

الإطار الميزانياتي الجديد: نحو حوكمة الميزانية العامة في الجزائر في ظل القانون

العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية

The New Budgetary Framework: Towards the Governance of the Public Budget in Algeria under Organic Law 18-15 relating to Finance Laws

د. مدفوني هندا^{*1}

¹ كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، مخبر المحاسبة، المالية، الجباية والتأمين، جامعة أم

البواقي، hindmanagement@hotmail.fr

تاريخ التسليم: 2022-01-25 ، تاريخ المراجعة: 2022-01-29 ، تاريخ القبول: 2022-04-05

Abstract

This study aims to assess the state of public finances in Algeria in recent years through the report of the Bank of Algeria and the open budget report, and the recommendations calling for the necessity of public budget governance through the application of Organic Law 18-15 related to financial laws.

The study found that Algeria is moving towards implementing the new budgetary framework with the aim of strengthening the principles of modern public management based on: effectiveness, governance, efficiency, rationality in spending, transparency, and efficiency in performance.

Keywords: balance, governance, efficiency, performance.

ملخص

تهدف هذه الدراسة إلى تقييم وضعية المالية العامة في الجزائر في السنوات الأخيرة من خلال تقرير بنك الجزائر وتقرير الموازنة المفتوحة لسنة 2019، والتوصيات الداعية إلى ضرورة حوكمة الميزانية العامة من خلال تطبيق القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

توصلت الدراسة بأن الجزائر تتجه نحو تطبيق الإطار الميزانياتي الجديد بهدف تعزيز مبادئ التسيير العمومي الحديث المبني على: الفعالية، الحكامة، الكفاءة، الرشادة في الإنفاق، المساءلة، الشفافية، الرقابة، والنجاعة في الأداء.

الكلمات المفتاحية: الموازنة، الحكامة، النجاعة، الأداء.

1. مقدمة

تتجه الجزائر إلى تبني الإطار الميزانياتي الجديد والذي سيدخل حيز التنفيذ ابتداء من السنة المالية 2023، بهدف الانتقال من التسيير التقليدي القائم على الوسائل واستهلاك الاعتمادات إلى منهج التسيير الحديث القائم على الأهداف والنتائج. وذلك من خلال تطبيق المقاربة الجديدة في تسيير المالية العمومية تحسبا للشروع في تطبيق القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

1.1. إشكالية الدراسة

يأتي السياق العام لإشكالية الدراسة في البحث عن إمكانية التوجه نحو حوكمة الميزانية في الجزائر من خلال واقع المالية العامة في الجزائر والاتجاه نحو عصرنتها لمواكبة التحولات الدولية من خلال القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، حيث يمكن صياغتها في شكل سؤال جوهري كالتالي: ما هي التوجهات الحديثة التي يفرضها القانون العضوي 18-15 في سبيل حوكمة الميزانية العامة للدولة ؟

يمكن أن يتفرع على هذا السؤال الجوهري الأسئلة الفرعية التالية:

- ما هي أسس ومبادئ حوكمة الميزانية العامة للدولة؟
- ماهو واقع المالية العامة في الجزائر ؟
- ماهي نتائج تطبيق مبادئ الحوكمة على الميزانية العامة للدولة ؟
- ما هي الآليات الداعمة للحوكمة التي تضمنها القانون العضوي ؟
- ماهي التحديات المحتملة لتطبيق القانون العضوي ؟

2.1. أهمية وأهداف الدراسة

تكتسي الدراسة أهميتها من خلال العناصر التالية:

- أهمية المرونة التي سيفرضها تعديل القانون العضوي بإدراج مزايا تخص الجانب الجبائي والاقتصادي للدولة، مع إصلاح نظام المحاسبة العمومية.
- ملاحظات وتوصيات الهيئات الدولية والمحلية حول المالية العامة بضرورة الإصلاح لتحديثها وتطبيق معايير المحاسبة الدولية.
- وفي إطار ذلك يكون الهدف الجوهري للدراسة تحليلي لا يلزم الانطلاق من فرضيات أولية، وتتفرع عنه الأهداف التالية:

- تقييم ركائز حوكمة الميزانية العامة في الجزائر حسب ما تضمنته تقارير المؤسسات الخاصة؛

- تحديد جوانب الإصلاح الرامية إلى حوكمة الميزانية والتي تضمنها القانون العضوي 15-18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 ؛

- توضيح جوانب القصور التي واجتها الدول السابقة إلى تطبيق الموازنة بالأهداف.

3.1. الدراسات السابقة

- دراسة (بوعيشاوي، غزاري، 2020)، بعنوان حوكمة الميزانية العامة في الجزائر على ضوء أحكام القانون العضوي الجديد رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية، هدفت هذه الدراسة إلى التركيز على مدى التزام الميزانية العامة في الجزائر بأسس الحوكمة الرشيدة من خلال القانون العضوي الجديد 15-18 المتعلق بقوانين المالية، حيث توصلت الدراسة إلى وجود مؤشرات ايجابية لحوكمة الميزانية العامة من خلال القانون العضوي وذلك من خلال إرساء مبادئ المساءلة والمساهمة في إدخال نمط تسييري جديد يخص قياس النتائج وفق مؤشرات الأداء.

- دراسة (ديلمي، 2017)، بعنوان الميزانية العامة في ميزان الحوكمة الجيدة، حيث ركزت هذه الدراية على توصيات المؤسسات الدولية التي تنادي بضرورة إدخال معايير ومبادئ الحكم الجيد، توصلت الدراسة إلى أن الجزائر رغم إصدارها للعديد من القوانين والتشريعات إلا أنها تبقى محدودة لغياب التطبيق الفعلي لها، وهذا ما أثر سلبا على نتائج التقارير الدولية الصادرة عن الهيئات الدولية المختصة.

