلية وكذا المنظمات الدولية؛
- ✓ قرارات التسيير الخاصة بالمستخدمين والأعوان العموميين بإستثناء الترقية في الدرجة؛
- ✓ قرارات التسيير المدعمة بسندات الطلبات مشاريع العقود الصفقات العمومية، اتفاقيات تفويض المرفق العام، عقود الشراكة والملاحق المرتبطة بهاء المتعلقة بتسديد التكاليف.

كما يخضع أيضا للتأشيرة المسبقة من قبل المراقب الميزانياتي الآتي³:

¹ بلس شاوش البشير، المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية، ص 262.
² التعليم رقم 9658 متعلقة بتحديد كفايات ممارسة الرقابة الميزانية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخزينة، ص 06.
³ التعليم رقم 9658 متعلقة بتحديد كفايات ممارسة الرقابة الميزانية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخزينة، ص 06.

✓ كل مشاريع الجداول الأسمية التي تعد عند إقفال كل سنة مالية؛

✓ كل الجداول الأصلية الأولية التكميلية أو المعدلة.

أما بخصوص النفقة العمومية المنجزة بعنوان وكالات النفقات، وكذا النفقة العمومية المنفذة بدون الأمر بالصرف أو بدون الأمر بالصرف المسبق، تطبيقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكمها، فإن الأمر بالصرف المعني ملزم بعرضها على المراقب الميزانياتي بهدف التأشير على سبيل التسوية، وهذا لمسك و متابعة محاسبة الالتزامات بالنفقات العمومية.

تتجلى مهمة المراقب الميزانياتي في التحقق من أن النفقة العمومية قد تمت وفقاً لما هو مقرر له، وبالتأكد من حسن استخدام المال العام في الأغراض المخصص لها دون إسراف أو انحراف والكشف عما يقع في هذا الصدد من مخالفات¹.

2. الرأي المسبق للمراقب الميزانياتي:

إن المراقب الميزانياتي يبدي رأيه المسبق في ثلاث حالات إما بالموافقة أو بالموافقة مقترن بتحفظات يمكن رفعها أو بعدم الموافقة، وبخصوص حالة عدم إمتثال الأمر بالصرف للرأي بعدم الموافقة الذي يصدره المراقب الميزانياتي، يقوم بتبليغه كتابياً بأسباب قراره تبلغ نسخة من هذا الإرسال إلى الوزير المكلف بالميزانية من قبل المراقب الميزانياتي.

كما تخضع كذلك إلى الرأي المسبق للمراقب الميزانياتي حركة الاعتمادات المالية المحدثة داخل البرنامج التي لا تعدل التوزيع الكلي للاعتمادات المالية حسب البرامج الفرعي أو حسب أبواب البرنامج².

لقد جاء في التعليم رقم 9658 أداة رقابية جديدة للمراقب الميزانياتي تتمثل في "الرأي المسبق" ويتجسد هذا في النشاطات الجزأة إلى نشاطات فرعية وكذا النشاطات الغير جزأة، بحيث يدخل هذا

¹ بوراوي عيسى، الدور الرقابي للمراقب المالي على مالية الدولة وميزانيات الجماعات الإقليمية، أطروحة دكتوراه تخصص علوم اقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2018-2019، ص ص 75-76.

² التعليم رقم 9658 متعلقة بتحديد كفاءات ممارسة الرقابة الميزانياتية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخزينة، ص 06.

الباب الثاني: النفقة العمومية في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

الإجراء في الدور الاستشاري للمراقب الميزانياتي، بحيث تكون تأشيرات الرفض أو الآراء بالرفض كآخر إجراء للمسير للتصحيح ورفع التحفظات.

ب. التأشيرة الشاملة للجنة الصفقات العمومية:

تفرض التأشيرة الشاملة التي تسلمها لجنة الصفقات العمومية المختصة على المراقب الميزانياتي، في

مجال الرقابة القبلية الممارسة على مشاريع الصفقات العمومية، حيث يتأكد من:

✓ التأشيرة الممنوحة من قبل هيئات الرقابة الخارجية للصفقات العمومية؛

✓ التخصيص الميزانياتي الصحيح للنفقة العمومية؛

✓ ضرورة توفر الاعتمادات المالية؛

✓ ينبغي توفر صفة الأمر بالصرف.

في حالة معاينة عدم تطابق مشاريع الصفقات العمومية مع الأحكام التشريعية المتعلقة بالصفقات العمومية، يعلم المراقب الميزانياتي كتابيا، رئيس لجنة الصفقات العمومية وكذا المسؤول المعني للمصلحة المتعاقدة¹.

ج. العناصر الأساسية التي يتفحصها المراقب الميزانياتي:

بالإضافة إلى صفة الأمر بالصرف، يتفحص المراقب الميزانياتي، مع استبعاد كل تقييم حول الملاءمة الآتي²:

✓ كل مشاريع القرارات، المتعلقة بتسيير المستخدمين وهذا بالنظر إلى توفر الاعتمادات المالية ومناصب الشغل المالية وإلى الأحكام التنظيمية والقوانين الأساسية الخاصة المطبقة عليها؛

✓ كل مشاريع الالتزام، بالنفقات وهذا بالنظر إلى التخصيص الميزانياتي، توفر الاعتمادات المالية، دقة تقييمها وكذا مطابقتها مع القوانين والتنظيمات المعمول بها.

¹ التعليم رقم 9658 متعلقة بتحديد كفاءات ممارسة الرقابة الميزانياتية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخرينة، ص 07.

² التعليم رقم 9658 متعلقة بتحديد كفاءات ممارسة الرقابة الميزانياتية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخرينة، ص 07.

يمكن للمراقب الميزانياتي كذلك، أن يطلب تزويده بكل الوسائل الممكنة، بأي وثيقة أو معلومة إضافية يراها ضرورية وهذا في إطار تأدية مهامه، معتمدا في ذلك على مدونة الوثائق الثبوتية التي ترفق بمشاريع الالتزامات.

د. آجال التأشير والرأي المسبق:

يعتبر تاريخ العاشر (10) من شهر ديسمبر من السنة المالية المعنية آخر أجل لإيداع مشاريع الالتزام بالنفقات وقرارات التسيير، لكن في الحالات المبررة قانونا، يمكن تأجيل هذا التاريخ، بمقرر من الوزير المكلف بالميزانية في حدود السنة المدنية.

يتم فحص مشاريع قرارات التسيير ومشاريع الالتزام بالنفقة العمومية الخاضعة للتأشير أو إلى الرأي المسبق من طرف المراقب الميزانياتي في أقرب الآجال بعد إيداعها، على أن لا تتجاوز هذه المدة عشرة (10) أيام.

تسرى هذه الآجال من اليوم الموالي لتاريخ إيداع مشاريع الالتزام بالنفقة العمومية أو قرارات التسيير على مستوى مصالح المراقب الميزانياتي، حيث توقف مذكرة الرفض المؤقت المبلغة الآجال المذكورة أعلاه¹.

هـ. نتائج الرفض للمراقب الميزانياتي:

إن من نتائج الرقابة الممارسة من قبل المراقب الميزانياتي، الرفض المؤقت أو نهائي، كما يمكن أن تحصل حالة التغاضي عن الرفض النهائي من الأمر بالصرف، ونوضح ذلك فيما يلي:

1. حالة الرفض المؤقت: يتم تبليغ من طرف المراقب الميزانياتي اعتبارا للآتي²:

- ✓ عدم تطابق مشروع الالتزام مع البرمجة الميزانياتية، والتي يمكن تصحيحها بتعديل بعض العناصر المكونة لها، وهذا في إطار نفقات ميزانية الدولة؛
- ✓ غياب كل أو بعض الوثائق الثبوتية؛

¹ التعليم رقم 9658 متعلقة بتحديد كفاءات ممارسة الرقابة الميزانياتية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخرينة، ص 07.

² التعليم رقم 9658 متعلقة بتحديد كفاءات ممارسة الرقابة الميزانياتية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخرينة، ص 06.

✓ سهو بيان هام في الوثائق المرفقة؛

✓ قد يكون مشروع الالتزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح.

يجب على المراقب الميزانياتي في جميع الحالات السابقة، أن يعلم الأمر بالصرف بأسباب عدم منح التأشيرة للالتزام أو لقرار التسيير المعني في مرة واحدة.

2. حالة الرفض النهائي: يبلغ من طرف المراقب الميزانياتي اعتباراً للآتي¹:

✓ مشاريع الالتزامات غير مطابقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها؛

✓ عدم توفر الاعتمادات المالية أو مناصب الشغل المالية؛

✓ عدم رفع التحفظات المسجلة في مذكرة الرفض المؤقت من قبل الأمر بالصرف.

يجب على المراقب الميزانياتي في حالة الرفض النهائي، أن يرسل نسخة من الملف مرفوقة بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية، هذا الأخير إذا رأى أن العناصر التي بني عليها الرفض النهائي غير مؤسسة يقوم بإعادة النظر في الرفض النهائي.

3. حالة التغاضي عن الرفض النهائي:

بموجب مقرر معلل تحت مسؤوليته للأمر بالصرف يمكن أن يتغاضى عن الرفض النهائي المبلغ من طرف المراقب الميزانياتي، لكن لا يمكن حصول التغاضي في حالة رفض نهائي مبلغ اعتباراً إلى الآتي²:

✓ عدم توفر الصفة القانونية للأمر بالصرف؛

✓ عدم توفر أو إنعدام الاعتمادات المالية أو مناصب الشغل المالية؛

✓ إجراء التخصيص غير القانوني للنفقة العمومية، بهدف إخفاء تجاوز في الاعتمادات المالية؛

✓ قد يكون غياب للتأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم الساري التطبيق؛

✓ كل ما يتعلق بقرارات تسيير المستخدمين.

¹ التعليم رقم 9658 متعلقة بتحديد كفاءات ممارسة الرقابة الميزانياتية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخزينة، ص 06-07.

² التعليم رقم 9658 متعلقة بتحديد كفاءات ممارسة الرقابة الميزانياتية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخزينة، ص 08.

في هذه الحالة، يتم إرسال الملف الخاص بمشروع الالتزام بالنفقة العمومية مرفوقاً بمقرر التغاضي إلى المراقب الميزانياتي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان مع الإشارة إلى رقم التغاضي وتاريخه. بعد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان من طرف المراقب الميزانياتي، يتم بعد ذلك إرسال نسخة من ملف الالتزام محل التغاضي مرفقاً بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية، ثم يرسل هذا الأخير نسخة من الملف الذي كان موضوع التغاضي إلى الهيئات المتخصصة المكلفة بالرقابة البعدية على النفقة العمومية.

و. المحاسبة الممسوكة من طرف المراقب الميزانياتي:

ترتكز الرقابة الميزانياتية على المحاسبة الميزانياتية لكنها تتجاوز الإطار المحاسبي لأنها تتعلق أيضاً بمتابعة تنفيذ البرامج، حيث تهدف إلى التحكم في المخاطر المتعلقة بمتابعة أهداف تنفيذ البرامج المسطرة سلفاً¹. نص القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، من خلال المادة 103 منه، على أنه: "يمارس الرقابة الميزانياتية مراقب ميزانياتي تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية، وتهدف إلى ما يأتي: ...مسك محاسبة الالتزام بالنفقات ومحاسبة متابعة مناصب الشغل المالية فيما يخصه..."².

إن الجدير بالإشارة حول المادة أعلاه، أنه تم إصدار تعليمة رقم 9658 بتاريخ 2022/12/15 من المديرية العامة للميزانية بصفة انتقالية وفي انتظار صدور المرسوم التنفيذي المتعلق بالرقابة الميزانياتية، والتي وضحت أنه يمسك المراقب الميزانياتي في هذا الإطار التالي:

- ✓ محاسبة خاصة بالالتزامات بالنفقات.
- ✓ محاسبة خاصة بمناصب الشغل المالية.
- ✓ سجلات تدوين التأشيرات، والرفض والاراء.

¹ Paul Harnu, op.cit, pp132_133

² المادة 7/103 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

حيث تمسك محاسبة الالتزامات بالنفقات العمومية وفقاً للمدونات الميزانية الجارية العمل بها، من خلال تطبيقات الاعلام الآلي أو بطاقات محاسبية تضعها المصالح المختصة للوزير المكلف بالميزانية¹. كما تهدف محاسبة الالتزامات بالنفقات العمومية إلى تحديد في كل وقت المبالغ المتعلقة بالعناصر التالية²:

- ✓ كل رخص الالتزام المفتوحة أو التي تم المصادقة عليها؛
- ✓ كل رخص الالتزام المراجعة؛
- ✓ كل رخص الالتزام المستهلكة؛
- ✓ كل مشاريع الالتزامات المسحوبة؛
- ✓ كل الأرصدة المتوفرة لرخص الالتزام.

ينبغي أن تستعرض محاسبة الالتزامات كل النفقات الخاضعة للرقابة السابقة أو للرقابة اللاحقة، وبخصوص النفقات العمومية الخاضعة للرقابة اللاحقة، فإن الأمر بالصرف ملزم بوضع تحت تصرف المراقب الميزانياتي كل المعلومات والبيانات الخاصة بها.

حددت التعليمات رقم 9796 كفايات مسك المراقبين الميزانيتين لمحاسبة الالتزامات ومحتواها، بخصوص العناوين التالي:

- بعنوان الميزانية العامة للدولة: تمسك محاسبة الالتزامات النفقات الآتية:

- ✓ نفقات الاستثمار، حسب النشاط، وعند الاقتضاء، حسب النشاط الفرعي المتعلق بكل برنامج وبرنامج فرعي، وحسب العنوان والصنف والعمليّة الخاصة بها.
- ✓ نفقات التحويل حسب النشاط، وعند الاقتضاء، حسب النشاط الفرعي، لكل برنامج وبرنامج فرعي وحسب العنوان والصنف والنظام القانوني الذي يحكمها،
- ✓ نفقات العناوين الأخرى، حسب النشاط، وعند الاقتضاء، حسب النشاط الفرعي، المتعلقة بكل برنامج وبرنامج فرعي، وحسب العنوان والصنف الخاصة بها.

¹ التعليمات رقم 9658 متعلقة بتحديد كفايات ممارسة الرقابة الميزانية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخرينة، ص 08.

² التعليمات رقم 9658 متعلقة بتحديد كفايات ممارسة الرقابة الميزانية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخرينة، ص 08.

- بعنوان حساب التخصيص الخاص: تمسك محاسبة الالتزامات للنفقات الآتية:

✓ نفقات المستخدمين ولفقات تسيير المصالح حسب النشاط، وعند الاقتضاء، حسب النشاط الفرعي، لكل برنامج فرعي وحسب سطر النفقة

✓ نفقات الاستثمار، تمسك هذه المحاسبة لكل نشاط، وعند الاقتضاء للنشاط الفرعي لبرنامج فرعي وحسب العنوان، سطر النفقة والعملية الخاصة بها.

✓ نفقات التحويل تمسك هذه المحاسبة حسب النشاط، وعند الاقتضاء، حسب النشاط الفرعي، لكل برنامج فرعي وحسب العنوان سطر النفقة والنظام القانوني الذي يحكمها.

- بعنوان الحساب التجاري أو حساب التسوية مع الحكومات الأجنبية:

تعكس محاسبة الالتزامات بالنفقات بعنوان جميع الحسابات التجارية او حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية.

- بعنوان ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري و المؤسسات العمومية المماثلة:

تعكس محاسبة الالتزامات بالنفقات بعنوان الميزانيات المتعلقة بالمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية المماثلة لكل عنوان، باب و مادة¹.

ز. الدور الاعلامي والإستشاري للمراقب الميزانياتي:

تدخل ضمن الإصلاحات التي جاء بها النظام المحاسبي الجديد على تأطير دور المراقب الميزانياتي كما أن التعليم 9658 وضحت الدور الاعلامي والاستشاري له، حيث نوضح ذلك في التالي:

1. الدور الاعلامي:

جاء في نص المادة 8/103 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، على أن المراقب الميزانياتي يقوم ب: "...إعلام الوزير المكلف بالمالية دوريا بمطابقة الالتزامات وبوضعية كل الاعتمادات ومناصب الشغل المفتوحة والمستعملة..."¹.

¹ التعليم رقم 9796 المحددة لكيفيات مسك المراقبين الميزانياتيين محاسبة الالتزامات ومحتواها، المديرية العامة للميزانية، وزارة المالية، الجزائر ص 02.

كما جاء في مضمون التعليم رقم 9658 أن الدور الإعلامي للمراقب الميزانياتي يتمثل في إرسال المراقب الميزانياتي عند انتهاء كل ثلاثي من السنة المالية وضعيات إلى الوزير المكلف بالميزانية، بحيث يعلمه من خلالها بحجم الالتزامات بالنفقات العمومية وكذا مناصب الشغل المالية، وعند نهاية كل سنة مالية يقوم المراقب الميزانياتي بإرسال إلى الوزير المكلف بالميزانية تقريراً مفصلاً حول نشاطه بالإضافة إلى تقريراً آخر حول تنفيذ الميزانية الذي يستعرض فيه الصعوبات التي تواجهه وكل الاقتراحات التي من شأنها أن تحسن ظروف تنفيذ النفقات العمومية، كما ترسل نسخة من التقرير المعد حول تنفيذ الميزانية إلى الأمر بالصرف المعني.

في ذات السياق، وبناءً على التقرير السنوي للنشاطات الذي يتم إعداده من قبل المراقب الميزانياتي، تقوم المصالح المختصة للوزارة المكلفة بالميزانية بإعداد تقرير ملخص شامل يرسل إلى الوزير الأول ويرسل كذلك إلى رئيس مجلس المحاسبة².

2. الدور الاستشاري:

جاء في نص المادة 6/103 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، على أن المراقب الميزانياتي يقوم بـ: "...تقديم النصح للأمر بالصرف من الناحية المالية..."³. كما جاء في مضمون التعليم رقم 9658 أن الدور الاستشاري للمراقب الميزانياتي يتمثل في مبادرة المراقب الميزانياتي أو بطلب من الأمر بالصرف يقدم نصائح في المجال المالي، وعلى وجه الخصوص في إطار إعداد مختلف وثائق برمجة الاعتمادات، إختيار الإجراءات المناسبة فيما يخص الصفقات العمومية والإجراءات المكيفة، حركات الاعتمادات التي يقوم بها الأمر بالصرف، تحديد النفقات الاجبارية، إعداد تقارير النشاط والمردودية فيما يخص المؤسسات العمومية وعروض حال التنفيذ البرنامج⁴.

¹ المادة 8/103 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

² التعليم رقم 9658 متعلقة بتحديد كفايات ممارسة الرقابة الميزانية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخزينة، ص 09.

³ المادة 6/103 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

⁴ التعليم رقم 9658 متعلقة بتحديد كفايات ممارسة الرقابة الميزانية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخزينة، ص 09.

لقد تم إدخال تعديلات على الرقابة القبلية في ظل الإصلاح، ومن أهم هذه التعديلات تخفيف إجراءات الرقابة القبلية التي تقتصر على النفقة العمومية الأكثر أهمية، بالإضافة إلى دمج بين الرقابة الميزانية والمحاسبية لغرض تطبيق الممارسات الحديثة والتي تتمثل في تقليص عدد العقود الواجب تأشيرها بشكل قبلي وهذا من خلال التركيز على العقود الأكثر أهمية والتي تؤثر بشكل مباشر على الميزانية¹.

رابعا: الرقابة اللاحقة وإجراءات الرقابة الملائمة للمراقب الميزانياتي:

جاء في التعليم رقم 9658، أنه يمكن للمراقب الميزانياتي أن يمارس رقابة لاحقة بالإضافة إلى الرقابة الملائمة التي كان يمارسها سابقا.

