

الإجراءات الافتتاحية لتنفيذ الميزانية وفق الإصلاح المالي الجديد - دراسة تحليلية -
Initial Procedures for Budget Execution under the New Financial Reform
- An Analytical Study-

ملاك عراسه *

جامعة العربي التبسي - تبسة، الجزائر

mellak.mellak.a@gmail.com

- تاريخ الإرسال: 2024/11/11 - تاريخ القبول: 2024/12/08 - تاريخ النشر: 2024/12/28

الملخص: يتناول المقال الإجراءات الافتتاحية لتنفيذ قانون المالية في الجزائر وفق الإصلاح الذي جاء به القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية، مستخدماً المنهج الوصفي في البحث والتحليل، ويركز المقال على التأسيس القانوني لمراسيم التوزيع التفصيلي للاعتمادات المصوت عليها؛ ويحلل خصوصية صفة الأمر بالصرف ضمن تلك المراسيم؛ كما يستعرض التأطير الجديد للعلاقة بين الدولة والجهات المعهود لها تسيير اعتمادات البرامج المفوضة، من حيث الطبيعة القانونية للعلاقة، والأطراف المعنية، وموضوع العلاقة، والأثر.

وقد خلص إلى جملة من النتائج منها: الحاجة إلى معيار واضح، وتأسيس قانوني متين للتوزيع التفصيلي للاعتمادات المصوت عليها بمراسيم رئاسية في ظل الأحكام الدستورية الحالية؛ وأن تأطير العلاقة بين الدولة ومسيري البرامج المفوضة يحقق الشفافية ويحدد المسؤوليات، إلا أن ترك معايير قياس الأداء لاجتهادات أطراف العلاقة دون أي مرجعية تنظيمية قد يؤدي إلى اعتماد معايير غير ملائمة وتباين في قياس النتائج.

الكلمات مفتاحية: ميزانية 1، تفويض التسيير 2، توزيع الاعتمادات المالية 3، الإصلاح المالي 4، قانون المالية 5

Abstract : This article examines the initial procedures for implementing the Financial law in Algeria, following the reforms of Organic Law No. 18-15 concerning financial Laws. Using a descriptive approach, the article focuses on the legal basis for decrees detailing the allocation of approved funds, the authority of spending orders within these decrees, and the new framework for the relationship between the state and entities managing delegated program funds, covering the legal nature of the relationship, the involved parties, and the impact.

Key findings highlight the need for a clear criterion and a robust legal foundation for fund allocation through presidential decrees under current constitutional provisions. It also stresses that reforming the relationship between the state and program managers enhances transparency and defines responsibilities, although leaving performance measurement criteria to the discretion of involved parties may lead to inconsistencies and unsuitable standards.

Keywords: Budget 1, Management Delegation 2, distribution of financial appropriations 3, Financial Reform 4, Financial Law 5 .

* المؤلف المرسل: ملاك عراسه.

مقدمة

المعروف في فقه التشريع المالي أن الميزانية العامة للدولة وثيقة قانونية تصوت عليها السلطة التشريعية بمسمى قانون المالية، تبين النفقات والإيرادات المتوقعة للدولة لفترة محددة تبعاً للأهداف المنتظرة والسياسات المالية التي تسعى الحكومة لتحقيقها؛ لذلك كانت ميزانية الدولة وقانون المالية وجهان لعملة واحدة، فإذا كانت الحاوية هي مسمى قانون المالية، فإن الميزانية هي المحتوى بما تتضمنه من جداول وتفاصيل للنفقات والإيرادات.

فميزانية الدولة بذلك المفهوم تشكل أهمية متعددة الجوانب، فهي أداة مالية للسياسات الاقتصادية والاجتماعية من جهة؛ ومرآة عاكسة للوضع الاقتصادي للدولة خلال فترة زمنية محددة من جهة ثانية، وهي من جهة أخرى سند إثبات في تسيير المال العام، وأداة رقابة وتنفيذ في الوقت نفسه لسلطتين التشريعية والتنفيذية.

بالنظر لتلك الأهمية المتعددة الجوانب أطر المؤسس الدستوري الجزائري ميزانية الدولة بعدد من الأحكام ذات القيمة الدستورية، وعهد إلى المشرع إصدار قانون عضوي لتأطير الميزانية بمسمى القانون العضوي لقوانين المالية؛ وعملاً بذلك أصدر المشرع الجزائري القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية، سنة 2018 بعد 23 سنة من النص الدستوري على ذلك التكليف¹.

المتعمّن في البنية الهيكلية لهذا القانون العضوي من حيث الأبواب والفصول، يلاحظ أن المشرع رتب أحكام عدد من أبوابه المتتالية وفق المسار الإجرائي و الزمني لسيورة الميزانية السنوية للدولة؛ فالميزانية تبدأ كمشروع قانون -وما يقتضيه ذلك من تحضير وتصديق- جاءت أحكامه ضمن الباب الثالث؛ ثم مرحلة التنفيذ خلال المدى السنوي المحدد، أدرج أحكامها ضمن الباب الرابع؛ وفي الباب الخامس أدرج الأحكام المتعلقة بالتقييم والحوصلة - مطابقة الأهداف والتوقعات مع النتائج - والغلق بعد نهاية السنة المالية أو ما يسمى "قانون تسوية الميزانية".

بغض النظر عن أهمية مرحلتي التحضير، والتقييم، فإن تنفيذ الميزانية يستغرق مرحلة زمنية تمتد لسنة مدنية كاملة، يخضع خلالها التنفيذ لتدخل جهات مختلفة ومتعددة بسبب تعدد مؤسسات الدولة وهيئاتها. ورغم أن تنفيذ الميزانية مرتبط من حيث قواعده وإجراءاته التفصيلية بقانون المحاسبة العمومية وليس لقانون المتعلق بقوانين المالية؛ إلا أن المشرع أفرد له ضمن القانون العضوي لقوانين المالية جملة

¹ التعديل الدستوري الصادر سنة 1996

من الأحكام² تضمنت عدداً من عمليات التنفيذ غير المألوفة في تشريع المحاسبة العمومية المطبق على الميزانيات، وهي: الالتزام؛ التصفية؛ الأمر بالصرف؛ الدفع والبراء.

تتمثل تلك العمليات التي أشار لها القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية في كل من: التوزيع التفصيلي للاعتمادات المالية المصوت عليها؛ والإلزامية تحديد العلاقة بين الدولة والجهات المعهود لها تنفيذ كل أو جزء من برامج ميزانية الدولة.

بالنظر للإلزامية القيام بتلك الإجراءات بمجرد الإصدار الدوري لقانون المالية، فإن السؤال الذي يطرح نفسه هو: ما هو النظام القانوني لتلك العمليات الافتتاحية لتنفيذ ميزانية الدولة في ظل الإصلاح المالي الساري بموجب القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية؟

تتبع أهمية السؤال من تمايز تلك العمليات عن عمليات التنفيذ التقليدية للميزانية التي يختص بها كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي وفق قانون المحاسبة العمومية؛ كما تتبع الأهمية من التكرار السنوي لتلك الإجراءات مما يستوجب تحليل مضمونها وفهمها ممن يهتم بميدان القانون عامة والتشريع المالي خاصة، وتنفيذ النفقات العمومية والرقابة عليها بشكل أخص؛ كما تكمن أهمية هذا السؤال في بحث مختلف جوانب الإصلاح المالي التي جاء بها القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، ويكتسي هذا الموضوع صفة الأصالة بسبب حداثة البحث فيه وربط النص بالتطبيق.

فحتى وإن حظي الإصلاح المالي الجديد في الجزائر³ بعدد من الدراسات والبحوث الخاصة ببعض مضامينه، إلا أن الكثير من جوانبه وتفصيلاته مازالت مجالاً للبحث والتفصيل والتقييم، لعدة أسباب منها: المتعلق بحداثة النصوص القانونية والتنظيمية الصادرة في هذا الشأن؛ إضافة إلى التأخر في إنزال نصوص الإصلاح موضع التطبيق والتنفيذ إلى غاية ميزانية سنة 2023؛ ومنها المتعلق بمحدودية عدد البحوث والدراسات المنجزة في ذلك؛ ونذكر منها:

دراسة: الياس كشاوي (جامعة الجزائر 3_2020)؛ إرساء أسلوب الموازنة العامة حسب البرامج والأهداف في الجزائر ضمن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية رقم 18-15 الدوافع والمنافع⁴، بحث فيها عن كيفية مساهمة أسلوب الميزانية حسب البرامج والأهداف في تحقيق الفعالية والشفافية والكفاءة في

² من المادة رقم 79 إلى المادة رقم 85

³ الإصلاح المالي بموجب القانون العضوي رقم 18-15 ليس طفرة جاء بها المشرع الجزائري متفرداً، بل هو توجه إصلاحي عام لمالية الدولة أخذت به العديد من التشريعات المقارنة، ومنها التشريع الفرنسي (القانون العضوي رقم 2001-692 جريدة رسمية بتاريخ 2 أوت 2001، وقد سار على نهجه عدد من المشرعين من دول الجوار).

⁴ مجلة اقتصاد المال والاعمال، جامعة حمه لخضر الوادي -الجزائر، المجلد:7، العدد:1، مارس 2022، ص:427-444.

تسيير المال العام؛ وجاءت دراسته في مبحثين: الإطار النظري للموازنة؛ ثم الدوافع والمنافع؛ وخلص إلى أنه كان من الأجدر الإسراع في تجسيد الآليات الجديدة بسبب فوائدها، وأوصى بالقيام بالتطويرات الإدارية والتقنية الضرورية لإنجاح الإصلاح. ورغم تطرق الدراسة إلى عدد من مفاهيم الإصلاح المالي الجديد وإجراءاته، إلا أن الدراسة لم تشمل كل الإجراءات بسبب كثرتها وتنوعها، وهي الفجوة التي سيغطيها هذا البحث جزءاً منها.

دراسة: مالك عليان (جامعة الجزائر 3-2021)؛ إعداد الميزانية العمومية في ظل القانون العضوي 15-18 يتعلق بقوانين المالية⁵، بحث فيها عن كيفية إعداد ميزانية الدولة في ظل هذا القانون، وجاءت دراسته في مبحثين: الإطار العام لإعداد الميزانية، ثم مراحل إعداد مشروع الميزانية العمومية؛ ورغم تقاطع موضوع هذا البحث مع الدراسة المذكورة من حيث الاهتمام بالتشريع المالي بشكل عام والإصلاح المالي بشكل خاص، وميزانية الدولة بشكل أخص؛ إلا أن تلك الدراسة بحثت إجراءات الإعداد، وهذا العمل يبحث في إجراءات التنفيذ.

دراسة: حاج جاب الله أمال (المركز الجامعي تيبازة-2021)، الإطار القانوني لقوانين المالية⁶؛ دراسة [تحليلية] للقانون العضوي رقم 15-18، بحثت الآليات الجديدة التي أدرجها هذا القانون لتصحيح النظام الميزانياتي السابق وعصرنة تسيير المالية العمومية؛ تطرقت الدراسة إلى واقع النظام الميزانياتي ومتطلبات الإصلاح، ثم إلى الأحكام الجديدة المتعلقة بهيكل الميزانية وقانون المالية، ورغم اهتمامها بتحليل أحكام القانون العضوي رقم 15-18، إلا أنها لم تتطرق إلى الأحكام المتعلقة بالإجراءات الافتتاحية لتنفيذ الميزانية التي جاء بها القانون العضوي، وهي الفجوة التي يعمل هذا البحث على تغطيتها.

دراسة: يلس شاوش بشير (جامعة وهران 2-2023)؛ قانون المالية لسنة 2023 في إطار القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية⁷، بحث فيها مضامين ميزانية سنة 2023 باعتبارها أول قانون مالي يصدر وفق أحكام القانون العضوي لقوانين المالية رقم 15-18. ولم تتطرق إلى بحث إجراءات تنفيذ قانون المالية محل الدراسة.

دراسة بن عياش منذر فيصل، روينه عبد السميع (جامعة بسكر، 2023)، واقع الإصلاح الميزانياتي _ مقارنة التسيير بالنتائج_ للقانون العضوي الجديد 15_18 حالة الرقابة المالية (بسكرة)⁸، دراسة ميدانية نشرت نتائجها سنة 2024 اهتمت بدراسة عوائق مقارنة التسيير بالنتائج، باعتبار التسيير

⁵ مجلة صوت القانون، جامعة الجيلالي بونعامة-خميس مليانة- الجزائر، المجلد 7، العدد3(2021)، صص:64-89

⁶ مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف- المسيلة- الجزائر، المجلد6، نوفمبر 2021، صص:111-129

⁷ مجلة الاستثمار والتنمية المستدامة، جامعة وهران 2- محمد بن أحمد _ وهران- الجزائر، المجلد2، العدد1(2023)، صص:1-16

⁸ مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة محمد خيذر بسكرة- الجزائر، المجلد 18، العدد 1، السنة 2024، صص 111-126

بالنتائج أحد ركائز الإصلاح المنصوص عليها في المادة الثانية من القانون العضوي لقوانين المالية؛ وكانت في شكل دراسة حالة.

رغم أهمية ما تم بحثه؛ إلا أن الحاجة لبيان بعض الإجراءات الافتتاحية لتنفيذ ميزانية الدولة ونظامها في ظل الإصلاح المالي الجديد تظل قائمة، بسبب ضرورتها لتنفيذ ميزانية الدولة أولاً، وتكرارها السنوي ثانياً. ولبحث ذلك تم الاعتماد على أداة التحليل في المنهج الوصفي باعتباره الأنسب للموضوع، لبيان النصوص محل الدراسة وفحصها وتحليلها للوصول إلى توصيف للنظام القانوني لتلك الإجراءات والآليات التنظيمية بشكل دقيق، وفهم كيفية تطبيقها في السياق العملي.

للإجابة على السؤال الأساسي لهذا البحث وفق المنهج الوصفي، وجب البحث أولاً في النظام القانوني للتوزيع التفصيلي للاعتمادات المالية المصوت عليها، من حيث تعدد صفات هذا الإجراء وكيفية تنفيذه. ثم البحث ثانياً في النظام القانوني للعلاقة بين الدولة والجهات المفوضة بتنفيذ جزء من برامج ميزانية الدولة، من حيث طبيعة العلاقة وأطرافها، وموضوعها والأثر المتوقع من ذلك الإلزام.

1- التوزيع التفصيلي للاعتمادات المالية المصوت عليه

حسب أحكام القانون العضوي لقوانين المالية رقم 18-15 فإن أول عملية لتنفيذ ميزانية الدولة هي القيام بالتوزيع التفصيلي للاعتمادات المالية المصوت عليها؛ ويتم ذلك الإجراء بموجب مرسوم، فور صدور قانون المالية. ويمكن مراجعة هذا التوزيع التفصيلي بمرسوم جديد عند حدوث تغيير في تنظيم الهياكل الحكومية خلال السنة المالية، بشرط ألا تتضمن مراجعة التوزيع أي رفع للمبلغ الاجمالي للبرامج المعنية المحدد في قانون المالية⁹.

من خلال البحث في أحكام القانون العضوي الجديد لقوانين المالية يتضح أن مرسوم التوزيع التفصيلي للاعتمادات المالية المصوت عليها يمكن أن يأخذ إمّا وصف العمل التنظيمي (1) وإمّا وصف الأمر بالصرف (2)

1.1 - صفة العمل التنظيمي

الحكم التشريعي الوارد ضمن المادة التاسعة والسبعين بشأن التوزيع التفصيلي للاعتمادات المالية المصوت عليها أشار إلى أن هذا التوزيع يتم بمرسوم؛ وهو ما يعني أنه من اختصاص السلطة التنظيمية؛

⁹ أحكام المادة رقم 79؛ ورقم 80، قانون عضوي رقم 18-15، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية ج الجزائرية عدد 53، بتاريخ 2 سبتمبر 2018، ص 18-19. معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 19-09، الجريدة الرسمية، عدد 78، بتاريخ 18 ديسمبر 2019، وقانون عضوي رقم 23-23، الجريدة الرسمية ج الجزائرية، عدد 1، بتاريخ 7 جانفي سنة 2024.

ولم يحدد المشرع في هذا القانون العضوي نوع المرسوم، ولا الجهة المختصة بالتوزيع التفصيلي للاعتمادات المالية المصوت عليها؛ وهو ما يدعو للاستفهام، هل يكون التوزيع التفصيلي بمرسوم رئاسي - ويعني ذلك أن أول عمليات تنفيذ الميزانية منوط برئيس الجمهورية - أم أنه يتم بمرسوم تنفيذي، وهو ما يعني بالضرورة أن أول عملية لتنفيذ ميزانية الدولة من اختصاص رئيس الحكومة؟ أم أن المشرع أغفل عن قصد ذكر نوع المرسوم؛ لكون التوزيع التفصيلي للاعتمادات المصوت عليها من اختصاص قطبي السلطة التنفيذية معاً؟

الإجابة على ذلك الاستفهام وإزالة هذا الغموض غير متيسرة في مضامين القانون العضوي لقوانين المالية ولا في التنظيمات الصادرة بشأن تنفيذه؛ لذلك وجب البحث في كيفية تطبيق هذا الحكم التشريعي من خلال ما قامت به السلطة التنفيذية من إجراءات لتنفيذ ميزانية سنة 2023 وميزانية سنة 2024، لكونهما على التوالي أول تطبيق للإصلاح المالي الجديد.

1.1.1 - التوزيع بمراسيم تنفيذية

بالعودة إلى المراسيم الصادرة في الجريدة الرسمية بشأن تنفيذ قانون المالية لسنة 2023، يُلاحظ أن التوزيع التفصيلي للاعتمادات المالية المصوت عليها تم فعلاً بمراسيم تنفيذية¹⁰، كلها مؤسسة دستورياً على أحكام الفقرة الثانية من المادة رقم 141، المتعلقة بالسلطة التنظيمية لرئيس الحكومة¹¹؛ ونفس الشيء بشأن التوزيع التفصيلي للاعتمادات المصوت عليها بميزانية سنة 2024¹².

يُفهم من التأسيس الدستوري لتلك المراسيم التنفيذية أن مهمة التوزيع التفصيلي لاعتمادات الميزانية المصوت عليها تندرج ضمن تطبيق القوانين، وهو الاختصاص التنظيمي المحجوز دستورياً لرئيس الحكومة؛ وهذا أساس دستوري متين وتكليف لا عيب فيه، باعتبار أن ميزانية الدولة تُعتمد سنوياً في شكل قانون وفق المسار الإجرائي العادي لسن القوانين وإصدارها، وأن وضع النصوص التطبيقية لأحكام القانون وإصدارها اختصاص أصيل لرئيس الحكومة.

2.1.1 - التوزيع بمراسيم رئاسية

من الناحية النظرية يمكن للبرلمان أن يعهد بمهمة لرئيس الجمهورية بنص تشريعي، وهذا يعتمد على النظام الدستوري والقانوني للدولة المعنية. ففي بعض الأنظمة يمكن للبرلمان أن يعهد إلى رئيس الجمهورية

¹⁰ واحد وأربعين مرسوم تنفيذي، من رقم 23-09 إلى رقم 23-49، الجريدة الرسمية ج الجزائرية، العدد الأول، السنة 60، بتاريخ 2 جانفي سنة 2023، ص 19-109

¹¹ "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة" المادة 141، الفقرة 2، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية ج الجزائرية، العدد 82، بتاريخ 30 ديسمبر سنة 2020.

¹² الجريدة الرسمية ج الجزائرية، العدد الأول، السنة 61، بتاريخ 7 جانفي سنة 2024، ص ص 17-103

بموجب نص تشريعي مهمة إصدار مراسيم وأوامر في مجالات محددة لفترة زمنية معينة، كما في آلية التفويض التشريعي في النظام الدستوري الفرنسي¹³ مثلاً.

لكن تكليف البرلمان لرئيس الدولة بمهمة محددة عن طريق تركها عن قصد للتنظيم، كما هو الحال بخصوص التوزيع التفصيلي للاعتمادات المالية المصوت عليها في القانون العضوي لقوانين المالية في الجزائر، يمكن أن يُعتبر تحدياً لمبدأ فصل السلطات، حتى وإن كان ذلك يعتمد على السياق القانوني والسياسي في كل دولة، فهل ذلك متاح وممكن في السياق الجزائري؟

على غرار بعض النظم السياسية في الدول الأخرى، يمكن للبرلمان في الجزائر أن يعهد إلى رئيس الدولة بمهمة معينة في حالات حددها الدستور حصراً، مثل حالة شغور منصب الرئاسة. فعلى سبيل المثال عهد البرلمان الجزائري لرئيس مجلس الأمة¹⁴ برئاسة البلاد لمدة تسعين يوماً بسبب شغور منصب رئيس الجمهورية. هذا النوع من التكليف قد يقول قائل لا دلالة لنص دستوري عليه، ولكنه أثر ضمني للاجتماع الوجوبي للبرلمان لإثبات شغور منصب رئيس الجمهورية، وهذا التكليف يمكن أن يُنظر إليه كوسيلة لضمان استمرارية الحكم.

ولكن في غير الحالات المحددة لا يوجد في النظام الدستوري الجزائري ما يمكن الاعتماد عليه لكي يعهد البرلمان بمهمة لرئيس الجمهورية بنص تشريعي؛ لأن الدستور الجزائري حدد بوضوح صلاحيات كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية. ولم ترد فيه أي إشارة إلى مثل ذلك التفويض أو الإحالة إلى التنظيم الذي يصدره رئيس الجمهورية سواء تعلق الأمر بتنفيذ قانون المالية أو بتنفيذ أي قانون آخر.

وهو ما يعني أن سياق تناغم النظام الدستوري والقانوني الجزائري يقضي بأن يتم التوزيع التفصيلي للاعتمادات المالية المصوت عليها بمرسوم تنفيذي في إطار السلطة التنظيمية التبعية لرئيس الحكومة، وليس بمرسوم رئاسي، احتراماً للاختصاصات الدستورية للسلطتين التشريعية والتنفيذية؛ ولأن قيام رئيس الجمهورية بذلك يتنافى مع السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري.

¹³ هذا التفويض يتم عادةً من خلال قانون يُعرف بـ "قانون التفويض" (Loi d'habilitation) مقتضيات المادة 38 من الدستور الفرنسي: L'article 38 de la Constitution sur les ordonnances "Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi." [Constitution du 4 octobre 1958 - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](http://www.legifrance.gouv.fr) تاريخ معاناة الموقع 15 أكتوبر 2024، الساعة 16.30.

¹⁴ السيد عبد القادر بن صالح، بصفته رئيس مجلس الأمة، تولى رئاسة الدولة خلفاً للرئيس عبد العزيز بوتفليقة الذي استقال في 2 أبريل 2019. تقرير حول اجتماع دورة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين معاً، منشور على موقع مجلس الأمة تاريخ المعالجة 15 أكتوبر 2024، الساعة 17.00 <http://www.majliselouma.dz/index.php/ar/2018-2019/3072-2019-04-10-11-48-12>

لكن بالعودة إلى نفس الجرائد الرسمية السابقة، يُلاحظ القارئ وجود ثمانية مراسيم رئاسية¹⁵ تتضمن التوزيع التفصيلي للاعتمادات المصوت عليها، تخص عدداً من الهيئات الإدارية والدستورية بالنسبة لميزانية سنة 2023؛ ونفس الأمر بشأن بميزانية¹⁶ سنة 2024.

وجود هذه المراسيم الرئاسية المتعلقة بنفس الموضوع الذي باشره رئيس الحكومة على أساس نص دستوري واضح (الفقرة الثانية من المادة رقم 141)، يُعيد طرح السؤال من جديد حول التأسيس القانوني لهذه المراسيم الرئاسية المتعلقة بتنفيذ قانون المالية (الميزانية)؟

يعتمد التأسيس الدستوري لهذه المراسيم الرئاسية المتعلقة بالتوزيع التفصيلي للاعتمادات المالية المصوت عليها على أحكام المادة رقم 91 (الفقرة 7) والمادة رقم 141 (الفقرة الأولى) من الدستور، ولكن هذين الحكمين الدستوريين¹⁷ لا يمكن الاستفادة منهما بأي تكييف قانوني لممارسة رئيس الجمهورية لمهمة متعلقة بتنفيذ قانون المالية؛ لا من حيث التأسيس الدستوري لهذا التوزيع التفصيلي للاعتمادات المصوت عليها، ولا من حيث المكانة الدستورية للجهات المعنية بتوزيع الاعتمادات المخصصة لها بالميزانية.

1.2.1.1 - من حيث التأسيس الدستوري للمرسوم

الاستناد على الفقرة الأولى من المادة رقم 141 من الدستور كأساس للمراسيم الرئاسية للتوزيع التفصيلي لاعتمادات الميزانية المصوت عليها، يبدو تأسيساً غير متين، بل يشوبه تناقض وتعارض؛ وذلك لأن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية سلطة مستقلة في حين أن مراسيم التوزيع التفصيلي تندرج ضمن أعمال تنفيذ قانون المالية وهي بذلك سلطة تنظيمية تبعية لأعمال السلطة التشريعية، هذا من جهة.

من جهة ثانية السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تمارس في المسائل غير المخصصة للقانون حسب النص الدستوري المعتمد عليه في التأسيس. في حين أن التوزيع التفصيلي لاعتمادات الميزانية ما هو إلا تنفيذ للميزانية المصوت عليها في شكل قانون، وهو الاختصاص المحجوز دستورياً لرئيس الحكومة حسب الفقرة الثانية من نفس المادة، وليس لرئيس الجمهورية.

2.2.1.1 - من حيث معيار التوزيع بمرسوم رئاسي

¹⁵ الجريدة الرسمية ج الجزائرية، العدد الأول، السنة 60، مصدر سابق، ص-ص 06-17

¹⁶ لجريدة الرسمية ج الجزائرية، العدد الأول، السنة 61، مصدر سابق، ص-ص 08-15؛ الجريدة الرسمية ج الجزائرية، العدد 3، السنة 61، بتاريخ 14 جانفي سنة 2024، ص-ص 05-9

¹⁷ " يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية: (7) - يوقع المراسيم الرئاسية" المادة 91، المطعة 7 " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون" المادة رقم 141، الفقرة الأولى، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية ج الجزائرية، العدد 82، بتاريخ 30 ديسمبر سنة 2020.

حسب المراسيم الرئاسية التي سبقت الإشارة إليها¹⁸ فإن اعتمادات الميزانية التي تم تفصيل توزيعها بمراسيم رئاسية، هي الاعتمادات الموضوعة تحت تصرف ثنائي (8) هيئات، تتمثل في كل من: رئاسة الجمهورية؛ الوزير المكلف بالشؤون الخارجية؛ رئيس المجلس الشعبي الوطني؛ رئيس مجلس الأمة؛ الرئيس الأول للمحكمة العليا؛ رئيس مجلس الدولة، نائب رئيس المجلس الأعلى للقضاء؛ رئيس المحكمة الدستورية.

المُلاحظ أن المكانة الدستورية لهذه الهيئات متباينة ومتنوعة، حيث لا تحظى كلها بنفس المكانة الدستورية، كما لا يوجد بينها قاسم مشترك ولا صفة مميزة تجمعها، أو صفة مشتركة تخرجها من دائرة الهيئات الأخرى التي تم التوزيع التفصيلي لاعتماداتها بمراسيم تنفيذية؛ بل هي مجموعة من ثنائي هيئات غير متجانسة (إدارية، تشريعية، تنفيذية، قضائية، ومؤسسات رقابية مستقلة) فما الذي يجمع بين وزارة الخارجية (جهة إدارية) وغرفتي البرلمان (سلطة تشريعية)؟ أو بين المحكمة العليا (سلطة قضائية) والمحكمة الدستورية (مؤسسة رقابة مستقلة)¹⁹؛ هذا من جهة.

من جهة ثانية هناك عدم وضوح للمعيار المعتمد في الفرز بين الهيئات التي يتم التوزيع التفصيلي لاعتماداتها بمراسيم رئاسية، والهيئات التي يتم التوزيع التفصيلي لاعتماداتها بمراسيم تنفيذية؛ فما الذي يميز مثلاً المحكمة الدستورية عن مجلس المحاسبة وكلاهما مؤسسة دستورية مستقلة للرقابة بموجب أحكام الباب الرابع من الدستور الحالي²⁰ حتى يتم التمييز بينهما في أول إجراء من إجراءات تنفيذ قانون المالية؟ وما الذي يميز وزارة الخارجية كي تحظى بمعاملة مالية مختلفة عن باقي وزارات²¹ السيادة؟

هذا التمايز والتمييز في المعاملة بحاجة للتوضيح والتنظيم بشكل أفضل، فإذا كان التمايز قائم على أساس من يقوم بإعداد ميزانيته بشكل مستقل عن السلطة التنفيذية مثل غرفتي البرلمان والمحكمة الدستورية، فإن وزارة الخارجية غير معنية بذلك؛ وإذا كان التمايز على أساس الاستقلالية فإن الباب الرابع من الدستور يشير إلى عدد آخر من المؤسسات الدستورية المستقلة ولكنها لم تحظ بنفس المعاملة بخصوص مراسيم توزيع اعتمادات الميزانية المصوت عليه.

¹⁸ الجريدة الرسمية ج الجزائرية، العدد الأول، السنة 60، مصدر سابق، ص-ص 06-17؛ الجريدة الرسمية ج الجزائرية، العدد الأول، السنة 61، مصدر سابق، ص-ص 08-15؛ الجريدة الرسمية ج الجزائرية، العدد 3، السنة 61، بتاريخ 14 جانفي سنة 2024، ص-ص 5-9.

¹⁹ القضاء سلطة مستقلة فصل الدستور هيئاته ضمن أحكام الفصل الرابع من الباب الثالث؛ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية؛ الجريدة الرسمية ج الجزائرية، العدد 82، بتاريخ 30 ديسمبر سنة 2020، ص-ص 36-38.

²⁰ المؤسسات الدستورية للرقابة هي: المحكمة الدستورية؛ مجلس المحاسبة؛ السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته؛ مؤسسة من مؤسسات الرقابة، طبقاً لأحكام الباب الرابع من الدستور الجزائري؛ الجريدة الرسمية ج الجزائرية، العدد 82، بتاريخ 30 ديسمبر سنة 2020. ص-ص 38-43.

²¹ وزارات السيادة في الجزائر هي: وزارة الخارجية، وزارة الداخلية، وزارة الدفاع، وزارة العدل، وزارة المالية.

هذا التمايز في الإجراءات المالية بين مختلف المؤسسات دون معيار واضح يُثير الاستفهام، وقد يخلق تفاوتاً في درجة الاستقلال المالي بين مؤسسات متشابهة من حيث المكانة الدستورية، ويدفع الى التساؤل حول استقلالية بعض المؤسسات الدستورية للرقابة من حيث المبدأ.

خلاصة القول بالنسبة لآلية التوزيع التفصيلي لاعتمادات الميزانية المصوت عليها، هي أن محرر المراسيم الرئاسية الصادرة برسم تنفيذ ميزانية سنة 2023 وميزانية سنة 2024 أغفل التأسيس الدستوري المتين للمراسيم الرئاسية المتعلقة بالتوزيع التفصيلي للاعتمادات المالية المصوت عليها. بالإضافة إلى ذلك لم يوضح في تأشيراته ما يمكن البناء عليه لتمييز الهيئات المخاطبة بمراسيم رئاسية دون غيرها لتنفيذ بعض أحكام قانون المالية؛ كما أن البحث - فيما هو منشور - عن وجهات نظر مختلفة أو تفسير للاعتبارات القانونية أو العملية لذلك، لم يُسفر عن شيء.

ربما يكون هناك تفسير داخلي للسلطات الدستورية أغفل محرر النص الإشارة إليه. لكن الغموض الحالي يدفع للقول بأن سياق تناغم النظام الدستوري والقانوني الجزائري الحالي يقضي بأن يتم التوزيع التفصيلي للاعتمادات المالية المصوت عليها بمراسيم تنفيذية في إطار السلطة التنظيمية التبعية لرئيس الحكومة، وليس بمراسيم رئاسية.

ويأتي هذا الاقتراح احتراماً للاختصاصات الدستورية للسلطتين التشريعية والتنفيذية واختصاصات قطبي السلطة التنفيذية - رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة - سيما وأن النظام السياسي الجزائري في التعديل الدستوري الجديد (2020) منفتح على حالة الاختلاف بين الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية.

2.1 - صفة الأمر بالصرف

بعد تعديل القانون العضوي لقوانين المالية رقم 18-15 أصبح المشرع يضيف صفة "الأمر بالصرف" على مرسوم التوزيع التفصيلي للاعتمادات المالية المصوت عليها لعدد من المؤسسات المعنية بالتعديل بموجب أحكام المادة رقم 23 مكرر التي تنص على "يشكل توزيع الاعتمادات بموجب مرسوم مفصل حسب التخصيصات الخاصة والأبواب، أمراً بالصرف في حساب المؤسسات المعنية"²² والسؤال هنا هل هذا الأمر بالصرف المنصوص عليه ضمن هذا القانون العضوي لقوانين هو نفس الاجراء المنصوص عليه ضمن قانون المحاسبة العمومية بنفس المسمى؟

²² المادة رقم 23 مكرر، الفقرة 2، القانون العضوي رقم 18-15، المتعلق بقوانين المالية، معدل ومتمم. مصدر سابق.

1.2.1- مفهوم قانون المحاسبة للأمر بالصرف

القانون المتضمن قواعد المحاسبة العمومية هو الذي يحدد التزامات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، و تصدى المشرع فيه إلى تعريف عدد من المفاهيم المرتبطة بالمحاسبة العمومية، ومنها مصطلحي 'الأمر بالصرف' و'الأمر بالصرف'.

حسب أحكام قانون المحاسبة الصادر سنة 1990، فإن الأمر بالصرف هو الإجراء الذي يأمر بدفع النفقة العمومية، ويأخذ شكل تحرير حوالة²³، ترسل الي المحاسب العمومي لإبراء الدين العمومي عن طريق دفع المبلغ المالي لحساب الجهة الدائنة المحددة في الأمر بالصرف، وهو نفس المضمون الذي نص عليه المشرع ضمن قانون المحاسبة العمومية الجديد²⁴ الصادر في إطار الإصلاح المالي.

المستخلص من قانون المحاسبة أن الأمر بالصرف: أمر بالدفع يأخذ شكل تحرير حوالة، توجه إلى المحاسب العمومي من الأمر بالصرف المختص بتنفيذ الاعتمادات والميزانيات الموضوعة تحت تصرفه لإبراء دين التزم به، ولم يُشر تشريع المحاسبة إلى مفهوم 'الأمر بالصرف' الذي يصدر في شكل مرسوم للتوزيع التفصيلي للاعتمادات المالية المصوت عليها.

2.2.1- مفهوم الأمر بالصرف وفق القانون العضوي لقوانين المالية

القانون العضوي لقوانين المالية رغم أنه يعد الإطار العام (أحكام عامة) لكل ما يتعلق بقواعد الميزانية والمحاسبة العمومية والتسيير المالي العمومي، ورغم استعماله لمصطلح 'الأمر بالصرف'؛ إلا أنه لم يتضمن أي تعريف أو تحديد لا 'للأمر بالصرف' ولا 'للأمر بالصرف'.

طالما أن الأمر بالصرف المنصوص عليه ضمن المادة رقم 23 مكرر من القانون العضوي لقوانين مالية، لم يرد ضمن العمليات المالية والمحاسبية المألوفة في التشريع المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، فهذا يعني أن له خصوصية من حيث سبب وجوده، وخصوصية من حيث الشكل.

²³ المادة رقم 21، قانون رقم 90-21، يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية ج الجزائرية، عدد 35، بتاريخ 15 غشت سنة 1990 (ملغى)

بالقانون رقم 23-12)

²⁴ المواد رقم 58-59، قانون رقم 23-07، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، الجريدة الرسمية ج الجزائرية، عدد 42، بتاريخ 25 يونيو سنة 2023.

1.2.2.1- الخصوصية الناشئة عن تعديل القانون العضوي لقوانين المالية

التوزيع التفصيلي للاعتمادات المالية المصوت عليها حدد له المشرع في القانون العضوي قبل التعديل جملة من المعايير التي يتم على أساسها التوزيع وهي: التوزيع حسب الوزارة أو المؤسسة العمومية؛ التوزيع حسب البرنامج²⁵ والبرنامج الفرعي؛ التوزيع حسب الأبواب؛ وأخيراً التوزيع حسب التخصيص للاعتمادات غير المخصصة.

لكن بعد تعديل القانون العضوي رقم 18-15 بموجب القانون العضوي²⁶ رقم 23-23 الصادر سنة 2024، أصبح المشرع يفرق بين التوزيع حسب " التخصيص " والتوزيع حسب " التخصيص الخاص " وحجز هذا المسمى الأخير للاعتمادات المصوت عليها لصالح كل من غرفتي البرلمان والمحكمة الدستورية.

هذا التعديل جاء بغرض التمييز بين حافظات (حقائب) البرامج التي تخص جميع الوزارات والمؤسسات العمومية الأخرى، وحافظات²⁷ التخصيصات الخاصة التي تتعلق فقط بغرفتي البرلمان والمحكمة الدستورية²⁸؛ ويعد ذلك تجسيداً آخر لمبدأ الفصل بين السلطات؛ وقد جاء التعديل أيضاً لكون البرلمان كسلطة للرقابة والتشريع، لا يمكن أن تتجسد أعماله ضمن برامج وأهداف مسبقة، ولا يمكن أن تكون موضوع تقييم من السلطة التنفيذية، وتنتهي بتقرير عن الأداء²⁹ يرفع للحكومة لتحضير قانون تسوية الميزانية للسنة المنصرمة.

فالدافع الأول والأساسي لهذا التعديل سببه إدراج المشرع للبرلمان ضمن فئة المؤسسات العمومية، بموجب الفقرة الأخيرة³⁰ من أحكام المادة رقم 23 من القانون العضوي رقم 18-15؛ مما جعل البرلمان (سلطة

²⁵ حدد المشرع ضمن أحكام المادة رقم 23 من القانون العضوي المعدل والمتمم، عدداً من المفاهيم، منها: البرنامج، حقبة البرامج، ومفهوم المؤسسة العمومية، وأشار مثلاً ضمن الفقرة 5 إلى " يتضمن البرنامج مجموع الاعتمادات المالية التي تساهم في إنجاز مهمة خاصة تابعة لمصلحة أو عدة مصالح لوزارة واحدة أو عدة وزارات أو مؤسسة عمومية، ومحددة حسب مجموعة من الأهداف...".

²⁶ قانون عضوي رقم 23-23، مؤرخ 31 ديسمبر سنة 2023، يعدل ويتم القانون العضوي رقم 18-15، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية ج الجزائرية، العدد 1، الصادرة بتاريخ 7 جانفي سنة 2024، ص 7.

²⁷ محافظ البرامج: جمع محفظة برنامج وحافطة برامج، ويقابلها في اللغة الفرنسية (Portefeuille)

²⁸ يقصد بالتخصيص الخاص، وحدة تنفيذ الاعتمادات فيما يخص غرفتي البرلمان والمحكمة الدستورية" المادة رقم 23 مكرر، الفقرة الأولى، القانون العضوي رقم 18-15، المعدل والمتمم بالقانون رقم 23-23. مصدر سابق.

²⁹ تقرير عن مؤشرات الأداء وتحقيق النتائج المتعلقة ببرامج الميزانية، حسب مقتضيات ميزانية الأداء التي أعتمدها الإصلاح المالي الجديد بموجب القانون العضوي رقم 18-15، المعدل والمتمم، بدلاً من ميزانية الوسائل المعتمدة في القانون رقم 84-17.

³⁰ " يقصد بالمؤسسة العمومية، في مفهوم هذا القانون، الهيئات البرلمانية والقضائية والرقابية والاستشارية وكل الهيئات الأخرى ذات نفس الطبيعة المنصوص عليها في الدستور " الفقرة الأخيرة، المادة رقم 23، القانون العضوي رقم 18-15، مصدر سابق.

للرقابة والتشريع) معني أمام الحكومة بكل الالتزامات الخاصة بميزانيات الهيئات العمومية الأخرى³¹؛ وهو ما يتنافى مع المقاربات القانونية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، والاستقلالية المالية لغرفتي البرلمان والإجراءات المحاسبية المطبقة على البرلمان³² المتميزة عن الإجراءات المطبقة على الهيئات العمومية الأخرى، من حيث تحضير الميزانية وتنفيذها والرقابة عليها.

وقد صرح وزير المالية بتاريخ 9 نوفمبر 2023 أمام المجلس الشعبي الوطني بمناسبة مناقشة التعديل "يمكن التكفل بالانشغالات المثارة من خلال تكييف بعض أحكام القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية... لا سيما الأحكام المتعلقة بنهج الأداء... الحل الذي نقترحه سيتكفل بالصعوبات المؤسفة التي تعرض لها البرلمان خلال هذه السنة وتنفيذ الاعتمادات الموضوعة تحت تصرفه..."³³؛ وصرح أمام مجلس الأمة بالقول " أن غرفتي البرلمان والمحكمة الدستورية لم تعد معنية بنهج الأداء المرتبط بتنفيذ السياسات العمومية، باعتبار أن المادتين 75 و 87 المتعلقةين بالتقرير عن الأولويات والتخطيط والتقرير الوزاري للمردودية لا تخص إلا محافظ البرامج..."³⁴.

من حسنات هذا التعديل أنه جاء بمقتراح من بعض أعضاء البرلمان³⁵، حيث تمت إحالته بتاريخ العاشر سبتمبر عام 2023 إلى لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني³⁶؛ في حين أن الجهة المختصة بالرقابة على دستورية القوانين (المجلس الدستوري في حينه) لم تنتبه لهذا، رغم أن القانون من فئة القوانين العضوية³⁷ - يخضع لرقابة المطابقة قبل إصداره - وربما هذا ما يفسر السر في خلو قرار

³¹ تعليق: أن إدراج المشرع للهيئات البرلمانية، والقضائية، والرقابية، والاستشارية، والهيئات الأخرى المنصوص عليها في الدستور ضمن مسمى المؤسسة العمومية يطرح غموضاً جديداً لمعيار تمييز مفهوم المؤسسة العمومية في النظام القانوني الجزائري.

³² تنظهما احكام القانون العضوي رقم 12-16 المؤرخ في 25 عشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتمم؛ والمرسوم التنفيذي رقم 374-09 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 414-92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الي يلتزم بها.

³³ الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، السنة الثالثة - رقم 202، بتاريخ 3 ديسمبر سنة 2023، ص 8.

³⁴ بلاغ صحفي لمداخلة وزير المالية، لعزیز فايد، الخميس 30 نوفمبر 2023، منشور على موقع وزارة المالية بالبيانات الآتية (تاريخ المعاينة 18 جويلية 2024) <https://www.mf.gov.dz/index.php/ar/activites-ar/1471-18-15-02-2018>

³⁵ " إن فعل اقتراح من قبل المجلس الشعبي الوطني يدخل في إطار تفعيل دور المؤسسات... وللإشارة يعتبر هذا النص أول اقتراح قانون يعرض للمناقشة العامة خلال هذه العهدة " تدخل رئيس المجلس الشعبي الوطني بالمناسبة، الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني السنة الثالثة - رقم 202، بتاريخ 3 ديسمبر سنة 2023، ص 3 ن 11.

³⁶ الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني السنة الثالثة - رقم 202، بتاريخ 3 ديسمبر سنة 2023، ص 5. التقرير التمهيدي للجنة المالية: اقتراح قانون عضوي يعدل ويتم القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، مداخلة صوتية، مسجلة على الموقع الإلكتروني بالبيانات الآتية (تاريخ المعاينة 18 جويلية 2024) https://www.youtube.com/watch?v=Czq2FC_HZQE

³⁷ الرأي الصادر بتاريخ 2 غشت سنة 2018، الجريدة الرسمية ج الجزائرية، العدد 53، بتاريخ 2 سبتمبر سنة 2018، ص 4.

المحكمة الدستورية من أي تعقيب أو إضافة أو تحفظ أو إعادة ضبط لنص التعديل الجديد، حيث جاء قرار الرقابة الدستورية مقتضياً³⁸.

هذا التعديل بالإضافة لاستدراكه للعلاقة بين السلطات في القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، أضفى أيضاً صفة 'الأمر بالصرف' على المرسوم المتضمن التوزيع التفصيلي لمخافظ التخصيصات الخاصة بغرفتي البرلمان والمحكمة الدستورية، وهي خصوصية تميزه عن المرسوم المتعلق بالتوزيع التفصيلي لمخافظ البرامج "يشكل توزيع الاعتمادات بموجب مرسوم مفصل حسب التخصيصات الخاصة والأبواب، أمراً بالصرف في حساب المؤسسات المعنية"³⁹ وهو ما يعني أن مرسوم التوزيع التفصيلي في هذه الحالة لا يتعلق بتوضيح كيفية توزيع الاعتمادات المالية المصوت عليها للتخصيص الخاص - الذي سبق تحضيره وإرساله للحكومة لدمجه ضمن قانون المالية- بل يعطي الإذن الرسمي للهيئة المعنية لإنفاق الأموال المخصصة لها في الميزانية.

2.2.2.1- الخصوصية الشكلية للإجراء

'الأمر بالصرف' وفق التشريع المتعلق بالمحاسبة العمومية هو الأمر الذي يعطيه الأمر بالصرف للمحاسب العمومي من أجل دفع النفقة، وتصفياتها قبل ذلك على مستوى محاسبة الأمر بالصرف أولاً، ثم إبراء الدين العمومي من المحاسب المختص ثانياً.

إلا أن الأمر بالصرف المشار إليه بخصوص توزيع اعتمادات التخصيص الخاص يبدو غير متناغم من حيث مفهومه مع الأمر بالصرف المشار إليه ضمن قانون المحاسبة، حيث يشير المرسوم المتضمن التوزيع صراحة إلى " إن توزيع هذه الاعتمادات بموجب هذا المرسوم يعتبر أمراً بالصرف لحساب..."⁴⁰ أي أنه تفويض رسمي للجهات المعنية (غرفتي البرلمان والمحكمة الدستورية) لبدء عملية إنفاق هذه الأموال وفقاً للتخصيص الخاص المسبق تفصيله من طرفها دون أن يمر هذا الإجراء بمرحلة الالتزام والرقابة المسبقة

³⁸ الجريدة الرسمية ج الجزائرية، العدد 1، الصادرة بتاريخ 7 ديسمبر سنة 2024، ص 6.

³⁹ المادة رقم 23 مكرر، الفقرة 2، القانون العضوي رقم 18-15، المتعلق بقوانين المالية، معدل ومتمم. مصدر سابق.

⁴⁰ المادة 2، مرسوم رئاسي رقم 24-51 بتاريخ 13 جانفي 2024، يتضمن توزيع رخص الالتزام واعتمادات الدفع المفتوحة بعنوان ميزانية الدولة، بموجب قانون المالية لسنة 2024، الموضوعة تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية ج الجزائرية، العدد 3، بتاريخ 14 جانفي سنة 2024، ص 7.

لمصالح الرقابة المالية بمديرية الميزانية لوزارة المالية، لأن هذه المصالح مختصة برقابة الالتزام وليس بمراقبة أوامر الصرف التي يتولى محاسبو الخزينة تنفيذها.

وهذا شكل جديد للأمر بالصرف لم يكن معروفاً في السابق؛ وقد كان التخصيص الخاص للمجلس الشعبي الوطني مثلاً في ميزانية عام 2024 قدره ثمانني (8) مليارات ميلون دينار⁴¹.

فالأمر بالصرف المنصوص عليه ضمن المادة رقم 23 مكرر، بالقانون العضوي لقوانين المالية يعد إجراء افتتاحياً في تنفيذ قانون المالية، يختلف عن الأمر بالصرف المنصوص عليه في قانون المحاسبة العمومية من حيث شكل الأمر بالصرف، والجهة الأمرة بالصرف.

1.2.2.2.1 - شكل الأمر بالصرف

الأمر بالصرف في قواعد المحاسبة العمومية هو وثيقة في شكل نموذج محدد البيانات والأوصاف مثل باقي المستندات المحاسبية المسماة "ملاحق" لها أرقام تعريفية محددة، فالصيغة الشكلية للأمر بالصرف في تنظيم المحاسبة العمومية إما أن يكون بصيغة الملحق رقم 1 (خاص بالدفع عن طريق الشباك) أو الملحق رقم 2 (خاص بالدفع عن طريق الحساب الجاري أو البنكي) حسب الحالة. ويسمى في كل الحالات "حوالة" أما الأمر بالصرف المنصوص عليه ضمن المادة رقم 23 مكرر من القانون العضوي لقوانين المالية، فهو إجراء لتحرير اعتمادات التخصيص الخاص لكل من المحكمة الدستورية وغرفتي البرلمان، يصدر كقرار إداري تنظيمي في شكل مرسوم، يتضمن أمراً بالصرف، يكلف وزير المالية (الوزير المحاسب) بتنفيذه.

1.2.2.2.1 - جهة الأمر بالصرف

جهة إصدار الأمر بالصرف في القواعد المألوفة في المحاسبة العمومية وتسمى 'الأمر بالصرف' وهي حسب مقتضيات المادة رقم 23 من القانون رقم 21-90، الجهة التي تتولى معاينة النفقة وتحصيل الدين العمومي، والالتزام المنشئ للدين وتصفيته وإعداد الحوالات التي تسمح بإجراء التسديدات اللازمة للدين، وتسمى هذه الجهة "الأمر بالصرف"⁴² (Ordonnateur)، وهو نفس المضمون الذي جاء به قانون المحاسبة الجديد⁴³. ويتَّصف بصفة "الأمر بالصرف" الوزراء، الولاة، رؤساء المجالس الشعبية البلدية،

⁴¹ المصدر السابق، ص 8.

⁴² قانون رقم 90-21، يتعلق بالمحاسبة العمومية (ملغى بالقانون رقم 07_23)، مصدر سابق.

⁴³ قانون رقم 07-23، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مصدر سابق.

ومسؤولي المؤسسات العمومية. ولم تشر نصوص قانون المحاسبة العمومية إلى السلطة التنفيذية المختصة بإصدار المراسيم.

أما جهة إصدار الأمر بالصرف بموجب المادة رقم 23 مكرر من القانون العضوي لقوانين المالية المعدل والمتمم فهي السلطة التنفيذية المختصة بإصدار المراسيم؛ لأن هذا الأمر يصدر حصراً بمرسوم في الجريدة الرسمية .

الخلاصة أن التوزيع التفصيلي للاعتمادات المصوت عليها باعتباره أول عمليات تنفيذ ميزانية الدولة وفق الإصلاح المالي الجديد، يكون إما في شكل مرسوم تنفيذي، وإما في شكل مرسوم رئاسي يخص بعض الهيئات دون غيرها، وإما في شكل أمر بالصرف لصالح بعض الهيئات الأخرى يصدره رئيس الجمهورية في شكل مرسوم رئاسي على غير نمط الأمر بالصرف المتعارف عليه في المحاسبة العمومية.

2- تحديد العلاقة مع الجهة المفوض بتنفيذ جزء من برامج الميزانية

تفويض الغير لتسيير تنفيذ جزء من برامج ميزانية الدولة أورده المشرع ضمن القانون العضوي لقوانين المالية بمسمى: تحديد العلاقة بين الدولة ومسيري المؤسسات والهيئات المسؤولين عن تنفيذ كل أو جزء من برنامج ميزانية الدولة؛ وهو إجراء لم يكن مألوفاً قبل الإصلاح المالي الذي جاء به القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية.

هذا الإجراء يصبح إلزامياً متى قرر ممثل الدولة المسؤول عن 'حقيبة'⁴⁴ من حقائق برامج ميزانية الدولة اللجوء إلى الغير من مسيري البرامج المسؤولين عن الهيئات والمؤسسات العمومية والهيئات الإقليمية لتولي تنفيذ كل أو جزء من برامج ميزانية الدولة⁴⁵.

اشتراط المشرع في هذه العلاقة أن تأخذ شكل العقد، أو شكل الاتفاق. وهو ما يؤثر التساؤل عن الفرق بين مسميات هذه العلاقة من: حيث الطبيعة القانونية (1) والأطراف (2) والموضوع (3) والأثر المتوقع من تنظيم العلاقة (4).

⁴⁴ استعمل المشرع مسمى 'حقيبة برامج' ثم استدرك بتسمية بديلة هي "حافطة برامج" وقد فعل حسناً بذلك الاستدراك: الجريدة الرسمية ج الجزائرية، عدد 62، بتاريخ 17 أكتوبر 2018، ص 8.

⁴⁵ "تحدد العلاقة بين الدولة ومسيري البرامج المسؤولين عن الهيئات والمؤسسات العمومية والهيئات الإقليمية بصفة تعاقدية أو اتفاقية وذلك عند تنفيذهم لكل أو جزء من برنامج" المادة 79، فقرة الأخيرة، قانون عضوي رقم 15-18، متعلق بقوانين المالية، معدل ومتمم، مصدر سابق.

1.2- الطبيعة القانونية للعلاقة

يبدو أن الهدف من تنظيم العلاقة بين الدولة ومسيري البرامج هو: وضع إطار قانوني واضح في شكل عقد أو اتفاق يحدد المسؤوليات والواجبات لكل طرف ضماناً للشفافية والمساءلة في تنفيذ البرامج العمومية.

لكن في فقه القانون لا يوجد فرق كبير بين مصطلحي "العقد" والاتفاق؛ لأن كلاهما يُشير إلى ارتباط إرادتين أو أكثر على وجه يرتب أثراً قانونياً في المعقود عليه؛ ومع ذلك، هناك بعض الاختلافات الطفيفة في استخدام المصطلحين في فقه القانون العام والخاص⁴⁶.

مسمى "العقد" مصطلح له مدلول قانوني محدد، يشير إلى ارتباط الإيجاب بالقبول بين طرفين أو أكثر، وله أركان محددة هي الرضا والمحل والسبب، وتقسم العقود إلى عقود مسمأة وغير مسمأة، وإن لم يعد لهذا التقسيم أهمية كبيرة في القوانين الحديثة.

أما مسمى "الاتفاق" فهو مصطلح أعم وأشمل من العقد، يشمل كل ارتباط إرادي بين طرفين أو أكثر، وقد تكون له آثار قانونية وقد لا تكون، بخلاف العقد الذي يُنشئ التزامات قانونية. ومصطلح "الاتفاق" يُطلق على بعض الصكوك مثل "مذكرة التفاهم" والاتفاقات التي تكون بين عدد من الأفراد أو الجهات والمصالح ولكن كلهم يمثلون جهة واحدة مثل التوافق الذين يكون بين أعضاء المجلس الشعبي الولائي فهو اتفاق وليس عقد، فالاتفاق عامة قد تكون له آثار ملزمة لأطرافه وقد لا تكون ملزمة. والخلاصة من ذلك أن كل عقد هو اتفاق، لكن ليس كل اتفاق هو عقد.

العبرة في القانون هي بالمقاصد والمعاني لا بالألفاظ، مما يعني أن الاختلاف بين "العقد" و"الاتفاق" في المسمى فقط، لأن كلاهما يُشير إلى ارتباط إرادتين أو أكثر، إلا أن مسمى "العقد" له مدلول قانوني محدد عكس مسمى "الاتفاق". أما عن استخدام المشرع للمصطلحين معاً فيدل على وجود مرونة بخصوص شكل العلاقة، وهو ما يسمح باختيار الصيغة الأنسب حسب طبيعة البرنامج والهيئة المعنية، وهذه حسنة من واضع النص حتى يستوعب الحكم التشريعي كل الحالات ويسع كل الهيئات الموجودة والمستجدة.

⁴⁶ عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، ج1، نظرية الالتزام بوجه عام - مصادر الالتزام، الطبعة 3 الجديدة، دار النشر نهضة مصر، 2011، ص-ص 117-119؛ ثروت بدوي القانون الإداري، طبعة 2016، دار النهضة العربية، القاهرة، ص-ص 457-463

2.2- أطراف العلاقة

المشرع يشترط فقط إيجاد إطار رسمي في شكل عقد أو اتفاق ينظم العلاقة بين الدولة والغير من مسيري البرامج، يكون الطرف الأول في هذه العلاقة هو: الدولة، ممثلة بالوزير أو بمسؤول المؤسسة العمومية المسؤول عن البرنامج بصفته الأمر بالصرف لحافضة برامج الوزارة أو المؤسسة حسب الحالة⁴⁷؛ أما الطرف الثاني فيمكن أن يكون من الجهات الثلاثة الآتية:

- أ. مسيرو البرامج المسؤولون عن الهيئات العمومية، مثل المرافق العمومية الإدارية المتمتعة بالشخصية المعنوية، فالهيئة العمومية بمفهوم القانون المتعلق بقوانين المالية تعني الهيئات البرلمانية، والقضائية، والرقابية والاستشارية، وكل هيئة أخرى من نفس الطبيعة منصوص عليها في الدستور والتشريع الجزائري وهو ما يمنح المصطلح معنى واسع ليشمل كل كيان تابع للدولة مكلف بتنفيذ مهمة مرفق عام أو مهمة ضبط عمليات البرامج ومرافقتها ومراقبتها⁴⁸.
- ب. مسيرو البرامج المسؤولون عن المؤسسات العمومية مثل المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري، والمؤسسات العمومية الاقتصادية.
- ت. مسيرو البرامج المسؤولون عن الهيئات الإقليمية مثل الجماعات الإقليمية: الولاية والبلدية.

بهذا التصنيف الذي أورده المشرع للطرف الثاني للعلاقة، يكون النص قد استوعب مختلف أنواع الهيئات العامة والمؤسسات الوطنية منها والإقليمية، مما يضمن تطبيقاً واسع النطاق لهذا الإجراء.

تجب الإشارة هنا إلى مدى الغموض الذي تضفيه أحكام هذا القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية على مفهوم "المؤسسة العمومية" في التشريع الجزائري عامة، ومن ذلك مثلاً أن المشرع في هذا القانون يُعرف مصطلح "المؤسسة العمومية" بمسمى "الهيئة"⁴⁹ في المادة رقم 23، ثم في المادة رقم 79 يجعل

⁴⁷ المواد رقم 2، ورقم 18، ورقم 20، مرسوم تنفيذي رقم 20-404 يحدد كفاءات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية، الجريدة الرسمية ج الجزائر، العدد 80، بتاريخ 29 ديسمبر سنة 2020.

⁴⁸ وزارة التعليم العالي- المفتشية العامة، دليل مرجعي للإصلاح الميزانياتي في المؤسسات والإدارات التابعة لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي طبقاً لأحكام القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، ماي 2020، ص 14.

⁴⁹ " يقصد بالمؤسسة العمومية، في مفهوم هذا القانون، الهيئات البرلمانية والقضائية والرقابية والاستشارية وكل الهيئات الأخرى ذات نفس الطبيعة المنصوص عليها في الدستور " الفقرة الأخيرة، المادة رقم 23، القانون العضوي رقم 18-15، مصدر سابق.

"المؤسسة العمومية" فئة، و"الهيئة العمومية" فئة أخرى⁵⁰ وصنف ثان؛ وقد أحسن التنظيم في إزالة بعض الغموض لتطبيق النص من خلال المرسوم التنفيذي رقم 21-62 الذي قام بفرز محتوى كل فئة⁵¹.

3.2 - موضوع العلاقة

رغم تحديد المشرع لسمى العلاقة التنظيمية الجديدة بموجب المادة رقم 79 من القانون العضوي لقوانين المالية، وأطرافها، وسببها⁵²، إلا أن المشرع لم يشر في أحكامه إلى تفاصيل أخرى ضرورية لبيان محتوى هذا الإطار التنظيمي الجديد. وهو ما تكفل التنظيم ببيانه وتوضيحه ضمن عدد من الأحكام والنصوص سيما المرسوم التنفيذي رقم 20-404 الذي يحدد كفاءات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية⁵³. والمستخلص من تلك الأحكام التنظيمية بشأن هذه العلاقة التي تكون في شكل عقد أو اتفاق، أنها تفويض تسيير للاعتمادات المسجلة بعنوان البرنامج⁵⁴، وليست تحويل لتلك الاعتمادات أو البرامج⁵⁵.

البرنامج حسب المشرع يتضمن مجموع الاعتمادات المالية التي تساهم في إنجاز مهمة معينة تابعة لمصلحة أو عدة مصالح لوزارة واحدة أو عدة وزارات أو مؤسسة عمومية، محددة حسب مجموعة من الأهداف الواضحة والمتناسقة⁵⁶، وأشار المشرع أيضا في المادة رقم 79 من نفس القانون العضوي بأن البرنامج هو وحدة تنفيذ الاعتمادات، أما الدليل المرجعي للإصلاح الميزانياتي لوزارة التعليم العالي فقد عرفه بأنه "مجموعة مركبة من التوجيهات المقررة من طرف السلطات العمومية والمتكفل بها كما هي من طرف

⁵⁰ المادة رقم 79، الفقرة الأخيرة، قانون عضوي رقم 18-15، متعلق بقوانين المالية، معدل ومتمم، مصدر سابق

⁵¹ المادة رقم 2، مرسوم تنفيذي رقم 21-62، يحدد إجراءات التسيير الميزانياتي والمحاسبي الملائمة لميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات والمؤسسات العمومية الأخرى المستفيدة من تخصيصات ميزانية الدولة، الجريدة الرسمية، عدد 11، بتاريخ 15 فبراير 2021.

⁵² عند تولي الغير تنفيذ كل أو جزء من برنامج من برامج ميزانية الدولة

⁵³ مرسوم تنفيذي رقم 20-404 يحدد كفاءات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية، الجريدة الرسمية ج الجزائرية، عدد 80، بتاريخ 29 ديسمبر سنة 2020.

⁵⁴ المادة رقم 18، مرسوم تنفيذي رقم 20-404 يحدد كفاءات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية، مصدر سابق.

⁵⁵ منشور رقم 1174 مؤرخ في 19 فيفري 2023 يشرح كفاءات تفويض التسيير وتحديد قواعد وشروط تنفيذه، مديرية الميزانية، وزارة المالية

⁵⁶ المادة رقم 23، قانون عضوي رقم 18-15، المتعلق بقوانين المالية، مصدر سابق.

الهيئة التنفيذية المكلفة بتجسيده...ومن أجل إعطائه طابعاً ملموساً يقسم البرنامج إلى العديد من المشاريع المحددة بدقة⁵⁷.

عقد تفويض تسيير الاعتمادات المالية لبرامج ميزانية الدولة يتم بموجب وثيقة تعاقدية حدد التنظيم نموذجها⁵⁸ ووضح عدد من عناصرها وأوردتها⁵⁹ على سبيل الذكر لا الحصر، وهي: موضوع التفويض ومدته؛ الاعتمادات المالية المرتقبة؛ واجبات الأطراف؛ تعيين المفوض له - الذي سيتولى مهمة الأمر بالصرف - شروط تقديم تقارير تنفيذ التفويض؛ كيفية تعويض أعباء المصاريف الناجمة عن التفويض؛ وكيفية الرقابة الميزانية.

الملاحظ على موضوع عقد التفويض أنه مشوب ببعض اللبس بسبب العبارة التي أوردتها المشرع "عند تنفيذهم لكل أو جزء من برنامج" لأنها تفتح المجال لتفسيرات متعددة بخصوص الحد الأدنى من الجزء الذي يستوجب تأطيره بهذه الوثيقة.

4.2- الأثر المتوقع لتنظيم العلاقة

الإطار التنظيمي الجديد للعلاقة بين الدولة ومسيرى البرامج المعنيين يتيح للسلطات المعنية وهيئات الرقابة في الدولة متابعة ومراقبة تنفيذ البرامج بشكل أفضل، كما يوفر من جهة ثانية حماية قانونية للمسيرين المفوضين عند قيامهم بمهامهم، ويساعد من جهة أخرى في تحديد معايير الأداء والنتائج المتوقعة⁶⁰ وضمان آليات واضحة للتعاون والمساءلة.

ورغم أن النص المؤطر لهذه العلاقة في القانون العضوي لقوانين المالية لم يتطرق إلى الجوانب القانونية التي تحكم تنفيذ 'عقد تفويض تسيير اعتمادات البرامج' مثل حقوق أطراف العلاقة والتزاماتهم، كما لم يتضمن أي إشارة إلى آليات المساءلة أو التقييم لمدى تنفيذ البرامج؛ إلا أن التنظيم تدخل وعالجها ضمن أحكام المرسوم التنفيذي رقم 20-404 المحدد لكيفيات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية⁶¹، والمنشور رقم

⁵⁷ دليل مرجعي للإصلاح الميزانياتي في المؤسسات والإدارات التابعة لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي، المفتشية العامة لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الجزائر، ماي 2020، ص 14-15

⁵⁸ النموذج ملحق بالمنشور رقم 1174 متاح على الموقع الإلكتروني لمديرية الميزانية، تاريخ المعاينة 20 أكتوبر 2024 الساعة 17.30 <https://dgb.mf.gov.dz/wp-content/uploads/2023/02/Circ-1174-management-delegation-AR.pdf>

⁵⁹ المادة رقم 19، مرسوم تنفيذي رقم 20-404، يحدد كيفية تسيير وتفويض الاعتمادات المالية، مصدر سابق

⁶⁰ آلان بارينت (Alain PARIENTE) مسعى الأداء المتحدر من القانون الأساسي المتعلق بالقوانين المالية: ما هي آفاقه، مجلة القانون العام وعلوم السياسة، فيفري 2006، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت- لبنان، ص: 39-43.

⁶¹ الجريدة الرسمية ج الجزائرية، العدد 80، بتاريخ 29 ديسمبر سنة 2020.

1174 المؤرخ في 19 فيفري 2023 الصادر عن مديرية الميزانية بوزارة المالية بينّ كفاءات تقويض التسيير وحدد قواعد وشروط تنفيذه⁶²؛ وهذا التحديد يساهم في تحسين الحوكمة وزيادة الكفاءة في إدارة الموارد العامة وتنفيذ السياسات الحكومية.

إلا أن النصوص التشريعية والتنظيمية المؤطرة لهذه العلاقة لم تحدد الجهة المسؤولة عن صياغة وإبرام هذه العقود والاتفاقيات، كما لا تشير إلى أي شروط أو معايير يجب توفرها في مسيري البرامج لإبرام هذه العقود، إضافة إلى عدم وضوح آلية تعديل العلاقة أو إنهائها، وغياب الإشارة إلى الجزاءات المترتبة عن الإخلال بالالتزامات التعاقدية؛ وكذا آليات حل النزاعات التي قد تنشأ بين الدولة ومسيري البرامج. كما أن غياب إطار عام مرجعي - قانوني أو تنظيمي - محدد ومبين للمؤشرات المرجعية الدنيا لقياس الأداء⁶³ يشكل ثغرة كبيرة وجب تداركها لتحقيق الهدف من الإصلاح المالي الجديد المتمثل في الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية التسيير بالنتائج، مثل الذي يجري به العمل في الدول التي انتقلت من العمل بميزانية الوسائل إلى ميزانية التسيير بالنتائج (فرنسا، تونس...) لأن ترك الاجتهاد لأطراف عقد التقويض (أو عقد الأعمال)⁶⁴، لوضع وتحديد معايير قياس الأداء من شأنه خلق فوضى في معايير قياس الأداء من جهة، أو وضع معايير غير ملائمة.

الخاتمة

من خلال ما تم تفصيله في هذا الموضوع يمكن القول أن: العمليات والإجراءات الافتتاحية لتنفيذ الميزانية تتم بعد إصدار قانون المالية وفي إطاره، ويمكن تقسيمها وتصنيفها إلى نوعين: ضروري، واختياري. - أما الإجراء الضروري فيتمثل في: التوزيع التفصيلي للاعتمادات المالية المصوت عليها، وهو إجراء افتتاحي ضروري لا يمكن الشروع في تنفيذ نفقات ميزانية الدولة إلا بإتمامه. هذا التوزيع التفصيلي لاعتمادات الميزانية يكون إما بمرسوم تنفيذي؛ وإما بمرسوم رئاسي لبعض الهيئات، ويأخذ المرسوم الرئاسي وصف 'الأمر بالصرف' في بعض حالات الهيئات المعنية بالتخصيصات الخاصة، على غير نمط 'الأمر بالصرف' المعهود في المحاسبة العمومية. والمستخلص من مراسيم التوزيع التفصيلي لاعتمادات ميزانيتي سنة 2023 وسنة 2024 كأول تطبيق للإصلاح المالي الجديد أن:

⁶² الموقع الإلكتروني للمديرية العامة للميزانية، وزارة المالية، تاريخ المعاينة 20 أكتوبر 2024 الساعة 17.30،

<https://dgb.mf.gov.dz/wp-content/uploads/2023/02/Circ-1174-management-delegation-AR.pdf>

⁶³ - بن عياش منذر فيصل، روينه عبد السميع واقع الإصلاح الميزانياتي _ مقارنة التسيير بالنتائج _ للقانون العضوي الجديد 18_15 حالة الرقابة المالية (بسكر)، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، المجلد 18، العدد 1، السنة 2024، ص، ص 121، 123.

⁶⁴ المواد رقم: 4 و5، و23، مرسوم تنفيذي رقم 21-62 مصدر سابق.

1. مهمة التوزيع التفصيلي لاعتمادات الميزانية المصوت عليها تندرج ضمن تطبيق القوانين، وهي السلطة التنظيمية المحجوزة دستورياً لرئيس الحكومة لكون الميزانية تصدر سنوياً في شكل قانون؛ وهذا تأسيس دستوري متين للمراسيم التنفيذية الصادرة في هذا الشأن.

2. أما التوزيع التفصيلي بمراسيم رئاسية لبعض اعتمادات ميزانيتي السنتين المشار إليهما، فالملاحظ أن محررها أغفل التأسيس الدستوري المتين لها، ولم يوضح في تأشيراتها ما يمكن الاعتماد عليه لتفسير تمييز الهيئات المخاطبة بتلك المراسيم الرئاسية دون غيرها. وقد يكون هناك تفسير داخلي - للسلطات الدستورية - أغفل محرر النص الإشارة إليه.

3. عدم التأسيس المتين لتلك المراسيم الرئاسية، وغموض معيار التمييز بين الجهات المخاطبة بالمراسيم الرئاسية والجهات المخاطبة بالمراسيم التنفيذية يدفع إلى القول: أن تناغم النظام الدستوري والقانوني الجزائري الحالي يقضي بأن يتم التوزيع التفصيلي لاعتمادات الميزانية المصوت عليها بمراسيم تنفيذية في إطار السلطة التنظيمية التبعية لرئيس الحكومة، وليس بمراسيم رئاسية. يأتي هذا الاقتراح احتراماً للاختصاصات الدستورية للسلطتين التشريعية والتنفيذية واختصاصات قطبي السلطة التنفيذية - رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة - سيما وأن النظام الدستوري الجزائري بعد تعديلات سنة 2020 منفتح على حالة الاختلاف بين الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية.

- أما الإجراء الاختياري فيتمثل في إسناد تنفيذ كل أو جزء من برامج ميزانية الدولة للغير من مسؤولي المؤسسات، ويخضع هذا الإسناد لسلطة تقديرية يتحكم فيها نوع البرنامج وغرضه وخصوصيته وتقدير ممثل الدولة المسؤول عن محفظة برامج الوزارة أو المؤسسة المعنية. ويترتب عن هذا الإسناد:

1. إجراء إلزامياً يتمثل في تحديد العلاقة مع المفوض له تسيير الاعتماد المخصص للبرنامج في شكل عقد أو اتفاقية تفويض تسيير الاعتماد المالي للبرنامج المعني بالإسناد، وصفة الاختيارية هنا متعلقة بالإسناد وليس بالإلزامية إبرام عقد التفويض أو ما يسمى أيضاً باتفاقية التفويض أو عقد الأعمال.

2. الإطار التنظيمي الجديد للعلاقة بين الدولة ومسيري البرامج المفوضين يتيح للسلطات المعنية وهيئات الرقابة متابعة ومراقبة تنفيذ البرامج بشكل أفضل، ويوفر حماية قانونية للمسيرين المفوضين، ويساعد في تحديد معايير الأداء والنتائج المتوقعة. وضمان آليات للتعاون والمساءلة.

3. أن غياب تأطير عام يحدد المؤشرات المرجعية الدنيا لقياس الأداء يشكل ثغرة كبيرة وجب استدراكها لتحقيق هدف الإصلاح والانتقال الفعلي من ميزانية الوسائل إلى ميزانية التسيير بالنتائج.

4. ترك تحديد معايير قياس الأداء لاجتهادات الجهات المبرمة لعقد تفويض تسيير اعتمادات البرامج، دون أي مرجعية قد يخلق اختلافات في معايير قياس الأداء، أو الاعتماد على معايير غير دقيقة لتقييم النتائج.