

دسترة مبدأ الشفافية في تسيير الأموال العمومية

Constitutionalize the principle of transparency in managing public funds.

دخينيسة أحمد

كلية الحقوق - جامعة الجزائر 1

a.dkhinissa17@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2023/04/17 ؛ تاريخ القبول: 2025/07/13 ؛ تاريخ النشر: سبتمبر 2025

ملخص:

تعدّ دسترة مبدأ الشفافية في تسيير المالية العمومية، الذي كان دسترة غير مباشرة عن طريق اجتهاد المجلس الدستوري في رأيه رقم 2 لأوت 2018 حول القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، نقلة نوعية هي تتويج لمسار طويل من الإصلاحات القانونية بهدف إرساء نمط حكمة جديدة في تسيير الشؤون العمومية حيث تم دسترة المبدأ في التعديل الدستوري لأول نوفمبر 2020 في المادة التاسعة منه. وإنّ إقرار المبدأ يؤثر على نمط السير المالي العمومي فيرسي حكمة مالية شفافة، وفعالة ومسؤولة ومنفتحة على المواطن.

إنّ هذه الدسترة بداية لتجسيد متدرج ستغرس عبر الممارسة من قبل كل الفاعلين المؤسسيين وما يرتبط بالمجال العمومي من تفكير وبحث في أفق جديد للتسيير العمومي. الكلمات المفتاحية: الدسترة؛ شفافية تسيير الأموال العمومية؛ حوكمة المالية العمومية؛

Abstract :

The constitutionalization of the principle of transparency in managing public finances, which was previously an indirect principle through the Constitutional Council's opinion number 2 of August 2018 on the organic law related to financial laws, represents a qualitative leap in a long process of legal reforms aimed at establishing a new governance system in public affairs. The principle was then incorporated into the constitutional amendment of November 2020 in its article 9. Its adoption affects the pattern of public financial management and promotes a transparent, efficient, responsible, and citizen-oriented financial governance.

This constitutionalizing marks the beginning of a gradual implementation that will be established through the practice of all institutional actors and those involved in the public sector, which will lead to a new horizon of public management thinking and research.

Keywords: Transparency in managing public funds; Constitutionalization; Public financial governance.

اسم ولقب المؤلف المرسل: دخينيسة

مقدمة:

إنّ إقرار مبدأ الشفافية كمبدأ قانوني كان صعباً⁽¹⁾، والذي عرف دسترةً في النظام القانوني الجزائري بالتنصيص عليه في المادة 09⁽²⁾ من الدستور إثر تعديل أول نوفمبر 2020، حيث عرف مفهوم الشفافية تكريسا في النظم المالية الأكثر تعقداً⁽³⁾، والذي اندرج في مبدأ أوسع وهو مبدأ الحوكمة⁽⁴⁾ الذي انتشر بفعل عمل الهيئات المالية الدولية، وخاصة صندوق النقد الدولي والذي تعرفه تعريفاً واسعاً في مكوناتها السياسية والقانونية والاقتصادية⁽⁵⁾، وقد أصبح مفهوم الشفافية أكثر أهمية حيث عرفته منظمة التعاون الاقتصادي، والذي اعتبره صندوق النقد الدولي شرطاً للنمو، ولينال مبدأ الشفافية في مجال المالية العمومية اهتماماً متزايداً من قبل منظمات دولية متخصصة المنظمة Intosai⁽⁶⁾ والذي كرست معايير دولية في مجال الرقابة على الأموال العمومية، وخاصة صندوق النقد الدولي⁽⁷⁾، منظمة التعاون الاقتصادي⁽⁸⁾ في مجال شفافية الميزانيات العمومية.

وقد كان النظام القانوني المالي والميزاني الجزائري، الذي تكوّن وتبلور على فترات، موضوعاً لعدة اصلاحات لتخرجه من طور "التفكك"، ليتكيف مع متطلبات متغيرة⁽⁹⁾، ارتكزت على تكريس مجموعة من المبادئ الأساسية التقليدية، ولتبنى مبادئ الحوكمة المالية في حركية دائمة يصعب ضبطها قانونياً، ولعلّ تبني مبدأ شفافية المالية العمومية خير دليل على صعوبة الميلاد، رغم تبني وتكريس مبدأ الشفافية عموماً في سلسلة من النصوص المعيارية الداخلية والدولية (الاتفاقية)، ولعلّ أهمها صدور القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية⁽¹⁰⁾.

ليدشن هذا القانون العضوي عهداً جديداً في مجال القانون المالي بأثر عامة على مجمل التسيير العمومي، وفي هذا النسق الجديد الذي أفضى إلى أفاق تتبني معظم المبادئ الحديثة للميزانيات العمومية في إطار حوكمة مالية جديدة، تم دسترة مبدأ شفافية تسيير الأموال العمومية من قبل المجلس الدستوري (I) ليستفيد من ضمانات قوية لتجسيده (II).