أ. الرقابة اللاحقة:

يمارس المراقب الميزانياتي هذا النوع من الرقابة على بعض قرارات تسيير المستخدمين وبعض الالتزامات بالنفقات العمومية المتعلقة بإنجاز أشغال إقتناء، لوازم دراسات وخدمات، والتي تكون مجموع مبالغها حسب طبيعتها وخلال نفس السنة المالية وبالنسبة للتقسيم العملي المعني أقل من حد معين². عمليا، ترسل وجوبا كل ثلاثة أشهر وضعية حول تنفيذ النفقة العمومية وكذا القرارات المعنية إلى المراقب الميزانياتي من طرف الأمر بالصرف، حيث تمضي هذه الضعية وترسل إلى المراقب الميزانياتي من طرف الأمر بالصرف، قبل الخامس عشر (15) من الشهر الذي يلي كل ثلاثي.

كما ترسل الضعية المتعلقة بالثلاثي الأخير من السنة المالية، إلى المراقب الميزانياتي خلال أجل أقصاه شهر بعد إقفال السنة المالية المعنية، ونجد أيضا أنه عندما يعاين المراقب الميزانياتي نقائص ذات أهمية بالغة، وباقتراح منه، يمكن للوزير المكلف بالميزانية إقرار العمل بإجراء التأشيرة القبلية أو الرأي

¹ Ministère des finances, la stratégie du secteur des finances à l'Horizon 2023, Rapport, Mai 2017, p 37

² للإشارة أن الكيفيات ممارسة هذا النوع من الرقابة على النفقة العمومية المتعلقة ببعض قرارات تسيير المستخدمين وبعض الالتزامات بالنفقات العمومية، نظرا لخصوصية مبالغها سيتم تحديدها بموجب نص تنظيمي. انظر التعليم رقم 9658 متعلقة بتحديد كيفيات ممارسة الرقابة الميزانية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخزينة، ص 09.

المسبق، بعد أخذ رأي الوزير المعني. وعليه كل العمل السابق يندرج ضمن الرقابة اللاحقة للمراقب الميزانياتي¹.

ب. الرقابة الملائمة:

لقد حددت التعليمات رقم 9658، إجراءات الرقابة الملائمة التي سبق للمراقب الميزانياتي ممارستها، أنه يمكن تحديد إجراءاتها على بعض الفئات من نفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي الثقافي والمهني و مؤسسات الصحة، ويكون هذا بموجب قرار وزاري مشترك بين وزير القطاع المعني والوزير المكلف بالميزانية.

وعليه، يعد المراقب الميزانياتي في كل سداسي من السنة، تقريراً حول شروط تنفيذ الميزانية، ويقوم بإرساله إلى الوزير المكلف بالميزانية وإلى الأمر بالصرف المعني بالعملية².

من خلال ماسبق، يتضح جلياً أن المهمة الرئيسية للمراقب الميزانياتي تكمن في السهر على عدم تجاوز الاعتمادات المالية المرخص بها من قبل البرلمان بموجب قوانين المالية، وكذا احترام المبادئ، القواعد والإجراءات المعمول بها، ولعل الجديد الذي أتى به القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، يكمن في إحداث نقلة نوعية في المحاسبة العمومية والتسيير الميزانياتي، من خلال إدخال صلاحية رقابة أداء الأمرين بالصرف لغرض بلوغ النتائج المرجوة من النفقة العمومية.

عموماً، يتضح أن المراقب الميزانياتي أصبح له دور هام في إطار الرقابة على العمليات الميزانياتية والسهر على تنظيم مصالح الأمر بالصرف، بالإضافة إلى أنه يقيم النتائج ومدى نجاعة البرامج من خلال مقارنة النتائج المحققة بالأهداف التي تم تحديدها سلفاً وكذا الوسائل المستعملة. لكن يشكل هذا النوع من الرقابة صعوبات في مقدمتها كيفية تحديد معايير الأداء للبرنامج وتطبيقها الفعلي ضمن تسيير بيروقراطي يتجاوز الزمن، أما الصعوبة الثانية تكمن في تقييم نتائج أداء البرنامج في حد ذاته الذي يمتد تطبيقه من المستوى المركزي إلى المستوى الإقليمي الذي يتم تنفيذه من قبل هيئة واحدة.

¹ التعليمات رقم 9658 متعلقة بتحديد كفايات ممارسة الرقابة الميزانياتية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخزينة، ص 09.

² التعليمات رقم 9658 متعلقة بتحديد كفايات ممارسة الرقابة الميزانياتية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخزينة، ص ص 09-10.

بالرغم من تحديد التعليمة رقم 9658 المؤرخة في 15 ديسمبر 2022، لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية على نفقات الميزانية العامة للدولة والحسابات الخاصة للخزينة، وبالإضافة إلى التعليمة رقم 9796 المؤرخة في 20 ديسمبر 2022، المتعلقة بكيفيات مسك المراقبين الميزانيتين لمحاسبة الالتزامات ومحتواها، وكذا المذكرة التوجيهية رقم 588 المؤرخة في 23 جانفي 2023، المتعلقة بكيفيات ممارسة رقابة البرمجية الميزانية، إلا أنه يبقى صدور المرسوم التنفيذي الخاص بكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية أكثر من ضرورة.

خلاصة الباب الثاني

إن الاهتمام بالتسيير المالي العمومي اهتماما عالميا، حيث تم تجسيده بوضع أسس ومبادئ الحوكمة المالية الجيدة لخلق انضباط مالي، وهذا من خلال الإستفادة من الأدوات التسييرية المعمول بها في القطاع الخاص، لغرض تحقيق الأداء في تسيير الشأن العمومي، وبلوغ النتائج المرجوة من النفقة العمومية بكفاءة وفعالية واقتصاد.

يقود الإصلاح الميزانياتي إلى تجسيد ثقافة التسيير بالنتائج، وتبني التخطيط الاستراتيجي للميزانية الذي قد يتغير ويلغي مبدأ السنوية في التخطيط بل يكون وفق قواعد جديدة تقدم نهج الأداء لتحسين فعالية السياسات العامة التي تسمح للدولة بالتحول من منطق الوسائل إلى منطق النتائج حسب برامج واستراتيجيات لسنوات قابلة للتعديل إذا ما لم تثبت فعاليتها على المدى القصير، وبالتالي برمجة النفقة العمومية بطريقة مثلى وتحسين كفاءة وفعالية النشاط العمومي، الأمر الذي يسهل من تحديد الأولويات وتوجيه الموارد المالية اللازمة لها وكذا تتبع نجاعة السياسات العمومية من خلال مؤشرات لقياس الأداء وتقييم مدى فعاليتها.

شرعت الجزائر في الإصلاح الميزانياتي منذ سنة 2001، لغرض مواكبة التحولات العالمية في مجال التسيير المالي العمومي، وتجاوز ضعف المنظومة المالية المستندة على منطق الوسائل في ظل القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، حيث توج الإصلاح بتبني القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، والذي يهدف إلى إحداث تحول عميق في عملية صناعة القرار المالي في إطار التسيير المتمحور حول النتائج، لتحسين أداء النفقة العمومية، وكذا الرقابة الممارسة عليها، وهذا من خلال إدخال مبدأ الأداء في تنفيذ البرامج مع الاعتبار لفعالية الرقابة التي تستند على التقييم المستمر.

جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية بأحكام جديدة، لترسيخ مبادئ التسيير العمومي الجديد، حيث يهدف إلى إصلاح العمل البرلماني في المجال المالي لتعزيز سلطة البرلمان في الجانب التشريعي والرقابي، بخصوص التصويت على الميزانية حسب المهمة "محفظة برامج" وحدة التصويت، إذ

يتم إنشاء المهمة من طرف الحكومة ويمكن أن تكون وزارية أو ما بين الوزارات، على أن تجمع المهمة مجموعة من البرامج التي تساهم في نفس السياسة العمومية.

ولإتمام إصلاح النظام المالي، شرعت الجزائر في عصرنة نظام محاسبة العمومية بواسطة طرح مجموعة من مشاريع الإصلاح للانتقال من الإطار الحالي للمحاسبة العمومية المتمثل في محاسبة الخزينة والمرتكز على الأساس النقدي إلى نظام محاسبي يرتكز على أساس الاستحقاق، بما يتوافق مع معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام، حيث توج الإصلاح المحاسبي بصدور القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، والذي يراد به خلق نوعية تسييرية تجسد المبادئ الحديثة للمحاسبة العمومية وتعتمد على أنظمة معلوماتية، الأمر الذي ينعكس بالضرورة على كفاءة وفعالية واقتصاد النفقة العمومية.

الخاتمة

الخاتمة:

سعت هذه الدراسة للإجابة عن إشكالية رئيسية تتعلق بالانتقال القانوني لمركز النفقة العمومية من حيث مصدر النفقة العمومية والآليات التسييرية لها، ضمن المنظور التقليدي المتمحور حول الوسائل وفق القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية من جهة، والمنظور الحديث للتسيير المتمحور حول النتائج وفق القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية من جهة أخرى، إذ يراد بهذا الأخير إحداث قفزة نوعية في كفاءة وفعالية واقتصاد النفقة العمومية من خلال البحث عن الأداء.

حيث توصلنا من خلال هاته الدراسة إلى جملة من النتائج، وحاولنا تقديم التوصيات التي نراها مناسبة لتدارك بعض الأوضاع، وبين هذا وذاك نستعرض:

أولاً: النتائج.

تقليدياً، يستند تسيير النفقة العمومية على القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، والذي يكرس فلسفة تسييرية تتمحور حول الوسائل، حيث تم الاهتمام بمدخلات الميزانية وإهمال مخرجاتها، من خلال الاعتماد على نظام ميزانياتي تقليدي "ميزانية البنود" وعلى تتم المعالجة المحاسبية للمعاملات المالية وفق النظام المحاسبي المبني على الأساس النقدي، الأمر الذي أدى إلى عدم كفاءة وفعالية واقتصاد النفقة العمومية، حيث أفرز النظام التقليدي النتائج التالية:

✓ إن القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، أصبح غير قادر على مواكبة المستجدات والتطورات الدولية المرتبطة بالإصلاح المالي والميزانياتي التي جعلت منه محدود، ولعل السبب في ذلك عدم تطابق القانون الإطار مع أحكام الدستور وتقدم الآليات التسييرية المرتبطة به.

✓ لم يرقى دور البرلمان بغرفتيه إلى المستوى المأمول، إذ يقتصر على الشكلية في المسائل المالية والميزانياتية، أثناء مناقشة واعتماد قانون المالية السنوي، حيث قيد الدستور مبادرة البرلمان بشروط، حيث لا يمكن للبرلمان أن يفرض أو يدرج تعديلات معينة على خيارات الحكومة من مقترحات النفقة العمومية إلا بتدابير مسبقة.

✓ ممثلو الشعب "البرلمان" لا يمتلكون الخبرة والدراية الواسعة في المجال المالي حتى يتمكنون من ممارسة الاقتراح والتوجيه، ومنه دور البرلمان محدود ويقتصر على المصادقة والترخيص السنوي، لا سيما المشاريع الكبرى المدرجة في إطار البرامج التنموية، وعليه هيمنة الحكومة على جميع مراحل النفقة العمومية.

✓ القانون الإطار 17-84 المتعلق بقوانين المالية، لم يشر إلى نسبة معينة لنقل أو تحويل الاعتمادات خلال السنة، مما ترك حرية تصرف الحكومة في الاعتمادات من خلال عمليات النقل والتحويل بالإضافة الترحيل والإلغاء، وهذا ما يفسر العدد المتنامي لعمليات نقل الاعتمادات خلال كل سنة.

✓ تستعمل الحكومة النفقة العمومية بصورة مفرطة من خلال حسابات التخصيص الخاص، ومنه تملص وعدم التزام الحكومة بمحتوى الرخصة المالية الأصلية الأمر الذي يترتب عنه عدم قدرة الجهات الرقابية مسايرة هذا الاجراء أثناء تنفيذ النفقة العمومية.

✓ الحكومة لا تشرك البرلمان في وضع قانون المالية التكميلي ولا تمكنه من الاطلاع على التحويلات التي تتم داخل الميزانية، الأمر الذي يمس بجوهر تخصيص الاعتمادات من جهة ويبين محدودية وشكلية دور البرلمان في الوقوف على مدى التزام الحكومة بمحتوى الرخصة المالية من جهة أخرى.

✓ عدم التزام الحكومة بتقديم قانون ضبط الميزانية "تسوية الميزانية حاليا" في آجاله المحددة، يفقد قيمة الممارسة الرقابية اللاحقة بواسطة قانون ضبط الميزانية وكذا الحسابات الختامية السنوية للوقوف على مدى نجاعة النفقة العمومية.

✓ لا يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلال القانوني وكذا التنظيمي الذي ينظم العلاقة مع الهيئات الرقابية الأخرى، كما أنه يفتقد للوسائل والموارد اللازمة، بالإضافة إلى أن رقابته للنفقة العمومية تركز على المطابقة وتهمل رقابة الأداء، الأمر الذي يفقده جودة الرقابة والسرعة في تقديمها.

✓ بالرغم من اعتماد الجزائر على منظومة رقابية متكاملة على النفقة العمومية، من حيث مجموعة الهيئات والأجهزة والوظائف، إذ نجد الرقابة الداخلية التي تقوم بها الأجهزة والهيئات التابعة لوزارة المالية

والمتمثلة بالأساس في المراقب المالي والمحاسب العمومي إضافة إلى الهيئات المركزية كالمفتشية العامة للمالية، والرقابة العليا المستقلة التي يقوم بها مجلس المحاسبة. إلا أنه من الناحية العملية لا تزال منظومة الرقابة تستهدف تحقيق أهداف الرقابة التقليدية فقط، والمتمثلة في رقابة المشروعية والالتزام، وضعف الاهتمام بالرقابة على الأداء، إذ تفتقد للفعالية وتعرف أوجه قصور عدة منها انعدام التنسيق بين الهيئات الرقابية في ذاتها من حيث تبادل الخبرات والمعلومات والبرمجة المشتركة لعمليات الرقابة، وكذا الإعلام والتوجيهات بالإضافة إلى الضعف في الأداء.

حديثا، تسعى الجزائر من خلال إصلاح التسيير المالي العمومي إلى ترسيخ مبادئ التسيير العمومي الحديث المدعوم من المؤسسات المالية الدولية تحت مسمى "الحوكمة المالية الجيدة"، لمواكبة الظروف والمستجدات الدولية، ونتيجة لذلك تبنت الجزائر القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية نتيجة، الذي يشكل مدخلا حديثا لإصلاح الدولة والإطار القانوني المسير للقانون المالي والميزانياتي، وهذا عبر ميزانية البرامج والأداء وكذا نظام محاسبي مبني على أساس الإستحقاق، حيث يراد بالنظام القانوني الجديد الممارسات التالية:

✓ القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، أسس بمرجعية دستورية تجعل منه دستورا للمالية، حيث تم بدأ العمل به من السنة الحالية 2023، وعليه سيتم تجسيد مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج الهادف إلى تحقيق فعالية ونجاعة استغلال الموارد العمومية بأفضل الطرق من جهة وكفاءة وفعالية واقتصاد النفقة العمومية من جهة أخرى، وهذا بالاستناد على آليات الحوكمة المالية عبر فواعل رسمية وأخرى غير رسمية.

✓ يهدف القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية إلى تبني مفاهيم حوكمة المالية العمومية، لإعادة تشكيل عملية صنع القرار المالي بواسطة إثراء المعلومات المقدمة للبرلمان بعدد التقارير الواجب على الحكومة توفيرها خلال مراحل تحضير، إعداد، تنفيذ، ورقابة قانون المالية للسنة وبالتالي تحسين إطار التسيير المالي العمومي كذا التحكم في النفقة العمومية بالإضافة إلى التأقلم مع السياق الدولي المتميز.

- ✓ يؤسس القانون العضوي 15-18 لنظام ميزانياتي متمحور حول النتائج، حيث يجسد أهداف واضحة ومحددة وفقا لغايات المصلحة العامة، على أن تخضع هذه الأهداف إلى التقييم.
- ✓ جاء القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية بمنح مزيد من حرية التصرف للمسيرين وربط المسؤولية بالمحاسبة وتقييم النتائج، لتسمح حركة الاعتمادات وفقا لإجراءات خاصة بتنفيذ الأهداف المحددة على مستوى البرامج.
- ✓ نحو تعزيز العلاقة بين البرلمان ومجلس المحاسبة الذي يعتبر أعلى هيئة عليا للرقابة على الأموال العامة ومن بين الهيئات التي تعنى بضمان تقييم السياسات العامة، حيث عزز التعديل الدستوري 2020 في المادة 199 منه مهمة المساهمة في تطوير الحوكمة المالية والعمل لإرساء الشفافية في تسيير المال العام.
- ✓ جاءت المادة 88 من القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية، بألية جديدة من خلالها، يعمل مجلس المحاسبة على إرفاق تقريرين بمشروع قانون تسوية الميزانية، ومنه رقابة مجلس المحاسبة تساهم في تقييم الأداء وكفاءة وفعالية واقتصاد النفقة العمومية.
- ✓ القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية، أعاد الاعتبار لقانون تسوية الميزانية، حيث سيتم بدءا من سنة 2026 تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية مرفقا بمشروع قانون المالية للسنة، أي يكون بالرجوع إلى السنة المالية 1-n، وبالتالي يسهل رقابة النفقة العمومية التي تم تنفيذها في الاجل القريب.
- ✓ يسعى المشرع من خلال القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية، إلى الانتقال من منطق الرقابة على الوسائل إلى منطق الرقابة على النتائج وتحقيق الأهداف، وبالتالي التحول من الرقابة على الالتزام بالقوانين والتشريعات إلى الرقابة تقييم الأداء، أي الأهداف والنتائج التي تم تحقيقها وفقا للخطط والمعايير الموضوعة مسبقا، دون إهمال الرقابة على الالتزام و المشروعية، وهذا لغرض تحقيق الفعالية المطلوبة من العمل الرقابي.

✓ يجسد القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي الجديد مفهوم الانتقال إلى أساس الاستحقاق الذي يلعب دورا هاما في التحديد المحاسبي الحقيقي للممتلكات العمومية ووضعيات الذمة المالية للدولة.

✓ يساهم القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي الجديد على ربط النظام الرقابي بمخرجات نظام المحاسبة العمومية من جهة، وتحقيق الشفافية من خلال توفير المعلومات الشاملة واللازمة للمساءلة وتقييم أداء الهيئة محل الرقابة من جهة أخرى، مما يساعد على اعتماد محاسبة المسؤولية ومحاسبة التكاليف كأدوات مهمة لتقييم البرامج وضمان التنفيذ الفعال للنفقة العمومية.

✓ يواجه تجسيد مضامين القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية عدة معوقات ترتبط بداية بغياب البعد التشاركي في صياغة مضمونها التي ستؤثر لاحالة على مدى الخراط باقي الفاعلين في تطبيق مقتضياته، كما تطرح مسألة التركيز على البعد التقني الذي تتحكم فيه الحكومة ممثلة في وزارة المالية بحكم امتلاكها للمعلومات المتعلقة بالمالية العمومية خاصة أمام حالة عجز باقي الفواعل عن تعبئة خبرة مضادة للخبرة الحكومية في المجال المالي إشكاليات تجعل من المعلومات المتاحة تفقد قيمتها، وتكرس استمرار غياب الشفافية.

ثانيا: التوصيات.

