

عصرنة النظام المالي في الجزائر دعامة لتحسين الأداء العمومي

Modernizing the financial system in Algeria is a pillar for improving public performance

عزلاوي آمال

جامعة ورقلة الجزائر azlaoui.amel@univ-ouargla.dz

تاريخ الاستلام: 2023/02/10

تاريخ القبول: 2023/03/15

تاريخ النشر: 2023/06/18

ملخص:

لقد كان لتعدد وتزايد المطالب الاجتماعية ومحدودية الموارد المالية لمواجهةها على المستوى الداخلي، والضغط الدولي من الأطراف المانحة على المستوى الخارجي، تأثير كبير على الخيارات المالية للدولة، وخاصة الدول النامية ومن بينها الجزائر، إذ وجدت نفسها أمام ضرورة عصرنة أنظمتها المالية لتتماشى ومبادئ التسيير العمومي الجديد التي أثبتت نجاعتها في مجال ترشيد النفقات وتحسين التسيير العمومي، ويعتبر القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية تجسيدا لهذا التوجه في الجزائر.

الكلمات المفتاحية: عصرنة النظام المالي، تحسين الأداء العمومي، القانون العضوي 15-18.

Abstract

The complexity and growth of social demands and the limited financial resources to meet them internally on the one hand, and the international pressure exerted by the donor parties on the other hand, have had a great influence on the financial choices of developing countries like Algeria which found itself faced with the obligation of modernizing its budgetary system for the establishment of the bases of new public management, a management that has proven its worth in terms of efficiency and improving the quality of public management. And it is in this perspective that the law 18/15 was promulgated with a view to the concretization of this orientation in Algeria

Keywords: Modernization of the financial system; Improve the public performance; Organic Law 18-15.

مقدمة:

إن تعقد المطالب الاجتماعية وتعددتها ومحدودية الموارد المالية لمواجهةها وتزايد الوعي المواطني بضرورة تبرير السلطات العمومية لصرفها للمال العام في اطار السياسات العامة باعتبارها اجراءات تتم في اطار القانون لتستنبط جوابا مُأسساً عن مشكلة ما وترتبط بمجموعة تفاعلات ديناميكية معقدة مميزة في سياقها القراري ومرتبطة بمنظومة قيم فكرية وسياسية وبنائية السلطة وتوزيعها¹، فرض على الدول ضرورة التفكير في آليات ونماذج لإنتاج القرار العمومي تحقق فعالية ونجاعة الأداء العمومي.

مما فتح المجال للعديد من الإصلاحات الاستراتيجية المتعلقة بعصرنة تسيير الدولة لمواجهة العجز العمومي والاسراف في النفقات العمومية بعيدا عن متطلبات العقلانية ومبادئ الرشادة ، ولأن تحقيق هذه الاهداف لا يمكن ان يتم دون تبني الدولة لنظام مالي عصري يستجيب للتغيرات المتسارعة للنظم المالية على المستوى الدولي ومتطلبات التنمية الشاملة والمستدامة، تأكدت اهمية عصرنة الانظمة المالية المستلهمة من مبادئ التسيير العمومي الجديد كفلسفة لتفعيل دور الدولة انطلاقا من تجاوز المقاربة الفيزيوية القانونية للتسيير العمومي وتبني مقاربة مناجيرالية تجسد مبادئ التسيير الرشيد من شفافية ومسائلة وتشاركية ورؤية استراتيجية.

والجزائر كدولة نامية منتمية لنسق دولي وساعية لتحقيق أهدافها التنموية لا يمكنها تجنب هذا المد الإصلاحي، اذ شرعت رسمياً في تطبيق مشروع عصرنة الدولة بعد تعيين لجنة إصلاح هياكل ومهام الدولة بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ في 22 نوفمبر 2000، والتي كُلفت باقتراح عناصر إصلاح كامل مترابط للدولة يعكس التطورات السياسية،الاقتصادية،الاجتماعية،والثقافية للبلاد، ويستجيب لمستلزمات دولة عصرية².