- دراسة (مسعي، 2020)، الإصلاح الميزانياتي في الجزائر: أهميته وصعوبات تطبيقه، تطرقت هذه الدراسة إلى نظام التسيير الميزانياتي و مفهوم ميزانية البرامج والأداء ومختلف الإصلاحات التي مرت بها نظام الميزانية في الجزائر؛ حيث هدفت أساسا إلى تسليط الضوء التجارب الدولية التي قامت بنفس الإصلاح خاصة فرنسا منها والتي انتهجت نفس التوجه، والتي استلهمت منها الجزائر برنامج إصلاحها الميزانياتي، توصلت نتائج الدراسة إلى أن نجاح هذا الإصلاح سيبقي مرهونا إلى حد كبير بمدى توفر الإرادة السياسة واقتناعها بحتمية التغيير، وبضرورة إصلاح الدولة ككل.

1.4. ركائز الحوكمة في القطاع العمومي:

ظهر مصطلح الحوكمة لأول مرة في أدبيات البنك الدولي سنة 1989 نتيجة التداعيات لأشكال الفساد وسوء الإدارة على أوضاع التنمية التي يدعمها البنك من خلال برامج في العديد من الدول النامية خاصة الإفريقية منها (الحصري، 2019، ص 04).

في سنة 1992 ربط البنك الدولي الحوكمة مباشرة بالتنمية من خلال تعريفه " الحوكمة هي الطريقة التي تمارس بها السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلد من أجل التنمية "

(Kaufmann, Kraay,p05)

تعرف الحوكمة في القطاع العام بأنها مجموعة التشريعات والسياسات والهياكل التنظيمية والإجراءات والضوابط التي تؤثر وتشكل الطريقة التي توجه وتدار فيها الدائرة الحكومية لتحقيق أهدافها بأسلوب مهني وأخلاقي بكل نزاهة وشفافية وفق آليات للمتابعة والتقييم ونظام صارم للمساءلة لضمان كفاءة وفعالية الأداء من جانب، وتوفير الخدمات الحكومية بعدالة من جانب آخر (وزارة تطوير القطاع العام، 2014، ص 01).

وتركز الحوكمة في القطاع العام على مايلي:

تتمثل قواعد الحوكمة في القطاع العام في كل من الشفافية، المشاركة والمساءلة كما يلي (قروج، قصاص، 2016، ص ص 174-176):

- **قاعدة الشفافية:** نعني بالشفافية البساطة أي جعل الأمر واضحاً وشفافاً بعيداً عن اللبس والغموض وتعد الإجراءات بطريقة لا تتيح إمكانية متابعتها ومعرفة أوجه النقص والخلل فيها، بمعنى تقديم صورة حقيقية لكل ما يحدث.

- **قاعدة المساءلة:** أي إمكانية تقييم أعمال مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية، وتمكين المواطنين وذوي العلاقة من الأفراد والمنظمات غير الحكومية من مراقبة مساءلة الموظفين العموميين والمسؤولين من خلال القنوات والأدوات الملائمة.

- **قاعدة المشاركة:** إتاحة الفرصة للمواطنين أو الأفراد والجمعيات للمشاركة في صنع السياسات ووضع القواعد للعمل في مختلف الحالات وبخاصة العمال الحكومية. بالإضافة إلى (بوعيشاوي، غزالي، 2020، ص 18):

- **حكم القانون:** أي مرجعية القانون وسيادته على الجميع دون استثناء؛

- **المعلومات الضرورية والموثوقة:** وذلك ما يساعد على اتخاذ القرارات الصحيحة، ويجب نشرها بصورة علنية.

- **حسن الاستجابة:** أي قدرة المؤسسات على خدمة المجتمع، بالاستجابة السريعة لمطالبه واحتياجاته المتزايدة؛

- **التوفيق:** أي القدرة على التوسط والتحكم بين المصالح المتضاربة؛

- **الفعالية:** القدرة على تنفيذ المشروعات التي تحقق احتياجات المواطنين وتطلعاتهم على أساس إدارة عقلانية وراشدة للموارد.

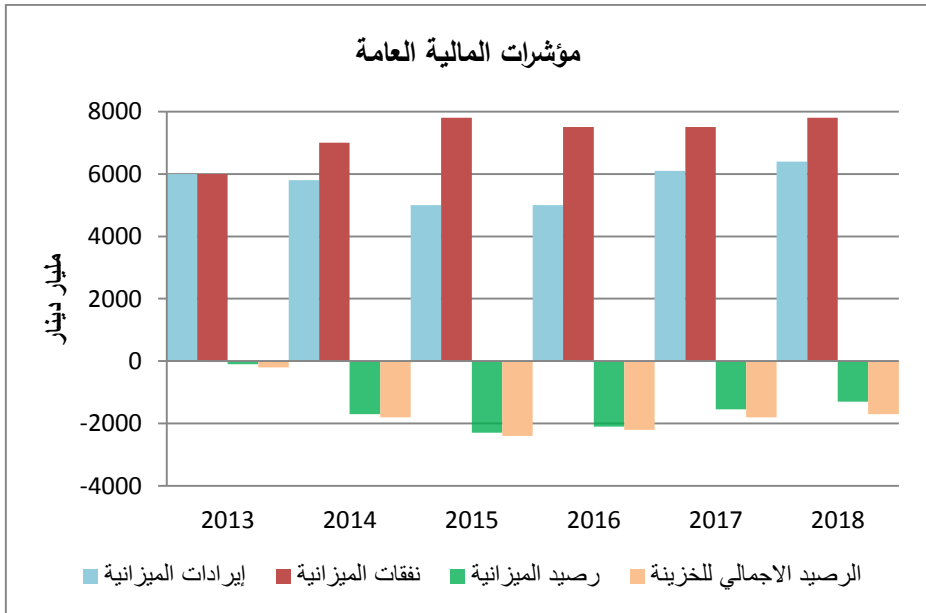
2.4. تقييم حكمة الإنفاق العمومي خلال الفترة من سنة 2017 إلى غاية 2020

اعتمدت الدراسة على تقييمين مستقلين للنظام الميزانياتي في الجزائر، تمثل الأول في تقييم محلي لبنك الجزائر من خلال تقريره سنتي 2017 و 2018، والثاني دولي مستقل هو التقرير العالمي للموازنة المفتوحة لسنة 2019، و أوصت كلتا الهيئتين بضرورة الإصلاح الميزانياتي والإتجاه نحو الحوكمة لتصحيح الاختلالات المالية والاقتصادية.