لقد سمحت هذه الدراسة بالوقوف على جملة من النقائص والاختلالات التي تشوب مركز النفقة العمومية في القانون المالي الجزائري، والتي تستلزم دراسات مخصصة ومركزة مستقبلا، اذ يمكن إجمال بعض النقائص والاختلالات في الآتي:

✓ يتجسد إصلاح التسيير المالي العمومي وبلوغ كفاءة وفعالية واقتصاد النفقة العمومية برهان إصلاح الدولة، الذي يجب أن يستند لبناء عقد اجتماعي جديد قوامه الملائمة بين المقتضيات الدستورية والقانونية النابعة من ثوابت الأمة الجزائرية.

✓ ضرورة الاعتماد على البعد الاستراتيجي حيث الغاية تكون المصلحة العامة، وهذا بقطع روابط التبعية للربح والمؤسسات المالية الدولية والعمل على الجمع في نموذج التسيير المالي العمومي بين الشرعية

القانونية والفعالية التسييرية وكذا الاستناد على آليات الرقابة المالية وتفعيلها من خلال دور مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، لغرض فعالية وكفاءة واقتصاد النفقة العمومية.

✓ يتوقف تجسيد الميزانية المفتوحة بضرورة الانتقال إلى مقارنة تشاركية في صنع القرار المالي العمومي، من خلال منح صلاحيات أوسع للجان المالية المختصة ويكون للبرلمان فيها دور المقيم، وتعزيز مساهمة المجتمع المدني ويكون صوته مسموع والشريك الفعال، وللقطاع الخاص دور المنتج.

✓ تجسيد أساس الاستحقاق المحاسبي، ينبغي أن يدعم سياسيا وتقنيا، مع ضرورة تفعيل إجراءات خاصة به تدرج ضمن مراجعة الحسابات وإعداد المعلومات وفقا لأساس الاستحقاق وهذا لضمان استخدامها بأعلى قدر من الكفاءة والفعالية في اتخاذ القرارات المالية والمساءلة لغرض ربط النفقة العمومية بالنتائج.

✓ ضرورة الإسراع في اصدار النصوص التطبيقية الخاصة بالقانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي والتي تسمح بتنفيذ الأهداف المنتظرة من تجسيده.

✓ عدم تجاهل الجهود المبذولة في تطوير الأنظمة المعلوماتية، والعمل على ربط باقي الأنظمة المعلوماتية غير المالية من إدارة الموارد البشرية وتسيير للممتلكات وغيرها، بنظام معلومات مدمج لوزارة المالية، بغية تبسيط الإجراءات الإدارية وبلوغ كفاءة وفعالية واقتصاد النفقة العمومية.

✓ الاستفادة من الخبرات العملية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس المحاسبة، ومركز البحوث التطبيقية من أجل التنمية في مجال الاستشراف والتقييم.

✓ الاستفادة من تجارب الدول الرائدة في المجال المالي العمومي وتكييفها مع الواقع الجزائري، من خلال امتلاك وتوظيف المعرفة، عكس الاكتفاء باستيراد التقنيات وتراكمها الأمر الذي اثبت فشله سابقا ولا يصنع إصلاحا حقيقيا للمنظومة المالية.

قائمة

المصادر والمراجع

I. قائمة المصادر.

أولاً- المصادر القانونية:

أ- الدساتير:

1. دستور 1976، (الأمر رقم 76-97 مؤرخ في 30 ذى القعدة عام 1396 الموافق 22 نوفمبر سنة 1976 يتضمن اصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر، العدد 94، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976).
2. دستور 1989، (مرسوم رئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 22 رجب عام 1409 الموافق 28 فيفري 1989 يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 09، الصادرة بتاريخ 01 مارس 1989).
3. التعديل الدستوري 1996، (مرسوم رئاسي رقم 96 - 438 مؤرخ في 26 رجب عام 1417 الموافق 7 ديسمبر سنة 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 76، الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996).
4. التعديل الدستوري 2008، (قانون رقم 08-19 مؤرخ في 17 ذي القعدة عام 1429 الموافق 15 نوفمبر سنة 2008، يتضمن التعديل الدستوري، للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية العدد 63، الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2008).
5. التعديل الدستوري 2016، (قانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية العدد 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016).

6. التعديل الدستوري 2020، (المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020).

ب- القوانين والأوامر:

ب-1 القوانين العضوية:

1- القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ج د ش، ج ر العدد 50، الصادرة في 28 غشت 2016. المعدل والمتمم بالقانون 23-06 المؤرخ في 18 ماي 2023، ج ج د ش، ج ر العدد 35، الصادرة في 21 ماي 2023.

2- القانون العضوي رقم 18-15 مؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1439 الموافق 2 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية، ج ج د ش، ج ر العدد 53، الصادرة بتاريخ 5 سبتمبر 2018، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 23-23 مؤرخ في 18 جمادى الثانية عام 1445 الموافق 31 ديسمبر 2023، يتعلق بقوانين المالية، ج ج د ش، ج ر العدد 01، الصادرة بتاريخ 07 جانفي 2024.

3- القانون العضوي رقم 22-19 المؤرخ في 26 ذي الحجة عام 1443 الموافق 25 يوليو سنة 2022، يحدد إجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية، ج ج د ش، ح ر العدد 51، الصادرة بتاريخ 21 يوليو 2022.

4- القانون العضوي رقم 23-23 مؤرخ في 18 جمادى الثانية عام 1445 الموافق 31 ديسمبر 2023، يتعلق بقوانين المالية، ج ج د ش، ج ر العدد 01، الصادرة بتاريخ 07 جانفي 2024، يعدل ويتمم القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

ب-2 القوانين العادية:

- 1- القانون رقم 82-13 المؤرخ في 9 ذي القعدة عام 1402 الموافق 28 غشت سنة 1982 يتعلق بتأسيس الشركات المختلطة الاقتصاد وسيورها، ج ج د ش، ج ر العدد 35، الصادرة بتاريخ 31 أوت 1982، المعدل والمتمم بالقانون رقم 86-13 مؤرخ في 13 ذي الحجة عام 1406 الموافق 19 غشت سنة 1986 المتعلق بتأسيس الشركات المختلطة الاقتصاد وسيورها، ج ج د ش، ج ر العدد 35، الصادرة بتاريخ 27 أوت 1986.
- 2- القانون رقم 82-14 المؤرخ في 14 ربيع الاول 1403 الموافق 30 ديسمبر 1982، يتضمن قانون المالية لسنة 1983، ج ج د ش، ج ر العدد 57، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 1982.
- 3- القانون رقم 84-17 المؤرخ في 8 شوال 1404 الموافق 7 يوليو 1984، المعدل والمتمم، يتعلق بقوانين المالية، ج ج د ش، ج ر العدد 48 الصادرة بتاريخ 10 يوليو 1984.
- 4- القانون رقم 88-02 المؤرخ في 22 جمادي الأول 1408 الموافق 12 جانفي 1988، يتعلق بالتخطيط، ج ج د ش، ج ر العدد 02، الصادرة بتاريخ 13 جانفي 1988.
- 5- القانون رقم 88-01 المؤرخ في 22 جمادي الأول 1408 الموافق 12 جانفي 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ج د ش، ج ر العدد 02، الصادرة بتاريخ 13 جانفي 1988.
- 6- القانون 88-05 من القانون رقم 88 - 05 مؤرخ في 22 جمادى الاولى عام 1408 الموافق 12 يناير سنة 1988، ج ج د ش، ج ر العدد 2، الصادرة بتاريخ 13 يناير 1988، يعدل ويتمم القانون رقم 84-17 المؤرخ في 8 شوال 1404 الموافق 7 يوليو سنة 1984 والمتعلق بقوانين المالية.
- 7- القانون رقم 89-27 المؤرخ في 3 جمادي الثانية 1410 الموافق 31 ديسمبر 1989، ج ج د ش، ج ر العدد 01، الصادرة بتاريخ 3 يناير 1990، يتضمن المخطط الوطني لسنة 1990.

- 8- القانون رقم 89-24 المؤرخ في 3 جمادى الثانية 1410 الموافق 31 ديسمبر 1989، ج ج د ش، ج ر العدد الأول، الصادرة بتاريخ 3 يناير 1990، يعدل ويتمم القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 يوليو سنة 1984 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية.
- 9- القانون رقم 89-25 المؤرخ في 3 جمادى الثانية عام 1410 الموافق 31 ديسمبر 1989، ج ج د ش، ج ر العدد 01، الصادرة بتاريخ 3 يناير 1990، يعدل القانون رقم 88-02 المؤرخ في 12 يناير 1988 المتعلق بالتخطيط.
- 10- القانون رقم 90-31 مؤرخ في 17 جمادى الأولى عام 1411 الموافق 4 ديسمبر 1990، يتعلق بالجمعيات، ج ج د ش، ج ر العدد 53، الصادرة بتاريخ 5 ديسمبر 1990.
- 11- القانون رقم 90-21 مؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 غشت سنة 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ج د ش، ج ر العدد 35، الصادرة بتاريخ 24 محرم 1411 الموافق 15 أوت 1990.
- 12- القانون رقم 99-11 المؤرخ في 15 رمضان 1420 الموافق 23 ديسمبر 1999، يتضمن قانون المالية لسنة 2000، ج ج د ش، ج ر، العدد 92، الصادرة بتاريخ 25 ديسمبر 1999.
- 13- القانون رقم 04-21 المؤرخ في 17 ذي القعدة 1425 الموافق 29 ديسمبر 2004، يتضمن قانون المالية لسنة 2005، ج ج د ش، ج ر، العدد 85، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2004.
- 14- القانون رقم 06-01 مؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006، يتعلّق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ج د ش، ج ر العدد 14، الصادر بتاريخ 8 مارس 2006.
- 15- القانون رقم 19-14 المؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1441 الموافق 11 ديسمبر سنة 2019، يتضمن قانون المالية لسنة 2020، ج ج د ش، ج ر العدد 81، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2019.
- 16- القانون رقم 22-18 المؤرخ في 25 ذي الحجة 1443 الموافق 24 يوليو 2022 يتعلق بالاستثمار، ج ج د ش، ج ر العدد 50، الصادرة بتاريخ 28 يوليو 2022.

17- القانون رقم 07-23 مؤرخ في 3 ذي الحجة عام 1444 الموافق 21 يونيو سنة 2023، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، ج ج د ش، ج ر، العدد 42، الصادرة في 25 يونيو 2023.

18- القانون رقم 09-23 المؤرخ في 3 ذي الحجة عام 1444 الموافق 21 يونيو سنة 2023 يتضمن القانون النقدي والمصرفي، ج ج د ش، ج ر العدد 43، الصادرة بتاريخ 27 يونيو 2023.

ب-3 الأوامر:

1. الأمر 25-95 المؤرخ في 30 ربيع الثاني عام 1416 الموافق 25 سبتمبر 1995، يتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ج ج د ش، ج ر العدد 55، الصادرة بتاريخ 1995/09/27.

2. الأمر رقم 03-01 المؤرخ في أول جمادى الثانية عام 1422 الموافق 20 غشت سنة 2001، يتعلق بتطوير الاستثمار، ج ج د ش، ج ر العدد 47، الصادرة بتاريخ 22 غشت 2001.

3. الأمر رقم 01-09 المؤرخ في 29 رجب عام 1430 الموافق 22 يوليو سنة 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج ج د ش، ج ر العدد 44، الصادرة بتاريخ 26 يوليو 2009.

4. الأمر رقم 65-320 المؤرخ في 8 رمضان 1385 الموافق 31 ديسمبر 1965، يتضمن قانون المالية لعام 1966، ج ج د ش، ج ر العدد 108، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 1965.

5. الأمر رقم 65-320 المؤرخ في 08 رمضان 1385 الموافق 31 ديسمبر 1965، يتضمن قانون المالية لسنة 1966، ج ج د ش، ج ر، العدد 108، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 1965.

6. الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم، ج ج د ش، ج ر العدد 78، الصادرة بتاريخ 30 سبتمبر 1975.

7. الأمر رقم 76-57 المؤرخ في 07 رجب عام 1396 الموافق 05 يوليو 1976، يتضمن نشر الميثاق الوطني، ج ج د ش، ج ر العدد 61، الصادرة بتاريخ 30 جويلية 1976.

8. الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 23 شعبان 1415 الموافق 25 حانفي 1995 يتعلق بالمنافسة، ج ج د ش، ج ر العدد 09، الصادر بتاريخ 22 فيفري 1995 والمعدل والمتمم بالأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمنافسة، ج ر العدد 43، الصادرة بتاريخ 20 جويلية 2003.
9. الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، ج د ش، ج ر العدد 39، الصادر بتاريخ 23 جويلية 1995، المعدل والمتمم، بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق 26 أوت 2010، ج ر العدد 50، الصادرة بتاريخ 1 سبتمبر 2010.

ج - المراسيم:

ج-1 المراسيم الرئاسية:

- 1- المرسوم الرئاسي رقم 01-140 مؤرخ في 14 ربيع الأول عام 1422 الموافق 6 يونيو 2001، يتضمن الموافقة على اتفاق القرض رقم 7047 أ ل الموقع في 18 أبريل 2001 بواشنطن بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل مشروع عصرنة المنظومات الخاصة بالميزانية، ج ج د ش، ج ر العدد 31، الصادرة بتاريخ 06 جوان 2001.

ج-2 المراسيم التشريعية:

1. المرسوم التشريعي رقم 92-04 مؤرخ 14 ربيع الثاني عام 1413 الموافق 11 أكتوبر 1992 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992، ج ج د ش، ج ر العدد 73، الصادر بتاريخ 11 أكتوبر 1992.
2. المرسوم التشريعي رقم 93-01 مؤرخ في 26 رجب عام 1413 الموافق 19 يناير سنة 1993، يتضمن قانون المالية لسنة 1993، ج ج د ش، ج ر العدد 04، الصادرة بتاريخ 20 جانفي 1993.

ج-3 المراسيم التنفيذية:

- 1- المرسوم التنفيذي رقم 90-334 المؤرخ في 8 ربيع الثاني 1411 الموافق 27 أكتوبر 1990، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال التابعين للاسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية، ج ج د ش، ج ر العدد 46، الصادرة بتاريخ 27 أكتوبر 1990.
- 2- المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 28 صفر 1412 الموافق 7 سبتمبر 1991، يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، ج ج د ش، ج ر العدد 43، الصادرة بتاريخ 18 سبتمبر 1991.
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 28 صفر 1412 الموافق 7 سبتمبر 1991، يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفيات اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين، ج ج د ش، ج ر العدد 43، الصادرة بتاريخ 18 سبتمبر 1991.
- 4- المرسوم التنفيذي رقم 91-313 مؤرخ في 28 صفر 1412 الموافق 7 سبتمبر 1991، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، ج ج د ش، ج ر العدد 43 الصادرة بتاريخ 18 سبتمبر 1991.
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 91-314 مؤرخ في 28 صفر 1412 الموافق 7 سبتمبر 1991، يتعلق باجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، ج ج د ش، ج ر العدد 43 الصادرة بتاريخ 18 سبتمبر 1991.
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413 الموافق 14 نوفمبر سنة 1992 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها. ج ج د ش، ج ر العدد 82، الصادرة بتاريخ 15 نوفمبر 1992، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 28 ذي القعدة عام 1430 الموافق 16 نوفمبر 2009، ج ج د ش، ج ر العدد 67، الصادرة بتاريخ 19 نوفمبر 2009.

- 7- المرسوم التنفيذي رقم 93-108 المؤرخ في 13 ذي القعدة 1413 الموافق 05 ماي 1993، يحدد كفاءات إحدات وكالات الإيرادات والنفقات وتنظيمها وسيرها، ج ج د ش، ج ر العدد 30، الصادرة بتاريخ 09 ماي 1993.
- 8- المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15 رمضان 1415 الموافق 15 فبراير 1995، يتضمن صلاحيات وزير المالية، ج ج د ش، ج ر العدد 15، الصادرة بتاريخ 19 مارس 1995.
- 9- المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 2 رمضان 1416 الموافق 22 يناير 1996، يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، ج ج د ش، ج ر العدد 06، الصادرة بتاريخ 24 يناير 1996.
- 10- المرسوم التنفيذي رقم 96-257 المؤرخ في 13 ربيع الأول 1417 الموافق 29 يوليو 1996، يحدد صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالتخطيط، ج ج د ش، ج ر العدد 46، الصادرة بتاريخ 31 يوليو 1996.
- 11- المرسوم التنفيذي رقم 97-268 المؤرخ في 16 ربيع الأول 1418 الموافق 21 يوليو 1997، الذي يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها، ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم، ج ج د ش، ج ر العدد 48، الصادرة بتاريخ 21 يوليو 1997، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 13-95 المؤرخ في 15 ربيع الثاني 1434 الموافق 26 فبراير 2013، ج ج د ش، ج ر العدد 13، الصادرة بتاريخ 06 مارس 2013.
- 12- المرسوم التنفيذي رقم 98-40 المؤرخ في 4 شوال 1418 الموافق أول فبراير 1998، يتعلق بتحويل الاختصاصات والمهام وتسيير الهياكل والوسائل والمستخدمين التابعة لتسيير ميزانية الدولة للتجهيز، ج ج د ش، ج ر العدد 5، الصادرة بتاريخ 7 فبراير 1998.
- 13- المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 19 ربيع الأول 1419 الموافق 13 يوليو 1998، يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، ج ج د ش، ج ر العدد 51، الصادرة بتاريخ 15 يوليو 1998.

- 14- المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 6 رمضان 1429 الموافق 6 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ج د ش، ج ر العدد 50، الصادرة في 7 سبتمبر 2008.
- 15- المرسوم التنفيذي رقم 11-118 المؤرخ في 11 ربيع الثاني 1432 الموافق 16 مارس 2011، الذي يتضمن الموافقة على النظام الداخلي النموذجي للجنة الصفقات العمومية، ج ج د ش، ج ر العدد 16، الصادرة في 13 مارس 2011.
- 16- المرسوم التنفيذي رقم 20-403 المؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 29 ديسمبر 2020، يحدد شروط نضج وتسجيل البرامج، ج ج د ش، ج ر العدد 80، الصادر بتاريخ 29 ديسمبر 2020.
- 17- المرسوم التنفيذي رقم 20-404 المؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 29 ديسمبر سنة 2020، يحدد كفاءات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية. ج ج د ش، ج ر، العدد 80، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 2020.
- 18- المرسوم التنفيذي رقم 24-90 المؤرخ في 12 شعبان عام 1445 الموافق 22 فبراير 2024، يحدد محتوى وكفاءات تطبيق المحاسبة العمومية، ج ج د ش، ج ر العدد 15، الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2024.
- 19- المرسوم التنفيذي رقم 24-92 المؤرخ في 12 شعبان عام 1445 الموافق 22 فيفري 2024، يحدد شروط وكفاءات الاستحلاف وتفويض الإمضاء وتعيين الأمرين بالصرف المكلفين، ج ج د ش، ج ر، العدد 15، الصادرة بتاريخ 29 فيفري 2024.
- 20- المرسوم تنفيذي رقم 21-145 المؤرخ في 5 رمضان عام 1442 الموافق 17 أبريل سنة 2021، يحدد قائمة النشاطات التي تكتسي طابعا استراتيجيا، ج ج د ش، ج ر العدد 30، الصادرة بتاريخ 22 أبريل 2021.

د- الآراء:

1. رأي رقم 02 /ر.ق.ع/م.د/18 المؤرخ في 20 ذي القعدة 1439 الموافق 2 غشت 2018، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية للدستور، ج ج د ش، ج ر العدد 53، الصادرة بتاريخ 02 سبتمبر 2018.