وضمن هذا السياق انطلقت الجزائر بداية من سنة 2001 في إصلاح انظمة الميزانية والمالية فالتدبير الرشيد للمال العام هو الأداة التي تقوم عليها كل استراتيجية طموحة لمحاربة الرشوة وهدر الأموال والتبذير والفساد بكل أشكاله³.

وسنحاول خلال هذه الدراسة تسليط الضوء على أهم مرتكزات هذا الإصلاح المالي مجسدا في القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية ودوره في تحسين الاداء العمومي.

انطلاقا من الاشكالية التالية:

فيما تتمثل أهم مرتكزات اصلاح النظام المالي في الجزائر وكيف تساهم في تحسين الاداء العمومي؟

والتي سنناقشها من خلال المحورين التاليين:

1- الأسباب الدافعة لإصلاح المنظومة المالية في الجزائر داخليا وخارجيا.

2- مرتكزات الاصلاح المالي من خلال القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية ودورها في تحسين الاداء

العمومي.

1- الاسباب الدافعة للإصلاح المالي:

لقد اثبتت التجربة فشل المنظومة المالية التقليدية المؤسسة بناءً على القانون 84-17 المعدل والمتمم والمتعلق بقوانين المالية المجسد لمبادئ دستور 1976 وتوجهها الاشتراكي، لكنه في الوقت نفسه كان محملاً بمحتوى ليبرالي في شقه التقني، مما جعله عرضه للعديد من التعديلات، خاصة بعد الازمة المتعددة الأبعاد التي عرفت الجزائر نهاية الثمانينات وصدور دستور 1989 ذو التوجه الليبرالي، فقد تجاوز الواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للبلاد الاطار المنظم لتسيير المالية العمومية، وارتبط بوجود اختلالات كبيرة تجسد الانغلاق في إعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة⁴ وانعدام التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال تسييرها، إذ تنفرد الحكومة بإعداد مشروع قانون المالية على مستوى الدوائر الوزارية بعيداً عن مساهمة البرلمان بحكم قيامها بالتسيير والتنفيذ وعدم تمكن النواب من الادوات التقنية للمالية العامة وتحليل السياسات المالية التي تتطلب خبرات تكنوقراطية يفتقدها نواب البرلمان.

بالإضافة إلى عدم التناسب بين الصلاحيات المخولة للبرلمان لممارسة مهامه الرقابية على العمل الحكومي من خلال آليات محددة دستورياً وبين الاستغلال الفعلي لها، إذ أفرغت من محتواها نتيجة للرهانات السلطوية والتلاعب بالأطر القانونية والتركيز على الجوانب السلبية من آليات العقلنة البرلمانية للتقليل من فاعلية البرلمان في مراقبة وتقييم السياسات العامة على أساس هندسة دستورية تُرجح التوازنات الدستورية لصالح الهيئة التنفيذية.

كما عكست المنظومة المالية المؤسسة بناءً على القانون الاطار 84-17 غياب الشفافية في نظام المحاسبة العمومية وغموض الوثائق الميزانية، ويعود ذلك لارتكازه على الاهتمام بالطابع الشكلي وسلامة الاجراءات مع اغفال عناصر الفاعلية وكذا نجاعة الاداء، وكذا تسيير النفقات العمومية على أساس الوسائل لا النتائج المستهدفة مع غياب إطار متعدد السنوات في التخطيط للميزانية، وعدم نجاعة نظم المعلومات، مما ساهم في شل قدرات التصدي للتحديات الاقتصادية التي تواجه الجزائر⁵، وأضعف نجاعة وفاعلية النفقات العمومية، وساعد على تبديد الأموال العمومية وانتشار الفساد.

