

شفافية الميزانية العامة وفقا للقانون العضوي 18/15 دراسة مقارنة بين ميزانيتي 2023 و2024

Transparency of the general budget according lwa 18/15 Comparative study between the 2023 and 2024

أحمد صائب ، فريدة لكحل

Ahmed saib , saib.ahmed@univ-oran2dz
Farida lakhal, Lakhal farida@univ-oran2dz

¹ جامعة وهران 2 (الجزائر)، saib.ahmed@univ-oran2dz

² جامعة وهران 2 (الجزائر)، Lakhal farida@univ-oran2dz

تاريخ الاستلام: 2024/10/01 ؛ تاريخ القبول: 2024/12/09 ؛ تاريخ النشر: 2024/12/18

ملخص: تهدف هذه الدراسة إلى إبراز دور القانون العضوي رقم 18/15 في إصلاح النظام الميزانياتي في الجزائر، والذي يهدف إلى تعزيز الشفافية والمساءلة وتحقيق الكفاءة الاقتصادية في إدارة المالية العامة. يتناول البحث التغيرات الرئيسية التي أدخلها هذا القانون في هيكل الميزانية، بما في ذلك الانتقال إلى نظام ميزانية قائم على النتائج وتطبيق مبادئ الحوكمة المالية. من خلال تحليل الإصلاحات التي طرأت على الميزانية الجزائرية، يخلص البحث إلى أن القانون العضوي رقم 18/15 يمثل خطوة مهمة نحو تحسين الإدارة المالية العامة وتعزيز الاستدامة الاقتصادية، من خلال تعزيز مبدأ البرمجة، زيادة الشفافية، تحسين آليات التخطيط، تعزيز المسؤولية، تقوية الرقابة.

كلمات مفتاحية: موازنة عامة، الحوكمة، حوكمة موازنة عامة، عجز موازني، الشفافية.

Abstract: This study aims to highlight the role of Organic Law No. 15/18 in reforming the budgetary system in Algeria, which seeks to enhance transparency, accountability, and economic efficiency in public financial management. The research addresses the main changes introduced by this law in the budget structure, including the transition to a results-based budgeting system and the application of financial governance principles. By analyzing the reforms made to the Algerian budget, the study concludes that Organic Law No. 15/18 represents an important step toward improving public financial management and promoting economic sustainability.

Keywords: Public Budget, Budget Governance, Budget Deficit, Transparency.

تمهيد

شهدت الجزائر تطورات هامة في النظام المالي والميزانياتي مع إصدار القانون العضوي رقم 18/15 المتعلق بقوانين المالية، الذي تم تبنيه كجزء من إصلاحات شاملة تهدف إلى تحديث إدارة المالية العامة. يأتي هذا القانون استجابة للحاجة إلى تحسين كفاءة الإنفاق العام وتعزيز الشفافية والمساءلة، وذلك في ظل التحديات الاقتصادية المستمرة التي تواجه الجزائر، مثل الاعتماد

الكبير على الإيرادات النفطية والتقلبات المالية العالمية. تسعى هذه الدراسة إلى تحليل الدور الذي يلعبه القانون العضوي 18/15 في تطوير الميزانية العامة في الجزائر وتأثيره على الإصلاحات المالية والاقتصادية.

بناء على ما سبق يمكن صياغة إشكالية الرئيسية للدراسة كالتالي:

كيف يساهم القانون العضوي رقم 18/15 في تحسين حوكمة الموازنة العامة في الجزائر؟ وما هو أثره على الشفافية، المساءلة، وضبط الإنفاق العام؟

وللإجابة على الإشكالية رئيسية قمنا بطرح الأسئلة الفرعية التالية:

ما مدى مساهمة القانون العضوي 15/18 في تجسيد الشفافية؟

ما مدى مساهمة القانون العضوي 15/18 في تجسيد معايير الحوكمة المالية؟

وللإجابة على الإشكالية رئيسية وأسئلة الفرعية قمنا بتقسيم هذا المقال إلى ثلاثة أقسام:

1- مدى تجسيد القانون العضوي 15/18 لمبدأ الشفافية.

2- مدى تحقيق مبدأ المشاركة في القانون العضوي 15/18.

3- المقارنة بين الميزانية 2023-2024.

فرضيات الدراسة:

يساهم القانون العضوي رقم 18/15 في تحسين كفاءة الإنفاق العام، وتعزيز الشفافية والمساءلة، ومكافحة الفساد؛

يساهم القانون العضوي رقم 18/15 في تقوية الرقابة والمواطنة الفعالة.

الدراسات السابقة: من أبرز الدراسات السابقة

"الحكامة المالية وترشيد الانفاق العام" لـ "أكل محمد" هي أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية تمت مناقشتها 2020 بجامعة باتنة تناول الباحث فيها دراسة وتحليل الإطار المفاهيمي للحكامة المالية وترشيد الانفاق العام كما قام بتحليل دور آليات الشفافية والمشاركة ومحاربة الفساد والرقابة في تحقيق رشادة تسيير المال العام، وخلص الباحث إلى أن ترشيد الانفاق العام والحكامة المالية يتم من خلال تطبيق مبدئ الشفافية وتطبيق البرامج الرقابية وكذلك تجسيد تشريعات القانون العضوي.

أهداف الدراسة: تسعى الدراسة إلى تحقيق الأهداف التالية :

- توضيح مختلف المفاهيم المتعلقة بالدراسة (الحوكمة - الموازنة العامة - حوكمة الموازنة العامة - العجز الموازي) ؛

- تحليل تأثير القانون العضوي 18/15 على هيكل الميزانية العامة؛

- تقييم مدى مساهمة هذا القانون في تعزيز مبادئ الحوكمة المالية؛

- دراسة دور الحوكمة في معالجة العجز المالي.

المنهجية:

اعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي، من خلال تحليل البيانات المالية للفترة (1990-2024) لبحث تأثير القانون العضوي رقم 18/15 على الموازنة العامة.

I - الإطار المفاهيمي للدراسة:

الميزانية العامة هي مرآة تعكس مدى شفافية الحكومة في إدارة المال العام. فإذا كانت الميزانية واقعية وشفافة، فإنها تعزز الثقة بين الحكومة والمواطنين. أما إذا كانت مبنية على معلومات مغلوطة، فإنها تضعف هذه الثقة وتزيد من الشكوك حول نوايا الحكومة.