ه- الأنظمة الداخلية:

1. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ج د ش، ج ر العدد 46، الصادرة بتاريخ 30 جويلية 2000.
2. النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج ج د ش، ج ر العدد 49، الصادرة بتاريخ 22 أوت 2017.

و- المناشير:

1. منشور رقم 7336 المؤرخ في 04 أكتوبر 2022، يشرح دور النشاط كتقسيم فرعي لبرنامج، وكذا كفاءات تحديدها في إطار إنجاز أنشطة البرنامج، المديرية العامة للميزانية، وزارة المالية، الجزائر.
2. منشور رقم 9659 المؤرخ في 15 ديسمبر 2022، يتعلق بشرح القواعد التي تحكم استهلاك رخص الالتزام واعتمادات الدفع بعنوان الميزانية العامة للدولة وحسابات التخصيص الخاص وكذا ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية المماثلة، المديرية العامة للميزانية، وزارة المالية، الجزائر.

ز- التعليمات:

3. التعليمات العامة رقم 16 المؤرخة في 12 أكتوبر 1968، المتعلقة بمحاسبة الخزينة العمومية، المديرية العامة للمحاسبة، وزارة المالية، الجزائر.
4. التعليمات رقم 9658 المؤرخة في 15 ديسمبر 2022، المتعلقة بتحديد كفاءات ممارسة الرقابة الميزانية على نفقات الميزانية العامة للدولة ونفقات الحسابات الخاصة للخزينة، ج ج د ش، المديرية العامة للميزانية، وزارة المالية.

5. التعليم رقم 9796 المؤرخة في 20 ديسمبر 2022، تحدد كفاءات مسك المراقبين الميزانياتيين لمحاسبة الإلتزامات ومحتواها في إطار تنفيذ ميزانية الدولة وميزانية المؤسسات العمومية، المديرية العامة للميزانية، وزارة المالية، الجزائر.

ح- المذكرات التوجيهية:

3. مذكرة توجيهية رقم 588 مؤرخة في 2023/01/23، لكفاءات ممارسة رقابة البرمجة الميزانية بعنوان السنة المالية 2023، المديرية العامة للميزانية، وزارة المالية، الجزائر.

ط- القرارات:

1. القرار رقم 03 المؤرخ في 11 جانفي 2023، يحدد كفاءات نضج وتسجيل عمليات الاستثمار العمومي للدولة بعنوان برنامج. المديرية العامة للميزانية، وزارة المالية، الجزائر.

ي- التقارير:

1. التقرير السنوي لمجلس المحاسبة، 2019، ج ج د س، ج ر العدد 75، الصادرة بتاريخ 4 ديسمبر 2019.

ثانيا: القواميس والمعاجم:

1. ابن منظور، لسان العرب، الطبعة العاشرة، دار صادر، بيروت، 1999.
2. معجم المصطلحات، المديرية العامة للميزانية ووزارة المالية - الجزائر، 2021.

II. قائمة المراجع.

أولاً: قائمة المراجع باللغة العربية

أ- الكتب

1. إبراهيم عبد القدوس مفضل، المحاسبة الحكومية، جامعة العلوم والتكنولوجيا اليمن، 2013.
2. ابوبكر بوخريسة، ماكس فيبر الدولة و الديمقراطية عمان مركز الكتاب الاكاديمي 2012 .
3. الاتحاد الدولي للمحاسبين، اصدارات معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام، ترجمة المجمع الدولي العربي للمحاسبين القانونيين. 2021.
4. الاتحاد الدولي للمحاسبين، إصدارات معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام، ج 1، طبعة 2016،
5. أحمد سيد مصطفى، المدير وتحديات العولمة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع مصر، 2001.
6. أحمد صبري شلبي، مبادئ الحوكمة و تطبيقاتها في دول مختارة: الدنمارك و لبنان، الدار العربية للموسوعات، 2014.
7. أحمد محمد موسى، تقييم الأداء الاقتصادي في قطاع الأعمال والخدمات، دار النهضة العربية، بيروت، 1969.
8. احمد مراد، إعداد الميزانية العامة واعتمادتها في سوريا، المنظمة العربية للعلوم الإدارية لجامعة الدول العربية، دون دار لنشر وطبعة وتاريخ لنشر، سنة 1972.
9. آدم مهدى احمد، مفاهيم المالية العامة، دار بدار غريب للطباعة، القاهرة 2001.
10. إسماعيل حسين أحمر المحاسبة الحكومية من التقليد إلى الحداثة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة عمان، 2003.

11. أعاد حمود القيسي، المالية والتشريع الضريبي، الطبعة التاسعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2015.
12. أماني قنديل، الموسوعة العربية للمجتمع المدني، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 2008.
13. أمين السيد أحمد لطفي، المحاسبة الدولية والشركات المتعددة الجنسيات، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2004.
14. باسم احمد عامر، نظرية الإنفاق في ضوء القرآن الكريم، دار النفائس للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.
15. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، نيويورك، 1997.
16. بشير يلس شاوش، المالية العامة (المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري)، ديوان المطبوعات الجامعية، 12007 امزال فاتح، نظام حسابات التخصيص الخاص في الجزائر، دار بلقيس الدار البيضاء الجزائر، 2010.
17. بويعقوب عبد الكريم، المحاسبة التحليلية، ديوان المطبوعات الجامعية الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر 1998.
18. جمال العمارة، "أساسيات الميزانية العامة للدولة المفاهيم والقواعد والمراحل والاتجاهات الحديثة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ط1، 2004.
19. جيهان حسن أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، ط1، القاهرة، دار النهضة العربية، 2002.
20. حسن عواضة المالية العامة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، بيروت، 1973 عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، 2007.
21. حسون احمد، مبدأ الصدقية ورهان تحديث مالية الدولة - دراسة قانونية وقضائية مقارنة، دار الآفاق المغربية، الطبعة الأولى 2021.

22. خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، الأردن، 2005.
23. خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، الطبعة الثالثة، عمان - الأردن، 2007.
24. خديجة الأعسر، اقتصاديات المالية العامة، دار الكتب المصرية، القاهرة، مصر، 2016.
25. خلف عبد الله الوردات وسهيل بسيم الدباس، المحاسبة الحكومية وإعداد ميزانية البرامج والأداء، دار الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.
26. دنيدي يحيى، المالية العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، 2014.
27. زغدود علي المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2008.
28. ستيفن أ. موسكوف مارك ج. سيمكن، نظم المعلومات المحاسبية لاتخاذ القرارات الرياض-السعودية، دار المريخ للنشر، 2002.
29. سعد صادق بحيرى إدارة توازن الأداء، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004.
30. سعيد النجار، الاقتصاد العالمي والبلاد العربية في عقد التسعينات، دار الشروق، ط1، القاهرة، 1991.
31. سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، الطبعة الثالثة، 1993.
32. سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة مدخل تحليلي معاصر، الدار الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2008.
33. سعيد علي العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار دجلة، المملكة الهاشمية الأردنية، 2011.
34. سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 2008.

35. السيد عبد المقصود دبيان وآخرون، أساسيات نظم المعلومات المحاسبية، الإسكندرية مصر، دار
الجامعية، 2005.
36. السيد عبد المولى، المالية العامة: الادوات المالية النفقات العامة ومصادر الإيرادات العامة والميزانية
العامة، دار وهدان للطباعة والنشر، القاهرة، د س ن.
37. صالح صالح، السياسة النقدية والمالية في إطار نظام المشاركة في الاقتصاد الإسلامي، دار الوفاء
للطباعة والنشر والتوزيع، 2001.
38. صلاح الدين عبد المنعم مبارك، المحاسبة الحكومية مدخل معاصرة، دار المطبوعات الجامعية،
الإسكندرية، مصر، 2008.
39. صندوق النقد الدولي، إحصاءات دين القطاع العام مرشد المعديها، ومستخدميها، 2011.
40. صندوق النقد الدولي، دليل شفافية المالية العامة، 2007.
41. طارق الحاج، المالية العامة، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص
169.
42. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل،
العراق، بدون تاريخ نشر.
43. طاهر جنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، جامعة الموصل: دار الكتب للطباعة والنشر،
ط1، 2017.
44. طلق عوض الله السواط، طلعت عبد الوهاب، سندی طلال مسلط الشريف، الإدارة العامة،
المفاهيم - الوظائف - الأنشطة، دار حافظ للنشر والتوزيع، المملكة العربية السعودية، 1428.
45. عايدة سيد خطاب، الادارة والتخطيط الاستراتيجي، دار الفكر العربي، الطبعة الاولى، 1985.
46. عبد الباسط علي جاسم الزبيدي المالية العامة والميزانية العامة للدولة والرقابة على تنفيذها: دراسة
مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، 2015، الاسكندرية، مصر.

47. عبد السلام أبو قحف أساسيات التنظيم والإدارة، الطبعة الثالثة، دار المعرفة، عمان 2001، الجزء الأول
48. عبد السلام احمد عبد الله، أساسيات المحاسبة الحكومية والمحليات مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، القاهرة، 2000.
49. عبد العليم عبد الحميد، الأسس النظرية لمحاسبة التكاليف، مكتبة الإشعاع الفنية، مصر 1994.
50. عبد القادر الزغل، مفهوم المجتمع المدني والتحول نحو التعددية الحزبية، مقال منشور ضمن كتاب غرامشي وقضايا المجتمع المدني، الصادر عن مركز البحوث العربية، الطبعة الأولى، دار كنعان للدراسات والنشر، القاهرة، 1991.
51. عبد الله بوقفة أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري - دراسة مقارنة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2002.
52. عبد الله عبد السلام أحمد و آخرون أساسيات المحاسبة الحكومية والمحليات مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، القاهرة، 2000.
53. عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، مصر.
54. عبد النبي اضريف، قانون ميزانية الدولة على ضوء القانون التنظيمي المالي 13-130 ونصوصه التطبيقية، سلسلة النصوص القانونية العدد 9، منشورات EMALIV، الطبعة الرابعة، سنة 2016 .
55. عبد الوهاب علي وشحاته السيد شحاته، مراجعة الحسابات وحوكمة الشركات في بيئة الأعمال الدولية المعاصرة، الدار الجامعية، مصر، 2007.
56. عدنان سيروان ميزرا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العامة في القانون العراقي، ط1، العراق: الدائرة الإعلامية في مجلس النواب، 2008.
57. على أنور العسكري، الرقابة المالية على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة، مكتبة بستان المعرفة القاهرة، 2008.

58. علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2006.
59. عماد الشيخ داود، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، الطبعة 2، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2006.
60. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1988.
61. العمارة جمال، "منهجية الموازنة العامة للدولة في الجزائر"، ط1، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2004.
62. عيد صلاح بسيوني، نظم محاسبة التكاليف، منشورات كلية التجارة القاهرة، مصر، 2017.
63. فاطمة السويسي، المالية العامة - ميزانية، ضرائب - المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2005.
64. فلاح حسن عداي الحسيني، الإدارة الاستراتيجية، دار وائل عمان، 2000.
65. فؤاد الفسفوس، المحاسبة الحكومية، دار كنوز المعرفة العلمية، عمان، 2009.
66. قاسم إبراهيم الحسني، المحاسبة الحكومية و الميزانية العامة، مؤسسة الوراق، عمان، الأردن، 1999.
67. قدي عبد المجيد، الميزانية العامة للدولة والمؤسسات الاقتصادية مناهج، تجديد واتجاهات معاصرة، الناشر الجامعي الجديد، تلمسان الجزائر، 2022.
68. كفاوي عوف محمود، بحوث في الاقتصاد الإسلامي، مؤسسة الثقافة الجامعية، 2009.
69. لحسن دردوري والأخضر لقليطي، أساسيات المالية العامة، دار حميثرا للنشر والترجمة، القاهرة، 2018.
70. لؤي وديان وزهير الحدرب، المحاسبة الحكومية، دار البداية ناشرون وموزعون، 2010، الطبعة الأولى، عمان.
71. لؤي وديان وزهير الحدوب، المحاسبة الحكومية، دار البداية ناشرون وموزعون عمان، 2010.

72. محفوظ أحمد جودة دارة الجودة الشاملة دار وائل للنشر، عمان، 2004.
73. محمد السيد سرايا وسمير كامل محمد، المحاسبة في الوحدات الحكومية والمحاسبة القومية تطبيقات على قطاع الجمارك، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2000.
74. محمد خالد المهياي، المحاسبة الحكومية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2009.
75. محمد خصاونة، المالية العامة النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار المنهاج للنشر والتوزيع، 2014.
76. محمد ساحل، المالية العامة، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2017.
77. محمد شاكر عصفور أصول الميزانية العامة، دار المسيرة للطباعة والنشر، عمان، الأردن، 2008.
78. محمد شاكر عصفور، أصول الميزانية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2008.
79. محمد طاقة وهدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الأردن، 2010.
80. محمد عباس بدوي وعبد الوهاب نصر، المحاسبة الحكومية والقومية بين النظرية والتطبيق - دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، 2003.
81. محمد عباس محززي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2008.
82. محمد عباس محززي، اقتصاديات المالية العامة، طه، ديوان مطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015.
83. محمد ملين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
84. محمد محمود يوسف، " البعد الاستراتيجي للتقييم المتوازن للأداء المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2005.
85. محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2003.
86. محمود حافظ، نظرية المرفق العام، دار النهضة العربية، مصر، 1964.

87. محمود حسين الوادي، تنظيم الإدارة المالية من أجل ترشيد الإنفاق الحكومي ومكافحة الفساد، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، عمان، 2014.
88. مرسي محمود زهير الصباغ، إدارة الأداء، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1990.
89. ناصر دادي عدون، اقتصاد المؤسسة دار المحمدية للنشر، الجزائر، طبعة الاولى، 1998.
90. ناصر دادي عدون، تقنيات مراقبة التسيير، مطبعة دار المحمدية الجزائر، 1999.
91. وائل محمد صبحي، طاهر محسن منصور الغالبي، أساسيات الأداء وبطاقة التقييم المتوازن، سلسلة إدارة الأداء الاستراتيجي، دار وائل، عمان، 2009.
92. يحيى عبد الغني أبو الفتوح، الجوانب الاقتصادية والمالية في الميزانية العامة للدولة، معهد الإدارة العامة، السعودية، 2014.
93. يحيى دنيدي، المالية العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
94. يلس شاوش بشير، المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري ديوان المطبوعات الجامعية، 2009.
95. محمد بلقاسم وحسن بهلول، سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر (بناء قطاع اقتصادي عمومي رائد)، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر الجزء 1، 1999.
96. محمد مدحت مصطفى، سهير عبد الظاهر أحمد، النماذج الرياضية للتخطيط والتنمية الاقتصادية، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية، مصر، 1999.
97. عينين فضيلة، القانون البنكي وفق القانون رقم 23-09 المتضمن القانون النقدي والمصرفي، بيت الأفكار، الطبعة الأولى، 2024.

ب- الأطروحات والرسائل:

ب-1 أطروحات الدكتوراه:

1. أحسن راجحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة الجزائر، 2005-2006.
2. الأسود صادق، مساهمة المحاسبة العمومية في ترشيد النفقات العامة - حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 03، 2010/2011.
3. أكحل محمد، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة باتنة، 2019/2020.
4. إيمان عبدوس. دور تبني المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام في تطوير نظام المحاسبة العمومية في الجزائر وأثره على جودة الإبلاغ المالي الحكومي أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2020-2021.
5. بوخالفي مسعود، متطلبات تطبيق أساس الاستحقاق في نظام المحاسبة العمومية بالجزائر وفق معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام ipsas، أطروحة دكتوراه تخصص علوم التسيير، جامعة غرداية، 2019-2020.
6. بوراوي عيسى، الدور الرقابي للمراقب المالي على مالية الدولة وميزانيات الجماعات الإقليمية، أطروحة دكتوراه تخصص علوم اقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2018-2019.
7. تياب نادية آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013.
8. الجوزي فتيحة، الاستفادة من المجالات العالمية في مجال الميزانية العامة للدولة في إصلاح النظام الموازني بالجزائر، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2013/2014.
9. حبوش وهيبية، خصوصية سلطة الميزانية في ظل قانون المالية الجزائري، أطروحة دكتوراه تخصص قانون، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2018.

10. حكيم بوجطو، عصرنة نظام الموازنة العامة وأهميتها في ترشيد النفقات العامة، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص نقود، مالية وبنوك، جامعة البليدة 2، 2013-2014.
11. حنيش احمد، دور الرقابة على الميزانية العامة في ترشيد الإنفاق العمومي دراسة حالة الجزائر 2000-2004، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص مالية ونقود، 2015-2016، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3.
12. حيرش فايزة، إصلاح نظام المحاسبة العمومية ودوره في تحسين الأداء الإداري للأجهزة الحكومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه تخصص مالية ومحاسبة، 2019-2020.
13. خمخام عطية، تنمية الصادرات غير النفطية في ظل تنوع الاقتصاد الجزائري دراسة تحليلية وصفية للفترة (2009-2020)، أطروحة دكتوراه تخصص مالية وتجارة دولية، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2020-2021.
14. داليا محمد إسماعيل أحمد، أثر السياسة المالية في الناتج القومي الإجمالي للسودان 1980-2012، أطروحة دكتوراه في الاقتصاد، جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا، السودان، 2014.
15. درواسى مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر 2004-1990، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2004.
16. دنان راضية، ترشيد سياسة الإنفاق العام ضمن السياسة الميزانية في ظل التغيرات الدولية، دراسة حالة الجزائر 1990-2014، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، تخصص نقود ومالية، جامعة الجزائر 3، 2015/2016.
17. رداد نورالدين، الاختصاص المالي للسلطة التشريعية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، تخصص مؤسسات سياسية وإدارية، جامعة باتنة 1، 2021/2022.
18. زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2011.

19. زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011.
20. سكوتي خالد، الأجهزة الرقابية على الميزانية - الدور و الفعالية، أطروحة دكتوراه تخصص قانون عام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2017-2018.
21. شبايكي سعدان " دراسة تحليلية ونقدية لنظام المحاسبة العمومية في الجزائر "، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة قسنطينة، 2001 .
22. شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لحوكمة الإنفاق العام والحد من الفقر دراسة حالة الجزائر 2000-2010، دكتوراه علوم اقتصادية تخصص نقود ومالية، جامعة الجزائر 03، 2012.
23. شلال زهير، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه جامعة بومرداس، الجزائر، 2013-2014.
24. شلال زهير، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة بومرداس 2014.
25. صديق حمايدي، دور ترشيد الإنفاق الحكومي في تحقيق التوازن المالي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة زيان عاشور الحلفة، 2021-2022.
26. عبد الرحمان تسابت، تقييم السياسات العمومية في الجزائر " مقارنة قطاعية " أطروحة دكتوراه في الاقتصاد، تخصص اقتصاد وتسيير عمومي، جامعة مصطفى اسطنبولي، معسكر، 2015/2016.
27. عبد الله بلوناس، الاقتصاد الجزائري (الانتقال من الخطة إلى السوق ومدى إنجاز أهداف السياسة الاقتصادية)، أطروحة دكتوراه جامعة الجزائر، 2005-2004.
28. عشة فطيمة، محاولة تقييم نظام المحاسبة العمومية في الجزائر على ضوء الممارسات الدولية السليمة، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير تخصص إدارة مالية ومحاسبة، 2021/2022، جامعة الجزائر3.