1- دسترة مبدأ شفافية تسيير الأموال العمومية

إنّ محاولة تأطير المالية العمومية الجزائرية كانت مستمرة لمحاولة تقنينها وتكييفها⁽¹¹⁾ ولتدرج متطلبات جديدة بالنظر لتطور التصورات في جدلية مع الاكراهات المالية التي عرفتها الجزائر، حيث اقتضت حوكمة المالية العمومية تبني مبادئها نظراً للملاحظات والدعوات المتكررة من الهيئات

الدولية، كما أشرنا لها فيما سبق، التي عرفت مجهودا مضنيا انتهى إلى حيث تصدى المشرع للمسألة بأن كرسها بشكل متدرج (1-I)، وليدستر مبدأ شفافية المالية العمومية (2-I).

1-1- دسترة مبدأ شفافية تسيير الأموال العمومية

اقتضت حوكمة المالية العمومية، إقرار مجموعة من المبادئ التي كانت قائمة، ولكنها كانت تعاني تطبيقا جزئيا، و"مفككا" حيث يمكن القول إن النظام القانوني للمالية العمومية الجزائرية قد تصدى لها مما أدى إلى تكريس متدرج (أ)، ليكرس كمبدأ دستوري (ب).

1- التكريس المتدرج

إن المسعى للتأطير القانوني للمالية العمومية طويل وتطلب عدّة مراحل تاريخية⁽¹²⁾ لضبطه قانونيا⁽¹³⁾ والذي انتهى إلى تأطير متواصل توجّ بالقانون رقم 17-84 المتعلق بقوانين المالية والقانون رقم 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، والذي أقرّ المبادئ الكبرى، التي أسهمت في رسم معالم لشفافية تسيير الأموال العمومية، وتتواصل عبر اعتماد اصلاحات لتأطير الرقابة المالية خصوصا.

إن إقرار مبادئ الميزانية كان شرطاً مسبقاً لإرساء مبدأ الشفافية.

وضعت المبادئ الأساسية في القانون 17-84، وخاصة مبادئ:

- مبدأ الوحدة.

- مبدأ الشمولية.

- مبدأ التوازن بالمفهوم الواسع أي التوازن المالي والاقتصادي

اكتملت بتقنين النصوص المتعلقة بالمحاسبة العمومية عبر القانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية وكذا الأمرة 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة الصادر بتاريخ 17 يوليو 1995.

توجت تلك المرحلة بإقرار إطار قانوني جديد مدعما لدسترة المادة المالية، هو ما نص عليه دستور 28 نوفمبر 1996 الذي أطره بأن نصّ على تنظيمه بقانون عضوي.

عرف مبدأ الشفافية دسترة غير مباشرة بواسطة اجتهاد المجلس الدستوري في قراره المتعلق برقابة القانون العضوي.

2- دسترة المبدأ: شفافية تسيير الأموال العمومية.

تم دسترة المبدأ في رأي المجلس الدستوري حول القانوني العضوي المتعلق بقوانين المالية⁽¹⁴⁾، حيث استند المجلس الدستوري إلى المادتين: 192⁽¹⁵⁾ (الفقرة الثانية)، والمادة 203 (الفقرة الأولى) من دستور 2016⁽¹⁶⁾، حيث نصحت حيثية المجلس الدستوري على: «اعتباراً أنه طبقاً لمبدأ الشفافية في تسيير الأموال العمومية المنصوص عليه بموجب المادتين 192 (الفقرة 2) و203 (الفقرة الأولى) من الدستور، لا يمكن الترخيص بوجود حسابات خاصة للخزينة لا يخضع تسييرها للمبادئ والقواعد المتعلقة بالميزانية التي يحددها التشريع، لا سيما قانون المالية» والذي كان حكمه أن المادة 41 من القانون العضوي، تعتبر مطابقة جزئياً للدستور والتي رأى المشرع العضوي أنّ الحسابات الخاصة للخزينة «لا تتلاءم طبيعتها مع احترام مبادئ الميزانية (...)» وهو استثناء مطلق رفضه المجلس بناء على جديد من اجتهاده، حيث استقاء من فلسفة النص، حيث أن المادتين 192 و203 من دستور 2016، تتعلقان بهيئتين هما مجلس المحاسبة، والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

وتعد هذه الدسترة تنويعاً لمسار من تراكم معياري ناتج عن عدة نصوص، وممارسات.

ولعل أهمها النصوص ذات الطابع الدولي المتعلقة بمكافحة الفساد، كاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003 التي صادقت عليها الجزائر 2004⁽¹⁷⁾، والنصوص الجهوية⁽¹⁸⁾ خاصة المادة 09 منها / الفقرة الثانية، حيث تلزم الدول باتخاذ الاجراءات الضرورية لترقية الشفافية والمسؤولية في تسيير الأموال العمومية، والتي نتناول خصوصاً، حسب المادة المذكورة، خصوصاً:

أ- إجراءات المصادقة على الميزانية الوطنية.