1.2.4. تقييم مؤشرات المالية العامة للفترة من 2013-2014:

في سنة 2017، تم تمويل نفقات الاستثمار للدولة من خلال مبلغ الإدخار العمومي بواقع 54.2%، مقابل 19.3% في سنة 2016، مما ولد احتياج في التمويل بموجب رصيد الميزانية قدره 1206.5 مليار دينار، بينما بلغ الاحتياج في التمويل بموجب الرصيد الإجمالي للخزينة 1662.3 مليار دينار، تمت تغطية جزء منه بالاقتطاع الأخير (784 مليار دينار) من صندوق ضبط الإيرادات، الذي استنفذ كليا، ومن التمويل المصرفي، خاصة من طرف بنك الجزائر في إطار التمويل غير التقليدي (التقرير السنوي لبنك الجزائر لسنة 2017، 2018، ص66).

الشكل رقم (01): مؤشرات المالية العامة



المصدر: بالإستناد على: (التقرير السنوي لبنك الجزائر لسنة 2017، 2018، ص66)

(التقرير السنوي لبنك الجزائر لسنة 2018، 2019، ص69)

- عجز المالية العامة، ضرورة ضبط أوضاع المالية العامة وإصلاح التدخل الاقتصادي للدولة:

كشفت الانخفاضات الحادة التي عرفت أسعار البترول منذ جوان 2014 مدى ضعف المالية العامة، ولقد تجسد هذا الضعف في اختلالات عميقة في سنتي 2015 و 2016، ترافقا مع تدابير السياسة الميزانياتية غير المناسبة المتخذة خلال الفترة 2015-2018، أدت هذه الاختلالات إلى نفاذ رصيد المدخرات المالية الصافية للدولة (صندوق ضبط الإيرادات (FRR)، تزامنا مع اللجوء إلى التمويل النقدي (خلق نقدي) للعجز في الأرصدة الكلية للخرزينة العمومية.

ولهذا السبب، فإن المالية العامة في حاجة ماسة وفورية إلى:

- تدابير مستعجلة لاستعادة توازن الحسابات العامة.
- إصلاحات عميقة لضمان استدامتها على المدى المتوسط والطويل وجعل التدخلات الاقتصادية للدولة أكثر نجاعة.

يجب أن تختص إصلاحات الميزانية كلا من الإيرادات الضريبية خارج المحروقات والنفقات العمومية، ستؤدي هذه التعديلات إلى تقليل واحتواء، بشكل مستدام، كلا من احتياجات التمويل للخرزينة العمومية وأثر الإبعاد، الناجم عن سعة لجوء الخزانة العمومية لمصادر التمويل الداخلية، مما يقلل الموارد المتاحة لتمويل المؤسسات، يعد إصلاح الميزانية ضروريا للغاية للسيطرة على التضخم، حيث إن المبالغ التي صرفها بنك الجزائر في إطار التمويل غير التقليدي والمخصصة لتمويل برنامج الاستثمار (FIN و AADL) وبعض المبالغ المخصصة لسداد الدين العام (CNAS/CNR) سيتم ضخها في القنوات المصرفية في السنوات القادمة (التقرير السنوي لبنك الجزائر لسنة 2018، 2019، ص ص 69-70)

- توصيات بنك الجزائر فيما يخص ميزانية الدولة: جاءت كما يلي التقرير السنوي لبنك الجزائر لسنة 2018، 2019، ص ص 70-71)

أ. جانب الإيرادات: فيما يتعلق بالإيرادات الضريبية خارج المحروقات، فإنه من الأجدر القيام بما يلي:

- تحسين تحصيل الضرائب المباشرة على أرباح الشركات والضرائب غير المباشرة على الأنشطة المحلية (الرسم على القيمة المضافة المحلية)، التي تعد حصصها في الإيرادات الضريبية منخفضة بشكل غير طبيعي مقارنة بحصص الضرائب على الأجور والرسم على القيمة المضافة للواردات، وكذا مقارنة بحصص هذه الضرائب في البلدان المتقدمة والناشئة.
- التخفيض من الإعانات الصريحة والضمنية (الدعم على الطاقة والوقود) والعمل على أن يستفيد منها السكان الأقل دخلا قط، وعلى سبيل الإشارة، سمحت الزيادة الطفيفة في الضريبة على

المنتجات البترولية (TTP، الوقود) في سنتي 2016 و 2018 برفع المبالغ المحصلة من 0.3 مليار دينار في سنة 2015 إلى 141 مليار دينار في سنة 2018.

- ترشيد الإعفاءات الضريبية والجمركية المختلفة بهدف توسيع وعائها، وكذا ترشيد الدعم شبه المعمم لأسعار الفائدة، الذي لم يكن له تقريبا أي تأثير على الاستثمار الخاص.

بالإضافة إلى تأثيرها الإيجابي على المالية العامة، ستؤدي هذه الترشيدات، في نهاية المطاف، إلى تشكيل هيكل أسعار نسبي يعكس التكاليف الاقتصادية وستساهم في تخصيص أكثر عقلانية للموارد، سيؤدي ذلك إلى توسيع نطاق الاستثمار المسوق ليشمل أنشطة مختلفة ويحقق بالتالي الربحية.

ب. **جانب النفقات:** من جانب النفقات العمومية، ينبغي أن يشمل الترشيد كل من نفقات التسيير (نفقات المستخدمين والتحويلات الجارية) ونفقات التجهيز، فيما يتعلق بنفقات المستخدمين:

- يجب أن تكون العلاقة بين تطور إنتاجية العمل والأجور هي القاعدة من حيث تطور الأجور في الوظيف العمومي.

- بالمثل، يستدعي الوزن الكبير لهذه النفقات في الوظيف العمومي، إلى ترشيد إدارة الموارد البشرية في غالبية الإيرادات العمومية.