29. عيس عيسى، المراقبة الإدارية على تنفيذ الميزانية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة الحسن الثاني كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق الدار البيضاء، 2004-2005.
30. فارس بن علوش وبن بادي السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة دكتوراه جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، الرياض، 2010.
31. لحسن دردوري، سياسة الميزانية في علاج عجز الميزانية العامة للدولة، دراسة مقارنة الجزائر - تونس، أطروحة دكتوراه مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير قسم العلوم الاقتصادية، بسكرة، 2013-2014، ص 103.
32. محمد أكحل، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص الحكامة وبناء دولة المؤسسات، جامعة باتنة 1، 2019.
33. محمد طويلب، عولمة المعايير الدولية للمحاسبة و استراتيجيات توفيق المعايير الوطنية، أطروحة دكتوراه علوم في علوم التسيير فرع نقود و مالية، جامعة الجزائر 3، 2015-2016.
34. محمد فقير، رقابة المؤسسات الدستورية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة بالجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة بومرداس، 2019-2020.
35. محمود حشماط، قانون الخوصصة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2007.
36. مراد بقالم، ممارسة التحضير التشريعي لمشروع قانون المالية في النظام الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، 2021.
37. مغني نادية، دراسة وتقييم نظم المحاسبة العمومية في الجزائر على ضوء المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام IPSAS، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 3، 2017.

38. نسرين كزيز، دور ترشيد الإنفاق الحكومي في علاج الميزانية العامة للدولة في ظل الأزمات الاقتصادية دراسة حالة الجزائر 2007-2016، أطروحة دكتوراه تخصص دراسات مالية واقتصادية، جامعة زيان عاشور 2019/2018.

39. يوسف السعيد أحمد، نظام المحاسبة العمومية ومدى ملائمتها لمعايير المحاسبة العمومية الدولية IPSAS أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم التجارية تخصص محاسبة وتدقيق، جامعة البليدة 2، 2015-2016.

ب-2 رسائل الماجستير:

1. أمجوج نوار، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2006-2007.

2. أمزال فاتح، حسابات التخصيص الخاص في النظام الميزاني الجزائري، رسالة ماجستير في القانون، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2009.

3. برزيق زكرياء، كيفية وضع اعتمادات التسيير في قانون المالية، رسالة ماجستير في القانون العام، فرع الإدارة والمالية العامة، جامعة الجزائر، 2013.

4. برطال حمزة، قانون المالية التكميلي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير تخصص حقوق، جامعة الجزائر 1، 2009.

5. بن داود براهيم، الرقابة المالية على النفقات العمومية بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، رسالة ماجستير فرع الدولة والمؤسسات العمومية، 2002-2023، جامعة الجزائر.

6. بن سعيد مراد، العقلانية التسييرية في الإدارة الجزائرية، رسالة ماجستير فرع تنظيمات سياسية وإدارية جامعة الحاج لخضر.

7. بوبكر نادية، مركز وزير المالية في الجزائر، رسالة ماجستير تخصص دولة ومؤسسات جامعة الجزائر 1، 2015/2016.

8. بوستة سلوى، المحاسبة العمومية وسبل تطويرها، رسالة ماجستير في العلوم التجارية، تخصص دراسات محاسبية جباية وتدقيق، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2016_2015.
9. داوي الشيخ دراسة تحليلية في التسيير مذكرة ماجستير معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1994/1995.
10. شوقي قبطان، دراسة العلاقة بين سياسات تسيير الموارد البشرية وأداء المؤسسات الصناعية دراسة حالة عينة من المؤسسات الصناعية، مذكرة ماجستير، تخصص إدارة الأعمال، جامعة سعد دحلب البليدة، 2006.
11. صالح المربع بن سعد، التطوير التنظيمي وعلاقته بالأداء من وجهة نظر العاملين في المديرية العامة للجوازات، رسالة ماجستير منشورة في العلوم الإدارية كلية الدراسات العليا في العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2006.
12. عبد الكريم دحماني، تمويل نفقات الاستثمار العمومي للدولة (دراسة حالة برامج دعم النمو الاقتصادي)، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2011.
13. العربي بن علي بوعلام، آليات ترشيد النفقات العمومية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص قانون الإدارة العمومية، جامعة الجيلالي اليابس سيدي بلعباس، 2017.
14. عز الدين فؤاد، استخدام أدوات المحاسبة العمومية في الرقابة على تنفيذ النفقات، رسالة ماجستير تخصص محاسبة، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015.
15. علاء الدين عبد الله محمد علي رسالة ماجستير تحت عنوان " إطار محاسبي لتطبيق أساس الاستحقاق بالوحدات الحكومية كأحد متطلبات ميزانية البرامج والأداء " غير منشورة، كلية التجارة بجامعة عين شمس، مصر، 2008.

16. عليواش أمين عبد القادر، أثر تأهيل المؤسسات الاقتصادية على الاقتصاد الوطني، مذكرة ماجستير في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2007.
17. كريمة حدوش، مصادر قوانين الميزانية والمالية في الجزائر، رسالة ماجستير تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر1، 2016-2017.
18. محمد خلاصي، عملية تحضير الميزانية العامة في الجزائر، رسالة ماجستير تخصص إدارة ومالية، جامعة الجزائر 1، 1992.
19. محمد عبد المؤمن، الميزانية العامة لدولة في ظل الإصلاحات الاقتصادية، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1998/1999.
20. مراد بن سعيد، العقلانية التسييرية في الإدارة الجزائرية رسالة ماجستير، غير منشورة كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2003/2004.
21. مفتاح فاطمة، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، رسالة ماجستير تخصص تسيير المالية العامة، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان، 2010-2011.
22. نبيل امالو، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2006/2007.

ج- المقالات العلمية:

1. أحسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الشاملة للحقوق، 2021.
2. احمد سبع، دور الدولة في الاقتصاد بين الضرورة والحدود، المجلة الجزائرية للعملة والسياسات الاقتصادية، العدد 7، 2016.
3. أحمد عبد العزيز جاسم زكريا، فراس عبد الجليل الطحان، العملة الاقتصادية وتأثيراتها على الدول العربية، مجلة الإدارة والاقتصاد العدد 86، 2001.

4. أحمد مداس ومصطفى داسة، المشاركة المجتمعية كمدخل للتغيير الاجتماعي - قراءة سوسيولوجية، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 21، العدد 01، 2021.
5. الأسود الصادق، المحاسبة العمومية بين ضمان شرعية النفقة العامة وتقييم أدائها، مجلة علوم الاقتصاد والتسيير والتجارة، العدد 23، المجلد 01، 2011.
6. آسية قمو، المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام كضرورة لتوحيد ممارسات المحاسبة العمومية وحماية المال العام، المجلة الجزائرية للدراسات المحاسبية والمالية، المجلد 07، العدد 02، 2021.
7. أكحل محمد، إشكالية التدبير العمومي بين الشرعية القانونية والفعالية التسييرية -دراسة حالة الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، المجلد 11، العدد 02.
8. أكحل محمد، آفاق تجسيد الحكامة البرلمانية في المجال المالي في ظل القانون العضوي 15-18، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 05، العدد 02، 2021.
9. أكحل محمد، شفافية المالية العمومية من منظور المؤسسات الدولية ومستجداتها في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 13، العدد 03، 2021.
10. الأمين شريط، الديمقراطية التشاركية الأسس والآفاق، ندوة البرلمان: المجتمع المدني، الديمقراطية، مجلة الوسيط، الجزائر، وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 06، 2008.
11. الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، مجلة المجلس الدستوري، الجزائر، العدد الأول، 2013.
12. أمين صابة وكمال بن موسى، دراسة تحليلية للقانون العضوي الجديد رقم 15-18 وأهميته في تحسين أداء القطاع العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 08، العدد 01، 2020.
13. أمينة هناء جابي وحكيم ملياني، أهمية التحول من الأساس النقدي إلى أساس الاستحقاق المحاسبي في ظل عصرة المحاسبة العمومية - تجربة بلدية رام الله الفلسطينية نموذجاً، مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية، العدد 10، الجزء 02، 2017.

14. إنصاف محمود رشيد، أثر العولمة على المعايير المحاسبية الدولية و انعكاساتها على المعايير العراقية، مجلة تنمية الرافدين، العراق، 2010.
15. أيت حمو رضوان، إشكالية الرقابة على دستورية قوانين المالية في الجزائر، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 05، 2018.
16. بديعة لشهب، الازمة المالية العالمية : محاولة في الفهم والتجاوز، مجلة بحوث اقتصادية وعربية، تصدر عن الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، العدد 25، 2010.
17. بن عبيد سهام، دور القانون 22-2018 المتعلق بالاستثمار في تحسين مناخ الاستثمار في الجزائر، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 7، العدد 1، 2023.
18. بن عدة أحمد ولكحل محمد، مخطط الإنعاش الاقتصادي والاجتماعي في ظل نموذج النمو الاقتصادي الجديد: رؤية الجزائر 2020-2030، مجلة الدراسات الاقتصادية المعاصرة المجلد 07، العدد 01، 2022.
19. بن عيسى بن عليّة زيتوني عبد القادر، تطور المؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر وحتمية تطبيق الحكم الراشد، مجلة المنتدى للدراسات والأبحاث الاقتصادية، العدد 04، 2018.
20. بن يحيى علي ولعمور رميلة، نحو نظام جديد للتسيير المحاسبي في المؤسسات العمومية للصحة في الجزائر، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، المجلد 4، العدد 3، 2018..
21. بوعبّانة فتحية، حسياني عبد الحميد، عصرنة نظام المحاسبة العمومية في الجزائر وفق معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام ipsas: الجهود والتحديات، مجلة المؤسسة، المجلد: 10، العدد 01، 2021.
22. بوعيشاوي مراد وغزالي عماد، مشروع رقمنة المالية العمومية في الجزائر دعامة أساسية لاستدامة مالية للدولة، مجلة الاقتصاد والبيئة، المجلد 04، العدد 03 خاص، 2021.
23. بوكفوسة أحمد، متطلبات تطبيق معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام (IPSAS) وفق أساس الاستحقاق دراسة حالة الجزائر، مجلة المالية والاسواق، المجلد 09، العدد 02.

24. توفوتي رضوان وبراق محمد، دراسة تحليلية للقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية في الجزائر، دفاتر البحوث العلمية، المجلد 11، العدد 01، 2023.
25. جابي أمينة هناء، أهمية إصلاح الحاسبة العمومية من خلال التحول إلى أساس الاستحقاق المحاسبي - تجربة نيوزيلاندا والمملكة المتحدة، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، العدد الثامن، 2017.
26. جبار عبد الحميد، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية و رأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب والانتخابات مجلة إدارة المجلد 10 العدد 02 الجزائر 2000.
27. حاج جاب الله أمال، الإطار القانوني لقوانين المالية: دراسة تحليلية للقانون العضوي 18-15، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 06، 2021.
28. حتحاتي محمد وعديلة محمد، المسار القانوني للنفقات العمومية في الجزائر، مجلة أبحاث، المجلد 06، العدد 02، 2021.
29. حديدي آمنة، واقع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في كندا. مجلة التنمية والاقتصاد التطبيقي، المجلد 06، العدد 01، الجزائر، 2022.
30. حرمل خديجة، دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام، مجلة صوت القانون، المجلد 06، العدد 02، نوفمبر 2019، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر 1.
31. حمزة شخاب ورضوان موجاري، تكييف تقنيات المحاسبة العمومية مع الإصلاح الميزانياتي في الجزائر، مجلة البحوث في العلوم المالية والمحاسبة، المجلد 07، العدد 02، 2022.
32. حيرش فايزة وطرشي محمد، الرقابة على أداء الوحدات الحكومية في ظل عصنة نظام المحاسبة العمومية في الجزائر، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 20، 2018.
33. خالد عيسى العدوان، محمد كنوش الشرعة، الأبعاد السياسية للميزانية العامة للدولة، دراسات، العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 41، العدد 3، الجامعة الأردنية، 2014.
34. خالد منة، أنهييار أسعار النفط ومحاولات الإصلاح في الدولة الريعية الجزائر مثلا مجلة دراسات، العدد 5/18، 2016.

35. خالد منة، حوكمة المالية العامة وتحديات الشفافية، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، المجلد 4، العدد 2، 2007.
36. خليل بن علي، سبل تمكين المجتمع المدني لتعزيز المساءلة والشفافية في الإدارة المحلية، مجلة أبحاث، العدد 05، 2018.
37. خماس حسين، تطوير وملائمة النظام المحاسبي الحكومي لتطبيق ميزانية البرامج والأداء في الجزائر، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، العدد 05، 2011.
38. خميسة براهيم و بن موسى كمال، نحو استراتيجية توافقية لتبني معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام
Towards a consensual strategy to IPSAS دراسة تحليلية لمسار التجربة الفرنسية
adopt IPSAS An analytical study of the French experience، المجلد 07، العدد 01، 2020.
39. دلاج محمد الخضر ونجاح عصام، رقابة المفتشية العامة للمالية على ميزانية الجماعات المحلية، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 07، العدد 02، 2022.
40. دلال بوعتروس ومحمد دهان، مأسسة تقييم السياسات العمومية دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، مجلة العلوم الإنسانية، الجزائر، العدد 52 المجلد ب 2019.
41. دواقي محمد ومكاوي أمال، الشراكة كآلية لجذب الاستثمار الأجنبي في القانون الجزائري، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد التاسع، العدد 01، 2023.
42. رابح شارك و زبير شارك، النفقات العامة، مجلة الميدان للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد الرابع، العدد الأول، 2021.
43. رشام كهينة وآسيا قاسيمي، الأهداف التنموية لمخططات سياسة الإنعاش الاقتصادي في الجزائر وآفاقها في ظل النموذج الجديد للنمو، مجلة دراسات مالية محاسبية وجبائية، المجلد 03، العدد 01، 2023.

44. رضوان بروسى، من الدولة الفيبرية إلى الحوكمة كمنظور دولتي جديد: رؤية نقدية، المجلة لعربية للعلوم السياسية.
45. روشو عبد القادر، الاقتصاد الجزائري في مواجهة تداعيات جائحة كورونا "كوفيد 19" دراسة تحليلية تقييمية في إطار النموذج الاقتصادي الجديد 2016-2030، مجلة الاقتصاد الجديد، المجلد 12، العدد 3، 2021.
46. رويبة عبد السميع، التسيير المبني على النتائج ... أسلوب فعال للانتقال من التركيز على الوسائل في ميزانية الدولة إلى التركيز على النتائج، مجلة أبحاث اقتصادية إدارية، الجزائر، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 12، العدد 3، جوان 2018.
47. زرواط فاطمة الزهراء ومناد محمد، تطور النفقات العامة في الجزائر وأثرها علي النمو الاقتصادي محمد للفترة : 1999-2014، مجلة المالية والأسواق.
48. زياد احمد وخالدي علي، الشراكة بين القطاعين العام و الخاص و دورها في تحقيق التنمية في الجزائر : فرص و تحديات، مجلة دفاتر بوادكس، المجلد 08، العدد 01، 2019.
49. سالم عبد الحسين سالم، الميزانية العامة ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية تجاهها مع الإشارة إلى العراق للفترة 2004-2011، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 18، العدد 66.
50. سلامي تومي، مشروع عصرنة أنظمة الميزانية... نحو ترشيد الإنفاق العمومي، مجلة دراسات، العدد الاقتصادي، 2012.
51. سميرة بوعكاز، مدى استجابة مشروع المحاسبة العمومية مع المعايير المحاسبة الدولية للقطاع العام في الجزائر، مجلة المنهل الاقتصادي، المجلد 06، العدد 01، 2023.
52. سني إسماعيل وشارفي ناصر، دور أجهزة الرقابة المالية العليا في تعزيز الشفافية المالية - دراسة حالة تقرير مجلس المحاسبة حول تنفيذ الميزانية العمومية للدولة، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، المجلد 7، العدد 02، ديسمبر 2020.

53. سهام زرقان، الدور الجديد للأعوان المكلفين بتنفيذ العمليات المالية في ظل الإصلاح المحاسبي للقطاع العام في الجزائر-قراءة في القانون 23/07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مجلة المنتدى للدراسات والأبحاث الاقتصادية، المجلد 07، العدد 02، 2023.
54. الشيخ الداوي، تحليل الأسس النظرية لمفهوم الأداء، مجلة الباحث، المجلد 7، العدد 07، 2010. صالح زمال، النظام القانوني للاستثمار في المناطق الحرة قراءة في أحكام القانون رقم 22-15، مجلة النبراس للدراسات القانونية المجلد 07، العدد 01، 2023.
- صالح زمال، النظام القانوني للاستثمار في المناطق الحرة قراءة في أحكام القانون رقم 22-15، مجلة النبراس للدراسات القانونية المجلد 07، العدد 01، 2023.
55. صالح يسمينة صفاء، ومجدوبي شهرزاد، المفتشية العامة للمالية كأداة لقياس أداء عمل المؤسسة العمومية الاقتصادية، المجلة الجزائرية للاقتصاد والإدارة، المجلد 7، العدد 1.
56. صدارة محمد والعيداني سهام، الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العمومية، مجلة التراث، المجلد 2، العدد 26.
57. صوفيا شراد، رياض دنش عولمة النظام المالي، مجلة الاجتهاد القضائي، الجزائر، العدد الحادي عشر، 2016.
58. ضريفي نادية، حاج جاب الله آمال إصلاح النظام المحاسبي للدولة وفق المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام IPSAS، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 7، 2018.
59. العالية مناد، مدى مساهمة البرامج التنموية التي تبنتها الجزائر في تحقيق التنمية المستدامة بالإسقاط على الفترة الممتدة من 2001 إلى غاية 2019، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة الشلف، المجلد 16 العدد 22، 2020.
60. عامر محمد سلمان وسناء احمد ياسين، إطار مقترح لتطبيق ميزانية البرامج والأداء في بيئة الوحدات الحكومية العراقية، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 22، العدد 92، 2016.
61. عامر هني، قراءة في مخططات التنمية بالجزائر (1967-2014)، مجلة التنمية والاقتصاد التطبيقي، العدد الرابع 04.

62. عبد الغني عكة، حجيلة بن وارث، ميزانية البرامج أداة لضبط الإنفاق العمومي في الجزائر، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، الجزائر، المجلد 13، العدد 03، 2020.
63. عبد القادر حليس، الجمارك الرقمية (دراسة حالة الجمارك الجزائرية)، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، المجلد 07 العدد 02، 2021.
64. عبد المليك مزهوده، الأداء بين الكفاءة والفعالية، مجلة العلوم الانسانية، العدد الاول، 2001.
65. عبدوس إيمان، اتجاهات عصرنة نظام المحاسبة العمومية في الجزائر للتوافق ومعايير المحاسبة الدولية للقطاع العام IPSAS. المجلة العالمية للاقتصاد والأعمال، المجلد 5 العدد 3، 2018.
66. عرقوب نبيلة، مسيرة التنمية في الاقتصاد الجزائري وآليات إنجاحها، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد الاقتصادي 24.
67. عزة عبد العزيز، الرقابة على الميزانية العامة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 24، 2017.
68. عطية خمخام ومحمد علي الجودي، خطة الإنعاش الاقتصادي والاجتماعي في ظل النموذج الاقتصادي رؤية الجزائر 2030 وتدابير جائحة فيروس كوفيد-19، مجلة الريادة لاقتصاديات الأعمال، المجلد 07، العدد 02.
69. عقون سعاد، البحث في إمكانية التوفيق بين تقييم السياسات العامة ومقاربة تسيير الميزانية بالأهداف، مجلة اقتصاد المال والأعمال، المجلد 06، 2021.
70. عكو فاطمة الزهرة، فعالية دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بعد صدور القانون 08-22، مجلة القانون العام الجزائري المقارن، المجلد 8، العدد 02، 2022.
71. عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاته في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني مجلس الأمة، العدد الثاني، مارس 2003.
72. عيدودي فاطمة الزهراء، الحوكمة رهان استراتيجي لترشيد الإنفاق العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للعوامة والسياسات الاقتصادية، العدد 07، 2016.