وقد حدد الباحث "محمد لكحل" جملة من العناصر المميزة للمنظومة المالية التقليدية ومن بينها⁶:

- اتباع نمط تسيير عمومي تقليدي قائم على السلطة القانونية التي تفرضها العقلانية البيروقراطية أكثر من التركيز على الجانب الاقتصادي.
 - هيمنة منطق الوسائل الذي حول قانون المالية من أداة للتنمية إلى هدف، وساهم في الافراط في الانفاق العام دون حاجة لذلك.
 - الضعف في أداء النفقة العامة لدورها بسبب نقائص في مدونات الميزانية وهيكل النفقات منها:
- 1- عدم التجانس في التصنيف حيث يشير الباب الواحد الى عدة نفقات من طبيعة واحدة.
 - 2- عدم اعتماد النظام المالي في تقدير النفقات على تقنية الخيارات والمالية بحيث يتم تقدير احتياجات كل وزارة من الاعتمادات وهو ما يدفعها للمبالغة في طلب الاعتماد وهو يُفسر الزيادة المستمرة للنفقات العامة.

3- طغيان هاجس التوازنات المالية.

4- التضخم المستمر للأحكام غير المالية.

أما على الصعيد الخارجي فقد مثلت المؤسسات المالية الدولية وكذا العولة وأدواتها ممثلة في الشركات المتعددة الجنسيات والمنظمة العالمية للتجارة عاملاً رئيسياً في تشكيل وصياغة القرار المالي والتأثير على أنظمة المالية العمومية في دول العالم الثالث ومن بينها الجزائر⁷، إذ فرضت ضرورة عقلنة التسيير العمومي وتراجع المنطق القانوني أمام أهمية التسيير القائم على تعميم ثقافة النتائج والأداء⁸.

كما أن سعي الدول والمنظمات المانحة للحصول على ضمانات عن حسن استغلال الدول النامية للأموال الممنوحة لها، جعلها تفرض عليها آليات جديدة لتحقيق نجاعة الأداء العمومي تركز على تحسين الشفافية وبناء ثقافة الأداء وتقوية علاقات المساءلة والتشاركية في هذه البلدان.

خاصة بعد أن كشفت دراسات للبنك الدولي وجود علاقة سلبية بين قيمة المساعدات التي يقدمها للدول النامية ومعدلات النمو، إذ أن بعض البلدان تسلمت مساعدات مالية كبيرة، إلا أن مستوى الدخل بها واصل انخفاضه في حين أن دولاً أخرى تحصلت على مساعدات أقل إلا أن مستوى الدخل ارتفع بها بشكل واضح، مما رجح فرضية كون طريقة تسيير هذه الأموال المحدد في نجاح عملية التنمية⁹، وعلى هذا الأساس ارتبط تقديم المساعدات باعتماد آليات حسن تسيير هذه الاموال، ومن أهمها عصرنة نظم الميزانية.

وقد تضافرت العوامل السابقة الذكر لتفرض ضرورة إصلاح المنظومة المالية للجزائر والتي انطلقت بالإعلان عن مشروع تحديث أنظمة الميزانية بعد اتفاق القرض الموقع بين الجزائر والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل مشروع عصرنة المنظومات الخاصة بالميزانية¹⁰، وتضمن هذا المشروع الاتفاق على النقاط التالية:

■ إقامة منظومات جديدة لتسيير النفقات.

■ المعلوماتية ومنظومات الاعلام.

■ خلية تنسيق المشروع ومتابعته

و كان يهدف لتحقيق ما يلي:

- التحكم في النفقة العمومية.

- تسهيل الخيارات الاستراتيجية من خلال المعلومات والتحليل الهادفة.

- تحسين شفافية الميزانية لأجل ترقية نقاش واضح لخيارات السياسات الاقتصادية والاجتماعية.

- تعزيز مراقبة التنفيذ وتحسين الأداءات في انجاز السياسات والاستثمارات المسجلة في الميزانية.

وبالرغم من الجهود المبذولة من طرف الدولة الجزائرية مع هيئات عالمية متخصصة في تقديم الاستشارة في هذا

المجال وانشاء مديرية مركزية على مستوى وزارة المالية لمتابعة تنفيذ مشروع عصرنة الميزانية¹¹.