- **فيما يتعلق بنفقات التجهيز:**

- يجب اللجوء إلى تحسين النجاعة والمردودية الاقتصادية للمشاريع (أثرها على النمو الاقتصادي).
- يجب إيلاء اهتمام خاص لأجل إنجاز المشاريع، وذلك لتجنب الهدر والتكاليف الإضافية وللاهتمام للمعايير في مجال التحكم في التكاليف مقارنة بالفوائد، المردودية الاجتماعية ومواصفات المشاريع.

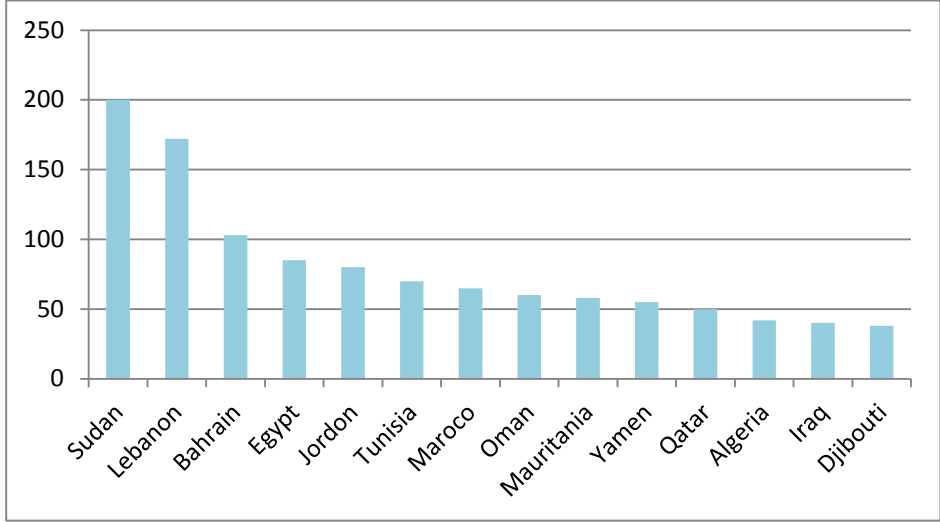
- اللجوء إلى تمويلات خارجية مستهدفة، لاسيما لدى مؤسسات مالية دولية وإقليمية، سيكون هذا اللجوء مناسباً، ليس فقط من حيث تخفيف الضغوط على المالية العامة وميزان المدفوعات، ولكن أيضاً من حيث كفاءة الاستثمار (أهمية التنفيذ ونضجه ومراقبته).

2.2.4. تقييم تقرير مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2019:

- **تأثير جائحة كوفيد-19 على الميزانية في الجزائر:** تفاقمت هذه الصعوبات التي تواجهها منظومة إدارة المالية العامة بسبب جائحة كوفيد 19، التي عصفت بالعلم سنة 2020 وسبب هبوط أسعار النفط وهو ما أدى إلى تداعيات وخيمة على الوضع الاقتصادي لبلدان منطقة الشرق الأوسط الذي يعاني أصلاً من الهشاشة، تشير التقديرات إلى معدل انكماش اقتصادي بسببة 4.7% سنة 2020، وإلى عجز في التوازنات المالية، وتفاقم مواطن الضعف الي تؤدي إلى تداعيات على

المدى البعيد، وأحبط انخفاض أسعار النفط جهود إعادة توزيع الثروات وخطط الدعم، مما زاد الغموض المحيط بطبيعة الصدمتين ومدتهما من تعقيد السياسات الرامية إلى مجابهتهما، وأجبر الحكومات على التعامل مع تحديات مالية أوسع نطاقاً وأكثر تعقيداً (تقرير منظمة الشفافية الدولية، 2021، ص 09).

الشكل رقم (02): مستويات الدين/الناتج المحلي الإجمالي في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لسنة 2020



المصدر: (تقرير منظمة الشفافية الدولية، 2021، ص 09).

يجب اتخاذ تدابير مالية وإعادة تخصيص النفقات الحكومية، ويجب إعادة تحديد الأولويات وتنسيق السياسات والضريبة وسياسات الإنفاق من جديد، وقد بدأت معظم الدول بالفعل منذ شهر أبريل 2020 في اتخاذ تدابير تتعلق بإيرادات ونفقات إضافية، وتنوع حجم جزم التدابير المالية إلى حد كبير، واعتمد ذلك على الحيز المالي المتوفر، ووصل معدلها إلى حوالي 2.7% من الناتج المحلي الإجمالي، ولكن أدت مستويات الدين العام المرتفعة والضغط المالي إلى استنزاف الموارد العامة وهو ما أدى بدوره إلى تضيق هامش التصرف.

2.4. الشفافية: يشير ميثاق صندوق النقد الدولي المتعلق بإرساء مبادئ الشفافية في تسيير المالية العامة للدولة، إلى ضرورة شمول الوثائق المساندة للميزانية مثل كشوف الأموال خارج الميزانية، كشوف أموال الهيئات المستقلة ووثائق توقعات المالية العامة وغيرها (ديلمي، 2017، ص 171).

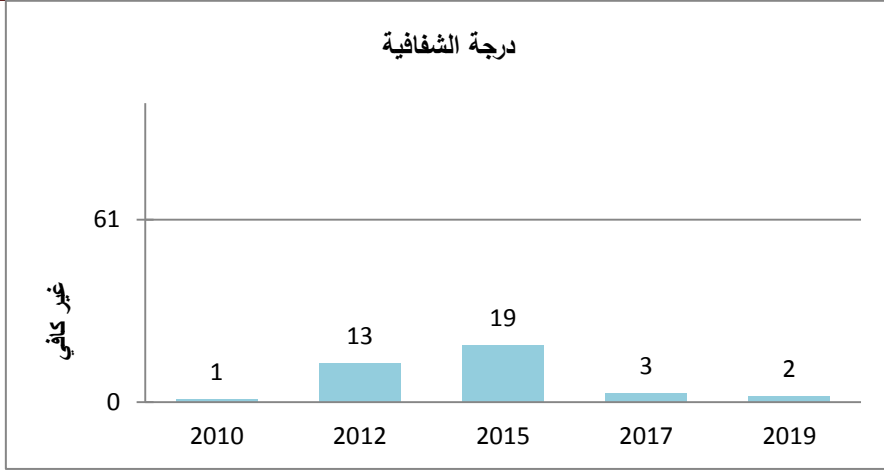
الجدول رقم (01): مقارنة درجة شفافية الجزائر مع الدول الأخرى