73. فاطمة مفتاح، الميزانية العامة بين القانون الأساسي 84-17 ومشروع القانون العضوي الجديد لقوانين المالية، مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجامعي صالحى أحمد بالنعامة، العدد الرابع جوان 2016.
74. فيصل بوخالفة، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بين المقتضيات القانونية والتحديات الواقعية، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، المجلد 05، العدد 02، 2022.
75. قويدر معيزي، دور البرامج التنموية في مكافحة البطالة في الجزائر خلال الفترة (2001-2014) مجلة الأبحاث الاقتصادية، جامعة البليدة، العدد 18 2018.
76. كمال سي محمد وأحمد حرير، إمكانية تطبيق عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص في الجزائر، مجلة الاقتصاد الصناعي خزارتك، المجلد 12، العدد 02، 2022.
77. كنزة بلحسن وعبد المجيد لخذاري، رقابة المحاسب العمومي على النفقات العمومية بين الفعالية وإمكانية التسخير، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 15، العدد 01.
78. كنزة مغيش، إشكالية إصلاح الدولة في ضوء مقارنة المناجمت العمومي الحديث، مجلة إدارة، المجلد 26، العدد 2، 2019.
79. لحبيب بلية، نحو تفعيل دور المجتمع المدني في إرساء الحكم الراشد في الجزائر في ضوء الإصلاحات السياسية 2011-2016، مجلة الحقوق والحريات، العدد 06، 2018.
80. لكحل محمد ولكحل حياة، مشروع رقمنة المالية العمومية: نحو أنظمة معلوماتية مدمجة لإدارة الميزانية والمحاسبة "SIGBUD.MSB. SIGB" في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، المجلد 19، العدد 31.
81. محمد أكحل، المشاركة كآلية لتحقيق حكامه المالية العمومية مع إشارة لحالة الجزائر، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 09، العدد 01، 2022.

82. محمد براو، المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب: أية متطلبات في سباق المراقبة الديمقراطية للحكامة، في " المالية في المغرب العربي تحديات ورهانات المساءلة والشفافية تحت اشراف "حركات محمد"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 37، 2014.
83. محمد بن محمد أحمد الحربي، درجة الالتزام بممارسة الشفافية الإدارية لدى الأقسام الأكاديمية في كلية التربية بجامعة الملك سعود، المجلة الدولية التربوية المتخصصة، الأردن، المجلد 1، العدد 6، 2012، ص 312.
84. محي الدين حداب، ترشيد الإنفاق العام كدعامة للتنوع الاقتصادي في الجزائر في ظل الأزمة النفطية الراهنة، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، العدد السادس، د س ن.
85. مروان فوزية و وليد العقون، المرصد الوطني للمرفق العام آلية جديدة لتعزيز مبدأ المشاركة في القرارات الإدارية، مجلة الدراسات الحقوقية المجلد 09 العدد 02، 2022.
86. مزياي نور الدين، أهمية تبني معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام في تطوير نظام المحاسبة العمومية في الجزائر، مجلة أرساد للدراسات الاقتصادية والإدارية، المجلد 2، العدد 1، 2019.
87. مسعودي علي، أساس المحاسبة العمومية الملائم في ظل توجه الجزائر نحو عصرنة نظام الموازنة العامة الرامي إلى الحوكمة، مجلة البحوث الاقتصادية المتقدمة، جامعة الشهيد حمة الخضر الوادي، العدد 04، 2018.
88. نبيل بوفليح، دراسة تقييم لسياسة الإنعاش الاقتصادي المطبقة في الجزائر في الفترة 2000-2010، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 9، 2013.
89. نجلاء إبراهيم عبد الرحمان وريا محمد النفعي، مدى ارتباط المساءلة المالية بتحقيق الاستدامة المالية في الوحدات الحكومية دراسة تطبيقية على ديوان المحاسبة العام بمنطقة مكة المكرمة، مجلة الاقتصاد والمالية، المجلد 06، العدد 02، 2020.
90. نور الدين عزوز وعبد النبي مصطفى، دور المشاركة والمساءلة في حوكمة الإنفاق العمومي، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، المجلد 15، العدد 3، 2022.

91. هشام مصطفى محمد سالم الجمل، الشراكة بين القطاعين العام والخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة، مجلة كلية الشريعة والقانون، طنطا، 2016.
92. ياسر إبراهيم محمد داود ورمضان عبد الحميد الميهي، إطار مقترح لتطوير ميزانية البرامج والأداء بقطاع الصحة في مصر دراسة تحليلية على مؤسسة افتراضية بقطاع الصحة في مصر في ضوء أهداف التنمية المستدامة، المجلة العلمية للدراسات والبحوث المالية والإدارية، المجلد 13، العدد 03، 2022.
93. يخلاف فاتح، إلغاء قاعدة الشراكة الدنيا (51-49%) في مجال الاستثمارات الأجنبية وفقا للقانون الجزائري، مجلة إيليزا للبحوث والدراسات المجلد 06، العدد 02، 2022.
94. يوسف السعيد أحمد، واقع نظام المحاسبة العمومية في الجزائر وآليات التطوير وفق متطلبات المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام IPSAS، مجلة ابعاد اقتصادية، المجلد 12، العدد 1، 2022.
95. يوسف جيلالي، الإطار التنظيمي والميزانياتي لتسيير وتنفيذ نفقات التجهيز في الجزائر، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة الشلف، المجلد 11، العدد 02، 2019.
- د- أعمال المؤتمرات والملتقيات:**

1. أمال حاج جاب الله، واقع نظام المحاسبة العمومية في الجزائر وآليات التطوير، دراسة تحليلية ونقدية لمختلف مشاريع الإصلاح الملتقى الدولي حول معايير المحاسبة الدولية (IFR, IAS, IPSAS) ، في تفعيل أداء المؤسسات والحكومات، جامعة ورقلة، نوفمبر المحاسبي، 2014 .
2. بطاطا نصيرة، مداخله بعنوان: تسيير الإدارة العمومية في الجزائر بين خصوصيات التسيير العمومي ومتطلبات المناجمت العمومي، المؤتمر الدولي تحت عنوان المؤسسة بين الخدمة العمومية وإدارة الموارد البشرية، يومي 17 و18 نوفمبر 2015، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة البلدة 2 لونيبي علي الجزائر.
3. بن داود آمنة، مداخله بعنوان: التوجه الجديد للتسيير في القانون العضوي للميزانية، الملتقى الوطني الافتراضي حول انعكاسات الإصلاح الميزانياتي في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين

المالية على عصرنه التسيير العمومي والنهوض بالاقتصاد الجزائري، بتاريخ 27 أفريل 2023 جامعة عباس لغرور خنشلة.

4. بوزكريه عبد الكريم ويخلف عبد الرزاق، مداخله بعنوان إصلاحات نظام المحاسبة العمومية في ظل القانون رقم 07-23 المتعلق بالمحاسبة العمومية والتسيير المالي (الواقع والتحديات)، ملتقى وطني حول واقع تطبيق المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (IPSAS) وخاصة المصادقة على حسابات الهيئات العمومية للحد من الفساد وترشيد النفقات، مخبر الحوكمة العمومية والاقتصاد الاجتماعي، كلية العلوم الاقتصادية علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان، منعقد بتاريخ: 12/10/2023.

5. جحيش يسرى ومخلف نبيلة، مداخله بعنوان أهمية إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري في ظل تطبيق المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام في ترشيد الإنفاق العام، ملتقى وطني حول واقع تطبيق المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (IPSAS) وخاصة المصادقة على حسابات الهيئات العمومية للحد من الفساد وترشيد النفقات، مخبر الحوكمة العمومية والاقتصاد الاجتماعي، كلية العلوم الاقتصادية علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان، منعقد بتاريخ: 12/10/2023.

6. حاج جاب الله أمال، مداخله بعنوان: تطبيق الإدارة الالكترونية في وزارة المالية: دراسة تحليلية ونقدية لعصرنه نظام المعلومات في إطار الإصلاحات المالية و الميزانياتية، المؤتمر الدولي حول النظام القانوني للمرفق العام الالكتروني، المنعقد أيام 26 و 27 نوفمبر 2018 بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة محمد بوضياف المسيلة.

7. حرملة ابتسام، مداخله بعنوان تحسين التسيير المالي العمومي في ظل تبني معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام IPSAS، ملتقى وطني حول واقع تطبيق المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (IPSAS) وخاصة المصادقة على حسابات الهيئات العمومية للحد من الفساد وترشيد النفقات، مخبر الحوكمة العمومية والاقتصاد الاجتماعي، كلية العلوم الاقتصادية علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان، منعقد بتاريخ: 12/10/2023.

8. خالد جمال الجعارات، " تطبيق معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام لحد أدنى لضبط المال العام"، الملتقى الدولي حول دور " دور معايير المحاسبة الدولية (IAS-IFRS-IPSAS) في تفعيل أداء المؤسسات والحكومات"، بورقلة يومي 23-24 نوفمبر 2014.
9. خالد جمال الجعارات، مداخلة بعنوان تطبيق معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام كحد أدنى لضبط المال العام. ملتقى دولي حول معايير المحاسبة الدولية (IAS-IFRS-IPSAS) في تفعيل أداء المؤسسات والحكومات جامعة قاصدي مرباح ورقلة، يومي 24/25 نوفمبر 2014.
10. رضوان بروسي، الرقابة البرلمانية والحكامة المالية في الجزائر: جدلية تفعيل دور البرلمان في عملية الموازنة، دراسة غير منشورة.
11. زوينة بن فرج ومريم ربيعي، معايير المحاسبة الدولية آلية لترشيد الإنفاق الحكومي، عدد خاص بأشغال الملتقى الدولي الخامس حول الإنفاق البيئي بين حاجات التنمية المستدامة ومتطلبات التنمية المستدامة.
12. عبد الفتاح الجبالي، المشاركة المجتمعية في صنع الميزانية العمومية، ورقة مقدمة لمؤتمر - دور الدولة في الاقتصاد المختلط، مركز شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، يومي 12 و 13 أبريل 2008، القاهرة.
13. عطية صلاح سلطان، دور ميزانية الأداء والبرامج في دعم قرارات إدارة المالية العامة، ندوة الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، دمشق، الجمهورية العربية السورية، 20-24 نوفمبر 2004.
14. عقون شراف ولعلايبي نور الهدى، مداخلة بعنوان واقع المحاسبة العمومية في الجزائر ومدى استجابتها لمعايير المحاسبة الدولية للقطاع العام (IPSAS)، ملتقى وطني حول واقع تطبيق المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (IPSAS) وخاصية المصادقة على حسابات الهيئات العمومية للحد من الفساد وترشيد النفقات، مخبر الحوكمة العمومية والاقتصاد الاجتماعي، كلية العلوم الاقتصادية علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان، منعقد بتاريخ: 12/10/2023.

15. محمد بوجلال وأحمد يوسف السعيد، مداخلة بعنوان واقع إصلاح نظام المحاسبة العمومية في ظل تبني المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام. IPSAS، ملتقى وطني حول واقع تطبيق المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (IPSAS) وخاصة المصادقة على حسابات الهيئات العمومية للحد من الفساد وترشيد النفقات، مخبر الحوكمة العمومية والاقتصاد الاجتماعي، كلية العلوم الاقتصادية علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان، منعقد بتاريخ: 12/10/2023.
16. مداخلة السيد وزير المالية أثناء الجلسة العلنية لمناقشة مشروع قانون عضوي يتعلق بقوانين المالية "... إرفاق مشروع قانون المالية المقدم للبرلمان بقائمة كاملة للحسابات الخاصة بالخزينة تظهر، لاسيما، مبلغ إيراداتها ونفقاتها، ويضاف إلى هذه القائمة جدول التعداد وجدول استحقاق الاعتمادات المتعلقة برخص الالتزام وغيرها من التقارير والملحقات التفسيرية ..."، المنعقدة يوم الأربعاء 23 مايو 2018.
17. مداخلة ممثل الحكومة - وزير العلاقات مع البرلمان أثناء عرضه مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية. الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني رقم 74.
18. مداخلة ممثل الحكومة - وزير العلاقات مع البرلمان أثناء عرضه مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية. الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الثامنة دورة البرلمان العادية 2017-2018، السنة الثانية الجلسة العلنية لمناقشة مشروع قانون عضوي متعلق بقوانين المالية المنعقدة يوم الأربعاء 23 ماي 2018، رقم 74، المؤرخة في 24 جوان 2018.
19. معيصم دحو وزياد احمد، مداخلة بعنوان تحقيق التوافق في الأنظمة المحاسبية الحكومية مع المعايير المحاسبية الدولية (IPSAS) في ظل الإصلاحات الميزانية والمحاسبية الحكومية في الجزائر، ملتقى وطني حول واقع تطبيق المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (IPSAS) وخاصة المصادقة على حسابات الهيئات العمومية للحد من الفساد وترشيد النفقات، مخبر الحوكمة العمومية والاقتصاد الاجتماعي، كلية العلوم الاقتصادية علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان، منعقد بتاريخ: 12/10/2023.

هـ- مواقع انترنت:

1. محمود المعتصم، الديمقراطية التشاركية: تجربة بورتو أليغري، مداميك صحيفة تدعم الديمقراطية والبناء، تاريخ المعاينة: 2023/09/22 على الساعة 10 و41 د، متاح على الموقع :
<https://www.medameek.com/?p=60578>
2. الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة - امان، النزاهة الشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، كولاج للانتاج الفني، الطبعة 04، 2016، ص 64. تاريخ الاطلاع: 2022/07/07، 10 سا و17د، على الموقع التالي: <https://www.aman-palestine.org>
3. وزارة الإعلام، دليل المشاركة المجتمعية، سلطنة عمان، 2019، تاريخ الاطلاع: 2022/07/07، 22 سا و51د، على الموقع التالي:
<https://www.oman.om/wps/wcm/connect/75b9a81b-e536-4f69-b2c2-e4594ed72982/pdf?MOD=AJPERES.دليل+المشاركة+المجتمعية>
4. صندوق النقد الدولي: صحيفة وقائع، كيف يشجع الصندوق زيادة شفافية المالية العمومية، سبتمبر 2016، ص 01. للاطلاع على إلكترونيا:
<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>
5. صندوق النقد الدولي، دليل شفافية المالية العامة 2007، ص62، على الموقع الرسمي للصندوق
<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manual.a.pdf>
- تاريخ الاطلاع: 2023/03/21.
7. المنظمة الدولية للأجهزة العليا لرقابة المالية العامة، إعلان ليما، الخطوط التوجيهية لرقابة الأموال العمومية، تاريخ الاطلاع: 2022/08/16 على الساعة 13.58 على:
https://dev.intosai.org/fileadmin/downloads/about_us/Lima_BUC_EFDSA.pdf_H_2013_

8. مجلس المحاسبة الجزائري الدليل المنهجي لرقابة نوعية التسيير 2019، تم الاطلاع بتاريخ 2023/10/28، على الساعة 08 و42 د، على الموقع:
https://www.ccomptes.dz/wp-content/uploads/2019/09/gmqc_ar.p
9. فوقة فاطمة وبوفليح نبيل، دور الحسابات الخاصة للخزينة في تمويل برامج التنمية الاقتصادية في الجزائر، ص 129، تاريخ الاطلاع 2023/08/22 على الساعة 10.47 على الموقع :
<https://www.asjp.cerist.dz> > [downArticle
https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-3000-1.pdf](https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-3000-1.pdf)
10. وزارة المالية الجزائرية، المديرية العامة للميزانية، مشروع القانون العضوي يتعلق بقوانين المالية، 2018،
[/http://mfdgb.gov.dz/ar](http://mfdgb.gov.dz/ar)
11. وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، الجزائر، ديسمبر، 2007،
[/http://mfdgb.gov.dz/ar](http://mfdgb.gov.dz/ar)
12. وزارة المالية الجزائرية، المديرية العامة للميزانية، مشروع قانون عضوي يتعلق بقوانين المالية، مذكرة تفسيرية،
[/http://mfdgb.gov.dz/ar](http://mfdgb.gov.dz/ar)
13. بنك الجزائر www.bank-of-algeria.dz
14. شبكة الجزيرة الاعلامية /السياسة-الإنفاقية
www.aljazeera.net/encyclopedia/2016/3/19

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية

A-Ouvrages :

1. (J.L) Malo, L'essentiel du contrôle de gestion, édition d'organisation, 2ème édition, Paris, 1998.
2. (M). Gervais, Contrôle de gestion, Economica, 6ème édition, Paris, 1997.
3. Ali Kazancigil, «La Gouvernance: Itinéraires d'un concept,» dans: Javier Santiso, dir., A Larecherche de la déocratie: Méange offerts à Guy HERMET (Paris: Karthala, 2002).
4. André Barilari, les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques, Paris:LGDJ,2003.
5. Andrzej T, Abraszewski et autres, Budgétisation axée sur les résultats : expérience des organisations du système des Nations Unies, Corps commun d'inspection, JIU/REP/99/3, Genève, 1999.
6. Bachir YellesChaouche, le budget de l'Etat et des collectivités locales, OPU, alger.
7. Blacel Brahim, la réforme de la comptabilité de l'Etat en Algérie, p492.
8. Bouara Mohamed Tahar, Les Finances Publiques, éditions pages bleues, Alger, 2007.
9. Catherine Laurent, les standards internationaux de la bonne gouvernance selon la Banque Mondiale, Dans Michel BOUVIER dir. , La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde, actes de l'IVE Université de printemps de Finances Publiques, L.J.D.J, Paris, 2009.

10. Cour des comptes, la comptabilité générale de l'Etat, dix ans après: une nouvelle étape à engager, rapport public, Paris, Février 2016.
11. Damien Catteau, droit budgétaire comptabilité publique LOLFet GBCP, Hachette Superieur, Paris,2014.
12. Daniel Mockle, La gouvernance le droit et l'État les question du droit dans la gouvernance publique, bruylante, bruxelle, PP 182-183.
13. Denideni Yahia, La genèse de la loi organique 17-84, op.cit. P 13.
14. Denideni Yahia,la pratique du système budgétaire de l'Etat en Algérie , Ed4, Alger,OPU,2002.
15. Elena M.Barbu, C.Richard Baket, L'Application des Normes IAS/IFRS dans l'Union Européenne, Paris, 2010, P13.
16. François chouvel, Finances publiques, 11 édition, éd Gualino, France 2008.
17. Françoise Giroud et autres, contrôle de gestion et pilotage de la performance, 2eme édition, Gualino éditeur, Paris,2004, p105 .
18. Fubbs Joan, the budget process and good governance, AWEPA and African -European institute, 1999.
19. H. BOUQUIN, le contrôle de gestion, université de France, France, 2006.
20. H.A.D Ouda, public sector Accounting and Budgeting Reform: The Main Issue Involved With Special Focus on the Arab World, paper presented at The Expert Consultive Meeting and Public Accounting Development, With Stress on Electronique Tools, United Nation Department of Economic and Social Affairs, Beirut, 2003, pp06-.