إلا أن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لم يصدر إلا سنة 2018 علما أن المشروع الأولي لهذا القانون قد تمت المصادقة عليه تاريخ 12 مارس 2008 من طرف مجلس الحكومة ليتم تعديله مرة أخرى في سنة 2012 ليعاد النظر فيه مرة أخرى والمصادقة عليه بتاريخ 14 مارس 2018 .

2- المحاور الأساسية للإصلاح الميزاني في القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 ودورها في تحسين الاداء العمومي:

يعتبر القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية أداة تشريعية لإصلاح الإطار الميزاني والمحاسبي ووسيلة لعصرنة المالية العمومية إذ يتأسس على مبدأ الموازنة Budgétisations وليس على أساس طبيعة النفقات ويوجه نحو تحقيق النتائج انطلاقا من أهداف محددة¹².

وتتمثل أهم المرتكزات الإصلاحية التي يتضمنها في مايلي:

1. الانتقال من الميزانية المرتكزة على الوسائل إلى الميزانية المرتكزة على النتائج:

وفقا لنص المادة 2 من القانون العضوي 18-15 يساهم هذا القانون في تجسيد السياسات العامة التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج انطلاقا من اهداف واضحة ومحددة وفقاً لغايات المصلحة العامة والتي تكون موضوع تقييم¹³، وهو ما يؤكد على التوجه نحو تسيير قائم على النتائج على أساس أهداف محددة ومرسومة مسبقا، وهذا يعني انه بدلا من الاعتماد على نظام ميزاني قائم على تعبئة الوسائل وتقسيم الاعتمادات حسب الأبواب والقطاعات أو الفصول، سيكون التوجه للاعتماد على مبادئ موازنة البرامج والاهداف التي تهدف لاستغلال الموارد العمومية بأكبر قدر ممكن من النجاعة وتقوم على تحقيق شفافية العمل العمومي لإيجاد الآليات الملائمة لتدقيق المعلومات المتعلقة به.

وترتكز هيكلية هذه الموازنة على مفهوم البرنامج الذي يُمثل مجموعة من العمليات المتناسقة ضمن وزارة من الوزارات، ويشمل على اهداف محددة ومؤشرات لقياس الاداء، وتخضع كل هذه العناصر الى عمليات تقييم على مستوى الانجاز¹⁴.

وستمكن هذه الصيغة الدوائر الوزارية والمصالح الحكومية من برمجة كل العمليات التي تدخل في نطاق مسؤولياتها، كي تمنح حرية أكبر للمسيرين والأميرين بالصرف في اتخاذ القرار مقابل تحملهم مسؤولية أكبر في تحقيق الاهداف مع الزامية إعداد تقارير أكثر دقة عن تسيير أداءهم و التي تكون مرفقة بمؤشرات الاداء¹⁵، ويتم تقييم المشروع السنوي للأداء من خلال النتائج المحققة وهذا تماشيا مع مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج الذي يعتبر جوهر الإصلاح المالي في الجزائر.

وهذا النوع من التسيير يفتح أفقا كبيرة لضمان فعالية المالية ونجاعة أداء التسيير العمومي لكونه يربط صرف النفقة بنتائج إنجاز الاهداف ويمكن من تطبيق تقييم السياسات العامة باعتباره نموذجاً جديداً لإنتاج القرار العمومي ويرتبط وجوده بتحقيق فعالية ونجاعة الأداء العمومي وبالتحسين المستمر للسياسات العامة والإصلاحات الاستراتيجية المتعلقة بعصرنة تسيير الدولة.