45	المعدل العالمي
61	الأردن
43	مصر
43	المغرب
35	تونس
18	المملكة العربية السعودية
9	العراق
6	لبنان
2	الجزائر
2	السودان
1	قطر
0	اليمن

المصدر: (تقرير الموازنة المفتوحة/الجزائر، 2019، ص 02)

يقيس هذا الجزء من مسح الموازنة المفتوحة إمكانية وصول الجمهور إلى المعلومات المتعلقة بكيفية قيام الحكومة المركزية بزيادة الموارد العامة ويتم تقييم مدى توفر ثماني وثائق أساسية للموازنة على الانترنت، وتوقيتها وشموليتها باستخدام 109 مؤشرات ذات وزن مماثل بحيث تحصل كل دولة على مقياس 0 إلى 100، وتشير درجة الشفافية 61 أو أكثر إلى أن الدولة من المرجح أن تنشر ما يكفي من المواد لدعم النقاش العام حول الموازنة (تقرير الموازنة المفتوحة/الجزائر، 2019، ص 02). الجزائر لديها درجة شفافية 2 (من 100) وهي تكاد تنعدم وهذا يعني أن الموازنة في الجزائر غير مرفوقة بالوثائق المحددة من قبل صندوق النقد الدولي وكذلك من مؤسسة شراكة الميزانية الدولية. كما أن درجة شفافية ميزانية الدولة لم تصل إلى المستوى الكافي خلال الفترة الممتدة من سنة 2010 إلى غاية سنة 2019، وكان مستوى ضعيف جدا وبالتالي الجزائر لا تنشر الوثائق ولا توفق ميزانياتها بالوثائق المطلوبة من الهيئات المختصة كما يوضحه الشكل الموالي:

الشكل رقم (03): تغير درجة الشفافية حول الميزانية في الجزائر خلال الفترة 2010-2019



المصدر: (تقرير الموازنة المفتوحة/الجزائر، 2019، ص 03)

الجدول المالي يعرض الوثائق الخاصة بالميزانية ومدى توفرها للجمهور، حيث نلاحظ أن وثيقة الموازنة المقررة متاحة خلال كل سنوات الدراسة، في حين أن موازنة المواطنين غير متوفرة خلال الفترة ذاتها.

الشكل رقم (04): توفر وثائق الميزانية للجمهور

● متاح للجمهور
تم نشره في توقيت
متأخر و يتم نشره عبر
الانترنت أو تم إنتاجه
للأغراض الداخلية فقط
● لم يتم إنتاجه

الوثيقة	2019	2017	2015	2012	2010
البيان التمهيدي للموازنة	●	●	●	●	●
مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية	●	●	●	●	●
الموازنة المقررة	●	●	●	●	●
موازنة المواطنين	●	●	●	●	●
التقارير السنوية	●	●	●	●	●
المراجعة النصف سنوية	●	●	●	●	●
تقرير نهاية السنة	●	●	●	●	●
تقرير التدقيق	●	●	●	●	●

المصدر: (تقرير الموازنة المفتوحة/الجزائر، 2019، ص 03)

كما نلاحظ أن أغلب الوثائق لم تنشر وموجهة للاستعمال الداخلي فقط. وهذا ما يتنافي مع مبادئ حوكمة الميزانية.

- مشاركة الجمهور في عملية الميزانية في الجزائر: الشفافية وحدها غير كافية لتحسين الحكم إن المشاركة العامة الشاملة أمر بالغ الأهمية لتحقيق النتائج الإيجابية المرتبطة بزيادة شفافية الموازنة، كما يقيم مسح الموازنة المفتوحة الفرص الرسمية المتاحة للجمهور للمشاركة الهادفة في مختلف مراحل عملية الموازنة، ويبحث في ممارسات الجهاز التنفيذي للحكومة المركزية والهيئة التشريعية وجهاز الرقابة العليا باستخدام 18 مؤشر متساوي في الوزن، بما يتماشى مع مبادئ المبادرة العالمية للشفافية المالية، ومبادئ المشاركة العامة في السياسة المالية ويرفع درجات كل دولة على مقياس من 0 إلى 100. (تقرير الموازنة المفتوحة/الجزائر، 2019، ص 06)

الجدول رقم (02): مقارنة مشاركة الجمهور في الجزائر مع الدول الأخرى.

المعدل العالمي	14
تونس	17
مصر	15
الأردن	7
المغرب	6
الجزائر	0
العراق	0
لبنان	0
قطر	0
المملكة العربية السعودية	0
السودان	0
اليمن	0

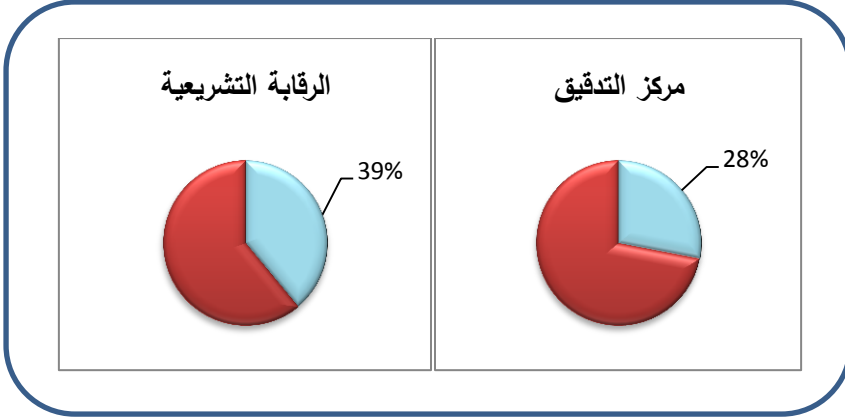
المصدر: (تقرير الموازنة المفتوحة/الجزائر، 2019، ص 06)

الجزائر لها درجة مشاركة 0 (من 100) أي أن الجزائر تمنع مشاركة الجمهور والمجتمع المدني والهيئات الخاصة في إعداد الميزانية في مختلف مراحلها.