21. IAS: International Accounting Standards.
22. International Federation of Accountants, Public Sector Committee, study n°02, 1993.
23. J .C.Martinet et P. Dimalta, Droit budgétaire, LITC, Paris, 1999.
24. J.LOCHARD, le contrôle de gestion, édition d'organisation, 1 édition, France, (1986).
25. Jean Raphael Alventosa et autres, La première certification des comptes de l'Etat, RFFP, N°99, Septembre 2007.
26. Louis Philip les fondements constitutionnels des finances publiques, collection, poche- finances publiques, económico, Paris, 1995.
27. Matheson, Alex; Kwon, Hae-Sang. Public management in flux Trends and differences across OECD countries. In: BOVAIRD Tony and LÖFFLER Elke. Public Management and Governance. LONDON : Routledge, 2005.
28. MAURICE DUVERGER, Institutions politiques en Droit constitutionnel, paris, P. U. F, 9 ème édition, 1966.
29. MEIER, dico du manager, édition Dunod, paris, 2009.
30. Michael Verpeaux et Laetitia Janicot: Droit Public, PUF, Paris..
31. Michal Bouvier, Et(Mc). Exlassam, (Jp), Lassale, Finances Publique, 04 Edition, Paris 1998 .
32. Michel AMELLER, Les question usurairement du contrôle parlementaire, paris L.G.D.J, 1964.
33. Michel Baul, les finances publiques; De A à Z; Edi; E S K A; Paris, 1998.

34. Michel Bouvier, Marie- Christine Esclassan, Jean- Pierre Lassale, finances publiques, 10^e édition, LGDJ, Paris, 2010.
35. Milani et Solinis, «Conclusion: Une gouvernance mondiale déocratique: Est-elle possible?Quelques pistes pour l'avenir,» p. 276.
36. Ministère des finances, Direction Générale de la Comptabilité, Direction de la réglementation et de L'exécution comptable des Budget, Nomenclature des Comptes du Trésor,2009.
37. Mohamed Harakat, Les finances publiques et les impératifs de la performance : le cas du Maroc.
38. Mohamed Tahar Bouara, Les Finances Publiques, éditions pages bleues, Alger, 2007.
39. Mohamed Taher Bouara, Les finances publiques, les Pages bleues, Alger 2007.
40. Mohamed TaherBouara, Les finances publiques, les Pages bleues, Alger 2007.
41. P.DRUCKER, l'efficacité objectif N°1 des cadres, édition d'organisation, 2^o édition, PARIS, France, (1974).
42. Philippe seguin, les nouvellesfonctions de la cour des comptesen France, dans Michel bouvier (dir.), La Bonne Gouvernance Des Finances Publiques Dans Le Monde, Actes De L'Ive Université De Printemps De Finances Publiques, Paris : L.G.D.J,2009.
43. Pierre Cliche, gestion budgétaire et dépenses publiques, description comparée des processus évolutions et enjeux budgétaires du Québec, presses de l'Université du Québec, canada, 2009.

44. R.chark, et autres, 7 mesures de performance, édition, Afnor, Paris, 2004.
45. Secrétariat du Conseil du Trésor, Québec, Guide sur la gestion axée sur les résultats, Bibliothèque nationale du Québec, Bibliothèque nationale du Canada, Juin 2002.
46. SRI. Abdul kareem, PUBLIC FINANCE, UNIVERSITY OF CALICUTPG ,Department of Economics, India,2011.
47. Yelles chaouche Bachir, la rationalisation du contrôle parlementaire en Algérie.

B- Thèses :

1. A.HAMADOUCHE, critères de mesure de performance des entreprises publiques industrielles dans les PVD, thèse doctorat université d'ALGER, Algérie, TOM1 et 2, (1991/1992).
2. Abdelhak Cerurfa, la réforme budgétaire en Algérie : à la recherche d'un modèle, thèse de doctorat en sciences juridiques, école doctorale de droit de la Sorbonne, paris 1, 2016.
3. Abdelhak Cerurfa, la réforme budgétaire en Algérie: à la recherche d'un modèle, thèse de doctorat en sciences juridiques, école doctorale de droit de la Sorbonne, paris 1, 2016.
4. Fatiha Benabboukirane, Les rapports entre le Président de la République et l'assemblée populaire nationale dans la Constitution algérienne du 28 novembre 1996, thèse de doctorat, université d'Alger, 2005.

5. Gemma Jamieson Malik, “from brazil to britain: the vicissitudes of participatory budgeting:the importance of context”, doctoral thesis: university of westminster, p 224.

C-Articles et Revues

1. Acha Fatima, Ghouini Larbi, La réforme comptable de l'Etat en Algérie et la nécessité de la mise en place du système d'information intégré, Revue des Réformes Economique et Intégration En Economie Mondiale, Vol 14, n°1,2020 .

2. Alain Caumiel,Lecontroleinterne,un enjeu majeur pour la qualité des comptes de l'État, La nouvelle comptabilité de l'Etat, RFFP,n°93,Fevrier,2006.

3. AMANI Ismail, LARIDJI Amine: Conduite et Efficacité de la politique Budgétaire en Algérie 1967-2014, Revue Algérienne de finances publiques, No 08, Décembre 2018.

4. André Barilari, la réforme de la gestion publique, quel impactsur la responsabilité des teurs,RFFP,n°92,Novembre 2005.

5. CAUDAL Sylvie, l'évolution des dispositions constitutionnelles relative en la matière financière, R.F.F.P, N° 86, 2004.

6. Cristophefavoreu, davidcarassus, cristophemaurel, LE MANAGEMENT STRATÉGIQUE EN MILIEU PUBLIC, revue internationale des sciences administratives.

7. Diana Hillier, From Cash to Accrual : The Canadian Experience, Occasional Paper n°3, International Federation of Accountants, Public Sector Committee, 1996.

8. Jeans-François Calmette, le contrôle hiérarchisé de la dépense et son appréhension par le juge financier, RFFP, n°129, Février 2015.
9. Melnik, Ekaterina. 2010. Les réformes dans la fonction publique une revue de littérature économique internationale. Rapport de recherches CEE, N°57.
10. Mohamed Harkat, La gouvernance parlementaire et les impératifs du développement humain durable, La gouvernance parlementaire au Maroc, quelle pratique au 21esiecle, revue marocaine d'audit et de développement, N° 23/24, 2007.
11. Stefan Leiderer, Peter Wolff, gestion des finances publiques : une contribution à la bonne gouvernance financière, Annuaire Suisse de politique de développement, Vol 26, N 2, 2007.

D-Conférences scientifiques:

1. AMANI Ismail, LARIDJI Amine: Conduite et Efficacité de la politique Budgétaire en Algérie 1967-2014, Revue Algérienne de finances publiques, No 08, Décembre 2018, P 65-68.
2. Cristophe favoreu, david carassus, cristophe maurel, LE MANAGEMENT STRATÉGIQUE EN MILIEU PUBLIC, revue internationale des sciences administratives, P466. <https://www.budget.gouv.fr/reperes/performance/articles/missions-programmes-actions-trois-niveaux-structurent-le-budget>.
3. Emmanuel Breen, "la bonne gouvernance et ses indicateurs : Trois approches", séminaire de droit administratif européen et global, chaire MADP, 11 Avril 2008.

4. Jacques Chevallier, «La Gouvernance: Un nouveau paradigme étatique?», Revue Française d'administration publique, no. 1-2 (2003), p. 203.
5. Jean Jacques Viseur, le contrôle parlementaire, la cour des comptes, communication présentée au colloque international organisé par le parlement algérien en collaboration avec le PNUD, Alger, le 18-20 mars 2006.
6. Patrice Duran, Légitimité, droit et action publique, L'Année sociologique, France, Vol. 59, 2009 p 322.
7. Yelles chaouche Bachir, la rationalisation du contrôle parlementaire en Algérie, op cité, p353.

E-Sites Internet:

8. :<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82154DC.htm>
<https://www.budget.gouv.fr/reperes/performance/articles/missions-programmes-actions-trois-niveaux>
9. Décision n°93-320 DC, 21 juin 1993, Consulter le 14/05/2023. à 15h et 03m, sur site:<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1993/93320DC.htm#numero-considerant-11>
1. Document Canadienne, La gestion axée sur les résultats, [en line], disponible sur site:
www.cota.be/SPIP/IMG/pdf/fiche7_GCP_GAR.pdf , consulter le: 27/02/2023, à 10h 49.
2. INTOSAI, Evaluation des politiques publiques, (IFPP), 2016, p 28, consulter le 16/08/2022 à 15 h et 58 sur:
<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-9020-Evaluation-des-politiques-publiques.pdf>

3. <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/budget-comptes-etat/volet-performance-budget-tat/essentiel/grands-principes/missions-programmes-actions-trois-niveaux-structurent-budget-general#.YRuM7MgzbIX>
4. Alber, Alex. 2013. «Management et nouvelle gestion publique: limites et paradoxes de l'imitation du privé. La nouvelle revue du travail [En ligne]. URL: <http://nrt.revues.org/934>
5. ifm, Algeria: Report on the Observance of Standards and Codes - Fiscal Transparency Module, report n°05/68, february 2005, p 26.on site <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr0568.pdf.p26>. Consulter le : 11/04/2023
6. Jacques Colibert, les normes IPSAS et le secteur public, mars 2010, cosulté le 19/08/2023 à 13h23 sur le lien http://ficadex.com/wp-content/uploads/2016/03/sic_mars2010_a.pdf
7. La décision n°82-154 DC du 18 décembre 1982 portant sur la loi de finances pour 1983 peut être considérée Comme la première décision du Conseil constitutionnel fondant le principe de sincérité, sans toutefois que le terme lui-même soit employé, le Conseil évoquant la clarté des comptes de l'Etat et le contrôle efficace du Parlement, Consulter le 14/05/2023, à 15h et 14m, sur site: <https://www.conseil.constitutionnel.fr/decision/1982/82154DC.htm>
8. Décision n°93-320 DC, 21 juin 1993, Consulter le 14/05/2023. à 15h et 03m, sur site: <https://www.conseil->

constitutionnel.fr/decision/1993/93320DC.htm#numero-considerant-11

9. Ministère des finances, Projet de Modernisation des systèmes Budgétaires (Titre de service de consultant: assistance technique au pilotage général du Projet de: Modernisation des Systèmes Budgétaires), [on line], Alger, pp: 2-5, Sur le site: <http://www.mf.gov.dz/documentation/AMI%20Pilotage%20projet%20msb.pdf>

10. Suivi de la performance et choix des indicateurs, guide méthodologique, République Tunisienne, décembre 2009, Union Européenne, p 18. consulter sur site : <http://www.gbo.tn/sites/default/files/2021-02/indicateurs-de-performance.pdf>

11. Laurent Pech , droit & gouvernance : ver une privatisation du droit ,chaire de recherche du canada en modalisation, citoyenneté et démocratie, consulté au site : <http://centre-mcd.uqam.ca/upload/files/Publications/documents-travail/document-2004-02-pech-2.pdf>

12. 1 George Frederickson, «Public Administration? Governance, Governance Everywhere,» Royal Holloway University of London, pp. 2-4, <http://www.rhul.ac.uk/management/news-andevents/seminars/hgeorgefrederickson11.2.04%20paper.pdf>

F- Rapports et décisions:

1. Accounting Standards Board, Financial Reporting Standards, Reporting Financial Performance Better Accounting for Taxpayer's Money: Resource Accounting and Budgeting in Government, Consultation Paper, United Kingdom, 1994, paragraph
2. Art 170 de Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif a la gestion budgétaire et comptable publique, JORF n°0262 du 10 novembre 2012
3. Considérant qu'il est soutenu par les sénateurs auteurs de la première saisine, que l'inscription en recettes du budget général de 1993, pour un montant de 18 milliards de francs du produit d'opérations de cession au secteur privé par l'Etat d'entreprises du secteur public, méconnaît la règle posée à l'article 16 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 selon laquelle les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées altérant ainsi la sincérité des chiffres contenus dans la loi."
4. IFAC: international federation of accountants
5. IPSAS: international public sector accounting standards board
6. Ministère des finances, la stratégie du secteur des finances à l'Horizon 2023, Rapport, Mai 2017.
7. Projet De Modernisation Des Systèmes Budgétaires, rapport sur les options de budgétisation : sous composante 1.1- budgétisation pluriannuelle, ministère des finances, Avril 2005.
8. PSC : Public Sector Committee

9. Suivi de la performance et choix des indicateurs, guide méthodologique, République Tunisienne, décembre 2009, Union Européenne.
10. 1 Rapport de fondafip, pour une conceptualisation du contrôle interne et de l'audit interne dans la gestion financière de l'état, le 9 décembre 2010, Paris.
11. 1 Ministère des Finances, Direction générale du budget : Stratégie de mise en œuvre de la réforme budgétaire en Algérie (2007-2010), document présenté par CRC – Sogema, octobre 2006.
12. ordonnance 2 janvier 1959 et article 13 alinéa 1er L.O.L.F française 2001.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

.....	إهداء
.....	شكر وعران
أ.....	مقدمة
13	الباب الأول: النفقة العمومية في ظل القانون الإطار 17-84
13	تمهيد الباب الأول
14 ...	الفصل الأول: المصدر القانوني للنفقة العمومية في ظل القانون الإطار 17-84 ...
14	تمهيد الفصل الأول
16	المبحث الأول: القانون الإطار 17-84 كمرتكز تقليدي لتسيير النفقة العمومية.
16	المطلب الأول: آليات تنفيذ السياسة الإنفاقية
17	الفرع الأول: النفقة العمومية.
17	أولاً: مفهوم النفقة العمومية
17	أ: تعريف النفقة العمومية
19	ب. أركان النفقة العمومية
20	ثانياً: قواعد وحدود النفقة العمومية.
20	أ. قواعد النفقة العمومية
22	ب. حدود النفقة العمومية
25	الفرع الثاني: قانون المالية
25	أولاً: مفهوم قانون المالية والميزانية العامة
26	أ. تعريف قانون المالية
27	ب. تعريف الميزانية العامة
30	ثانياً: محتوى ومرفقات قانون المالية.
30	أ. محتوى قانون المالية.

32	ب. مرفقات مشروع قانون المالية
33	ثالثا: خصائص قانون المالية
33	أ. قانون المالية إجراء سياسي
33	ب. قانون المالية ذو طبيعة اقتصادية واجتماعية
34	ج. قانون المالية عملية تقديرية تنبئية
34	د. قانون المالية عملية ترخيصية ودورية
35	الفرع الثالث: سياسة المحطات والبرامج التنموية
35	أولا: سياسة المخططات والتدخل المباشر للدولة
36	أ. تبني سياسة المخططات
39	ب. الطبيعة القانونية للمخطط
41	ج. التخلي عن سياسة المخططات
43	ثانيا: الانتقال إلى سياسة البرامج التنموية
44	أ. برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي "2004 - 2001"
45	ب. البرنامج التكميلي لدعم النمو "2009-2005"
46	ج. برنامج التنمية الخماسي "2014-2010"
46	د. البرنامج الخماسي لتوطيد النمو الاقتصادي للفترة "2019-2015"
47	هـ. النموذج الجديد للنمو الاقتصادي "رؤية الجزائر 2030"
49	و. خطط الإنعاش الاقتصادي والاجتماعي
52	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للقانون الإطار 17-84
52	الفرع الأول: المرجعية القانونية للقانون الإطار 17-84
53	أولا: الأساس الدستوري
53	أ. دستور 1976
54	ب. دستور 1989
55	ج. دستور 1996
55	ثانيا: الأمر الفرنسي رقم 02-59

56	.....	ثالثا: قوانين المالية السنوية الصادرة قبل سنة 1984.
58	.....	الفرع الثاني: القيمة القانونية للقانون 17-84.
59	.....	أولا: مسألة اكتساب صفة العضوية للقانون الإطار 17-84.
63	.....	ثانيا: آثار فقدان صفة العضوية للقانون الإطار 17-84.
63	.....	أ. مرونة القانون الإطار 17-84.
65	.....	ب. غياب رقابة المجلس الدستوري.
66	.....	المبحث الثاني: الرخصة البرلمانية للنفقة العمومية في ظل القانون الإطار 17-84.
67	.....	المطلب الأول: الدور التشريعي للبرلمان "رقابة المصادقة".
67	.....	الفرع الأول: مناقشة مشروع قانون المالية في الجلسة العامة.
68	.....	أولا: على مستوى المجلس الشعبي الوطني.
70	.....	أ. المناقشة العامة.
72	.....	ب. المناقشة مادة مادة.
73	.....	ثانيا: على مستوى مجلس الأمة.
76	.....	الفرع الثاني: التصويت والمصادقة على مشروع قانون المالية.
76	.....	أولا: أحكام عملية التصويت.
76	.....	أ. الأحكام العامة للتصويت.
78	.....	ب. الأحكام الخاصة للتصويت.
82	.....	ثانيا. آجال المصادقة.
82	.....	أ. الحالة العادية.
84	.....	ب. الحالة الإستثنائية "التشريع بأمر".
86	.....	المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية على تنفيذ الاعتمادات المالية.
86	.....	الفرع الأول: الرقابة على سير الاعتمادات المالية أثناء التنفيذ.
87	.....	أولا: الأدوات الرقابية على سير الاعتمادات.
87	.....	أ. الأسئلة البرلمانية.
88	.....	ب. الاستجواب.