ف تقييم السياسات العامة كآلية لقياس الآثار الخاصة بها باستعمال معايير محددة بدقة، ثم إعطاء حكم حول هذه النتائج والآثار لا يمكن أن يتم دون أن تكون هذه السياسة محددة في أهدافها، ووسائلها، ونتائجها¹⁶، وهو الأمر الذي جسده القانون العضوي الجديد كما أن تقييم السياسات العامة الذي يؤسس له هذا القانون من خلال ارتكاز النظام الميزاني على الأهداف والنتائج يجعل الاداء العمومي موجه نحو تحقيق العناصر التالية والتي تمثل معايير للتقييم كعملية مندمجة في التسيير العمومي.

1- **الملائمة La pertinence**: تقييم أسس التدخل الأفضل ارتباطا بالأهداف المحددة أي مدى تناسب الأهداف مع الرهانات التي تواجهها، وتناسب الوسائل المحددة مع الأهداف أي تحليل علاقة البيئة بالمهام الرهانات والأهداف، فالعمل العمومي لا يكون ملائما إلا إذا كانت أهدافه متطابقة مع الحاجات الحقيقية.

2- **الفعالية L'efficacité**: أي أن تكون نتائج العمل العمومي متناسبة مع الأهداف المحددة وهو ما تقدره مؤشرات النتائج.

3- **الكفاءة Efficience**: وتحديد الكفاية يكون بمعرفة إن كانت النتائج المحققة فعليا مرضية من ناحية نوعية الخدمة أخذاً الوسائل بعين الاعتبار فالكفاية تتمحور حول الثروات كمدخلات والخدمات كمخرجات والزمن الذي تتطلبه المدخلات لإنتاج المخرجات¹⁷.

4- **الفاعلية effectivité**: وترتبط بتحديد علاقات السببية بين العمل العمومي وتأثيراته الاجتماعية.

2. ترسيخ الشفافية والمساءلة وتعزيز الرقابة البرلمانية والتأسيس لتقييم السياسات العامة:

إن الإصلاح المالي يقتضي الانتقال من الرقابة المالية القائمة على المنطق القانوني الذي يركز على الشرعية والمطابقة الى نوع آخر من الرقابة يركز على تقييم فعالية ونجاعة الأداء من خلال متابعة مدى إنجاز الأهداف وتحقيق النتائج مقارنة بالموارد المستخدمة ضماناً لرشادة استخدام المال العام وترتبط هذه الرقابة بشفافية كل التعاملات المالية كآلية لتفعيل المساءلة.

إن العلاقة بين الشفافية والمساءلة تبادلية وطردية، إذ يعزز كل منهما الآخر، فالشفافية باعتبارها تعني الوضوح التام في إتخاذ القرارات ورسم الخطط والسياسات وعرضها على الجهات المعنية بمراقبة أداء الحكومة نيابةً عن الشعب وخضوع الممارسات الإدارية والسياسية للمحاسبة والمراقبة المستمرة¹⁸، تُفعل المساءلة كوسيلة يتحمل الأفراد والمنظمات بموجبها مسؤولية ادائهم، وتلتزم الأجهزة الإدارية بتقديم حسابات عن طبيعة ممارستها للواجبات المنوطة بها بهدف رفع كفاءتها وفعالية أدائها وعلى هذا الأساس كرس القانون العضوي 18-15 هذان المفهومان في تسيير المالية العامة باعتماده على التطبيق الموحد لمبدأ التخصيص عبر ميزانيات التسيير والاستثمار والنقل في حساب واحد اعتمادا على البرنامج كوحده لتخصيص الاعتمادات المالية.

كما يتوضح سعي المشرع لتحقيق الشفافية من خلال كم الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية إذ تتضمن تقريراً عن الوضعية الاقتصادية والاجتماعية والمالية على المدى المتوسط بالإضافة إلى ملاحق تفسيرية ووثائق خاصة بمشروع الميزانية وتقرير عن الأولويات الاقتصادية، وفي السياق نفسه تدرج المادة 65 من الفقرة الرابعة التي تؤسس لمبدأ الصديق الميزاني المنقول عن القانون العضوي الفرنسي lolf والذي يعني التصريح بالمعطيات والمعلومات بصديق وصراحة.