ب - الاعلام في الوقت الملائم بالنفقات والايادات.

ج - نظام لمعايير محاسبة وتدقيق.

د - نظام رقابة من درجة ثانية.

هـ - نظم فعالة في تسيير المخاطر، والرقابة الداخلية.

وأما في الفقرة الثالثة، منصت على ما يعلق بمصادقية الوثائق المحاسبية والمالية.

والحقيقة أنّ النصوص، خاصة ما يتعلق بالتنفيذ وخاصة الرقابة ذات الطابع القضائي المستقل التي يمارسها مجلس المحاسبة عرفت تدعيماً من خلال النص على مبدأ الشفافية في تعديل 2010⁽¹⁹⁾ الأمر 20-95 مما يعد تكيفاً وتطبيقاً لهذه المعايير الدولية.

وقد كان الاسهام التشريعي في وضع الأطر حاسماً من خلال صدور القانون المتعلق بالفساد⁽²⁰⁾، حيث نص في مادته العاشرة على مبادئ الشفافية، والمسؤولية والعقلانية في تسيير المالية العمومية (...)، ولا سيما فيما تعلق في قواعد إعداد الميزانية وتطبيقها.

وقد تناولت الكثير من الأعمال البحثية⁽²¹⁾ من زوايا مختلفة وخاصة الاقتصادية منها، ومساهمات أخرى⁽²²⁾

وقد نصت الاتفاقية الافريقية لمكافحة الفساد⁽²³⁾ على مبدأ: الشفافية والمسائلة في تسيير الشؤون العمومية.

إن الخلاصة تقتضي التأكيد على الدسترة المكثفة المصاحبة لمسار اصلاح المالية العمومية.

2- ضمانات مبدأ شفافية تسيير الأموال العمومية

سجلت الاصلاحات القانونية والتي مست القواعد القانونية والمؤسسات القائمة على تطبيقها تراكمًا متزايداً خلق زخماً قانونياً تسارعت آثاره القانونية، وخاصة بصدور القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ودخوله التطبيق، وبشكل متدرج وجزئي، حيث يمكن رصد أهم ضمانات الشفافية التي اوردتها على مستوى إعداد الميزانية (1-I)، أو على مستوى تنفيذها ورقابتها (2-I).

2-1- القواعد المتعلقة بالإعداد

إنّ الاعداد يقتضي تقديرات صادقة (أ) ونظام معلومات صريحة (ب)

1- التقديرات: المصادقية

كانت وما زالت مساله مثارة حول مصداقية التقديرات، والارتباط بالأهداف حيث يقتضي الأمر أن تبرر الميزانيات بالأهداف المالية والسياسية مع وجود تقديرات ذات مصداقية، حيث إن قانون المالية (...) يساهم في تجسيد السياسات العمومية التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج انطلاقاً من أهداف واضحة ومجددة وفقاً لغايات المصلحة العامة والتي تكون موضوع تقييم (المادة 02) من القانوني العضوي 15-18.

وقد اشترط المشرع في المادة الخامسة منه أن تكون التقديرات ذات مصداقيه حيث يجب أن: «يتم تأطير ميزانياتي متوسط المدي كل سنة من قبل الحكومة، بناء على اقتراح من الوزير مكلف بالميزانية، في بداية إجراء إعداد قوانين المالية ويحدد للسنة المقبلة والسنتين الموالتين، تقديرات الإيرادات والنفقات ورصيد ميزانية الدولة وكذا ميزانية الدولة، عند الاقتضاء».

وقد أورد رأي المجلس الدستوري حول القانون العضوي تحفظاً تفسيرياً على عبارة "عند الاقتضاء"، يفهم منها أن المديونية لا تدون، التي جاءت في المادة 05 المذكورة أعلاه، حيث ذكر أنه استناد على الماديين 192 (الفقرة الثانية) والمادة 203 (الفقرة الأولى) فإنه: «يتعين على الحكومة تقديم عرض شامل ومفصل بشأن تقديرات الإيرادات والنفقات ورصيد ميزانية الدولة ومديونية الدولة مهما كان مقدار هذه المديونية».

وقضى المجلس الدستوري أنه: «(...) يتعين في كل الأحوال إدراج عنوان مديونية الدولة ضمن هذه التقديرات».

وقد بدأ التطبيق لهذه المادة في قانون المالية لسنة 2022 حيث أوردت المادة 170 التمويل التقديري للتكاليف النهائية للميزانية العامة للدولة خلال الفترة 2024/2023، وهو يبدو تطبيقاً جزئياً، فلم يرد باقي العناصر كالإيرادات ورصيد الميزانية المديونية.

ولعل من نافلة القول هو تأكيد القانون العضوي على مبادئ عرض الميزانية، خاصة مبدأي الوحدة ومبدأ الشمولية والتي عززها اجتهاد المجلس الدستوري الذي أكد على العرض الشامل والمفصل، للإيرادات والنفقات.

وقد عزز بوضع مبدأ التأطير الميزاني المتوسط المدي كما نصت عليها المادة 05 منه، الذي يستند إليه التوازن الميزاني والمالي الناتج عنه، مع مراعاة توازن اقتصادي محدد (نص المادة 03 من القانون العضوي)

وإن من أهم المبادئ الجديدة هو مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج انطلاقاً من أهداف واضحة لغايات المصلحة العامة، والتي تكون موضوع تقييم (المادة 02)، والذي هو مبدأ جديد كرافد المبدأ الفعالية الذي أكدنا أنها من مبدأ دستوري منذ دستور نوفمبر 1976⁽²⁴⁾، حيث تكون النتائج المنتظرة موضوع تقييم بالنظر لـ: «مجموع موارد الدولة وأعيانها الموجهة لإنجاز برامج الدولة طبقاً للأهداف المحددة (...)» (المادة 06 من القانون العضوي)

2- المعلومات المالية: مبدأ الصراحة

وضع القانون العضوي مبدأ الصراحة، حيث نصت المادة 70 على أن: «تقدم قوانين المالية مجموع موارد وأعباء الدولة بصفة صريحة، وتقيم هذه الصراحة من خلال المعلومات المتوفرة والتقديرات التي يمكن أن تنتج عنها»

وهذا يدلّ على مجهود قانوني سواء في نص القانون العضوي، وكذا النصوص المتعلقة بالمجلس المحاسبة، حيث يمكن ملاحظة الحرص على المسائل الآتية:

- من حيث مجال قانون المالية الذي أكد على توحيد الميزانية⁽²⁵⁾، وكذا توسيع مجال رقابة مجلس المحاسبة⁽²⁶⁾، وتقليص مجال الحسابات الخاصة للخزينة.

- من حيث نشر الدوري لتقارير مجلس المحاسبة، حيث عادت إلى البروز عبر الجريدة الرسمية، بالنسبة للسنوات الأخيرة.

- من حيث تصنيف النفقات، حيث أدرج القانون العضوي تصنيفا اقتصاديا للنفقات كما جاء في المادة 28 منه، حيث صنف حسب:

- النشاط.

- الطبيعة الاقتصادية للنفقات.

- الوظائف الكبرى للدولة.

- الهيئات الادارية المُعدّة والمنقّدة.

وفي مجال التقديرات والمعلومات تقتضي المادة 72 من ق.ع. عرض قانون المالية السنوي، تقريراً حول تطور الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية، يحتوي على عرض التوجهات الكبرى لسياستها الاقتصادية والميزانياتية، وتقسم على المدى المتوسط لموارد وأعباء الدولة والذي يمكن أن تكون محل مناقشة.

ولعل الطفرة النوعية التي أكدها القانون العضوي، والذي كرسها ما هو مكتسب في القانون رقم 84-17 المعدل والمتمم، هو ما تعلق بتسيير المخاطر كما جاء في مصطلحات صندوق النقد الدولي⁽²⁷⁾، حيث الممارسة الجزائية ترصد التكاليف المشتركة في نفقات التسيير للسنة بشكل شفاف من خلال مراسيم توزيع وقفل الاعتمادات، وكذلك ما تعلق بـ «احتياطات النفقات غير المرخصة في نفقات التجهيز التي تخضع لإجراءات نشر المراسيم في الجريدة الرسمية بشكل دوري».

وقد أدرج حكم جديد (المادة 37 من القانون العضوي) ليدرج أي نفقات قد تحدث ناتجة لاتفاقيات أو عقود الشراكة، في حالة لجوء الدولة لتمويلها جزئياً أو كلياً، حيث أشرط أن تحترم التوازن الميزانياتي والبرنامج القطاعي.

وأما ما تعلق بالمخاطر ودسترتها فقد نص على أن تدرج في الجزء الثالث من مشروع قانون المالية (المادة 4/73).

- رخصة منح ضمانات الدولة وتحديد نظامها.

- رخصة التكفل بديون الغير وتحديد نظامها.

وهو ما يعطى تدخلات للدولة خاصة مع القطاع المالي في إطار لدعم والتطهير المالي للمؤسسات العمومية الاقتصادية والبنوك العمومية خصوصاً، وهو ما يقع تحت عنوان التوحيد الميزاني بإدخال عنصر التنسيق الموجود مع القطاع التجاري للدولة (رؤوس الأموال التجارية للدولة).

وأما ما تعلق بالوثائق المرفقة (المادة 75 من القانون العضوي)، فقد تم إغناؤها، على ضوء المعطيات الجديدة، ومبادئ حوكمة المالية العمومية حيث يرفق مشروع قانون المالية بـ:

1) تقرير عن الوضعية والآفاق على المدى المتوسط، ويبرز التوازنات المالية والاقتصادية التقديرية.

2) ملاحق تفسيرية حول التحصيل.

3) وثائق في 3 أحجام، يتعلق الأول بميزانية الدولة، ويتعلق الثاني بقراري الأولويات والتخطيط يعدّه كل وزير وكل مسؤول مؤسسة عمومية مكلف بتسيير محفظة البرامج، ويتعلق الحجم الثالث بالتوزيع الإقليمي لميزانية الدولة.

1-2 - الضمانات المتعلقة بالتنفيذ والمحاسبة

تندرج هذه الضمانات المتعلقة بالتنفيذ والمحاسبة في إطار تجسيد الفعالية كمبدأ أقره النظام القانوني الجزائري.

يتضمن على الخصوص إصلاحات جديدة فيما تعلق بالتنفيذ وأهمها:

تحديد وحدة تنفيذ الاعتمادات المالية في إطار مفهوم جديد هو البرنامج.

وكذا تحديد المكلفين بالتنفيذ بمفهوم جديد هو مسيري البرامج، وقد حدّدهم بـ:

- المصالح المركزية والمصالح غير الممركزة.

- المؤسسات والهيئات العمومية تحت الوصاية المكلفة بتنفيذ البرنامج أو جزء منه.

- الهيئات الإقليمية.

وقد نص على مبدأ التعاقد مع الجهات تحت الرقابة في نظام يضمن الانسجام والتكامل.

وهو يعدّ مستوى لتنفيذ الميزانية مع ما سّمّاهم النص صاحب المشروع المنتدب الذي يربطه هذا الصنف الجديد من التعاقد.

إنّ قانون تسوية الميزانية تطبيقاً للالتزام للمادة 156 من الدستور التي تنص على أنه: «تقدم لكل غرفة في البرلمان عرضاً عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعينة في قبل كل غرفة من البرلمان».

وأما فيما يتعلق بقانون تسوية الميزانية، فقد ضبطته المادة 87 من القانون العضوي في مرفقاته التي حدّدها كما يلي: ملحقات تفسيرية لنتائج العمليات الميزانية، وعمليات الخزينة، والحسابات الخاصة للخزينة (CST)، حساب عام للدولة، تقرير وزاري للمردودية عن كل وزارة ومؤسسة عمومية التي تذكر مؤشرات الأداء (النتائج)، ومرفق بتقرير مجلس المحاسبة.

وينص القانون على تقديم مجلس المحاسبة، حسب مقتضيات المادة 88 من القانون العضوي على تقرير بنتائج التنفيذ، مرفق بتقرير يتعلق بالتصديق على حسابات الدولة وفقاً لمبادئ النظامية والصدق والوفاء، ويُدعم بتقرير التحقيقات.

وعلى هذا الأساس يلعب مجلس المحاسبة دوراً أساسياً في ضمان هذه الشفافية، حيث دعم مركزه القانوني، حيث قضى الدستور بأن يخضع لقانون عضوي بحكم مكانته الدستورية من حيث ارتباطه على سير سلطات العمومية وممارسة البرلمان لصلاحياته المالية فهو يسنده في عملية رقابة البرلمان على المالية العمومية.

وأما فيما يتعلق بإصلاح قواعد المحاسبة، خاصة ما تعلق لحسابات الدولة، نص القانون العضوي في مادة 65 على ثلاثة أصناف من الحسابات وهي:

- 1- محاسبة ميزانية: محاسبة الصندوق (مبدأ يتضمن محاسبة الالتزامات ومحاسبة إيرادات ونفقات الميزانية).
 - 2- محاسبة عامة قائمة على مبدأ معاينة الحقوق والواجبات.
 - 3- محاسبة تحليل التكاليف.
- وقد أقرت مقتضيات جديدة تحكم حسابات الدولة:
- منتظمة
 - صادقة
 - تعكس بصفة مخرصة ممتلكاتها ووضعها المالية.
- إن ذلك يقرها من الواقع المالي الذي يعاينه مجلس المحاسبة الذي يقدم تقرير يتعلق بتصديق حسابات الدولة حسب المبادئ النظامية والصدق والوفاء (المادة 88).
- وقد صدرت مجموعة مهمة من المراسيم التنفيذية لتطبيق القانون العضوي.
- وقد التزمت الحكومة في إطار مخطط عملها من أجل تنفيذ برنامج السيد رئيس الجمهورية (سبتمبر 2021)، والذي جاء تحت عنوان تسيير فعال وشفاف للأموال العمومية، ومن أهم الالتزامات المنصوص عليها ما يلي:
- وضع الإطار التنظيمي والأدلة العملية والعمليات التي تحدد كيفيات تطبيق مبادئ الميزانية المتعددة للسنوات، وكذا عصنة نماذج التقديرات بهدف ترشيد النفقات العمومية.
 - تنفيذ المخطط المحاسبي الجديد للدولة من خلال استكمال وضع النظام المعلوماتي للخرينة (SIT)، وانجاز منصة أنظمة الدفع يهدف إدماج الخرينة في نظام الدفع والمقاصة ما بين البنوك.
 - يعمم نشر النظام المعلوماتي "جبايتي"
 - إصلاح إدارة الأملاك الوطنية وعصرنتها.
- وقد اكتملت سلسلة المراسيم التنفيذية لتطبيق القانون العضوي المتعلقة بالمالية العمومية، التي تجسد مبدأ الشفافية والحوكمة عموماً.

إنّ من أهم تلك المراسيم ما تعلق بتحديد كفاءات تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى⁽²⁸⁾، وكذا المرسوم المتعلق بتصنيف إيرادات الدولة⁽²⁹⁾، وخاصة ما يتعلق بتصنيف أعباء الدولة⁽³⁰⁾.

ولعل أهم مرسوم⁽³¹⁾ هو ما تعلق بالنمط الجديد في التسيير الميزاني، في مقارنة جديدة يقوم على مقتضيات المادة 82 من القانون العضوي التي تهدف إلى إرساء تقنيات جديدة في ما يتعلق بشروط نضج وتسجيل البرامج وكفاءات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية وكذا الجوانب المتعلقة بمدونة المحاسبة وتقنيات التسجيل بطريقة صادقة ووفية وشفافة".

إنّ بداية تطبيق القانون العضوي، الذي جسد عبر قانون المالية لسنة 2023، وسلسلة دورات التكوين حول النمط الجديد لتسيير المالية العمومية يؤذن بثورة في التسيير العمومي، ولعلّ أمراً ما يمكن ذكره هو تنصيب اللجنة العليا لتقييم المخاطر الميزانياتية والتحذير المنصوص عليها في المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 20-335 المتعلق بالإطار الميزانياتي المتوسط المدى، من قبل وزير المالية⁽³²⁾ الذي يتدرج في إطار تسيير المخاطر خاصة المرتبطة بالتوازنات الاقتصادية، والدين العمومي، وتمويل نظم الضمان الاجتماعي، وكذا مساهمات الدولة، وكذا مالية الجماعات المحلية، حيث يتوج عملها بإصدار تقرير يتضمن: «إعلان المخاطر الميزانياتية... حيث تحدد المخاطر وتقرّر الحلول، وتعوض ذلك في إطار تحضير مشروع قانون المالية».

الخاتمة:

إنّ انخراط الجزائر في منظومة حوكمة مالية عمومية جديدة القائم على تجسيد كل مكوناتها، وخاصة ما تعلق بمبدأ الشفافية المالية بجميع عناصر يعد بداية صعبة، تقتضي التكوين على النمط الجديد، وإبراز ممارسات جيدة، بالاستفادة من التجربة المتراكمة لدى الاطارات والخبراء الجزائريين، وكذا في إطار البعد المقارن، والتجارب الأجنبية الناجحة.

تبدو الترسنة القانونية مكتملة، فلا ينبغي أن تغيب فلسفة الاصلاح في مجال تطبيقها وما تقتضيه من جهد فكري ومادي من جميع الفاعلين من سلطات عمومية وهيئات رقابية.

(1) Jean-François Kerléo, La transparence en droit, Éditions Mare et Martin, Bibliothèque des thèses 2015.

(2) المادة 5/09 من الدستور: «ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية»

(3) Jean-Baptiste Jacob. Le concept de transparence en droit public financier., Les propriétés du concept, Revue Française de Finances Publiques, N°156, Novembre, 2021.

(4) Isabelle Rousseau, Réforme de l'État et gouvernance dans les pays en voie de démocratisation Din "La gouvernance", Un concept et ses applications, Edition, Karthala, 2005, p113.

(5) Le FMI et La bonne gouvernance, imf.org. Le 30 mars 2016.

(6) تعريف الشفافية (OCDE): "ظاهرة تشير إلى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة، فهي تتيح لمن لهم مصلحة في شأن ما أن يجمعوا معلومات حول هذا الشأن قد يكون لها دور حاسم في الكشف عن المساوئ، وفي حماية مصالحهم، وتمتلك الأنظمة ذات الشفافية إجراءات واضحة لكيفية صنع القرار على الصعيد العامة، كما تمتلك قنوات إيصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة والمسؤولين، وتفضل سلسلة واسعة من المعلومات في متناول الجميع، مستخرج من: برنامج إدارة الحكم في الدولة العربية". www.pogar.org.

(7) Fonds monétaire international, Code De Bonnes Pratiques En Matière De Transparence Des Finances Publiques, 2007, www.imf.org.

(8) OCDE, Transparence budgétaire : Les Meilleures Pratiques En Matière De Transparence Des Finances Publiques, 2007, www.imf.org.

(9) Bouara (Mohamed Tahar), La notion de budget de l'Etat dans La LOLF, in mélanges en L'honneur du professeur Boussoumah, Tome 1, O.P.U. 2021, p 291.

(10) قانون عضوي رقم 15-18 مؤرخ في 2 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية عدد 53 مؤرخ في 2 سبتمبر 2018، معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 09-19 مؤرخ في 11 ديسمبر 2019، جريدة رسمية عدد 78 مؤرخ في 18 ديسمبر 2019.

(11) Bouara (Mohamed Tahar), op.cit.

(12) Bouara (Mohamed Tahar), op.cit.

(13) Bouara (Mohamed Tahar), op.cit.

(14) رأي رقم 02 /ق.ع./م.ب. 2 غشت 2018، يعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية للدستور، الجريدة الرسمية. عدد 53، المؤرخ في 02 سبتمبر 2018.

(15) المادة 192 من قانون رقم 16 – 01، مؤرخ في 06 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية عدد 14 لسنة 2016.

(16) المادة 203 من التعديل الدستوري 2016.

(17) المادة 2/192 من التعديل الدستوري 2016: «يساهم مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية»

(18) المادة 203: «تتولى الهيئة على الخصوص مهمة اقتراح سياسة للوقاية من الفساد، تركز مبادئ دولة الحق والقانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الممتلكات والأموال العمومية، والمساهمة في تطبيقها»، الهيئة هي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهي سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية، التي أسست بموجب المادة 202 من التعديل الدستوري 2016.

(19) أمر رقم 95-20 مؤرخ في 17 يوليو 1995، متعلق بمجلس المحاسبة وسيهر، جريدة رسمية عدد 39 مؤرخ في 23 جويلية 1995، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، جريدة رسمية عدد 50 مؤرخ في 1 سبتمبر 2010.

(20) قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فبراير 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية عدد 14 مؤرخ في 8 مارس 2006، متمم بالأمر رقم 10-05 مؤرخ في 26 أوت 2010، جريدة رسمية رقم 50 مؤرخ في 1 سبتمبر 2010، متمم بالقانون رقم 11-15، مؤرخ في 02 أوت 2011، جريدة رسمية عدد 44 مؤرخ في 10 أوت 2011. معدل ومتمم بالقانون رقم 22-08 المؤرخ في 5 ماي 2022 يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلتها وصلاحياتها، جريدة رسمية عدد 32 مؤرخ في 14 ماي 2022.

(21) ساجي فطيمة، شفافية كأداة لتسيير المالية العامة، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية التجارية والتسيير، جامعة تلمسان، 2010-2011.

(22) أكحل محمد، شفافية المالية العمومية من منظور المؤسسات الدولية ومستجداتها في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، المجلد 14، العدد 4، 2021، ص 217.

(23) مرسوم الرئاسي رقم 06-137 بتاريخ 10 أبريل لسنة 2006 يتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بمابوتو في 11 يوليو 2003، تم التصديق عليها بموجب مرسوم رئاسي رقم 06-137 مؤرخ في 10 أبريل 2006، جريدة رسمية عدد 24 مؤرخ في 16 أبريل 2006.

(24) دخينيسة أحمد، دسترة القانون الإداري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق سعيد حمدين، جامعة الجزائر 1، 2016، ص 615 وما بعد.

(25) Bouara (Mohamed Tahar), op.cit.

(26) المادة 2 من الأمر رقم 95-20، سابق الذكر.

(27) صندوق النقد الدولي، دليل شفافية المالية العامة (2007). Manual on Fiscal Transparency.

(28) مرسوم تنفيذي رقم 20-404 مؤرخ في 28 ديسمبر سنة 2020، يحدد كفاءات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية، الجريدة الرسمية. عدد 80، المؤرخ في 29 ديسمبر 2020، ص 19.

(29) مرسوم تنفيذي رقم 20-335 مؤرخ في 22 نوفمبر لسنة 2020، يحدد كفاءات تصميم واعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى، الجريدة الرسمية. عدد 71، المؤرخ في 02 ديسمبر 2020.

(30) مرسوم تنفيذي رقم 20-353 مؤرخ في 30 نوفمبر لسنة 2020، يحدد العناصر المكونة لتصنيف، إيرادات الدولة، الجريدة الرسمية، عدد 73، المؤرخ في 06 ديسمبر 2020.

(31) مرسوم تنفيذي رقم 20-354 مؤرخ في 30 نوفمبر لسنة 2020، يحدد العناصر المكونة لتطبيقات أعباء ميزانية الدولة، الجريدة الرسمية، عدد 73، المؤرخ في 06 ديسمبر 2020.

(32) حسب يومية المجاهد يوم 20 مارس 2023.

قائمة المصادر والمراجع

العربية:

➤ المصادر:

أ- الدستور

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، المصادق عليه بموجب استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، جريدة رسمية عدد 76، لسنة 1996 معدل ومتمم بالقانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل سنة 2002، جريدة رسمية عدد 25 لسنة 2002 معدل ومتمم بالقانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، جريدة رسمية عدد 63 لسنة 2008 معدل ومتمم بالقانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية عدد 14 لسنة 2016 المعدل والمتمم بالتعديل الدستوري المصادق عليه في الاستفتاء الشعبي المؤرخ في 1 نوفمبر 2020، جريدة رسمية عدد 82 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020.

ب- القوانين العضوية:

- قانون عضوي رقم 18-15 مؤرخ في 2 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية عدد 53 مؤرخ في 2 سبتمبر 2018، معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 19-09 مؤرخ في 11 ديسمبر 2019، جريدة رسمية عدد 78 مؤرخ في 18 ديسمبر 2019.

- قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فبراير 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية عدد 14 مؤرخ في 8 مارس 2006، متمم بالأمر رقم 10-05 مؤرخ في 26 أوت 2010، جريدة رسمية رقم 50 مؤرخ في 1 سبتمبر 2010، متمم بالقانون رقم 11-15، مؤرخ في 02 أوت 2011، جريدة رسمية عدد 44 مؤرخ في 10 أوت 2011. معدل ومتمم بالقانون رقم 22-08 المؤرخ في 5 ماي 2022 يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلتها وصلاحياتها، جريدة رسمية عدد 32 مؤرخ في 14 ماي 2022.

- أمر رقم 95-20 مؤرخ في 17 يوليو 1995، متعلق بمجلس المحاسبة وسيره، جريدة رسمية عدد 39 مؤرخ في 23 جويلية 1995، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، جريدة رسمية عدد 50 مؤرخ في 1 سبتمبر 2010.

ج- المراسيم

- مرسوم الرئاسي رقم 06-137 بتاريخ 10 أفريل لسنة 2006 يتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بما بوتو في 11 يوليو 2003، تم التصديق عليها بموجب مرسوم رئاسي رقم 06-137 مؤرخ في 10 أبريل 2006، جريدة رسمية عدد 24 مؤرخ في 16 أبريل 2006.
- مرسوم تنفيذي رقم 20-335 مؤرخ في 22 نوفمبر لسنة 2020، يحدد كفاءات تصميم واعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدي، ج.ر. عدد 71، المؤرخ في 02 ديسمبر 2020.
- مرسوم تنفيذي رقم 20-353 مؤرخ في 30 نوفمبر لسنة 2020، يحدد العناصر المكونة لتصنيف، إيرادات الدولة، ج.ر.، عدد 73، المؤرخ في 06 ديسمبر 2020.
- مرسوم تنفيذي رقم 20-354 مؤرخ في 30 نوفمبر لسنة 2020، يحدد العناصر المكونة لتطبيقات أعباء ميزانية الدولة، ج.ر.، عدد 73، المؤرخ في 06 ديسمبر 2020.
- مرسوم تنفيذي رقم 20-404 مؤرخ في 28 ديسمبر سنة 2020، يحدد كفاءات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية، ج.ر. عدد 80، المؤرخ في 29 ديسمبر 2020، ص 19.

د- آراء المجلس الدستوري

- رأي رقم 02 /ق.ع./م.ب./ 2 غشت 2018، يعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية للدستور، ج.ر. عدد 53، المؤرخ في 02 سبتمبر 2018.

➤ المراجع:

أ- الرسائل الجامعية

- ساجي فطيمة، شفافية كأداة لتسيير المالية العامة، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية التجارية والتسيير، جامعة تلمسان. 2010-2011.
- دخينيسة أحمد، دسترة القانوني الإداري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق سعيد حمدين، جامعة الجزائر 1. 2016.

ب- المقالات في مجلة علمية

- أكحل محمد، شفافية المالية العمومية من منظور المؤسسات الدولية ومستجداتها في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، المجلد 14، العدد 4، 2021، الصفحة 207-236.

ج- المواقع الالكترونية

- برنامج إدارة الحكم في الدولة العربية". www.pogar.org.
- صندوق النقد الدولي، دليل شفافية المالية العامة (2007). Manual on Fiscal Transparency. <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf>

الأجنبية:

➤ الكتب:

- Bouara (Mohamed Tahar), 2021, La notion de budget de l'Etat dans La LOLF, in mélanges en L'honneur du professeur Boussoumah, Tome 1, O.P.U.
- Isabelle Rousseau, 2005, Réforme de l'État et gouvernance dans les pays en voie de démocratisation Din "La gouvernance", Un concept et ses applications, Edition, Karthala.
- Jean-François Kerléo, 2015, La transparence en droit, Éditions Mare et Martin, Bibliothèque des thèses.

➤ المقالات في مجلة علمية

- Jean-Baptiste Jacob. 2021, Le concept de transparence en droit public financier., Les propriétés du concept, Revue Française de Finances Publiques, N°156, Novembre.

➤ المواقع الالكترونية

- OCDE. Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques en matière de transparence des finances publiques. 2007. Consulté le 30 mars 2023. www.imf.org.
- Fonds monétaire international. Le FMI et la bonne gouvernance. 2016. Consulté le 30 mars 2023. www.imf.org.