I - 1 مفهوم موازنة العامة، حوكمة الموازنة العامة، العجز الموازني

تعريف الموازنة العامة: تُعتبر الموازنة العامة برنامج عمل مالي مُحدد يتم تمثيله بإطار وثيقة معتمد من السلطة التنفيذية. ولأن هذا البرنامج مخصص تفصيلاً لكلاً من العام والدخل العام للسنة القادمة. وبالتالي فإن الأداة الرئيسية التي تعتمد عليها السياسات المالية هي مجموعة متنوعة من الحلول الاقتصادية والاجتماعية والمالية، مما يساهم في تنظيم إدارة الموارد المالية بما في ذلك أساسيات المجتمع ورؤيته التنموية. (حسن الشماخ، 1995، ص: 75).

تُعرف الموازنة العامة بأنها وثيقة محاسبية وقانونية وتمثل تجسيدا للتوقعات، حيث تعتمد على المخصصات المالية والدخل العام من أجل مستقبلية محددة. تُعرف هذه كندا صورة رقمية شاملة للنشاط الاقتصادي الشامل، بما في ذلك ما يسهم في تحليل الوضع لها. (زغود، 2005، ص: 69)

الموازنة العامة لها طابع تقديري حيث تقدر مبالغ كل من النفقات والإيرادات العامة للسنة المقبلة بالاستناد إلى عنصر التوقع.

الموازنة العامة تستوجب الترخيص أي أن الموازنة العامة تبقى مجرد مشروع إلى غاية اعتمادها من طرف السلطة التشريعية. تعريف الحوكمة: الحوكمة تشمل مجموعة القواعد والإجراءات التي تحكم إدارة أي كيان، بدءاً من الدول والحكومات وصولاً إلى الشركات الصغيرة والجمعيات الأهلية. هذا التنوع في الكيانات ينعكس في تنوع مستويات الحوكمة، التي تتراوح بين الحوكمة العامة والحوكمة الخاصة. وهي تنقسم حسب الحوكمة إلى ثلاثة مستويات رئيسية:

1. الحوكمة العامة: تشمل إدارة الشأن العام على المستوى الوطني والمحلي، وتتضمن وضع السياسات والقوانين وتنفيذها، بالإضافة إلى الرقابة على أداء المؤسسات الحكومية.
2. الحوكمة الخاصة: تركز على إدارة الشركات والمؤسسات الخاصة، وتشمل تحديد الأهداف الاستراتيجية، واتخاذ القرارات، وإدارة المخاطر، والمساءلة.
3. الحوكمة المجتمعية: تتعلق بإدارة الشؤون المجتمعية، وتشمل مشاركة المجتمع في صنع القرار، وتطوير المؤسسات الأهلية، وحل النزاعات. (شعبان محي الدين، 2014، ص: 46)

مفهوم حوكمة الموازنة العامة: ارتبط مفهوم حوكمة الموازنة العامة ارتباطاً وثيقاً بالتنمية المستدامة. فمع تطور مفهوم التنمية ليشمل رأس المال الاجتماعي، أصبح من الضروري إشراك المواطنين في عملية صنع القرار المالي، مما يعزز الثقة في المؤسسات الحكومية ويحقق التنمية المستدامة التي تعتمد على تحقيق العدالة الاجتماعية والديمقراطية والاستقرار السياسي إن حوكمة الموازنة العامة تستهدف إرساء الشفافية والمشاركة في مؤسسات الميزانية العامة وعلى النحو الذي يحقق المساءلة الفعالة لتلك المؤسسات. (عبد الرحمن الهيتي، 2009، ص: 12).

مفهوم العجز الموازني: رغم أهمية مفهوم العجز الموازني في الاقتصاد، إلا أن الاقتصاديين لا يزالون يتباينون في تعريفهم له. فبينما يعتبره البعض انعدام التوازن العام بين الإنفاق والإيرادات الحكومية، ويعتبره آخرون حالة تفوق فيها النفقات على الإيرادات. ويعود هذا التباين إلى تعقيد المفهوم وتأثره بعوامل متعددة، مما يؤدي إلى اختلاف الآثار المترتبة على العجز الموازني باختلاف السياق الاقتصادي والاجتماعي. (عبد المجيد، 2006، ص: 201).