كما يتأكد التوجه نحو تعزيز المساءلة والشفافية من خلال تعزيز دور البرلمان في مناقشة قانون المالية والرفع من جودة وموثوقية المعلومات المقدمة له، وتعديل الجدول الزمني لإعداد قوانين المالية، كما يعد قانون تسوية الميزانية وسيله رقابية فعالة على طرق الإنفاق بتحليل وتقييم نتائج الاداء الحكومي بمعطيات رقمية دقيقة.

خاتمة:

إن عصنة النظام المالي في الجزائر كان ضرورة حتمية فرضتها الظروف الداخلية والضغوطات الخارجية وتبنيه يمثل مكسباً كبيراً للجزائر لكونه يفتح آفاقاً كبيرة لتجسيد مبادئ الشفافية والمساءلة والتشاركية باعتبارها معايير تحقيق الرشادة المالية وتحسين الاداء العمومي.

الهوامش:

¹ طه حميداني، البرلمان المغربي ، واجتراح تقييم السياسات العمومية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 33، 2012، ص 68.
² Ahmed Mahiou ; « Analyse et bilan sur la gouvernance en Algérie » Rapport 2002 , révisé février 2006 , p26.

³ محمد حركات ، الاقتصاد السياسي والحكامة الشاملة، مطبعة المعارف الجديدة الرباط، 2010، ص 283.
⁴ القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية ، ج.ر، عدد 28 ، المؤرخة في 10-07-1984، المعدل والمتمم.
⁵ الياس كشاوي، "استراتيجية إرساء أسلوب الموازنة العامة حسب البرامج والأهداف في الجزائر: الدوافع و المنافع، ضمن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية رقم 18-15"، مجلة اقتصاد المال والأعمال، المجلد 01 مارس/2022، ص 434.
⁶ أكحل محمد ، الحكامة المالية وترشيد الانفاق العام(دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر)، أطروحة دكتوراه طور ثالث LMD، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 01 ، 2019-2020، ص ص 378-383.
⁷ أكحل محمد، "القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية وإصلاح تسيير المالية العمومية"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، والمجلد السابع ، العدد الثاني، جوان، 2012، ص 708.

⁸ Steve jacob ,Frédéric Varone, « cheminement institutionnel de L'évaluation des politiques publique en France, en suisse et aux pays Bas (1970-2003) » in Poliques et Mangement public vol , 22 m2 ,2004 , p 51.

⁹ شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام، والحد من الفقر: دراسة حالة الجزائر (2000-2010) ، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية: تخصص نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2011-2012، ص 07.

¹⁰ مرسوم رئاسي رقم 1-140 ، المؤرخ في جوان 2001 يتضمن الموافقة على اتفاق القرض رقم 7047 الموقع في 18 أفريل 2001 ، بواشنطن بين الجزائر والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل مشروع عصنة المنظومات الخاصة بالميزانية.

¹¹ المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 07-365 المؤرخ في 22-11-2007 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية.

¹² إلياس كشاوي، مرجع سابق، ص 437.

¹³ المادة 02 من القانون العضوي 15-18.

¹⁴ إلياس كشاوي، مرجع سابق، ص 431.

¹⁵ أمين صابة، كمال بن موسى، "دراسة تحليلية للقانون العضوي لقوانين المالية رقم 15-18 وأهميته في تحسين أداء القطاع العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والانسانية، المجلد 8، العدد 1 (2020)، ص 269.

¹⁶ Eric Monnier , L'évaluation de l'action des pouvoirs publics 2^{ème}editon , paris, Economica , 1992, p 02.

¹⁷Le bureau de verificateur général , canada, La vérification de L'efficience, octobre , 1995, p6.

¹⁸ فلاق محمد، حدو سميرة، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري، "مجلة الريادة لاقتصاديات الأعمال: المجلد 01، العدد 01، جوان 2015، ص 11.