- الرقابة على الميزانية في الجزائر: يبحث مسح الموازنة المقترحة أيضا الدور الذي تؤديه الهيئات التشريعية وأجهزة الرقابة العليا في عملية الموازنة ومدى توفير رقابة فعالية، ويتم تسجيل كل بلد على مقياس من 0 إلى 100 استنادا إلى 18 مؤشر بنفس الوزن، وبالإضافة إلى ذلك، يجمع المسح معلومات تكميلية عن المؤسسات المالية المستقلة (تقرير الموازنة المفتوحة/الجزائر، 2019، ص 06)

توفر الهيئة التشريعية وجهاز الرقابة العليا في الجزائر رقابة ضعيفة خلال عملية الموازنة مع درجة رقابة مركبة 35 (من 100)، وفيما يلي نطاق الرقابة على كل مؤسسة على حدة:

الشكل رقم (05): الرقابة على الموازنة في الجزائر



المصدر: (تقرير الموازنة المفتوحة/الجزائر، 2019، ص 06)

تخضع الموازنة في الجزائر للرقابة التشريعية والمتمثلة في رقابة البرلمان ورقابة التدقيق والمتمثلة في رقابة مجلس المحاسبة، في حين لا تخضع لرقابة هيئات مختصة قصد التقييم الفعال لنفقات وإيرادات الميزانية.

- توصيات تقرير الموازنة المفتوحة: قدم تقرير الموازنة المفتوحة جملة من التوصيات تم تقسيمها إلى (تقرير الموازنة المفتوحة/الجزائر، 2019، ص ص 07-08):

- توصيات حول الشفافية ومشاركة الجمهور في عملية الميزانية: لزيادة تعزيز مشاركة الجمهور في عملية الموازنة، ينبغي على الجزائر -وزارة المالية- أن تعطي الأولوية للإجراءات التالية:
- وضع آليات تجريبية لإشراك الجمهور أثناء صياغة الموازنة ورصد تنفيذ الموازنة.
- تحسين شمولية الموازنة المقررة من خلال عرض معلومات الاتفاق، بالإضافة إلى تقديرات مصدر الإيرادات الفردية.

يجب على الجزائر -البرلمان- وضع الإجراءات التالية كأولويات:

- السماح لأفراد من الجمهور أو من منظمات المجتمع المدني بالإدلاء بقولهم أثناء جلسات الاستماع إلى مقترح الموازنة قبل اعتماده.
- السماح لأفراد من الجمهور أو من منظمات المجتمع المدني بالإدلاء بقولهم أثناء جلسات الاستماع إلى تقرير التدقيق.
- يجب على الجزائر -ديوان المحاسبة- وضع الإجراءات التالية كأولويات لتحسين مشاركة الجمهور في عملية الموازنة:

- وضع آليات لاسميا للجمهور للمساعدة في وضع برنامج التدقيق الخاص به والمشاركة في تحقيقات التدقيق ذات الصلة.
 - توصيات حول الرقابة على الميزانية: توفر الجزائر -البرلمان- محدود رقابة ضعيفة أثناء مرحلة التخطيط في دورة الموازنة ورقابة ضعيفة أثناء مرحلة التنفيذ، ولتحسين الرقابة يجب وضع الإجراءات التالية كأولويات:
 - يتعين على السلطة التشريعية مناقشة سياسة الموازنة قبل وضع مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية واعتماد التوصيات الخاصة بالموازنة القادمة.
 - يتعين على اللجان التشريعية فحص مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية ونشر التقارير وتحليلها على الإنترنت.
 - يتعين على اللجان التشريعية فحص مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية ونشر نتائجها على الإنترنت.
 - خلال الممارسة، التأكد من استشارة السلطة التشريعية قبل أن تقوم السلطة التنفيذية بنقل التمويلات بين الوحدات الإدارية المحددة في الموازنة المقررة أثناء سنة الموازنة أو اتفاق أي إيرادات غير متوقعة أو تقليل النفقات نظرا لعجز في الإيرادات.
 - يتعين على اللجنة التشريعية فحص التدقيق ونشر التقرير ونتائجه على الإنترنت.
 - من أجل تعزيز الاستقلال وتحسين الرقابة على التدقيق من قبل الجزائر -ديوان لمحاسبة- يوصى باتخاذ الإجراءات التالية:
 - يتعين الحصول على موافقة السلطة التشريعية أو القضائية لتعيين وإقالة رئيس جهاز الرقابة العليا.
 - ضمان مراجعة عمليات التدقيق من قبل وكالة مستقلة.
 - وضع الآليات التي تمكن المجتمع المدني من المساهمة في استفسارات التدقيق.
 - ضمان خضوع رئيس المحكمة للأحكام الواردة في الدستور.
- 3.4. مبررات صدور القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية الداعية للحوكمة:**
- يهدف هذا القانون لتعزيز الديمقراطية البرلمانية، مع تعزيز قدرات المبادرة والرقابة بهدف التحكم الجيد في أموال الدولة ونفقاتها وتحديث التسيير المالي العمومي وإصلاح النظام الميزانياتي في الجزائر من خلال تكريس المحاور التالية:
- التوجه نحو التسيير بالنتائج والأهداف والتخلي عن التسيير بالوسائل.