89	ج. لجان التحقيق.....
90	ثانيا: تجاوزات الحكومة وإفراغ محتوى الرخصة المالية.....
90	أ. تعديل توزيع الاعتمادات
92	ب. الإفراط في استعمال حسابات التخصيص الخاص
94	ج. قانون المالية التكميلي آلية لإضافة الاعتمادات وإدماج مواضيع أجنبية
95	الفرع الثاني: قانون ضبط الميزانية أداة للرقابة اللاحقة على الاعتمادات
96	أولاً: تقديم الحكومة لمشروع قانون ضبط الميزانية.....
97	أ. الوثائق المرفقة بمشروع قانون ضبط الميزانية.....
98	ب. دور مجلس المحاسبة في إعداد مشروع قانون ضبط الميزانية
100	ج: ميعاد تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية.....
102	ثانيا: إقرار قانون ضبط الميزانية.....
102	أ. الدراسة على مستوى اللجان المالية
103	ب. التصويت على مشروع قانون ضبط الميزانية
105	الفصل الثاني: آليات تسيير النفقة العمومية في ظل القانون الإطار 17-84.....
105	تمهيد الفصل الثاني.....
107	المبحث الأول: نظام ميزانياتي متمحور حول الوسائل
107	المطلب الأول: ميزانية البنود كأسلوب للتسيير المتمحور حول الوسائل.....
108	الفرع الأول: مفهوم ميزانية البنود "التقليدية".....
109	أولاً: تعريف ميزانية البنود "التقليدية".....
111	ثانيا: مبادئ ميزانية البنود "التقليدية".....
111	أ. مبدأ سنوية الميزانية
113	ب. مبدأ وحدة الميزانية
115	ج. مبدأ عمومية الميزانية "الشمولية".....
117	د. مبدأ توازن الميزانية.....
118	ثالثاً: مزايا تطبيق ميزانية البنود والانتقادات الموجة لها

- 118..... أ. مزايا تطبيق ميزانية البنود "التقليدية"
- 119..... ب. الانتقادات الموجهة لميزانية البنود "التقليدية"
- 120..... رابعا: نفاص الميزانية التقليدية في ظل القانون الإطار 17-84
- 121..... الفرع الثاني: التسيير العمومي في ظل المقاربة التقليدية.
- 122..... أولا: مفهوم التسيير العمومي التقليدي.
- 123..... أ. الأيديولوجية الإدارية التقليدية
- 124..... ب. مبادئ التسيير العمومي التقليدي
- 128..... ثانيا: أزمة التسيير العمومي التقليدي.
- 133..... المطلب الثاني: أبعاد النفقة العمومية في الميزانية التقليدية وفقا للقانون 17-84
- 133..... الفرع الاول: من حيث التبويب، مدونة النفقة العمومية.
- 133..... أولا : تبويب النفقة العمومية.
- 133..... أ. التبويب الإداري للنفقة العمومية
- 134..... ب. التبويب الوظيفي
- 134..... ج. التبويب الاقتصادي
- 136..... د. النفقات الإدارية والنفقات التحويلية
- 136..... ثانيا: مدونة النفقة العمومية.
- 136..... أ. مدونة نفقات التسيير
- 140..... ب. مدونة نفقات التجهيز "الاستثمار"
- 141..... الفرع الثاني: من حيث تحضير مشروع النفقة العمومية
- 141..... أولا: السلطة المختصة بتحضير مشروع النفقة العمومية.
- 142..... أ. مرحلة تحقيق التوجيهات الميزانيةية
- 145..... ب. مرحلة التحكيم:
- 148..... ثانيا: تقنيات تقدير النفقة العمومية.
- 148..... أ. تقدير نفقات التسيير:
- 149..... ب. تقدير نفقات التجهيز "الاستثمار"

150.....	الفرع الثالث: من حيث توزيع اعتمادات الميزانية.
151.....	أولاً: توزيع اعتمادات التسيير.
151.....	أ. المراسيم الرئاسية المتضمنة توزيع الاعتمادات.
152.....	ب. المراسيم التنفيذية المتضمنة توزيع الاعتمادات.
153.....	ثانياً: توزيع اعتمادات التجهيز.
154.....	أ. البرامج القطاعية الممركزة "PSC".
154.....	ب. البرامج القطاعية غير الممركزة "PSD".
155.....	ج. مخططات البلدية للتنمية "PCD".
155.....	المبحث الثاني: نظام محاسبي قائم على الأساس النقدي في ظل القانون 90-21.
156.....	المطلب الأول: أطر المحاسبة العمومية.
156.....	الفرع الأول: الإطار النظري للمحاسبة العمومية.
157.....	أولاً: مفهوم المحاسبة العمومية.
157.....	أ. تعريف المحاسبة العمومية.
158.....	ب. نطاق تطبيق المحاسبة العمومية.
159.....	ثانياً: الأساس النقدي في المحاسبة العمومية.
159.....	أ. مفهوم الأساس النقدي.
161.....	ب. مزايا وعيوب الأساس النقدي في المحاسبة العمومية.
164.....	الفرع الثاني: الإطار التقني للمحاسبة العمومية.
164.....	أولاً: نظام المحاسبة العمومية وفقاً لمدونة حسابات الخزينة.
164.....	أ. هيكلية مدونة حسابات الخزينة.
167.....	ب. طبيعة حسابات المدونة.
168.....	ج. الوثائق المحاسبية والإحصائية.
171.....	ثانياً: محدودية نظام المحاسبة العمومية وفقاً لمدونة حسابات الخزينة.
173.....	المطلب الثاني: تنفيذ النفقة العمومية والرقابة عليها.
173.....	الفرع الأول: الأعوان المكلفون بتنفيذ النفقة العمومية.

173	أولاً: الأمرن بالصرف
174	أ. أصناف الأمرين بالصرف
176	ج. مسؤولة الأمر بالصرف
177	ثانياً: المحاسب العمومي
177	أ. تعريف المحاسب العمومي
178	ب. تعيين المحاسبين العموميين
179	ج. أصناف المحاسبين العموميين
181	د. مسؤولة المحاسب العمومي
183	ثالثاً: مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي
183	أ: مبررات المبدأ
185	ب. الإستثناءات الوارد عن المبدأ
186	الفرع الثاني: تنفيذ النفقة العمومية
186	أولاً: شروط تنفيذ النفقة العمومية
187	أ. الشرط الشكلي
187	ب. الشرط الموضوعي
188	ثانياً: المرحلة الإدارية
188	أ. الالتزام "L'engagement"
190	ب. التصفية "La liquidation"
190	ج. الأمر بالصرف "L'ordonnement"
191	ثالثاً: المرحلة المحاسبية
192	أ. دفع النفقة العمومية "Le paiement"
193	ب. الإمتناع عن دفع النفقة العمومية
195	الفرع الثالث: الرقابة على تنفيذ النفقة العمومية
195	أولاً: الرقابة السابقة
196	أ. رقابة المراقب المالي

203	ب: رقابة المحاسب العمومي.
204	ج. رقابة لجان الصفقات العمومية
210	ثانيا: الرقابة اللاحقة.
210	أ. رقابة مجلس المحاسبة
216	ب. رقابة المفتشية العامة للمالية.
222	خلاصة الباب الأول.
224	الباب الثاني: النفقة العمومية في ظل القانون العضوي 15-18
224	تمهيد الباب الثاني
226	الفصل الأول: المصدر القانوني للنفقة العمومية في ظل القانون العضوي 15-18
226	تمهيد الفصل الأول
228	المبحث الأول: القانون العضوي 15-18 كمدخل لحوكمة النفقة العمومية.
228	المطلب الأول: حوكمة النفقة العمومية
230	الفرع الأول: فواعل حوكمة النفقة العمومية.
231	أولا: الفواعل الرسمية.
231	أ: السلطة التنفيذية "الحكومة".
233	ب: السلطة التشريعية "البرلمان".
236	ج: السلطة القضائية.
238	د. السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد.
238	هـ. بنك الجزائر
240	ثانيا: الفواعل الغير الرسمية.
241	أ: المجتمع المدني.
244	ب: التعاقد والشراكة بين القطاع العام والخاص.
250	الفرع الثاني: آليات حوكمة النفقة العمومية.
250	أولا: الشفافية.

251.....	أ: من منظور صندوق النقد الدولي
252.....	ب. من منظور البنك الدولي
254.....	ثانيا: المشاركة
254.....	أ. مدلول المشاركة
256.....	ب. المشاركة أساس لصنع القرار المالي العمومي
257.....	ثالثا: المساءلة
257.....	أ. مدلول المساءلة
259.....	ب. المساءلة ضمان لنجاعة القرار المالي العمومي
260.....	المطلب الثاني: تبني القانون العضوي 18-15
261.....	الفرع الأول: دوافع تبني القانون العضوي 18-15
261.....	أولا: الدوافع الداخلية
261.....	أ: إضفاء صفة العضوية على القانون المتعلق بقوانين المالية
268.....	ب. تجاوز ضعف آليات التسيير التقليدي
271.....	ثانيا: الدوافع الخارجية
271.....	أ: مشروطة المؤسسات المالية الدولية
273.....	ب: نحو عولمة التسيير المالي العمومي
276.....	الفرع الثاني: المحاور الأساسية للقانون العضوي 18-15
276.....	أولا: الجانب القانوني
276.....	أ: إعادة هيكلة قانون المالية
279.....	ب. إعادة هيكلة أعباء الدولة
282.....	ثانيا: الجانب التسييري
283.....	أ: البرنامج أساس للتسيير
283.....	ب. الإطار المتوسط المدى
284.....	ج. مؤشرات قياس الأداء
285.....	د. حرية أكبر للمسيرين

المبحث الثاني: مستجدات الرخصة البرلمانية للنفقة العمومية في ظل القانون العضوي 18-15.	286
المطلب الأول: تعزيز الدور التشريعي للبرلمان.	286
الفرع الأول: التزامات الحكومة أثناء إعداد وتقديم مشروع قانون المالية.	286
أولاً: إشراك البرلمان في مرحلة الإعداد.	287
ثانياً: شفافية المعلومات الميزانية.	289
ثالثاً: صدق المعلومات الميزانية.	294
الفرع الثاني: الأحكام الجديدة لحماية الدور التشريعي للبرلمان.	296
أولاً: منع إدراج أحكام غير واردة في قانون المالية "فرسان الميزانية".	297
ثانياً: إلغاء الأعباء المشتركة في ظل القانون العضوي 18-15.	298
ثالثاً: أحكام متعلقة بتقديم حسابات التخصيص الخاص.	299
المطلب الثاني: مستجدات الرقابة البرلمانية على الاعتمادات المالية.	302
الفرع الأول: التزامات الحكومة أثناء التنفيذ.	302
أولاً: تجسيد الرخصة البرلمانية.	303
ثانياً: إعلام البرلمان بالوضعيات الجديدة للاعتمادات المالية.	305
أ. إخضاع مراسيم التسبيق للموافقة البرلمانية.	305
ب. تقديم وزير المالية عرض شامل للبرلمان حول عمليات التسوية.	307
ج. إبلاغ البرلمان بإجراء نقل أو تحويل الاعتمادات المالية.	309
الفرع الثاني: تدعيم الرقابة البرلمانية على الاعتمادات بعد التنفيذ.	311
أولاً: إعادة الاعتبار لقانون تسوية الميزانية.	311
أ. إثراء الوثائق المرفقة بمشروع قانون ضبط الميزانية.	313
ب. تحديد ميعاد تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية إلى البرلمان.	314
ثانياً: تعزيز علاقة مجلس المحاسبة بالبرلمان.	315
ثالثاً: نحو برلمان مقيم للسياسات العمومية.	318
الفصل الثاني: آليات تسيير النفقة العمومية في ظل القانون العضوي 18-15....	321

322.....	تمهيد الفصل الثاني
323.....	المبحث الأول: اعتماد نظام ميزانياتي متمحور حول النتائج
323.....	المطلب الأول: إصلاح النظام الميزانياتي والبحث عن فعالية الأداء
323.....	الفرع الاول: الإصلاح الميزانياتي ومشاريع أنظمة المعلومات
324.....	أولاً: الإطار العملي لإصلاح النظام الميزانياتي
325.....	أ. الجانب المتعلق بالميزانية
327.....	ب. الجانب المتعلق بالإعلام الآلي ونظام المعلومات
327.....	ثانياً. مشاريع تصميم أنظمة المعلومات المدمجة للتسيير المالي
328.....	أ. نظام المعلومات الموحد لوزارة المالية
330.....	ب. أنظمة المعلومات لمختلف المديرات العامة بوزارة المالية
333.....	الفرع الثاني: تحديث أسلوب تسيير الميزانية العمومية
334.....	أولاً: ميزانية البرامج والأداء كأسلوب للتسيير العمومي
334.....	أ. مفهوم ميزانية البرامج والأداء
338.....	ب. أهداف ميزانية البرامج والأداء
339.....	ثانياً: نحو إدماج مفاهيم الأداء في التسيير العمومي "تسيير عمومي جديد"
339.....	أ. مفهوم الأداء
342.....	ب. مكونات الأداء
345.....	ج. قياس الأداء
346.....	د. الرقابة على الأداء
347.....	هـ. تقييم الأداء
349.....	المطلب الثاني: مستجدات تسيير النفقة العمومية في ظل القانون العضوي 15-18
349.....	الفرع الاول: تسيير النفقة العمومية وفق النتائج
350.....	أولاً: التخطيط المتوسط المدى
350.....	أ. الإطار الميزانياتي المتوسط المدى
352.....	ب. آليات تنفيذ الإطار الميزانياتي المتوسط المدى

- 354..... ثانيا: التسيير وفق البرامج
- 356..... أ.التصنيف حسب النشاط للنفقة العمومية
- 360..... ب. وضع مؤشرات الأداء
- 361..... ج: نضج وتسجيل البرنامج
- 365..... د. التنزيل العملي للبرنامج
- 367..... هـ. التقسيم حسب النشاط وتوزيع الاعتمادات
- 369..... ثالثا: فاعلو تسيير البرنامج
- 370..... أ. مسؤول الوظيفة المالية للوزارة أو المؤسسة العمومية
- 371..... ب: مسؤول البرنامج
- 372..... ج: مسؤول النشاط
- 372..... د: مسؤول النشاط الفرعي
- 373..... هـ: مسؤولو المصالح غير الممركزة
- 373..... الفرع الثاني: نتائج تسيير النفقة العمومية وفق النتائج
- 374..... أولا: حرية التسيير وإتخاذ القرار "المسير المسؤول"
- 377..... ثانيا: نحو تفعيل رقابة الأداء، رفع التقارير وتقييم الأداء
- 378..... أ: تفعيل رقابة الأداء
- 379..... ب. تفعيل رفع التقارير
- 381..... ج. تفعيل تقييم الأداء
- 382..... ثالثا: عوائق تسيير النفقة العمومية وفق النتائج
- 383..... أ. صعوبة تحديد الأهداف واتاحة الحرية للمسيرين
- 384..... ب. صعوبة تحقيق الشفافية على النفقة العمومية
- 385..... ج. معوقات تحقيق رقابة الأداء والتقييم
- المبحث الثاني: إصلاح المحاسبة العمومية بما يتوافق مع معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام
- 387..... "IPSAS"
- 387..... المطلب الأول: إصلاح المحاسبة العمومية

387	الفرع الأول: مشروع إصلاح المحاسبة العمومية.
388	أولاً: الإطار العملي لمشروع إصلاح المحاسبة العمومية.
388	أ. مرحلة تصور مشروع المخطط المحاسبي.
391	ب. مراحل تنفيذ المخطط المحاسبي.
392	ج. صدور القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.
394	ثانياً: أهمية المعايير المعتمدة في مشروع إصلاح المحاسبة العمومية.
395	أ. التعريف بمعايير المحاسبة الدولية للقطاع العام "IPSAS".
398	ب. أسباب ظهور معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام "IPSAS".
400	ج. مجموعة المعايير المعتمدة في مشروع إصلاح المحاسبة العمومية.
403	ثالثاً: الأهداف الحديثة للمحاسبة العمومية.
403	أ. الشفافية.
404	ب. المساءلة.
405	ج. مصادر واستخدام الموارد.
406	د. الوضع المالي.
406	هـ. الأنظمة والرقابة.
408	و. الحسابات الختامية.
408	الفرع الثاني: مستجدات إصلاح المحاسبة العمومية وفقاً للقانون 07-23.
409	أولاً: الانتقال إلى أساس الاستحقاق المحاسبي.
409	أ. مفهوم أساس الاستحقاق المحاسبي.
413	ب. مزايا وعيوب أساس الاستحقاق المحاسبي.
414	ثانياً: محاسبة عمومية بثلاثة أبعاد.
415	أ. المحاسبة الميزانية.
417	ب. المحاسبة العامة.
419	ج. محاسبة تحليل التكاليف.
420	ثالثاً: التصديق على حسابات الدولة "التدقيق المالي".

- 421..... أ. أهمية المخطط المحاسبي في تجميع حسابات الدولة
- 423..... ب. دور القوائم المالية في إعداد الحساب العام للدولة
- 424..... ج. مصادقة مجلس المحاسبة على حسابات الدولة
- 426..... رابعا: إقحام مسؤولية كل الفاعلين.
- 426..... أ. مسؤولية الأمرين بالصرف.
- 427..... ب. مسؤولية المحاسبين العموميين.
- 429..... ج. مسؤولية المراقب الميزانياتي
- 430.....07-23 المطب الثاني: تنفيذ النفقة العمومية والرقابة الميزانية عليها وفقا للقانون
- 430..... الفرع الأول: تنفيذ النفقة العمومية.
- 430..... أولا: الأعوان المكلفون بتنفيذ النفقة العمومية.
- 430..... أ. الأمر بالصرف.
- 438..... ب. المحاسب العمومي.
- 447..... ثانيا: مراحل تنفيذ النفقة العمومية.
- 447..... أ. المرحلة الإدارية
- 449..... ب: المرحلة المحاسبية.
- 453..... الفرع الثاني: الرقابة الميزانية على تنفيذ النفقة العمومية.
- 454..... أولا: أهداف الرقابة الميزانية
- 455..... ثانيا: الرقابة الميزانية للبرمجة الميزانية.
- 455..... أ. على وثيقة البرمجة الأولية للاعتمادات ومناصب الشغل المالية
- 457..... ب. على مستخرج وثيقة البرمجة الأولية للاعتمادات ومناصب الشغل المالية.
- 458..... ج. على وثائق برمجة الاعتمادات.
- 462..... ثالثا: كيفية ممارسة المراقب الميزانياتي لمهامه
- 463..... أ. التأشيرة والرأي المسبقين للمراقب الميزانياتي
- 465..... ب. التأشيرة الشاملة للجنة الصفقات العمومية
- 465..... ج. العناصر الأساسية التي يتفحصها المراقب الميزانياتي

466.....	د. آجال التأشيرة و الرأي المسبق
466.....	هـ. نتائج الرفض للمراقب الميزانياتي
468.....	و. المحاسبة الممسوكة من قبل المراقب الميزانياتي
470.....	ز. الدور الاعلامي والإستشاري للمراقب الميزانياتي
472.....	رابعاً: الرقابة اللاحقة وإجراءات الرقابة الملائمة للمراقب الميزانياتي
472.....	أ. الرقابة اللاحقة
473.....	ب. الرقابة الملائمة
475.....	خلاصة الباب الثاني
478.....	الخاتمة
485.....	قائمة المصادر والمراجع
539.....	فهرس المحتويات
554.....	ملخص

ملخص:

تهدف الدراسة إلى تبيان مركز النفقة العمومية من حيث المصدر القانوني والآليات التسييرية، في إطار الانتقال من التسيير المتمحور حول الوسائل في ظل القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، إلى التسيير المتمحور حول النتائج في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، والذي يراد به ترسيخ مبادئ الحوكمة المستوحاة من مبادئ المناجمت العمومي الجديد.

توصلت الدراسة إلى أن مركز النفقة العمومية في ظل القانون الإطار 84-17 المتعلق بقوانين المالية، مصدره القانوني يتميز بهشاشة، كما أنه يعتمد على آليات تسييرية تقليدية غير كفيلة تمثلت في ميزانية البنود ومحاسبة عمومية مبنية على الأساس النقدي، حيث تم الاهتمام بمدخلات الميزانية وأهملت مخرجاتها. ولمواكبة التطورات الحاصلة على المستوى الدولي وكذا الإصلاحات المالية التي تبنتها الجزائر، أصدر المشرع القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، فتأثر مركز النفقة العمومية وشهد انتقال من حيث المصدر الذي يوحى بصلاية قانونية، وكذا تبني آليات تسييرية حديثة تمثلت في ميزانية البرامج والأداء ونحو تكييف النظام المحاسبي العمومي بما يتوافق مع معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام، هذا الأمر بمثابة رهان حقيقي لحوكمة التسيير العمومي وبلوغ كفاءة وفعالية واقتصاد النفقة العمومية في الجزائر.

الكلمات المفتاحية: النفقة العمومية، القانون المالي، الوسائل، النتائج.

Abstract:

The study aims to clarify the status of public expenditure in terms of the legal source and management mechanisms, within the framework of the transition from means-centered management under Framework Law 84-17 related to financial laws, to results-centered management under Organic Law 18-15 related to financial laws, which It is intended to consolidate governance principles inspired by the principles of new public management.

The study concluded that the position of public expenditure under Framework Law 84-17 related to financial laws has a weak legal source, and it relies on insufficient traditional management mechanisms, represented by the item budget and public accounting based on the cash basis, where attention was given to budget inputs and its outputs were neglected. In order to keep pace with developments taking place at the international level, as well as the financial reforms adopted by Algeria, the legislator issued Organic Law 18-15 related to financial laws. The position of public expenditure was affected and witnessed a shift in terms of the source that suggests legal solidity, as well as the adoption of modern management mechanisms represented in the program budget and performance and towards adapting The public accounting system is consistent with international public sector accounting standards. This represents a real challenge for the governance of public management and achieving the efficiency, effectiveness and economy of public expenditure in Algeria.

Keywords: Public expenditure, financial law, means, results .