

حوكمة النفقات العمومية بين المقاربة المعيارية للقانون رقم 18-15 والمقاربة

الإجرائية لقانون المحاسبة العمومية رقم 23-07

Governance of Public Expenditures Between the Normative Approach of Law No. 18-15 and the Procedural Approach of the Public Accounting Law No. 23-07

07

د.خنيصة أحمد

كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، بن يوسف بن خدة

a.dkhnessa17@gmail.com

ط.د شاحي مروة *

كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، بن يوسف بن خدة، مخبر

آليات تحقيق التنمية الشاملة في الجزائر

m.chahi@univ-alger.dz

تاريخ إرسال المقال: 2025/10/27 تاريخ قبول المقال: 2026/03/16 تاريخ نشر المقال: 2026/03/31

الملخص:

جاءت هذه الدراسة لتحلل الإطارين المعياري والإجرائي لحوكمة النفقات العمومية في المنظومة القانونية الجزائرية، انطلاقاً من أحكام القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، الذي أرسى الأسس العامة للشفافية، والمساءلة، وترشيد الإنفاق، وصولاً إلى القانون رقم 23-07 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الذي جسّد هذه المبادئ من خلال تنظيم أكثر دقة لأدوار الفاعلين والأعوان المتدخلين في عملية تنفيذ النفقات العمومية.

ومن خلال المقاربة التحليلية المعتمدة تبين أن تحقيق الحوكمة المالية لا يقتصر على النصوص القانونية في حد ذاتها، بل يرتبط بمدى التناغم بين البنية المعيارية والمؤسسية من جهة، وآليات التنفيذ والمساءلة من جهة أخرى، بما يضمن إدارة رشيدة وفعالة للإنفاق العمومي.

* المؤلف المرسل

الكلمات المفتاحية: حوكمة النفقات العمومية، القانون العضوي رقم 18-15، القانون رقم 23-07، تنفيذ النفقات، الشفافية، إدارة رشيدة.

Abstract:

This study was conducted to analyze both the normative and procedural frameworks of public expenditure governance within the Algerian legal system, starting from the provisions of Organic Law No. 18-15 on Finance Laws, which established the general principles of transparency, accountability, and expenditure rationalization, and extending to Law No. 23-07 on Public Accounting, which embodied these principles through a more precise organization of the roles of actors and agents involved in the execution of public expenditures.

Through the adopted analytical approach, it became evident that achieving financial governance does not depend solely on legal texts themselves, but rather on the degree of harmony between the normative and institutional frameworks on one hand, and the mechanisms of implementation and accountability on the other, in a way that ensures sound and efficient management of public spending.

Keywords: Public expenditure governance, Organic Law No 18-15, Law No 23-07, expenditure execution, transparency, sound management.

المقدمة:

لقد شهدت المالية العمومية خلال العقود الأخيرة تحولات عميقة فرضتها التغيرات الاقتصادية والاجتماعية المتسارعة، والانتقال من نموذج الدولة المتدخلة إلى نموذج الدولة الرشيدة القائمة على مبادئ الحوكمة والشفافية والمساءلة، وهذه التحولات جعلت من ضبط النفقة العمومية تحديا محوريا أمام السلطات العمومية، خاصة في ظل محدودية الموارد وارتفاع الطلب الاجتماعي، فلم يعد معيار الكفاية المالية وحده كافيا لتقييم أداء الدولة، بل أضحت مدى نجاعة الإنفاق العام وفعاليتها في تحقيق الأهداف التنموية مؤشرا رئيسيا لقياس جودة الحوكمة المالية.

وفي هذا السياق، جاء القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية ليكرس مقاربة جديدة في تسيير المال العام، قائمة على التخطيط المسبق، وتقدير النتائج، وربط النفقات بمؤشرات الأداء، بما يضمن عقلنة الإنفاق وتعزيز مبادئ الحوكمة الرشيدة، فهو لم يكتف بوضع قواعد شكلية لإعداد الميزانية، بل سعى إلى تحويلها إلى أداة استراتيجية لتسيير السياسات العمومية وفق رؤية قائمة على الكفاءة والمساءلة.

غير أن فعالية هذه الحوكمة المالية تبقى رهينة بمدى تجسيدها على أرض الواقع، من خلال آليات التنفيذ والمتابعة والمراقبة، وهنا برز دور القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية الذي جاء ليعيد

ضبط العلاقة بين مختلف الفاعلين في تنفيذ النفقة العمومية، ويؤسس لنظام محاسبي متكامل يضمن الشفافية في تسيير الأموال العامة، ويحكم الرقابة على مسار الإنفاق منذ الالتزام إلى غاية الدفع، فبين التصور المعياري الذي أرساه القانون العضوي رقم 15-18، والآليات الإجرائية التي وضعها القانون رقم 07-23، تتشكل بنية متكاملة يفترض أن تحقق التوازن بين الفعالية الاقتصادية والانضباط المالي.

إلا أن الإشكال الجوهرى الذي يطرح نفسه هو مدى الانسجام الفعلي بين البعدين المعياري والتنفيذي في تنظيم النفقة العمومية، ومن هذا المنطلق نطرح الإشكالية التالية: هل استطاعت الإصلاحات التي جاء بها القانون العضوي رقم 15-18 من خلال مقاربة الحوكمة المالية أن تجد ترجمتها العملية في الميكانيزمات الإجرائية لقانون المحاسبة العمومية رقم 07-23؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية، تهدف هذه الدراسة إلى تحليل الأسس القانونية التي تقوم عليها حوكمة النفقات العمومية في ظل القانون العضوي رقم 15-18، وكذا إبراز دور القانون رقم 07-23 في ضمان شفافية وفعالية تنفيذ النفقات العمومية، للوصول إلى تقييم مدى التناغم بين المقاربة المعيارية للنفقات والمقاربة الإجرائية للمحاسبة العمومية، وذلك بالاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي لبيان العلاقة بين الأطر المعيارية والتنفيذية للنفقات العمومية.