I - 2 مرحلة إعداد الميزانية العامة وفق القانون العضوي 15/18

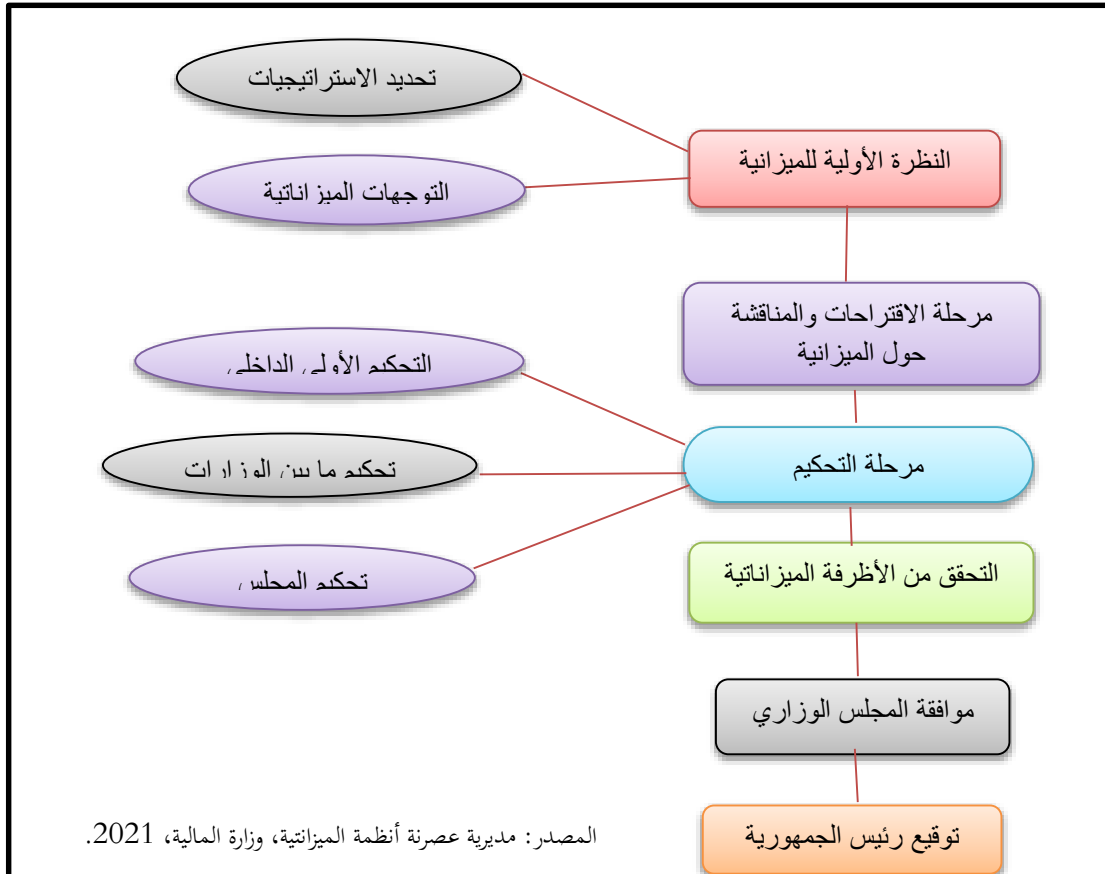
جاء القانون العضوي 15-18 المؤرخ في والمتعلق بقوانين المالية كنتيجة للمسار الإصلاحية الذي انتهجته السلطات العمومية في الجزائر في مجال تسير المالية العمومية من جهة، وكذا كحتمية قانونية تبرز في ضرورة احترام نص المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي تم التأكيد عليها في المادة 123 من دستور 2020. إلى جانب ذلك فقد استمر هذا

القانون العضوي أكثر من 12 سنة حيث تم الشروع في إعداده منذ سنة 2006 أين تم إيداعه على مستوى لأمانة العامة للحكومة حيث درس ضمن مجلس الوزراء، لكن تم سحبه في آخر لحظة قبل إيداعه للمناقشة لدى غرفتي البرلمان، وذلك نتيجة وجود تردد لدى السلطات العمومية في تبني الإصلاح الجديد للمالية العامة الذي تم الشروع فيه منذ سنة 2005.

إن الميزة البارزة في القانون 15-18 هو تأجيل دخوله حيز التطبيق، حيث اعتمدت وزارة المالية على فكرة التطبيق التدريجي لأحكام هذا القانون نظرا للتغيرات الكبيرة التي ستطرأ على هيكلية الميزانية العامة للدولة، وهو الأمر الذي يتطلب وقتا للتأقلم مع أحكامه الجديدة وعليه سيتم إدراج في كل سنة مالية كتلة عملياتية ووظيفية ليبلغ استيعاب آليات الميزانية بالبرنامج والتسيير القائم على النتائج مستواه الكلي في 2023. في حين أن قانون تسوية الميزانية يتم من خلال مراجعة السنة المرجعية الخاصة به لتنتقل من السنة التي تسبق عرض القانون بثلاث سنوات (س-3) إلى سنتين (س-2) بالنسبة لسنوات 2023 و2024 و2025 لتصل إلى سنة واحدة (س-1) وذلك ابتداء من 2026. (15-18) والقانون العضوي رقم 15-18، القانون العضوي المتعلق بقانون المالية، 2018).

نشير أنه قد تم تعديل القانون العضوي 15-18، من خلال القانون العضوي 19-09 المؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2019، لاسيما المادة 18 منه التي أعادت صياغتها كما يلي: تنص قوانين المالية دون سواها على الأحكام المتعلقة بوعاء ونسب وكيفيات تحصيل الإخضاعات مهما كانت طبيعتها، وكذا في مجال الإعفاء الجبائي. غير أنه يمكن النظام الجبائي المطبق على النشاطات الأفقية المرتبطة بقطاع المحروقات أن ينص على الأحكام المذكورة أعلاه، عن طريق قانون خاص. فالتعديل الجديد للمادة 18 سمح بتعديل الأحكام الجبائية من خلال قانون المحروقات بعدما كانت إمكانية التعديل هذه محصورة فقط ضمن قوانين المالية. (صاري، 2023، ص: 125).

الشكل رقم (1): خطوات إعداد الميزانية وفق القانون العضوي



I - 3 أهداف القانون العضوي 15/18

يمثل القانون العضوي 15/18، الصادر سنة 2018، نقلة نوعية في مجال إدارة المالية العمومية في الجزائر. وقد صُمم هذا القانون لمعالجة العديد من التحديات التي كانت تواجه النظام المالي التقليدي، ولتعزيز الشفافية والمرونة والكفاءة في تسيير الأموال العامة، ومن بين أهدافه الرئيسية ما يلي:

1- تحقيق الحوكمة الرشيدة في مجال المالية العمومية:

تعزيز الشفافية: من خلال نشر معلومات مفصلة حول الميزانية، وتحديد المسؤوليات، وتسهيل الوصول إلى البيانات المالية.

المساءلة: ربط المسؤولين بأهداف محددة وقابلة للقياس، ومحاسبتهم عن تحقيقها أو عدم تحقيقها.

النزاهة: مكافحة الفساد والمحسوبية، وضمان استعمال الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها.

2- الانتقال إلى ميزانية الأداء:

ربط الموارد بالنتائج: ربط تخصيص الموارد بالنتائج المرجوة من المشاريع والبرامج، مما يحفز على تحقيق الأهداف وتحسين الكفاءة.

تقييم الأداء: وضع آليات لتقييم أداء المؤسسات العمومية بشكل دوري، والاعتماد على مؤشرات أداء محددة.

3- تعزيز المرونة في إدارة الميزانية:

التكيف مع التغيرات: تمكين الدولة من التكيف بسرعة مع التغيرات الاقتصادية والاجتماعية، وتوجيه الموارد نحو الأولويات المتغيرة.

تبسيط الإجراءات: تبسيط الإجراءات المتعلقة بإعداد وتنفيذ الميزانية، وتقليل البيروقراطية.

4- تحسين تخطيط وبرمجة الإنفاق العام:

تحديد أولويات واضحة: تحديد الأولويات الوطنية وتخصيص الموارد وفقاً لها.

تخطيط استراتيجي: وضع خطط استراتيجية متوسطة وطويلة الأجل لتنمية الاقتصاد والخدمات العمومية.

5- تعزيز المشاركة والشفافية:

المشاركة المجتمعية: إشراك الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين في عملية إعداد الميزانية.

الشفافية في اتخاذ القرارات: نشر المعلومات المالية بشكل دوري، وتوفير فرص للمواطنين والمؤسسات للتعليق عليها.

II - مدى تجسيد القانون العضوي 15/18 لمبدأ الشفافية

يسعى القانون العضوي الجديد إلى تعزيز الشفافية في الميزانية العامة الجزائرية من خلال إلزام الحكومة بإرفاق الميزانية بجميع الوثائق والتقارير اللازمة، مثل بيان الأداء المالي وتقرير الموازنة. هذا الإجراء يتماشى مع المعايير الدولية ويهدف إلى تعزيز المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار المالي، ومكافحة الفساد، وتحسين كفاءة الإنفاق العام. الجدير بالذكر أن الجزائر كانت قد قطعت أشواطاً كبيرة في هذا المجال قبل دخول القانون حيز التنفيذ، حيث كانت تنتج بالفعل غالبية الوثائق الموصي بها دولياً. (مسعود، 2019، ص: 166).

تعد الشفافية عنصراً مهماً من معايير الحكامة المالية، تساهم بفعالية في محاربة الفساد الإداري والمالي، وتؤدي لتعزيز المساءلة، كما تتبع مشاركة باقي الفاعلين مثل: المجتمع المدني والمواطنين عموماً في صناعة القرار المالي العام، كل هذا يساهم بشكل مباشر في تحسين تسيير المالية العامة ويعكس إيجابياً على تحقيق فعالية أكبر لتسيير النفقات العامة.

عمل المشروع على إدخال عدة تغييرات تهدف لتعزيز الشفافية قانون المالية من خلال اعتماد وثائق الميزانية الجديدة، في إطار تصنيف جديد للتقويم وقبول المحاسبة على أساس الاستحقاق بهدف الحصول على شهادة تصديق حسابات الدولة من قبل مجلس المحاسبة.

ستساهم الشفافية في ظل أحكام القانون العضوي الجديد في تحسين قابلية القراءة لحسابات الميزانية وحسابات الدولة، وتبسيط هيكل الميزانية لحد كبير، وتعزيز معلومات البرلمان بما يقوي قوة مبادراته في المادة المالية، ويمنحه وسائل الرقابة على تنفيذ الميزانية وتقييمها. (أكحل أحمد، 2023، ص: 489، 490).

II- 1 إثراء الوثائق المرفقة بالمشروع قانون المالية أو بمشروع القانون

الذي يتضمن تسوية الميزانية بالقانون بشكل كبير في جميع مراحل عملية الميزانية خاصة في مرحلة الاعتماد ومرحلة المساءلة، يعكس هذا الإثراء تطوراً طبيعياً للنموذج الجديد للتسيير المتحور حول نتائج الذي يتبناه المشرع لأن ميزانية البرامج والأداء تتطلب تحسيناً في نوعية وكمية المعلومات المنتجة، ولكنه أيضاً جزء من الاهتمام بالرد على أحد أكثر الانتقادات الموجهة لنظام تسيير المالية العامة، من خلال عدة تقييمات تصدر بانتظام تهتم بتتبع مدى شفافية الميزانية منها تقارير برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية ومسح الميزانية المفتوحة.

لكن في مقابل لا يعني توفير المعلومات وإثرائها وإتاحتها للبرلمان إنها ستكون متاحة للجمهور بشكل دوري فلم يشر نص القانون صراحة إلى ذلك مما يعني قصور واضح لا يعكس تجسيد مفهوم الميزانية التشاركية القائمة على مساهمة الفعالة لمجتمع، وعلى الرغم من أن إتاحة كم كبير من المعلومات لمسألة حكامه المالية العامة إلا أن الجزائر تواجه تحديات متعددة في سبيل تحقيق الشفافية في النفقات العامة من جهة، كما تواجه تحديات تقنية من جهة أخرى تتمثل في تعقيد الإجراءات المحاسبية وتباين الصياغات المستخدمة. بالإضافة إلى تحديات سلوكية تتمثل في صعوبة استيعاب المعلومات الرقمية لدى بعض الفئات، وتأخر تطوير ثقافة الشفافية. كل هذه العوامل مجتمعة تساهم في إعاقه تحقيق هذا الهدف.

إن التحدي الحقيقي الذي يواجه النظام المالي العمومي هو تقديم المعلومات بلغة يسهل الوصول إليها لغير المتخصصين، وإلا تحولت الشفافية إلى مجرد حيلة بسيطة لمصادرة الذي يأتي في سياق تجسيد متطلبات الأداء والشفافية، يعني بالضرورة القدرة على المواجهة إليهم من البرلمان خاصة على استغلالها لعدة اعتبارات تتعلق بتقنياتها حيث العجز التقني للبرلمانيين عن فهمها وتوظيفها عديمة القيمة الأثر، ويشير "خالد منه" عند تناوله لمسألة حكامه المالية العامة في الجزائر، إنها تواجه تحديات كبيرة في تحقيق الشفافية في النفقات العامة. فهي تعاني من تعقيد الإجراءات المحاسبية، وتباين في الصياغات المستخدمة، بالإضافة إلى صعوبة استيعاب النواب للمعلومات الرقمية وكذلك غياب ثقافة الشفافية والمساءلة مما يزيد من صعوبة تحقيقها. مما يجعل هذه الأخيرة تؤثر سلباً على ثقة المواطنين في المؤسسات الحكومية وتحد من مشاركتهم في عملية صنع القرار. لمواجهة هذه تحديات يجب على النظام المالي العمومي تبني استراتيجية شاملة تشمل تدريب الموظفين، تبسيط الإجراءات، تطوير أنظمة معلوماتية متكاملة، وتعزيز ثقافة الشفافية والمساءلة على جميع المستويات.

إن التحدي الحقيقي الذي يواجه النظام المالي العمومي هو تقديم المعلومات بلغة يسهل الوصول إليها لغير المتخصصين، وإلا تحولت الشفافية إلى مجرد حيلة بسيطة لمصادرة الغاية منها فالكثير من الشفافية يقتل الشفافية. في هذا السياق نشير للملاحظة التي قدمتها بعثة الصندوق النقد الدولي حول المشروع الأولي للقانون العضوية للمالية سنة 2015 في مادة 74: أن الوثائق المرفقة بالمشروع المالية وهي ذاتها التي تناولتها المادة 75 من قانون 15/18 "تتسم بكثرة عددها وتعقيدها وأحياناً بعدم خضوعها للمنطق، وقانونياً يجب تبسيطها والفصل بين الوثائق التي تحمل طابع إلزامي وتعد جوهرية في الرخصة البرلمانية عن تلك الوثائق التي تعد توضيحية وإعلامية". (بناصر عبد الهادي، وآخرون، 2023، ص: 41)

II - 2 التركيز على هدف الإصلاح

سعى المشرع الجزائري من خلال القانون العضوي 15/18 إلى إصلاح النظام المالي وتعزيز الشفافية في إدارة المال العام، وذلك من خلال تنظيم عملية إنشاء حسابات التخصيص الخاص ووضع حد للممارسات السابقة التي كانت تمول هذه الحسابات بشكل غير قانوني من الإيرادات العامة، مخالفاً بذلك القانون 17/84. ويهدف الحصول على تمويلات إضافية مقارنة بتخصيصات الميزانية، وبموجب أحكام القانون العضوي الجديد فإنه:

- لا يمكن تمويل حسابات التخصيص الخاص إلا عن طريق إيرادات ذات طبيعة تتوافق بصفة مباشرة مع نفقات

معينة؛

- ربط كل حساب تخصيص خاص بوزارة؛

- تتطلب إدارة حسابات التخصيص وضع خطة عمل شاملة تحدد الأهداف، وتبين الموارد اللازمة، وتحدد آليات المتابعة والتقييم. كما يتطلب إنشاء جهاز تنظيمي لضمان الانسجام بين مختلف الأطراف المعنية؛

- لتنظيم عملية إدارة حسابات التخصيص، يتم إنشاء جهاز تنظيمي بقرار مشترك بين وزارة المالية والأمين بالصرف يتولى هذا الجهاز مهمة وضع مدونة للإيرادات والنفقات، تحديد آليات المتابعة والتقييم، وتحديد الأدوار والمسؤوليات لكل طرف؛

- يمكن أن يفتح في كتابات الخزينة حساب تخصيص خاص لإيواء مدخرات وإيداع القيم زائدة لتقديرات الناتجة عن جباية المحروقات أعلى من تقديرات قانون المالية. (المادة 47 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقانون المالية).

II - 3 أدخل المشرع أحكاماً جديدة يتوجب إخضاع عمليات الخزينة لها صراحة خاصة ما يتعلق ب

توظيف المتوفرات المالية للدولة، المكشوف الذي يجب أن يخضع لرخصة السنوية، عملية إصدار وتسيير القروض، خصم وتحصيل جميع أنواع السندات التي تم إصدارها لصالح الدولة، التي يجب إخضاعها لرخصة السنوية ترد في القانون المالية مراعاة لمبدأ الشفافية في تسيير الموارد والأعباء.

II - 4 تعزيز الشفافية المالية العامة باعتماد على مبادئ المحاسبة

لتعزيز الشفافية المالية، اعتمد المشرع نظاماً محاسبياً متكاملًا يعتمد على مبادئ محاسبية متنوعة، حيث يشمل هذا النظام المحاسبة الالتزامية التي تركز على الالتزامات المالية المستقبلية، محاسبة الإيرادات والنفقات التي تسجل جميع الإيرادات والنفقات خلال فترة محددة، ومحاسبة تحليل التكاليف التي تهدف إلى تحديد تكلفة الأنشطة المختلفة، لتقديم صورة واضحة وشاملة عن الوضع المالي للدولة، وتقييم كفاءة الإنفاق وتعزيز المساءلة، بهدف تحقيق الأهداف الاستراتيجية للدولة.

لاتزال الحكومة ممثلة في وزارة المالية تتمتع بوضع احتكاري للمعلومات المتعلقة بالميزانية لتفوقها التقني مقارنة بالبرلمان الذي بقي عاجزاً عن تعبئة خبرة مضادة للخبرة الحكومية في المجال المالي الأمر الذي يجعل المعلومات التي تتاح له تفقد قيمتها.

وعليه يجب أن يأتي تبني المشرع الجزائري لمبدأ الشفافية المالية العامة في القانون 15/18 في هذا الإطار الذي يكرس قواعد الشفافية في الأداء المالي العمومي، وتخليق الحياة العامة وإقرار الاحتكام إلى ضوابط القانونية في تسيير المالية العامة للدولة، كشرط أساسي من أجل الديمقراطية الحياة المالية وإرساء الحق ومحاربة الإفلات من العقاب.

كما تعد شفافية المالية العامة أمر حيوي لتعزيز ثقة المواطنين بحكوماتهم وتحقيق التسيير الفعال لمواردهم العامة، بينما العكس من ذلك يعني عدم الاستقرار وسوء تخصيص الموارد وانتشار الفساد وعدم المساواة وغياب المساءلة، تشكل الشفافية

مبدأ مهما في تحقيق الرشادة الإنفاق العام لكنها ترتبط بتحقيق مشاركة فعالة في صناعة واتخاذ القرار المالي ورقابته ثم تقييمه من باقي الفاعلين في المجال المالي. (المادة 73 من القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقانون المالية).

III- مدى تحقيق مبدأ المشاركة في القانون العضوي 15/18

تعتبر الحوكمة المالية منظومة متكاملة من القواعد والإجراءات التي تضمن إدارة الموارد المالية العامة بشكل شفاف ومسؤول، ومن أهم مبادئها مبدأ المشاركة، الذي يؤكد على أهمية إشراك جميع الأطراف المعنية في عملية صنع القرار المالي، بدءاً من صياغة السياسات المالية وحتى متابعتها وتقييم نتائجها. (المادة 10 من دستور 2020 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82).

III - 1 غياب المراقبة التشاركية

يشدد الباحثون على أهمية اعتماد مقاربة تشاركية في صياغة القوانين المالية، كالقانون العضوي 15/18. فغياب مشاركة فعالة من طرف المجتمع المدني والبرلمان يضعف من شرعية هذا القانون ويقلل من فرص نجاحه، حيث أن القرارات المالية لا تقتصر فقط على أبعادها المالية البحتة، بل تمتد لتشمل خيارات المجتمع وأجياله القادمة. وحتى تعزز الشفافية والمساءلة في إدارة المال العام يجب ضمان مشاركة واسعة من مختلف فئات المجتمع في عملية صياغة قانون المالية، فمن حق المواطنين تقرير مصيرهم السياسي من خلال تحديد أولويات القرار تخصيص الميزانية، وتجديد سياسة الإنفاق العام التي تؤثر على حياتهم وظروف معيشتهم، يمكن تحقيق ذلك من خلال توفير منصات للحوار بين الحكومة والمواطنين، تبسيط الإجراءات المتعلقة بالمشاركة في صنع القرار، تشجيع المجتمع المدني والأحزاب السياسية على تقديم مقترحاتهم وآرائهم. من خلال هذه الخطوات يعبر قانون المالية عن إرادة الشعب، ويساهم في تحقيق التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية. (شعوازي، وآخرون، 2023، ص: 136).

III- 2 النص على مرحلة تشاور في إطار إعداد مشروع قانون المالية للسنة:

يعتبر إطلاق حوار مسبق بين الحكومة والبرلمان حول مشروع قانون المالية، كما هو منصوص عليه في القانون العضوي 15/18 خطوة مهمة نحو بناء نظام مالي أكثر ديمقراطية وشفافية. فهذا الحوار يمكن البرلمان من المشاركة الفعالة في صياغة السياسة المالية، مما يقلل من هيمنة السلطة التنفيذية، كما تعتبر المناقشة البرلمانية التي تلي هذا الحوار خطوة حاسمة لضمان جودة القرارات المالية وتحقيق الأهداف التنموية المستدامة. ويمكن تعزيز هذه العملية من خلال زيادة مدة الحوار وتوفير الموارد اللازمة للبرلمان لإجراء دراسات متعمقة حول مشروع القانون. (محمد، 2020، ص: 495).

III- 3 الاحتفاظ بالقيود على مبادرة النواب في المجال المالي والميزانياتي

احتفظ المشرع بالقيود المتعلقة برفض مبادرة النواب البرلمان لاقتراح تعديل على المشروع قانون المالية ليكرس عدم القبول اقتراحات القوانين والتعديلات التي تؤدي إلى تقليص الإيرادات أو زيادة النفقات.

وجاء قانون العضوية 15/18 منسجماً مع هذا التوجه واشترط موافقة الوزير الكلف بالمالية على كل مشروع يؤثر على الميزانية، إلى جانب الشروط الشكلية والموضوعية الأخرى، مما يحد بشكل كبير من قدرة البرلمان على ممارسة هذه الصلاحيات في تعديل المجال المالي الذي أتاحه المجلس الشعبي الوطني دون مجلس أمة وفق شروط شكلية وموضوعية محددة. (محمد، 2020، ص: 496).

شفافية الميزانية العامة وفقا للقانون العضوي 15/18 دراسة مقارنة بين ميزانيتي 2023 و2024

ويقتضي اعتبار الديمقراطية التشاركية أحد المبادئ التي يستند إليه الدستور الجزائري ان يكون ممثل الشعب بإمكانية حقيقية المشاركة في تحضير قانون المالية.

نظراً لتأثير كل مشروع على ميزانية الدولة، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، فإنه من الضروري إجراء تقييم مالي شامل لكل مشروع قبل الموافقة عليه. هذا التقييم يساعد في تحديد الآثار المالية للمشروع واتخاذ القرارات المناسبة لضمان الاستخدام الأمثل للموارد العامة.

III-4 المقارنة بين الميزانيتين 2023 و2024 وتقييم الشفافية:

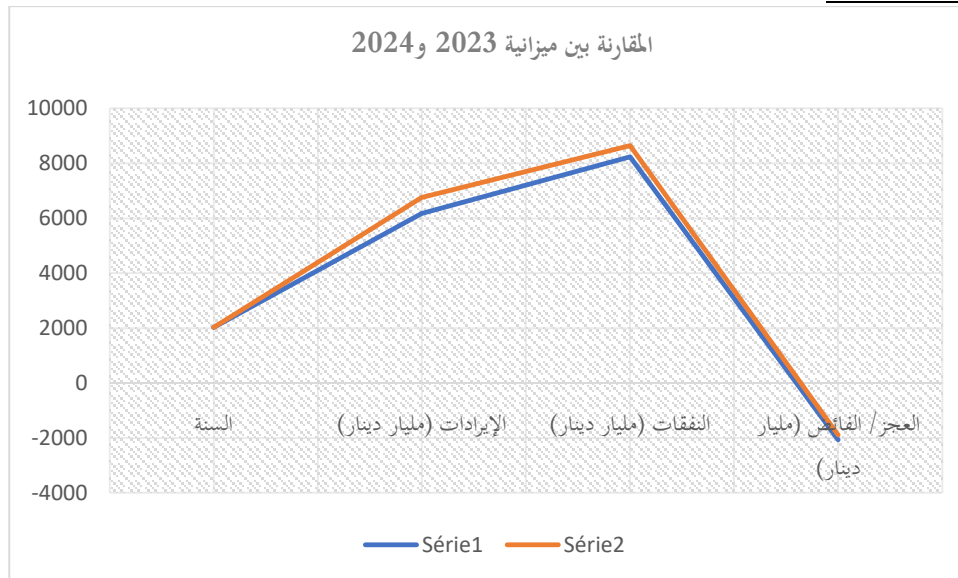
يمثل القانون العضوي 15-18 محاولة لإصلاح نظام الميزانية الجزائرية وتحديثه، على الرغم من صدوره في عام 2018 إلا أن تطبيقه تم بشكل تدريجي لتجنب الاضطرابات. وعليه فقد تتميز ميزانية 2024 بمجموعة من التغييرات الهامة مقارنة بالميزانية السابقة، وذلك نتيجة لتطبيق تدريجي لأحكام القانون 15-18، وعلى إثره سوف نقوم بالمقارنة بين الميزانيتين 2023 و2024، من خلال التعرف على حجم الإيرادات والنفقات والعجز المالي في الجدول التالي:

الجدول رقم (1): المقارنة بين الميزانيتين لسنة 2023 و2024

السنة	الإيرادات (مليار دينار)	النفقات (مليار دينار)	العجز / الفائض (مليار دينار)
2023	6178	8241	-2063
2024	6754	8650	-1896

المصدر: من إعداد الطالب باعتماد على جريدة الرسمية للميزانيتين لسنة 2023 و2024

الشكل رقم (2): الرسم البياني يوضح المقارنة بين ميزانيتين لسنة 2023 و2024



المصدر: من إعداد الطالب باعتماد على مخرجات EXEL

نلاحظ من خلال الجدول (1) وشكل رقم (2) على الرغم من الزيادة الملحوظة في حجم الميزانية لعام 2024، إلا أن هناك بعض أوجه التشابه والاستمرارية بين الميزانيتين:

- **الاعتماد على عائدات النفط والغاز:** لا تزال الجزائر تعتمد بشكل كبير على عائدات قطاع الطاقة، رغم الجهود المبذولة لتنويع مصادر الدخل. ومع ذلك، لوحظ في ميزانية 2024 تحرك نحو تقليل الاعتماد على هذه العائدات عن طريق زيادة الضرائب غير البترولية وتحفيز النشاط الاقتصادي غير النفطي.

- **التركيز على الإنفاق الاجتماعي:** حافظت كلتا الميزانيتين على الأولوية للإنفاق الاجتماعي، حيث تم تخصيص مبالغ كبيرة للصحة والتعليم والبنية التحتية، وذلك في إطار سعي الحكومة لتحسين مستوى معيشة المواطنين.
- **التحديات الاقتصادية المشتركة:** تواجه الجزائر تحديات اقتصادية مشتركة في كلا العامين، مثل التقلبات في أسعار النفط، وتأثير جائحة كورونا، والتضخم.
- كما نلاحظ أوجه الاختلاف بين الميزانيتين والمتمثلة فيما يلي:
- **حجم الميزانية:** شهدت ميزانية 2024 زيادة كبيرة مقارنة بميزانية 2023، مما يعكس طموحات الحكومة في تنفيذ مشاريع تنمية واسعة النطاق.
- **أولويات الإنفاق:** ركزت ميزانية 2024 على بعض القطاعات بشكل أكبر، مثل الصناعة، الزراعة، والطاقة المتجددة، بهدف تحقيق تنوع اقتصادي حقيقي والحد من الاعتماد على النفط.
- **التحول الرقمي:** أولت الحكومة اهتمامًا كبيرًا بالتحول الرقمي، حيث تم تخصيص مبالغ مالية لتمويل مشاريع التحول الرقمي في مختلف القطاعات، بهدف تطوير الخدمات الحكومية وتحسين كفاءة الإدارة.
- **دعم القطاع الخاص:** تم تخصيص حصة أكبر لدعم القطاع الخاص وتشجيع الاستثمار، وذلك من خلال توفير حوافز ضريبية وتبسيط الإجراءات الإدارية.
- **الاستدامة البيئية:** أصبحت الاستدامة البيئية أولوية في ميزانية 2024، حيث تم تخصيص مبالغ مالية لمشاريع الطاقة المتجددة والحفاظ على البيئة.
- ومن خلال تحليل نتائج الجدول رقم (1) نستنتج ما يلي:
- **الإنفاق العام:** شهد الإنفاق العام زيادة كبيرة في ميزانية 2024 بزيادة قدرها 5%، وذلك لتغطية نفقات المشاريع التنموية الجديدة وزيادة الأجور والرواتب.
- **الإيرادات العامة:** ارتكزت إيرادات الميزانية بشكل أساسي على عائدات النفط والغاز، ولكن تم التركيز على زيادة الإيرادات غير النفطية من خلال توسيع قاعدة الضرائب وتحسين كفاءة الجباية بزيادة قدرها 9.3%.
- **العجز المالي:** رغم الزيادة في الإيرادات، إلا أن العجز المالي في ميزانية 2024 ظل مرتفعًا، ولكنه تحسن بنسبة 8.1% مقارنة بميزانية 2023، مما يستدعي اتخاذ إجراءات لخفض النفقات وتحسين كفاءة الإنفاق.
- **الديون العامة:** شهدت الديون العامة زيادة طفيفة في ميزانية 2024، مما يثير قلقًا بشأن قدرة الجزائر على سداد هذه الديون في المستقبل.
- تشير المقارنة بين الميزانيتين إلى تحولات جوهرية في الاستراتيجية المالية للجزائر، والتي يمكن تلخيصها في النقاط التالية:
- **التنوع الاقتصادي:** تسعى الجزائر جاهدة إلى تقليل الاعتماد على عائدات النفط والغاز، وذلك من خلال زيادة الاستثمارات في القطاعات غير النفطية مثل الصناعة، الزراعة، والسياحة. وتجسد هذه الاستراتيجية تخصيص حصة أكبر من الميزانية لدعم هذه القطاعات وتوفير الحوافز اللازمة لجذب الاستثمارات.
- **الاستثمار في البنية التحتية:** تشير الزيادة الملحوظة في الإنفاق على البنية التحتية إلى سعي الحكومة إلى تحسين بيئة الأعمال وتسهيل حركة التجارة والاستثمار.
- **الدعم الاجتماعي:** حافظت الحكومة على أولوية الدعم الاجتماعي، حيث تم تخصيص مبالغ كبيرة للصحة والتعليم والضمان الاجتماعي، وذلك في إطار سعيها لتحسين مستوى معيشة المواطنين.

- **التحول الرقمي:** تمثل الرقمنة إحدى أهم أولويات الحكومة الجزائرية، حيث تم تخصيص مبالغ مالية لتمويل مشاريع التحول الرقمي في مختلف القطاعات، بهدف تطوير الخدمات الحكومية وتحسين كفاءة الإدارة.

تقييم مستوى الشفافية في الميزانية العامة (2023-2024)

لتقييم مستوى الشفافية في الميزانية العامة لابد من الاستناد إلى المؤشرات التالية:

- **نشر الميزانية:** تم تحقيق تقدم ملحوظ في نشر الميزانية العامة وتقارير تنفيذها، ولكن لا تزال هناك بعض الثغرات في مستوى التفصيل والوضوح.
- **المشاركة المجتمعية:** شهدت المشاركة المجتمعية في عملية إعداد الميزانية تحسناً طفيفاً، ولكنها لا تزال محدودة، ولا توجد آليات واضحة لإشراك المواطنين في عملية الرقابة على تنفيذ الميزانية.
- **استقلالية المؤسسات الرقابية:** حقق المجلس الأعلى للحسابات بعض التقدم في مجال الاستقلالية، ولكن هناك حاجة إلى المزيد من الجهود لتعزيز دوره في مراقبة تنفيذ الميزانية.
- **جودة البيانات:** توجد بعض التحفظات حول جودة البيانات المالية المنشورة، حيث قد تكون هناك بعض التناقضات أو عدم الدقة في بعض الحالات.

الخلاصة

إن القانون العضوي رقم 15/18 يمثل خطوة مهمة في عملية إصلاح النظام الميزانياتي في الجزائر. يهدف هذا القانون إلى تعزيز الشفافية والمساءلة وتحقيق كفاءة اقتصادية أعلى في إدارة المالية العامة. من خلال تحليل التغييرات التي أدخلت على الموازنة الجزائرية، يتضح أن تنفيذ مبادئ الحوكمة المالية أصبح ضرورياً لمواجهة التحديات الاقتصادية، وخاصة العجز المالي. على الرغم من الخطوات الإيجابية نحو تعزيز الشفافية وإدخال ميزانية البرامج، لا يزال هناك العديد من التحديات التي تواجه التطبيق الفعلي لهذه الإصلاحات، خاصة فيما يتعلق بمشاركة المجتمع المدني وضمان فهم أفضل للمعلومات المالية من قبل جميع الأطراف المعنية. وبالتالي، يجب الاستمرار في تعزيز الإصلاحات الميزانياتية لتحقيق الاستدامة المالية وتحسين جودة الإنفاق العام في الجزائر، وعلى أثره وضعنا بعض الاقتراحات لتعزيز الشفافية في الميزانية العامة تتمثل فيما يلي:

- **تعزيز التشريعات:** تعديل القوانين والأنظمة المتعلقة بالميزانية لضمان تطبيق مبدأ الشفافية بشكل كامل، وتحديد المسؤوليات والمساءلة.
- **تطوير البنية التحتية للمعلوماتية:** إنشاء نظام معلوماتي موحد ومتكامل لإدارة الميزانية ونشر البيانات المالية، وتسهيل الوصول إليها من قبل الجمهور.
- **تدريب الكوادر:** توفير التدريب اللازم للموظفين الحكوميين على أساليب الإدارة المالية الشفافة، وتعزيز قدراتهم على تحليل البيانات وإعداد التقارير المالية.
- **تشجيع المشاركة المجتمعية:** تنظيم حملات توعية حول أهمية الميزانية وتشجيع المواطنين على المشاركة في الحوار حولها، وتوفير قنوات للتواصل بين المواطنين والحكومة.
- **تقوية الرقابة البرلمانية:** منح البرلمان صلاحيات أكبر في مراقبة تنفيذ الميزانية، واستجواب المسؤولين الحكوميين حول أي مسألة تتعلق بالميزانية.
- **تعزيز الشراكة مع المجتمع المدني:** بناء شراكة قوية مع المجتمع المدني لدعم جهود تعزيز الشفافية، وتوفير الدعم التقني والمالي اللازم.

المراجع:

أ- النصوص القانونية:

1. دستور الجمهورية الجزائرية، الصادر بتاريخ 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية. العدد. 82.
 2. القانون العضوي 15/18 المتعلق بالقوانين المؤرخة في 2 سبتمبر 2018، الجريدة الرسمية. العدد 53.
- ب- الكتب باللغة العربية
1. زغدود، علي. (2005). *المالية العامة*. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
 2. محي الدين، وآخرون. (2014). *الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد منظور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد*. الأردن: دار الشروق للنشر والتوزيع.
 3. نواز، عبد الرحمان الهيثمي. (2009). *التنمية المستدامة الإطار العام والتطبيقات دولة الإمارات العربية المتحدة نموذجا*. مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية.
 4. عبد الحميد، عبد المطلب. (2005). *اقتصاديات المالية العامة*. الإسكندرية: الدار الجامعية.
 5. عبد المجيد، قدي. (2006). *المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية*. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- ج- الرسائل والأطروحات:
1. أكحل، محمد، (2022). *الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام (أطروحة دكتوراه)*. باتنة، جامعة باتنة: قسم العلوم القانونية.
 2. مسعود، علي. (2019). *أهمية الحكومة في الميزانية العامة للدولة حالة الجزائر (أطروحة دكتوراه)*. ورقلة، جامعة فاصدي مرباح: كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير.
 3. محمد شعواضي، وآخرون. (2023). *الميزانية العمومية بين قانون 17/84 والقانون العضوي الجديد 15/18 (مذكرة ماستر)*. المدية، جامعة المدية: كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير.
 4. عبد الناصر عبد الهادي، وآخرون. (2023). *التوجهات الميزانية للجزائر على ضوء إصلاح قانون قوانين المالية (مذكرة ماستر)*. أدرار، جامعة أدرار: كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير.
- د-محاضرات جامعية:
1. صاري، اسماعيل. (2023). *محاضرات المالية العامة. مطبوعة محاضرات مقدمة لسنة الثانية جادع مشترك*. جامعة فرحات عباس. سطيف.