- منح البرلمان صلاحيات موسعة كنقل الاعتمادات المالية، فضلا عن مهمتي الرقابة والتقييم.
- منح حرية للمسؤولين في تسيير الإعتمادات المالية داخل البرنامج بغية تحقيق الوصول للأهداف المرجوة.
- تنويع المحاسبة: محاسبة الصندوق، المحاسبة العامة، المحاسبة التحليلية وذلك من أجل تحسين شفافية الحسابات العامة للدولة.
- قياس الأداء والرقابة عليه من خلال قياس الأهداف.
- تكريس مبدأ مساءلة المسيرين والمسؤولين القائمين على البرامج والبرامج الفرعية.
- تكريس مبدأ صدق حسابات الدولة وانتظامها.
- تتجه آفاق القانون العضوي إلى تحقيق التوافق بين المسؤولية القانونية المرتبطة بالإمتثال للقواعد والإجراءات والمسؤولية الإقتصادية المرتبطة بتحقيق الفعالية والكفاءة في المالية العمومية.
- الإتجاه نحو مقارنة متوسطة المدى لإيرادات ونفقات الدولة تمتد على مدار ثلاث سنوات. السنة المالية الحالية وستين متتاليتين.
- دعم التوازنات الميزانياتية والمالية والإقتصادية للدولة.

4.4. ركائز الحوكمة بالقانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية: يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

- **ميزانية البرامج المرتكزة على النتائج:** إن المتصفح للقانون العضوي يلاحظ تكرار مصطلح البرامج وبهذا يكيف الإطار الميزانياتي في الجزائر مع متطلبات المالية العمومية الدولية، وذلك في العديد من المواد منها: 06، 23، 79 .
- ففي المادة 06 منه يقر قانون المالية للسنة ويرخص لكل سنة مدنية، مجموع موارد الدولة وأعبائها الموجهة لإنجاز برامج الدولة طبقا للأهداف المحددة والنتائج المنتظرة التي تكون موضوع تقييم (القانون العضوي، 2018، ص09).
- البرنامج** هو وحدة تنفيذ الإعتمادات المالية (القانون العضوي، 2018، ص18) وهذا حسب المادة 79 منه.
- حيث نصت المادة 23 من القانون العضوي على أنه (القانون العضوي، 2018، ص11) "يشكل مجموع البرامج حقيقية برامج توضع تحت مسؤولية وزير أو مسؤول مؤسسة عمومية. وتساهم هذه البرامج وتقسيماتها إلى برامج فرعية وأنشطة، في تنفيذ سياسة عمومية محددة.

يتضمن البرنامج: مجموع الإعتمادات 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.

من خلال المواد السالفة الذكر سيتم التخلي عن النظام الحالي الذي يقسم الإعتمادات المالية حسب الأبواب والقطاعات واعتمد على توزيع جديد يخص البرامج.

حيث أن لكل برنامج اعتماد مخصص له من أجل إنجاز المهام الموكلة لمصلحة معينة أو وزارة معينة أو هيئة عمومية، ويم تحديد المهمة وفقا لمجموعة متناسقة من الأهداف (هميسي، صابة، ماي 2020، ص 15).

أما بالنسبة لمقاربة التسيير المبني على النتائج كما جاء في المادة 06، حيث تسمح بإدراج الميزانية بالأهداف أي تحديد هدف مسبق والعمل على الوصول إليه وتحديد النتائج المراد الوصول إليها وتجنيب كل الوسائل لتحقيقها. بالإضافة إلى تحميل المسؤولية للمسيرين على الأموال الموضوعة تحت تصرفهم.

- الإطار الميزانياتي متوسط المدى: في نص المادة 05 من القانون العضوي "يتم تأطير ميزانياتي متوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة، بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية، في بداية إجراء إعداد قوانين المالية. ويحدد، للسنة المقبلة والسنتين المواليين، تقديرات الإيرادات والنفقات ورصيد ميزانية الدولة وكذا مديونية الدولة، عند الاقتضاء.

يمكن مراجعة التأطير الميزانياتي المتوسط المدى خلال إعداد مشروع قانون المالية للسنة " (القانون العضوي، 2018، ص 09)

إن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ينص على إطار ميزانياتي متوسط المدى لمدة ثلاث سنوات متتالية وبالتالي يقدر سقف النفقات والإيرادات الخاصة بالدولة لفترة زمنية تسمح بحصر الالتزامات المستقبلية.

- تقييم الأداء: جاء في نص المادة 87 من القانون العضوي يرفق مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية المقدم كل سنة بما يأتي: الملاحق التفسيرية، حساب عام للدولة، 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 المعايينة.

- محاسبة الميزانية: حددت المادة 65 من القانون العضوي تقسيمات المحاسبة إلى محاسبة الالتزامات ومحاسبة إيرادات ونفقات الميزانية قائمة على مبدأ محاسبة الصندوق. بالإضافة إلى

محاسبة عامة لجميع عملياتها، قائمة على مبدأ معايينة الحقوق والواجبات. ومحاسبة تحليل للتكاليف تهدف إلى تحليل تكاليف مختلف الأنشطة الملتزم بها في إطار البرامج. كما أكدت المادة على ضرورة صدق حسابات الدولة وانتظامها وتعكس بصفة مخلصمة ممتلكاتها ووضعيتها المالية وهذا ما يؤكد المساعي الرامية لحوكمة الميزانية. حيث أن إدراج أنواع محاسبة ميزانية الدولة يعتبر سابقة من نوعها في القوانين العضوية كما تم إدراج محاسبة الصندوق من أجل الحفاظ على الرقابة الكلية الإيرادات والنفقات.

- **المساءلة:** جاء مصطلح التقييم عدة مرات في أحكام القانون العضوي منها المادتين 06 و 87 منه، في إشارة واضحة لمحاسبة القائمين والمسؤولين عن البرامج، فالتقييم يقصد به عرض مدى تنفيذ العمليات المنجزة، كما تؤكد ذلك المادة 87 بضرورة قياس الأداء من خلال مؤشرات معينة مع تقديم التفسيرات والتوضيحات الكافية في حالة وجود فوارق بين ما هو مخطط وما هو منجز.