بناء على ما سبق، تم تقسيم الدراسة إلى مبحثين رئيسيين حيث سيخصص المبحث الأول لدراسة أثر النفقات العمومية على الحوكمة المالية في القانون العضوي رقم 15-18، أما المبحث الثاني سنتناول من خلاله حوكمة تنفيذ النفقات العمومية من خلال المنظومة الفاعلة في القانون رقم 07-23.

المبحث الأول: أثر النفقات العمومية على الحوكمة المالية في القانون العضوي رقم 18-

15

تستعمل عدة تسميات للتعبير عن مفهوم الحوكمة المالية، من بينها حوكمة الموازنة، والحوكمة الشاملة أو الحوكمة العامة. ويقصد بها منظومة من القواعد والإجراءات والسياسات التي توطر مختلف مراحل دورة الموازنة العامة للدولة، ابتداء من التحضير والإعداد، مروراً بالاعتماد والتنفيذ، وصولاً إلى الرقابة على العمليات المالية. وتهدف هذه المنظومة إلى تكريس إدارة عمومية رشيدة لموارد الدولة، والحد من مظاهر

الفساد وسوء التسيير، بما يضمن الاستخدام الأمثل والفعال للإيرادات والنفقات في سبيل تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة¹.

وسنتناول من خلال هذا المبحث صور الحوكمة المالية في القانون العضوي رقم 15-18 (المطلب الأول)، ثم نخرج إلى دور ترشيد النفقات العمومية في تعزيز الشفافية المالية كصورة من صور الحوكمة المالية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: صور الحوكمة المالية في القانون العضوي رقم 15-18

01- تعزيز التوازن في هيكلية الميزانية²: التزمت الدولة، ضمن إطار إصلاحاتها بترشيد النفقات العمومية، خصوصا تلك المتعلقة بالتسيير، حيث يهدف القانون العضوي رقم 15-18 في هذا السياق إلى تحقيق الاستدامة المالية واستمرارية ميزانياتية من خلال تمويل ميزانية التسيير كاملة بواسطة العائدات العادية. وإدراكا لأهمية هذا المسعى، أدرجت الحكومة قوانين البرمجة وبرامج عملها الممولة من ميزانية الدولة ضمن الإطار الميزانياتي متعدد السنوات، بما يضمن الالتزام بسقف الإنفاق المالي المحدد في قانون المالية.

02- الإطار الميزانياتي متوسط المدى: يمثل هذا الإطار نهجا حديثا وفعالا في إدارة الموارد العمومية، حيث يحدد بوضوح المحاور الكبرى والتزامات الدولة المستقبلية من خلال تقديرات الإيرادات والنفقات على مدى يتجاوز السنة الواحدة، كما يوفر هذا الإطار، بجانب تفصيل الميزانية السنوية، تقديرا للإيرادات والنفقات الإجمالية للسنوات الثلاث المقبلة.

ويهدف هذا الإطار إلى دعم توازن الاقتصاد الكلي وضمان الانضباط في التسيير المالي للدولة، من خلال تحسين توجيه الموارد المتاحة وفق أولويات الإنفاق المعتمدة على الخيارات الاستراتيجية للحكومة، مع تعزيز دقة التقديرات وترشيد النفقات العمومية بما يضمن استمرارية التغطية المالية وتقييم مختلف الاحتمالات ذات الطابع الميزانياتي، حيث يتكفل وزير المالية بإعداده وفقا لمجموعة من المؤشرات الاقتصادية والمالية، على غرار تطور الجباية العادية وجباية المحروقات المرتبطة بمتوسط أسعار النفط وسعره الضريبي المرجعي،

¹ بن زيدى عبد اللطيف - قالون جيلالي - الحوكمة المالية مدخل استراتيجي لقياس ورفع أداء موازنة الدولة، مجلة التكامل الاقتصادي، المجلد 05، العدد 02، ص 7.

² انظر المادة 03 من القانون العضوي رقم 15-18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية.

وسعر صرف الدينار الجزائري، إضافة إلى استراتيجيات القطاعات المنتجة للقيمة المضافة، ومستوى الأسعار العام، وتطور الناتج الداخلي الخام، والنفقات العمومية، والوضعية المالية للخزينة³.

03- الانتقال من أسلوب التسيير القائم على منطق الوسائل إلى أسلوب التسيير القائم على منطق النتائج: حيث يهدف القانون العضوي رقم 18-15 إلى دعم تنفيذ السياسات العامة المرتكزة على التسيير القائم على النتائج، بالاعتماد على أهداف واضحة ومحددة تخدم المصلحة العامة وتخضع للتقييم⁴.

04- تخصيص الاعتمادات المالية وفقا لبرامج تركز على تحقيق النتائج: حيث يتم تخصيص الاعتمادات المالية وفق برامج أو حسب التخصيص الخاص (وحدة تقسيم الاعتمادات في غرفتي البرلمان و المحكمة الدستورية) أو حسب التخصيص الإجمالي فيما يتعلق بالاعتمادات المالية غير المخصصة، ويتم تقديم اعتمادات البرنامج حسب النشاط، وعند الاقتضاء، في شكل أبواب وفقا لأحكام المواد ذات الصلة⁵، علما أن البرنامج هو وحدة تنفيذ الاعتمادات المالية⁶، كما أن النفقات تقسم إلى برامج وبرامج فرعية⁷.

05- ثنائية الحرية والمسؤولية: أعطى هذا القانون دورا جديدا للمسيرين، حيث منح الأمر بالصرف ومسؤول البرنامج حرية واسعة في التسيير واتخاذ القرار، مقابل تحمل مسؤوليات أكبر لتحقيق الأهداف، وفي هذا الخصوص، منح القانون العضوي صلاحية للحكومة لتعديل توزيع الاعتمادات المالية المرخص بها، بموجب مرسوم، أثناء مرحلة تنفيذ الميزانية، وذلك وفق شروط محددة، وتشمل هذه التعديلات تحويل الاعتمادات بموجب مرسوم رئاسي أو نقلها بموجب مرسوم تنفيذي، على أن تتخذ هذه المراسيم بناء على تقارير مشتركة بين وزير المالية ووزراء أو مديري المؤسسات العمومية المعنية.

06- توحيد الميزانية في مدونة واحدة⁸: تم توحيد الميزانية في مدونة واحدة تشمل كل من نفقات التسيير ونفقات الاستثمار، ويمكن تلخيص تصنيف النفقات إلى:

- تصنيف حسب النشاط: والذي يعتبر تقسيما عمليا للبرنامج، يدمج بين مجموعة من المشاريع أو الأعمال المتجانسة التي تستلزم موارد متعددة منها المالية والبشرية والمادية قصد إنتاج سلع أو خدمات⁹.

³ انظر المادتين 04 و 05 من المرسوم التنفيذي رقم 20-335 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020 المحدد لكيفيات تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي متوسط المدى.

⁴ المادة 02 من القانون العضوي رقم 18-15، مرجع سابق.

⁵ المادة 23، المعدلة والمتممة، من القانون العضوي رقم 18-15، مرجع سابق.

⁶ المادة 79 من القانون العضوي رقم 18-15، مرجع سابق.

⁷ المرسوم التنفيذي رقم 20-354 المؤرخ في 30 نوفمبر 2020 المحدد للعناصر المكونة لتصنيفات أعباء ميزانية الدولة.

⁸ المادتين 28 و 29 من القانون العضوي رقم 18-15، مرجع سابق.

⁹ المنشور رقم 7336 المؤرخ في 04 أكتوبر 2022 المتعلق بالنشاط، تقسيم عملي للبرنامج.

- تصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية: يتم النظر إليها من خلال الموارد الممنوحة بصرف النظر إلى وجهتها الإدارية¹⁰.
- تصنيف حسب الوظائف الكبرى للدولة: يعتبر تصنيفا وظيفيا للأعباء، حيث يجمع بين الأنشطة التي يكون لها نفس الهدف¹¹.
- حسب الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها.
- ومن قراءة لقوانين المالية لسنة 2023 التي بدأ من خلالها التطبيق الفعلي للقانون العضوي رقم 18-15، فإنه يلاحظ الاعتماد على التصنيف حسب النشاط والتصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية.
- 07- إثراء الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية: لتعزيز الرقابة البرلمانية على الميزانية والأموال العمومية، نص القانون العضوي على ضرورة تقديم الجهات الحكومية تقارير ووثائق شاملة قبل نهاية الثلاثي الأول من نهاية السنة المالية¹²، تشمل هذه الوثائق معلومات حول الوضع الراهن والآفاق المستقبلية للاقتصاد الوطني، بالإضافة إلى تقرير مفصل عن تطورات المالية العامة.

المطلب الثاني: دور ترشيد النفقات العمومية في تعزيز الشفافية المالية

يقصد بترشيد الإنفاق العام اعتماد الإدارات والهيئات العمومية لجملة من الإجراءات الهادفة إلى توظيف الموارد المالية المتاحة بأكبر قدر من الكفاءة، وذلك من خلال تحقيق أقصى منفعة ممكنة بأقل تكلفة، مع الحرص في الوقت ذاته على ضمان جودة السلع والخدمات المقدمة بما يسهم في تحسين فعالية ومردودية النفقة العمومية¹³.

ويشير مصطلح ترشيد النفقات العمومية إلى مفهوم الرشد في الاقتصاد، والذي يعني إدارة الأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة، ويتضمن ذلك ضبط النفقات، تعزيز الرقابة عليها والحد من التبذير والإسراف إلى أدنى مستوى ممكن، مع تجنب النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاءة الإنتاجية، كما يركز على الاستغلال الأمثل للموارد الاقتصادية والبشرية المتاحة.

¹⁰ المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 20-354، مرجع سابق.

¹¹ المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 20-354، مرجع سابق.

¹² المادة 72 من القانون العضوي رقم 18-15، مرجع سابق.

¹³ تومي سلامي، مشروع عصرنة أنظمة الميزانية نحو ترشيد الإنفاق العمومي، مجلة دراسات، جامعة الأغواط، ص 151-152.

حوكمة النفقات العمومية بين المقاربة المعيارية للقانون رقم 18-15 والمقاربة الإجرائية لقانون المحاسبة العمومية رقم

07- 23

بهذا الخصوص، يهدف القانون العضوي رقم 18-15 إلى تعزيز الشفافية المالية باعتبارها ركيزة أساسية للحوكمة الرشيدة للنفقات العمومية، ومن أبرز إسهاماته في تحقيق هذا الهدف:

1. التحديد الدقيق للنفقات العمومية من حيث طبيعتها، مصادر تمويلها وآليات صرفها، مما يعزز وضوح المعلومات المالية.

2. هيكلية النفقات العمومية وفق البرامج والأهداف المحددة مسبقا.

3. تعزيز آليات الرقابة المالية على النفقات العمومية.

4. إعداد الميزانية العامة بشكل موحد وشامل، بحيث تجمع بين نفقات التسيير ونفقات الاستثمار، وقد نصت المادة 29 سالفه الذكر على توحيد أعباء موازنة الدولة حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات بإدراج كافة النفقات المتعلقة بالتسيير والاستثمار، كما أن الاعتمادات تبلغ في شكل رخص التزامات واعتمادات دفع¹⁴ والتي تعرف كما يأتي:

- رخص الالتزام: تمثل الحد الأقصى للنفقات التي يمكن الالتزام بها، مع إمكانية انتقال آثارها إلى السنوات المالية اللاحقة، خاصة فيما يتعلق بعمليات الاستثمار.
- اعتمادات الدفع: تمثل الحد الأقصى للنفقات التي يمكن الأمر بصرفها أو تحرير حوالاتها أو دفعها خلال السنة لتغطية الالتزامات الناتجة عن رخص الالتزام.

تجدر الإشارة إلى أن القانون العضوي أكد على عدم الفصل بين نفقات التسيير والتجهيز من خلال طريقة تبليغ الاعتمادات بشكل رخص التزام متعددة السنوات واعتمادات دفع سنوية، وهو ما كان يطبق سابقا فقط على نفقات التجهيز وفق نظام الميزانية القديم.

5. إطار النفقات متوسط المدى: يعد إطار النفقات متوسط المدى إحدى الآليات العملية لتجسيد الإطار الميزانياتي متوسط المدى سابق الذكر، ويعتبر من أبرز الأدوات التي تسهم في ترشيد النفقات العمومية وتعزيز مبادئ الحوكمة المالية التي أقرها القانون العضوي رقم 18-15، حيث يتضمن هذا الإطار برمجة متعددة السنوات تمتد على ثلاث سنوات لكل محفظة وزارية، مع إخضاعها للمراجعة الدورية سنويا أثناء إعداد المشروع التمهيدي لقانون المالية، ويدرج هذا الإطار ضمن التوجهات الكبرى للسياسة الميزانياتية، مركزا على ضمان التوازن المالي وتحقيق الاستدامة في إدارة الموارد العمومية¹⁵.

¹⁴ المادة 30 من القانون العضوي رقم 18-15، مرجع سابق.

¹⁵ المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 20-335، مرجع سابق.

تتدرج في هذا السياق الاقتراحات التي يقدمها الوزراء ومسؤولو المؤسسات العمومية المكلفون بتسيير محافظ البرامج ضمن الإطار الميزانياتي متوسط المدى، في حدود التسقيفات المحددة لتوزيع النفقات حسب كل محفظة، وتدرج هذه المقترحات في المذكرة التوجيهية وتلزم بعد مناقشة الميزانية الجهة المعنية من وزارة أو مؤسسة عمومية، بما يتوافق مع أحكام المادة 75 من القانون العضوي رقم 18-15، التي تقتضي إعداد تقرير حول الأولويات والتخطيط من طرف الوزير أو المسؤول المعني.

أما من حيث الفوائد، فإن إطار النفقات متوسط المدى يساهم في وضع حدود واضحة للإنفاق العمومي من خلال تحديد سقف دقيق للنفقات، ما يمكن الإدارات والمؤسسات العمومية من التخطيط المالي على نحو أكثر واقعية وفعالية، كما يعزز هذا الإطار التوازن بين موارد الدولة ونفقاتها، بما يضمن استدامة المالية العامة واستقرارها. وإضافة إلى ذلك، يتيح إطار النفقات متوسط المدى للمسؤولين رؤية استشرافية وشاملة للتوجهات المالية المستقبلية، مما يساهم في تحسين عملية اتخاذ القرار وترسيخ مبادئ الإدارة الرشيدة في تسيير المال العام.

المبحث الثاني: حوكمة تنفيذ النفقات العمومية من خلال المنظومة الفاعلة في القانون رقم

07-23

سنتطرق من خلال هذا المبحث إلى الفاعلين المتدخلين في تنفيذ النفقة العمومية من جهة (المطلب الأول)، ثم نتعرف على الأعوان المكلفين بتنفيذ الميزانية العمومية ودورهم في حوكمة النفقات العمومية من جهة أخرى (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الفاعلون المتدخلون في تنفيذ ميزانية الدولة

جاء الإصلاح الميزانياتي والمحاسبي في الجزائر بمقاربة جديدة في تسيير المال العام، حيث أدرج مفهوم «المسير المسؤول»، وهو تحول يعكس رغبة المشرع في الانتقال من إدارة شكلية للميزانية إلى إدارة قائمة على النتائج والمساءلة، فالمسير لم يعد مجرد منفذ للتعليمات المالية، بل أصبح فاعلا أساسيا في التخطيط واتخاذ القرار وتقييم المردودية، مما يمنح البعد العملي للحوكمة المالية معنى أكثر ديناميكية.

ويقصد بالمسير، كل شخص تُمنح له صلاحية تسيير الموارد العمومية، بما في ذلك دراسة الاحتياجات، ومراقبة الكلفة، ومتابعة أثر الإنفاق على الأداء العام¹⁶، وهذه الصلاحيات لا تعني فقط التنفيذ، بل تتطلب

¹⁶ الفصل الثالث من المرسوم التنفيذي رقم 20-404 المؤرخ في 29 ديسمبر 2020 المحدد لكيفيات تسيير وتقييض الاعتمادات المالية.

كفاءات تحليلية وقدرة على اتخاذ القرار الاستراتيجي في إطار المسؤولية الفردية والمؤسسية. ويعد هذا التطور دليلا على التحول نحو نموذج إداري يقوم على النتائج بدل الإجراءات، حيث تتحول الإدارة من جهاز منفذ إلى وحدة مسؤولة عن المردودية والفعالية.

أولاً: مسؤول محافظة البرامج

يعتبر مسؤول محافظة البرامج العنصر المركزي في هيكلية تنفيذ الميزانية، إذ يجسد في شخص الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية، وهو الأمر الرئيسي بالصرف بالنسبة للاعتمادات المالية الموضوعة تحت تصرفه¹⁷.

ولا تقتصر مهامه على الإشراف الإداري فحسب، بل تمتد إلى تحديد التوجهات العامة للبرامج وتوزيع الموارد بين مختلف المشاريع القطاعية. ويلاحظ أن هذا الدور يمنح الوزير أو المسؤول صلاحيات واسعة لكنه في المقابل يحمله مسؤولية النتائج المحققة في نطاق محافظته المالية.

من زاوية تحليلية، يمكن القول أن هذا التنظيم يعكس فلسفة التسيير بالأهداف، حيث يصبح الوزير ليس فقط صاحب القرار المالي، بل أيضا صاحب الرؤية الاستراتيجية التي تترجم الاعتمادات إلى نتائج ملموسة، كما أن منحه سلطة تعيين مسؤولي الوظائف المالية ومسؤولي البرامج يكرس مبدأ اللامركزية الوظيفية، بما يسمح بتحقيق انسجام بين التخطيط المركزي والتنفيذ المحلي.

ثانياً: مسؤول الوظيفة المالية ومسؤول البرنامج

يعين كل من مسؤول الوظيفة المالية ومسؤول البرامج بقرار يصدر عن الوزير أو رئيس المؤسسة العمومية، دون أن يخضع القرار لأي شكلية مسبقة، كما أنه لا يكون شخصياً، بل مرتبطاً بالوظيفة ذاتها¹⁸، وهذا الأسلوب في التعيين يترجم مبدأ استمرارية المرفق العام، إذ يضمن بقاء المهام قائمة رغم تغير الأشخاص أو السلطات الإدارية.

يقوم مسؤول الوظيفة المالية بمجموعة من المهام ذات الطابع التحليلي والتنسيقي، من أبرزها الإشراف على تحضير الميزانية، وجمع وتحليل البيانات المحاسبية، وتقديم مقترحات تتعلق بالتخطيط والأولويات¹⁹، ويتضح من ذلك أن هذه الوظيفة لا تقتصر على الجانب الإجرائي، بل تمتد إلى تحليل المعطيات المالية وربطها بالأهداف التنموية، ما يجعل صاحبها عنصراً فاعلاً في اتخاذ القرار المالي المبني على المعلومات الدقيقة.

¹⁷ المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 20-404، مرجع سابق.

¹⁸ المنشور رقم 5960 المؤرخ في 07 أوت 2022 المتعلق بكيفية تعيين المسؤولين الميزانيتهين.

¹⁹ المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 20-404، مرجع سابق.

كما يضطلع هذا المسؤول بمهام الرقابة المسبقة واللاحقة، إذ يتأكد من مطابقة البرمجة المالية للقواعد الميزانيةية ويقترح التعديلات الضرورية لتقادي الانحرافات واحترام سقف النفقات، مما يعزز الشفافية والمساءلة داخل الجهاز الإداري.

أما مسؤول البرنامج، فيعتبر الحلقة التنفيذية التي تربط بين التخطيط الاستراتيجي والتطبيق العملي، فهو من يترجم الأهداف الكبرى للسياسات العامة إلى أنشطة قابلة للقياس والتقييم. وتشمل مهامه تحديد الأولويات، وإعداد تقارير المردودية، وضبط محيط الأنشطة والموارد البشرية والمادية اللازمة لتحقيق الأهداف²⁰.

وتكشف هذه المهام عن انتقال واضح نحو منهجية الإدارة بالأداء، حيث يقيم المسؤول بناء على النتائج لا على الإجراءات المنجزة، كما يملك مسؤول البرنامج مرونة نسبية في تعديل توزيع الاعتمادات المالية وفق المستجدات، ما يعكس تطورا في فهم التسيير المالي كعملية متحركة تتطلب تكيفا مستمرا مع الظروف.

ثالثا: مسؤول النشاط ومسؤول النشاط الفرعي

يتجسد المستوى العملي للتسيير الميزانيةي في دور مسؤولي الأنشطة والأنشطة الفرعية، الذين يعينون من طرف مسؤول البرنامج بموجب مقرر رسمي ينشر في النشرة الداخلية للوزارة أو المؤسسة²¹، وبعد هذا المستوى بمثابة نقطة اللقاء بين التخطيط المالي والتنفيذ الميداني، حيث تترجم الأهداف الاستراتيجية إلى مهام يومية وإجراءات عملية.

يتولى مسؤول النشاط إعداد وثائق البرمجة المالية، وتوزيع الاعتمادات على الأنشطة الفرعية، وضبط التعديلات الضرورية لتكييف الإنفاق مع تطور التنفيذ، كما يقوم بمراقبة سير العمليات والتأكد من مطابقتها للمخططات المعتمدة²².

ومن خلال هذا التنظيم، يظهر أن المشرع أراد خلق سلسلة متكاملة من المسؤولية تمتد من الوزير إلى المسؤول الميداني، بحيث توزع الأدوار بطريقة تضمن وضوح المهام وتقادي التداخل الإداري، فكل مستوى من المستويات يتحمل مسؤولية محددة في دورة تنفيذ الميزانية، ما يعزز الرقابة الداخلية ويحد من الهدر أو سوء التقدير المالي.

²⁰المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 20-404، مرجع سابق.

²¹المنشور رقم 5960 المؤرخ في 07 أوت 2022، مرجع سابق.

²²المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 20-404، مرجع سابق.

تحليلا لذلك، يمكن القول أن هذا النظام يعكس إرادة المشرع في تحقيق توازن بين التحكم المركزي والفعالية اللامركزية، حيث تمنح الصلاحيات تدريجيا مع الحفاظ على إطار موحد للمتابعة والتقييم. كما أن التركيز على برمجة الاعتمادات وربطها بالمخرجات العملية يترجم توجه الدولة نحو تسيير أكثر كفاءة وواقعية للمال العام.

المطلب الثاني: الأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية العمومية ودورهم في حوكمة النفقات العمومية

عرف النظام المحاسبي العمومي في الجزائر تحولات عميقة عقب صدور القانون رقم 23-07 المؤرخ في 21 جوان 2023 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 24-90 المؤرخ في 22 فيفري 2024 الذي يحدد محتوى وكيفية تطبيقه، وقد جاءت هذه النصوص في إطار إعادة هيكلة شاملة لمنظومة التسيير المالي للدولة، بهدف إرساء مبادئ الحوكمة والشفافية والمساءلة في تدبير المال العام.

ويعد الأعوان المكلفون بالمحاسبة العمومية من الركائز الأساسية التي يقوم عليها هذا النظام الجديد، إذ تضطلع كل فئة منهم بدور محدد ومتكامل يضمن حسن تنفيذ الميزانية وترشيد النفقات العمومية.

أولاً: الأمر بالصرف

يعرف الأمر بالصرف بأنه كل شخص مؤهل قانوناً لتنفيذ العمليات المتعلقة بالإيرادات أو النفقات لفائدة الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية، وقد توسع القانون الجديد في تحديد هذه الفئة ليشمل الأشخاص المعيّنين والمنتخبين والمكلفين بمهام²³، مما يعكس إرادة المشرع في تعزيز المسؤولية الفردية والمؤسسية في تسيير الموارد العامة.

يبرز هنا الدور المحوري للأمر بالصرف في حوكمة النفقات العمومية، إذ يعد الحلقة الأولى في دورة الإنفاق، ومسؤوليته لا تقتصر على إصدار الأوامر المالية فحسب، بل تمتد إلى ضمان مشروعية النفقة، ومطابقتها للأهداف المبرمجة في الميزانية، حيث أن هذا التوسيع في المهام يجسد توجه الدولة نحو إدارة مالية قائمة على النتائج والمساءلة، إذ أصبح الأمر بالصرف فاعلاً رئيسياً في مراقبة رشادة الإنفاق وتوجيهه نحو تحقيق النجاعة الاقتصادية والاجتماعية.

²³ المادة 04 من القانون رقم 23-07 المؤرخ في 21 جوان 2023 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

كما أرسى القانون رقم 07-23 مبادئ واضحة فيما يخص أنواع أمري الصرف (رئيسيين، ثانويين، وإقليميين)، وهو تصنيف يعكس تدرج السلطة المالية وتوزيعها جغرافيا وهيكلية، فمنح القانون للأمين بالصرف الرئيسيين المتمثلين في الوزراء، مسؤولي الهيئات والمؤسسات العمومية، الولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، صلاحيات أوسع تتيح لهم ممارسة الرقابة المسبقة على الاعتمادات، بما يعزز من قدرة الدولة على التحكم في حجم النفقات وضمان انسجامها مع الأهداف الوطنية.

أما الأمور بالصرف الثانويين والإقليميين، فدورهم يتجسد في القرب الميداني من المشاريع العمومية، ما يسمح بفعالية أكبر في التنفيذ، ويسهم في الحد من المركزية الإدارية، وبالتالي في تعزيز الشفافية والرقابة الميدانية على الإنفاق العمومي.

كما جاء المشرع بمبدأ الاستخلاف والتفويض بالإمضاء²⁴ لضمان استمرارية الخدمة العمومية وتقادي تعطيل التسيير المالي في حال غياب المسؤول الأصلي. ويشكل هذا المبدأ أحد مظاهر حوكمة الأداء الإداري، حيث يحقق التوازن بين المرونة الوظيفية والرقابة القانونية، ما يسهم في ديمومة الإنفاق العمومي بطريقة منظمة ومسؤولة.

ثانيا: المحاسب العمومي بين الرقابة المالية والمساءلة القانونية

يعتبر المحاسب العمومي المسؤول عن تحصيل الإيرادات، ودفع النفقات، وحفظ الأموال والسندات والقيم، ومسك المحاسبة العامة والميزانية²⁵، ويعد هذا التحديد الدقيق خطوة نحو ترسيخ مبدأ الفصل بين سلطة الأمر بالصرف وسلطة التنفيذ المالي، بما يعزز من الرقابة المتبادلة بين الطرفين.

فالمحاسب العمومي لا يقتصر دوره على الجانب التقني في التسجيل والمحاسبة، بل يتجسد أساسا في ضمان شرعية العمليات المالية ومطابقتها للقوانين والتنظيمات، من خلال التحقق من توفر الاعتمادات، وصحة الوثائق الثبوتية، ومطابقة الخدمة المنجزة للنفقة المطلوبة²⁶، وبهذا المعنى، يشكل المحاسب العمومي حارس المال العام، ويضطلع بدور محوري في تطبيق مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة المالية.

²⁴ المواد من 09 إلى 14 من القانون رقم 07-23، مرجع سابق.

²⁵ المادة 24 من القانون رقم 07-23، مرجع سابق.

²⁶ ماجن سمير، مستجدات دور أعوان المحاسبة العمومية وفق قانوني 07-23 و 24-90 ودوره في تعزيز الحوكمة المالية العمومية في الجزائر، مجلة دفاتر اقتصادية، المجلد 16، العدد 01، ص 1097-1098.

وتعود سلطة تعيين المحاسبين العموميين للوزير المكلف بالمالية، ما يمنح التسيير المالي بعدا مركزيا يضمن تجانس المعايير المهنية ووحدة الرقابة، كما تم التكفل بآليات اعتماد وسحب الاعتماد لضمان الكفاءة والالتزام²⁷، وهو ما يعزز الثقة في النظام المالي للدولة ويحد من المخاطر المحتملة في التسيير.

أما من حيث الوظيفة الرقابية، فيفرض القانون على المحاسب العمومي أداء اليمين القانونية قبل مباشرة مهامه²⁸، ما يرسخ بعدا أخلاقيا في ممارسة الوظيفة المالية ويجعل من حماية المال العام التزاما قانونيا وأخلاقيا في آن واحد، وتجسد هذه الإجراءات فلسفة الحوكمة المالية القائمة على المسؤولية الفردية والمؤسسية.

نظام التسخير كآلية للشفافية وتوازن السلطة المالية

الأمر بالتسخير هو وثيقة رسمية تعد بموجب مبررات دقيقة تبرر رفض النفقة²⁹، مما يكرس مبدأ التوثيق المالي كوسيلة للحفاظ على الشفافية والمساءلة، وهي خطوة مؤسسية تهدف إلى ضبط العلاقة بين سلطتين ماليتين رئيسيتين: سلطة الإنفاق وسلطة التنفيذ.

من الناحية التحليلية، يعكس هذا المرسوم التنفيذي رقم 24-344 تطورا في أدوات الحوكمة المالية، حيث لم تعد العلاقة بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي علاقة عمودية محضة، بل أصبحت تفاعلية قائمة على التبرير والتحليل المالي، وهو ما يحد من التعسف أو الأخطاء في اتخاذ القرار، كما أن إلزام المحاسب العمومي بتقديم تقرير لوزير المالية ومجلس المحاسبة يضمن تتبع العمليات المالية في كل مراحلها، بما يرسخ ثقافة الرقابة اللاحقة كإحدى آليات الحوكمة الرشيدة.

ثالثا: المراقب الميزانياتي

أدخل الإصلاح الميزانياتي تحولا جوهريا في تنظيم الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة، حيث استبدلت تسمية المراقب المالي بـ "المراقب الميزانياتي"، في خطوة تعبر عن انتقال من الرقابة الشكلية على شرعية الالتزامات إلى رقابة قائمة على الأداء وحوكمة النفقات العمومية، ويكشف هذا التحول عن إرادة حقيقية لتطوير الممارسة الرقابية بما يتلاءم مع متطلبات التسيير الحديث للمالية العمومية، إذ لم يعد المراقب مجرد جهة تصادق على الالتزامات، بل أصبح فاعلا رئيسيا في ضمان نجاعة الإنفاق العمومي من خلال المتابعة،

²⁷ المرسوم التنفيذي رقم 24-343 المؤرخ في 14 أكتوبر 2024 المحدد لكيفيات تعيين واعتماد المحاسبين العموميين.

²⁸ المادة 23 من القانون رقم 23-07، مرجع سابق.

²⁹ المرسوم التنفيذي رقم 24-344 المؤرخ في 14 أكتوبر 2024 المحدد لإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين.

التقييم، وتقديم المشورة للإدارات، ويلاحظ أن هذا التغيير في التسمية يعكس أيضا توجهها نحو ترسيخ ثقافة الرقابة الاستباقية، التي تسهم في الحد من الاختلالات قبل وقوعها، لا بعد تنفيذها. ويعرف المراقب الميزانياتي بصفته موظفا يمارس مهامه تحت سلطة الوزير المكلف بالميزانية، ويعاونه مراقبون مساعدون، بما يؤكد الطبيعة الهرمية والمؤسسية لهذه الوظيفة. إن هذا التحديد يمنح الرقابة طابعا موحدا ومنسجما على مستوى الدولة، ويحقق توازنا بين اللامركزية في تنفيذ الميزانية والمركزية في توجيهها، فالرقابة هنا لم تعد تمارس بمعزل عن التوجهات الوطنية، بل ضمن رؤية موحدة تضمن الانسجام في تسيير الموارد العمومية وتقادي التفاوت في تطبيق النصوص بين القطاعات والمؤسسات، ومن هذا المنطلق، أصبح المراقب الميزانياتي حلقة وصل حيوية بين السلطة المالية المركزية والإدارات المحلية، ما يعزز التنسيق والشفافية في دورة الإنفاق العمومي.

أما فيما يتعلق بمهامه، فقد حافظ المراقب الميزانياتي على المهام الجوهرية التي كان يؤديها المراقب المالي³⁰، والمتمثلة في تنظيم مصلحة الرقابة المالية وتسييرها، والسهر على تنفيذ الأحكام القانونية المتعلقة بمراقبة النفقات الملتزم بها، وتمثيل الوزير المكلف بالمالية في اللجان والمجالس الإدارية والتوجيهية للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، إضافة إلى إعداد تقارير دورية وسنوية عن نشاط الرقابة ورفعها إلى الوزير المعني، كما تشمل مهامه أيضا فحص تطبيق التشريعات والتنظيمات المالية، وتأطير الموظفين الموضوعين تحت سلطته، والمشاركة في نشر النصوص القانونية ذات الصلة بالنفقات العمومية، ويبرز هذا الإطار المهني اتساع نطاق تدخل المراقب، إذ لم يعد دوره يقتصر على المطابقة القانونية، بل امتد ليشمل التأطير الإداري والمساهمة في رسم السياسات المالية الجزئية داخل الإدارات، ما يمنحه دوراً مزدوجاً بين المراقبة والتوجيه.

وقد اتسعت مهام المراقب الميزانياتي لتشمل بعدين إضافيين هما الإعلامي والاستشاري³¹، فمن الناحية الإعلامية، أصبح المراقب مطالباً بإعداد تقارير دورية كل ثلاثة أشهر ترفع إلى الوزير المكلف بالميزانية، تتضمن بيانات دقيقة عن الالتزامات بالنفقات ومناصب الشغل المالية، إضافة إلى تقرير سنوي شامل عن تنفيذ الميزانية يتناول الصعوبات الميدانية ويقترح الحلول المناسبة لتحسين الفعالية في صرف الأموال العمومية، ومن الناحية الاستشارية، يقدم المراقب المشورة للأمين بالصرف حول إعداد وثائق البرمجة الميزانياتية، واختيار الإجراءات الملائمة في مجال الصفقات العمومية، وتوجيه حركات الاعتمادات المالية

³⁰ المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية.

³¹ التعليمية رقم 9658 المؤرخة في 15 ديسمبر 2022 المتعلقة بكيفية ممارسة الرقابة الميزانياتية بعنوان نفقات ميزانية الدولة.

وضمن إدراج النفقات الإجبارية ضمن البرمجة، كما يساهم في تقييم أداء المؤسسات العمومية وإعداد عروض تحليلية عن حالة تنفيذ الميزانية، حيث أن هذا التطور في المهام جعل المراقب الميزانياتي فاعلا تشاركيا في المنظومة المالية، يجمع بين المراقبة والتقييم والاقتراح، مما يعزز التكامل بين الجوانب التقنية والتنظيمية للرقابة.

ويظهر هذا الدور المتجدد أن وظيفة المراقب الميزانياتي تجاوزت الإطار التقليدي للرقابة السابقة على الالتزام بالنفقات، لتصبح أداة دعم لاتخاذ القرار المالي السليم، فالتقارير التي يعدها تعد مصدرا موثوقا للمعلومة المالية، تستخدم في توجيه السياسات العمومية وضمن استدامة التوازنات الكبرى للمالية العامة، كما أن الطابع الاستشاري الجديد يعيد صياغة العلاقة بين المراقب والأمر بالصرف من علاقة عمودية قائمة على الرقابة إلى علاقة تكاملية قائمة على الثقة والمسؤولية المشتركة، وهذا يمثل تحولا عميقا في الثقافة الإدارية، حيث أصبحت الرقابة وسيلة لتحسين الأداء لا أداة لعرقلة.

أما من حيث المسؤولية، فإن المراقب الميزانياتي ومساعديه مسؤولون شخصيا عن التأشيرات والآراء التي يمنحونها، وعن قرارات الرفض التي يتخذونها، في حدود ما يفرضه الانضباط الميزانياتي والمالي³²، وتطبق العقوبات على الأخطاء والمخالفات وفق التشريعات المعمول بها، مما يرسخ مبدأ المساءلة الفردية داخل النظام المالي للدولة، هذه المسؤولية الشخصية تجعل المراقب الميزانياتي فاعلا خاضعا بدوره للرقابة، ما يحقق توازنا دقيقا بين سلطة القرار والمسؤولية القانونية عنه، فهي ترسخ ثقافة الحذر والدقة في التأشير على الالتزامات المالية، وتحد من التهاون في تطبيق النصوص التنظيمية، مما يساهم في حماية المال العام وضمن شفافية المعاملات المالية داخل الإدارات.

إن التطور الذي عرفته وظيفة المراقب الميزانياتي يعكس بوضوح انتقال الدولة من منطق المراقبة الشكلية إلى منطق الحوكمة المالية الحديثة القائمة على الشفافية، الكفاءة، والمساءلة، فالمراقب الميزانياتي لم يعد مجرد رقيب قانوني، بل أصبح شريكا في صياغة السياسات المالية وتنفيذها، بما يجعله أحد الأعمدة الأساسية لترشيد الإنفاق وتحقيق النجاعة في تسيير المال العام.

³²المادة 111 من القانون رقم 07-23، مرجع سابق.

الخاتمة:

إن تتبع مسار الإصلاح المالي الذي انتهجته الجزائر من خلال القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية، وما تبعه من إصدار القانون رقم 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، يكشف بوضوح عن إرادة سياسية ومؤسسية راسخة في إرساء أسس حوكمة مالية حقيقية قائمة على الشفافية والمساءلة وترشيد تسيير المال العام. فقد مثل هذا الإصلاح تحولا جذريا في المنظومة الميزانية والمحاسبية، وانتقالا واعيا من منطق التسيير التقليدي إلى مقاربة حديثة تركز على النتائج والأداء، وتسعى إلى بناء إدارة مالية عمومية أكثر فعالية ونجاعة.

غير أن الإجابة عن الإشكالية التي عالجتها هذه الدراسة تظهر أن الترجمة العملية لمبادئ الحوكمة المالية التي كرسها القانون العضوي رقم 15-18 لا تزال رهينة بمدى قدرة الأعوان المكلفين بالتنفيذ على تفعيل الميكانيزمات الإجرائية التي جاء بها قانون المحاسبة العمومية الجديد، فالتكامل بين النصين لا يتحقق بالنصوص وحدها، بل يتطلب إرادة تنفيذية واعية، وتكوينا معمقا، واستعدادا مؤسسيا لتقبل التغيير وتحمل المسؤولية.

وقد أثبتت التجربة الأولى لتطبيق الإصلاح الميزانياتي منذ سنة 2023 أن النجاح لا يقاس بإصدار النصوص، بل بمدى تملك الفاعلين الميدانيين لروح الإصلاح، وهو ما يفرض مضاعفة الجهود في مجالات التكوين، والرقمنة، وتفعيل الرقابة المستقلة، وتطوير الثقافة المالية داخل الإدارات العمومية. كما أبانت الدراسة أن الانتقال التدريجي من النظام التقليدي إلى نظام الميزانية بالأداء والمحاسبة على أساس الاستحقاق يعد خيارا استراتيجيا لضمان التأقلم المؤسسي وتقليل مخاطر التعثر.

وفي النهاية، يمكن القول أن الإصلاح المالي في الجزائر دخل مرحلة النضج التشريعي بصدور القانونين رقم 15-18 و 07-23، غير أن مرحلة النضج التطبيقي لا تزال في طور التشكل، فحوكمة النفقة العمومية لن تكتمل إلا إذا اقترنت النصوص القانونية بسلوك إداري حديث، وبمسؤولية مهنية تتجاوز الطابع الشكلي إلى جوهر الأداء والمساءلة، وبذلك، تبقى التحديات الحقيقية ليست في صياغة القوانين، بل في قدرة الدولة على تحويل مبادئ الحوكمة المالية إلى ممارسة يومية تعكس الكفاءة، والشفافية، والنجاعة في تسيير الموارد العمومية.