- **الشفافية:** من أجل تحسين شفافية التسيير الميزانياتي قدمت المادة 75 من القانون العضوي جملة من الوثائق اللازمة عند تقديم قانون المالية تمثلي في:

- تقرير عن الوضعية والآفاق الاقتصادية والاجتماعية والمالية على المدى المتوسط ويبرز على الخصوص التوازنات الاقتصادية والمالية التقديرية،

- ملاحق تفسيرية يبين فيها، لا سيما التطور حسب صنف الضرائب بما فيها تلك المتعلقة بالتدابير الجديدة، وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن الموارد الأخرى.

- وثائق مجمعة في ثلاثة أحجام تتعلق(مشروع ميزانية الدولة، تقرير عن الأولويات والتخطيط يعده كل وزير وكل مسؤول مؤسسة عمومية مكلف بتسيير محفظة البرامج، التوزيع الإقليمي لميزانية الدولة).

- **الرقابة:** احتوت المادة 73 من ذات القانون على أربعة أجزاء متباينة لمشروع قانون المالية، هذه الأجزاء مبررة بوثائق محددة، الهدف منها رقابة أكبر من أجل شفافية ومحاسبة أفضل، خاصة فيما يتعلق بالمحاسبة العمومية وتنفيذ ورقابة الإيرادات والنفقات العمومية.

كما حددت أحكام المادة 85 منه أنواع الرقابة في نصها كما يلي: " تخضع عمليات تنفيذ ميزانية الدولة إلى الرقابة الإدارية والقضائية والبرلمانية حسب الشروط التي يحددها الدستور وهذا القانون والأحكام التشريعية والتنظيمية الخاصة " (القانون العضوي، 2018، ص 19).

- **تصنيف أعباء الميزانية:** صنفّت المادة 29 من القانون العضوي 2018 أعباء الميزانية حسب الطبيعة الاقتصادية كما يلي:

- نفقات المستخدمين،

- نفقات تسير المصالح،
- نفقات الاستثمار،
- نفقات التحويل،
- أعباء الدين العمومي،
- نفقات العمليات المالية،
- النفقات غير المتوقعة.

5. خاتمة

1.5. نتائج الدراسة

وفقا لمنطق المسار العلمي تمثلت نتائج الدراسة في:

- يعتبر موضوع حوكمة الميزانية العامة في الجزائر موضوع خصب نظرا لأهميته البالغة في حكمة إيرادات ونفقات الدولة ؛
- دعت الهيئات الوطنية والدولية المختصة إلى ضرورة إدخال التعديلات على ميزانية الدولة نظرا للثغرات الملموسة خاصة على مستوى النفقات؛
- حسب تقرير الموازنة المفتوحة لسنة 2019، النتائج التي تحصلت عليها الجزائر ضعيفة جدا وهي تعكس نوعا من الفساد في المال العام ؛
- تتجه الجزائر نحو تطبيق القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية في مطلع سنة 2023؛
- القانون العضوي يحمل في طياته مبادئ الحوكمة من خلال تركيزه على الشفافية والمساءلة والرقابة.

2.5. اقتراحات الدراسة

على ضوء ما سبق تقديمه من نتائج يمكن تقديم الاقتراحات التالية:

- المسارعة في تنظيم الدورات والورشات التكوينية حول القانون العضوي لأعوان الرقابة المالية وكافة الإدارات العمومية المعنية مع تحديد الأهداف المرجوة منه وسبل تحقيق الكفاءة والفعالية قصد تحقيق ركائز الحوكمة ومن ثمة تحقيق الرشادة في المالية العمومية والتقليل من الفساد وهدر المال العام؛
- تنصيب هيئات مستقلة تختص في تقييم الأداء الميزانياتي وفي إعداد التقارير الجدية قصد العمل بها؛

3.5. آفاق الدراسة

من بين الآفاق البحثية الأكثر حداثة والمرتبطة بموضوع حوكمة الميزانية في الجزائر هي تقييم تطبيق القانون العضوي ومقارنته بالدول التي كانت سباقة في ذلك مع تحديد العقوبات والتحديات الناتجة عن ذلك.

6. قائمة المراجع

الحصري، طارق فاروق.(2019). الحوكمة في الجهاز الإداري للدولة. على الموقع: www.eces.org
تاريخ الاطلاع: 2022/01/11 على الساعة 16.46 مساء.

Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart.(s.n). Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going? World Bank Institute, Global Governance Group and Development Research Group.

وزارة تطوير القطاع العام.(2014). دليل ممارسات الحوكمة في القطاع العام، المملكة الأردنية الهاشمية.
قروج، يوسف؛ قصاص، فتيحة.(2016). عقود النجاعة كآلية لتفعيل الحوكمة ودورها في ترشيد النفقات في المؤسسات العمومية- دراسة حالة المؤسسات التربوية في الجزائر - ، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية.(العدد 06)

بوعيشاوي، مراد؛ غزالي، عماد.(2020). حوكمة الميزانية العامة في الجزائر على ضوء أحكام القانون العضوي الجديد رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية. المجلة الجزائرية للمالية العامة. المجلد 10(العدد 01).

هميسي، عمر؛ صابة، محمد الشريف.(ماي 2020). دليل مرجعي للإصلاح الميزانياتي في المؤسسات والإدارات التابعة لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي. المفتشية العامة. وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

تقرير منظمة الشفافية الدولية.(2021). دراسة حول شفافية الموازنة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: دراسة عن الأردن ، لبنان، المغرب وتونس. برلين: منظمة الشفافية الدولية.

التقرير السنوي لبنك الجزائر لسنة 2017.(جويلية 2018). التطور الإقتصادي والنقدي في الجزائر.

التقرير السنوي لبنك الجزائر لسنة 2018.(ديسمبر 2019). التطور الإقتصادي والنقدي في الجزائر.

ديلمي، هاجر.(2017)، الميزانية العامة في ميزان الحوكمة الجيدة. مجلة مجاميع المعرفة.(العدد 05).

تقرير الموازنة المفتوحة/الجزائر. (2019). واشنطن: مؤسسة شراكة الموازنة الدولية.

القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية.