



جامعة باتنة الحاج لخضر
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



الإصلاح الميزانياتي في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية،
وتطبيقه على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري
-دراسة حالة المركز الاستشفائي الجامعي باتنة-

مذكرة مكتملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص: قانون إداري.

إشراف الدكتورة:

بولطيف سليمة

إعداد الطالبة:

بن معمر إيمان

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	المؤسسة الجامعية	الصفة
لعويجي عبد الله	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة 1	رئيسا
بولطيف سليمة	أستاذ محاضر أ	جامعة باتنة 1	مشرفا ومقررا
بليل نونة	أستاذ محاضر أ	جامعة باتنة 1	مناقشا

دورة جوان

السنة الجامعية: 2023-2024

الإهداء

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات

أهدي هذا العمل المتواضع إلى الوالدين الكريمين: أمي الحبيبة التي طالما

شجعتني على طلب العلم، وأبي العزيز الذي يتمنى وصولي إلى أعلى درجات العلم

داعية لهم بطول العمر ووافر الصحة وصلاح الحال في الدنيا والآخرة، والزوج المحترم

الذي ساندني في مشواري الدراسي داعية له بالصحة والنجاح وطول العمر ورضا الله،

وأولادي راجية من الله أن يصلحهم ويجعلهم من أهل العلم.

أهدي هذا العمل المتواضع أيضا إلى موظفي الدولة، وإن كان مجرد محاولة مبدئية

لفهم الإصلاح الميزانياتي، وهو قابل للنقد والتعديل، والتصحيح والإثراء.

شكر وعرفان

أقدم بشكري وعرفاني بالدرجة الأولى للدكتورة بولطيف سليمة فقد كان إشرافها وتفرغها رغم مشاغلها والتزاماتها العامل الأساسي في إنهاء هذا العمل المتواضع، أقدر أيضا إيمانها بالطالب ومنحه الحرية في التفكير وإبداء الرأي، فقد سمحت لي بتناول الموضوع والاستفادة منه بالطريقة التي سعت لها من أجل إرضاء فضولي العلمي، والتعرف على الصورة العامة للإصلاح الميزانياتي في الجزائر وأيضا أهم ما جاء به القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

أقدم بالشكر أيضا إلى كل من ساهم بطريقة مباشرة أو غير مباشرة من أجل إتمام هذا العمل: العائلة (الأم، الأب، الزوج، الأولاد، الإخوة..)، وأعضاء مجموعات وصفحات التواصل الاجتماعي التي تعنى بموضوع الإصلاح الميزانياتي، وكذا إدارات وزارة المالية لجهودهم في شرح القانون العضوي 18-15 من خلال المناشير والمذكرات والنماذج...

قائمة المختصرات

LOLFLoi organique relative aux lois de finances.

(القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية)

BMBanque Mondiale.

(البنك الدولي)

FMIFonds monétaire international.

(صندوق النقد الدولي)

UEUnion Européenne.

(الإتحاد الأوروبي)

OCDEOrganisation de Coopération
et de développement Economiques (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية) .

SIGB..... Système intégré de gestion budgétaire.

(نظام تسيير ميزانياتي مدمج)

IPSAS.....International Public Sector Accounting Standards

(معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام)

مقدمة

شكلت الميزانية العامة موضوعا مهما في الدراسات المتعلقة بالدولة وماليتها، وهذا راجع لكون الميزانية العامة هي الأداة الأولى والضرورية لتجسيد سياسة الدولة وتوجهاتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية.

تتجلى أهمية الميزانية العامة من الناحية السياسية في كونها تعد صورة لسياسة الحكومة لأنها تحمل بين طياتها إمكانات الدولة واتجاهاتها العامة فهي المرآة العاكسة لفلسفة نظام الحكم في الدولة ووسيلة لممارسة البرلمان لمهامه الرقابية على الحكومة، كما للميزانية العامة أهمية من الناحية الاقتصادية حيث تمثل الخطة المالية التي تستخدمها الدولة لتسيير نشاط المرفق العام وتوجيه الاقتصاد العام، وتسمح بتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية للدولة من أجل زيادة الدخل القومي ورفع المستوى المعيشي، وتشجيع القطاع الخاص، وتلعب دورا كبيرا من الناحية الاجتماعية فهي وسيلة لإعادة توزيع الدخل بين الطبقات الاجتماعية المختلفة وكذا التأثير في معدلات نمو السكان. أما من الناحية المالية فالميزانية العامة تسمح بتحديد المركز المالي للدولة والتوازنات والاختلالات المالية للدولة وهي أيضا أداة للتخطيط المالي.

إن الأهمية الكبيرة للميزانية العامة وخاصة فيما يتعلق بترشيد استعمال المال العام، حتم على الدولة إعطاء اهتمام كبير لها من حيث إجراءات إعدادها والمصادقة عليها وتنفيذها والرقابة عليها، فلا تخلو دولة من نص قانوني متعلق بميزانياتها، فكانت كل دولة تحاول تأطير قواعدها قانونا تجنباً للممارسات العرفية والتأويلات والتفسيرات التي قد تؤدي إلى سوء تسيير المال العام.

مرت الميزانية العامة بعدة تطورات ومراحل عديدة أسفرت عن ظهور أشكال متعددة لها والهدف الأساسي من هذه التطورات هو معالجة المشكلات التي تواجه دورة الميزانية وتحقيق نظام ميزانياتي قادر على تحقيق الأهداف المرجوة للدولة، لذا سعت الدول لإصلاح ميزانياتها.

الجزائر على غرار معظم الدول شرعت في إصلاح ميزانياتها لأسباب خارجية وأخرى داخلية من خلال مشروع عصرنة الميزانية بداية من سنة 2001 الممول من طرف البنك العالمي (BM) والذي يهدف إلى إصلاح الميزانية العامة للدولة عن طريق اعتماد قانون عضوي متعلق بقوانين المالية (LOLF) ، وفي هذا الإطار أصدرت الجزائر القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية، والذي ألغى بموجبه القانون 84-17 ، حيث كرس مبادئ ومحاوير الإصلاح الميزانياتي قانونا، وأدخل تعديلات على الأحكام المتعلقة بتسيير المالية العامة تسمح بترشيد استخدام المال العام.

أهمية الدراسة العلمية

تتجلى أهمية هذا الموضوع في توفير معلومات مبدئية وعامة عن موضوع جديد غير متناول مسبقا من حيث كشف الغموض على المفاهيم المرتبطة بالإصلاح الميزانياتي وشرح المبادئ التي تحكمه ورسم ركائزه الكبرى ومختلف المقتضيات الجديدة التي أتى بها، وكذا محاولة اسقاطه على نوع من أنواع مؤسسات الدولة ليتضح من الناحية العملية، فهي تسمح بتمهيد الطريق أمام الباحثين للتطرق له والتوسع فيه.

أهداف الدراسة:

- 1) معرفة أسباب اللجوء لإصلاح الميزانية العامة للدولة في الجزائر.
- 2) تحديد المبادئ الجديدة التي كرسها الإصلاح الميزانياتي.
- 3) تلخيص أهم محاور الإصلاح الميزانياتي.
- 4) تحديد أهم التعديلات التي جاء بها القانون العضوي 18-15 مقارنة مع القانون 84-17.
- 5) تحديد الأحكام المطبقة على التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، في إطار الإصلاح الميزانياتي.

أسباب اختيار الموضوع:

اختير هذا الموضوع بناء على أسباب عدة تتمثل في الآتي:

الأسباب الموضوعية: محاولة دراسة القانون العضوي 18-15 لأنه يحكم التسيير اليومي لمالية الدولة ومؤسساتها، فيفترض من كل موظفي الدولة القدرة على فهم وتطبيق مقتضياته ورفع اللبس عن المفاهيم الجديدة المتعلقة به بعد إلغاء القانون 17-84.

الأسباب الذاتية: الرغبة في إتقان مهامي الوظيفية والإبداع فيها والاستفادة من هذه الدراسة كمرجع في الحياة المهنية وإشباع الفضول والشغف العلمي للتعرف على كل ما هو جديد في مجال القانون، والملل من الممارسات القديمة التي لا تسمح بتطوير أساليب العمل.

الإشكالية

إن صدور القانون العضوي يطرح الإشكالية الآتية: ما مدى مساهمة القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم، في تجسيد الإصلاح الميزانياتي في الجزائر؟ وللتمكن من الإجابة على هذه الإشكالية يمكن طرح الأسئلة الفرعية الآتية:

- (1) لماذا تبنت الجزائر الإصلاح الميزانياتي ؟
- (2) ماهي أهداف الإصلاح الميزانياتي في الجزائر؟
- (3) ماهي متطلبات تجسيد الإصلاح الميزانياتي في الجزائر؟
- (4) ماهي مبادئ الإصلاح الميزانياتي في الجزائر؟
- (5) ماهي أهم محاور الإصلاح الميزانياتي في الجزائر؟
- (6) ماهي أهم الأحكام الجديدة التي تناولها القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية؟
- (7) ماهي المحاور المتعلقة بالإصلاح الميزانياتي التي تطبق على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري في إطار القانون العضوي 18-15؟

المنهج العلمي المتبع:

تتطلب إعداد هذا البحث إتباع المناهج الآتية:

- 1) **المنهج الوصفي** للتعرف على المفاهيم العامة المتعلقة بالإصلاح الميزانياتي.
- 2) **المنهج التحليلي** من أجل تحليل مضمون القواعد القانونية ذات الصلة بالإصلاح الميزانياتي وكذا تحليل الظروف التي أدت لتبني الإصلاح الميزانياتي والوقوف على أهم النقائص التي يعرفها التسيير الميزانياتي في الجزائر.
- 3) **المنهج المقارن** من خلال مقارنة الأحكام الواردة في القانون العضوي 18-15 والقانون 84-17.

الدراسات السابقة:

لم أتمكن من الحصول على دراسة تتناول الموضوع بالطريقة التي كانت في اعتقادي على غرار دراسة الدكتور محمد أكحل، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة باتنة 1-الحاج لخضر، 2019-2020، ساعدت هذه الدراسة في التعرف على مبادئ الإصلاح الميزانياتي الذي يعد جزء من الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام، بل ذهب إلى محاولة دراسة مدى تضمن القانون العضوي 18-15 للمبادئ الحكامة المالية، إلا أن دراسته جاءت قبل دخول القانون العضوي 18-15 حيز التنفيذ خلافا لدراساتي التي واكبت دخوله حيز التنفيذ.

الصعوبات:

عادة ما يواجه الباحث صعوبات أثناء بحثه محاولا تذليلها للوصول إلى هدفه، وكان من بينها حداثة الموضوع، وضيق الوقت مقارنة بأهمية الموضوع، وقلة الكتب والدراسات التي تناولت الموضوع، بالإضافة إلى التطبيق التدريجي للإصلاح الميزانياتي مما لا يسمح بتقييم تجسيده في الجزائر، فضلا عن تشعب الموضوع وكثرة

النصوص التطبيقية، خاصة منها النصوص الانتقالية أو المؤقتة، مما أثر على قدرة تحليلها.

الخطة

اخترنا الخطة الثنائية من أجل أن تكون الإجابة على الإشكالية واضحة، حيث قسمت الدراسة إلى مقدمة وفصلين يتوجان بخاتمة:

فصل نظري بعنوان الإصلاح الميزانياتي في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية من أجل التعرف على مبادئ ومحاور الإصلاح الميزانياتي وكذا الأحكام الجديدة التي جاء بها القانون العضوي 18-15، قسم إلى مبحثين، الأول تناول الإطار المفاهيمي للإصلاح الميزانياتي في الجزائر، وقسم بدوره إلى مطلبين، حيث تضمن المطلب الأول الميزانية العامة للدولة ومبررات إصلاحها في الجزائر محاولين تحديد مفهوم الميزانية العامة للدولة والتطرق لأهم الأسباب الخارجية منها و الداخلية التي دفعت الجزائر لتبني الإصلاح الميزانياتي، أما المطلب الثاني فقد تناول أهداف الإصلاح الميزانياتي في الجزائر ومتطلبات تجسيده، وفي المقابل تضمن المبحث الثاني مساهمة القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية في تجسيد الإصلاح الميزانياتي، وقد قسم لمطلبين، المطلب الأول تضمن مبادئ الإصلاح الميزانياتي في ظل القانون العضوي 18-15 ومحاوره، في حين تطرق المطلب الثاني للأحكام الجديدة في القانون العضوي 18-15 مقارنة بالقانون 84-17 محاولين تحديد المقترضات الجديدة التي كرسها القانون العضوي فيما يتعلق بميزانية الدولة وحساباتها وكذا المقترضات المتعلقة بقوانين المالية.

فصل تطبيقي بعنوان تطبيق الإصلاح الميزانياتي على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري- المركز الاستشفائي الجامعي باتنة دراسة حالة-، من أجل إسقاط الإصلاح الميزانياتي على نوع من الإدارات العمومية وهي المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، قسم إلى مبحثين، المبحث الأول المعنون بـ: المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري في ظل الإصلاح الميزانياتي (المركز الاستشفائي الجامعي باتنة دراسة حالة)،

تضمن مطلبين، الأول يتعلق بمساهمة القانون العضوي 18-15 في تطبيق الإصلاح الميزانياتي على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، محاولين تسليط الضوء على النظام القانوني للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري ، وتوضيح التأطير القانوني للعلاقة بين المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري والدولة فيما يخص التسيير الميزانياتي والمحاسبي في ظل القانون العضوي 18-15 ، في حين تناول المطلب الثاني تنظيم وسير المركز الاستشفائي الجامعي باتنة كنموذج عن المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، أما المبحث الثاني منه فجاء بعنوان تطبيق الإصلاح الميزانياتي على المركز الاستشفائي الجامعي باتنة مقسما إلى مطلبين الأول يتعلق باستراتيجية قطاع الصحة في تطبيق الإصلاح الميزانياتي، والثاني يتضمن الإجراءات المتعلقة بميزانية المركز الاستشفائي الجامعي باتنة.

وأخيرا الخاتمة التي تتضمن أهم ما توصل اليه المرء من نتائج واقتراحات.

الفصل الأول: الإصلاح الميزانياتي في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية

يقصد بالإصلاح لغة حسب معجم المعاني الجامع (معجم عربي عربي) التقويم والتغيير والتحسين، أما معناه السياسي فيعني التغيير والتعديل في شيء موجود، وورد بمعنى إزالة الفساد وإعادة الأمور الى وجه الصواب حسب قاموس الكل.

الإصلاح اصطلاحاً هو إحداث تغيير في الشكل أو الحالة ووقف خلل أو ادخال أسلوب عمل أفضل، ويعني عندما يصبح علما الأفكار والبرامج والحركات التي استهدفت أحداث تغيير في شكل السلطة وتغيير في وضع المجتمع.¹

الإصلاح المرتبط بموضوعنا هو نوع من الإصلاحات التي تباشرها الدولة في قطاعاتها المختلفة، وتدل عبارة اصلاح الدولة في الاستعمال الحديث على "الاعمال التشريعية والتنظيمية الرامية الى احداث تعديلات كبيرة في تنظيم الدولة وفي دائرة عملها وطرق تسييرها، أما الهدف المعلن من هذه الإصلاحات عموماً هو تخفيض تكاليف التسيير وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين والتقليل من سيطرة الدولة على الاقتصاد."²

بناء على ما سبق نستنتج أن الإصلاح الميزانياتي هو نوع من الإصلاحات المالية التي تباشرها الدولة وتنصب على ميزانيتها العامة وكل الإجراءات المتعلقة بها ابتداء من الإعداد فالمصادقة والتنفيذ إلى الرقابة ويشمل مجموع الأعمال التشريعية والتنظيمية الرامية إلى إحداث تعديلات كبيرة في طرق تسييرها.

في هذا الفصل سنتطرق للإصلاح الميزانياتي في ظل القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم، حيث نسعى لتحديد

¹ هرون نصيرة، المشروع الاصلاحى عند عبد الحميد بن باديس، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة قسنطينة 2 عبد الحميد مهري، العدد 50، جوان 2018، ص 2.

² بلحاج الصالح، اصلاح الدولة: مكانة التجربة الجزائرية من التجارب الأجنبية، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، جامعة الجزائر 3، العدد 1، سبتمبر 2011، ص 13-14.

الإطار المفاهيمي للإصلاح الميزانياتي في المبحث الأول، وعرض مساهمة القانون العضوي 18-15 في تجسيد الإصلاح الميزانياتي في المبحث الثاني.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للإصلاح الميزانياتي

الجزائر على غرار مجموعة كبيرة من الدول تبنت الإصلاح الميزانياتي ، ودفعها إلى ذلك دواعي خارجية ودواعي داخلية، سعيا منها لتحقيق أهداف معينة لذلك، في هذا المبحث سنتناول الميزانية العامة للدولة والمبررات التي دفعت الجزائر لتبني الإصلاح الميزانياتي في الفرع الأول والأهداف منه ومتطلبات تجسيده في الفرع الثاني.

المطلب الأول: الميزانية العامة ومبررات توجه الجزائر نحو الإصلاح الميزانياتي

لما كان الإصلاح الميزانياتي مرتبطا بالميزانية العامة كما يدل اسمه، فإنه لتحديد إطاره المفاهيمي وجب تسليط الضوء على الميزانية العامة ومن ثم معرفة الأسباب التي دعت الجزائر للجوء إلى الإصلاح.

الفرع الأول مفهوم الميزانية العامة للدولة

تختلف الميزانية العامة للدولة عن غيرها من الميزانيات والوثائق المالية من حيث خصائصها ومبادئها وأنواعها ودورها.

أولا: تعريف الميزانية العامة للدولة

الميزانية العامة هي "خطة تتضمن تقدير لنفقات وإيرادات الدولة خلال فترة قادمة غالبا سنة...فهي تقدير وإجازة حيث يقصد بالإجازة ألا يصرف أي مبلغ من الأموال العامة أو يحصل ارتباط بصرفه إلا إذا سبق ذلك موافقة الجهة المختصة بالتشريع".

أما التعريف القانوني للميزانية العامة للدولة فنجد في العديد من القوانين الوضعية نذكر منها على سبيل المثال قانون المحاسبة الفرنسي لسنة 1962 الذي عرفها من خلال

تحديد مكوناتها على أنها " تتكون من مجموعة الحسابات التي تبين لمدة سنة مدنية جميع موارد وأعباء الدولة".¹

وانتهج القانون الجزائري نفس المنهج فقد عرف الميزانية العامة للدولة مركزا على مكوناتها، حيث جاء في القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جوليا 1948 المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم في مادته السادسة على أن " تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"، في حين أشار **القانون العضوي 18-15** المتعلق بقوانين المالية للميزانية العامة للدولة واصفا إياها بالحساب الوحيد من خلال المادة 14 منه التي نصت على أن " تقدر موارد ميزانية الدولة وأعباؤها وتبين في الميزانية على شكل إيرادات ونفقات. وتحدد هذه الموارد والأعباء ويرخص بها سنويا بموجب قانون المالية، وتوزع حسب الاحكام المنصوص عليها في هذا القانون" وأضافت نفس المادة في فقرتها الثانية على: "تضمن مجموع الإيرادات تنفيذ مجموع النفقات، وقيد مجموع الإيرادات والنفقات ضمن حساب وحيد يشكل الميزانية العامة للدولة"

يمكن تعريف الميزانية العامة للدولة على أنها حساب تقديري لمجل الأعباء التي تتوقع الدولة إنفاقها وكذا الإيرادات المتوقع تحصيلها خلال السنة القادمة من أجل تحقيق أهداف معينة تجسيدا لمخطط أعمال الحكومة، وهو يخضع لترخيص مسبق للسلطة التشريعية.

بناء على ما سبق يتبين أن للميزانية العامة للدولة خصائص تميزها عن غيرها من الوثائق المالية الأخرى.

ثانيا: خصائص الميزانية العامة للدولة

تتميز الميزانية العامة للدولة بمجموعة من الخصائص تتمثل في:

¹ عبد الباسط علي جاسم الزيبيدي، نفس المرجع، ص 46-45 .

- 1) **الميزانية العامة توقعات:** حيث تتضمن بيانات تقديرية للنفقات والإيرادات خلال فترة زمنية قادمة عادة ما تكون سنة، هذه التوقعات قابلة للزيادة والنقصان.
- 2) **الميزانية العامة إجازة:** حيث تجيز المجالس النيابية في الدول الديموقراطية وثيقة الميزانية باعتمادها والموافقة على توقعات السلطة التنفيذية وإيراداتها وبذلك يكون بإمكان السلطات الحكومية الإنفاق والتحصيل بالحدود الواردة في مشروع الميزانية.
- 3) **الميزانية العامة أداة توجيه لسياسات الدولة:** فهي التعبير المالي لبرنامج الحكومة حيث "تعكس سياسات الدولة ونشاطها الاقتصادي والاجتماعي".¹
- 4) **الميزانية العامة محدودة المدة:** وهذه المدة في الغالب السنة القادمة والتي تتمثل بقاعدة سنوية الميزانية.²

ثالثا مبادئ الميزانية العامة للدولة

لقد أفرزت المالية العامة جملة من المبادئ التي تنظم وتحكم الميزانية العامة للدولة وعملية تقديمها إلى السلطة التشريعية لاعتمادها وهي:

1) مبدأ وحدة الميزانية:

1-1 المبدأ: يقضي هذا المبدأ بأن تدرج كافة عناصر الإيرادات العامة وعناصر الإنفاق العامة في بيان واحد.³

2-1 الاستثناءات: ان أهم الاستثناءات على وحدة الميزانية العامة⁴ هي:

1-2-1 الحسابات الخاصة: وهي عبارة عن وسيلة حسابية تسجل بموجبها إيرادات ونفقات غير حقيقية ومثال ذلك:

¹مجيد الكرخي، موازنة الأداء وآليات استخدامها في وضع وتقييم موازنة الدولة، دار المناهج للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2015، ص 25-26.

²عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، مرجع سابق، ص 52.

³محمد إبراهيم عبد اللاوي، مرجع سابق، ص 192-193.

⁴عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، مرجع سابق، ص 96.

- الإيرادات التي تدخل الميزانية العامة نتيجة لبعض النشاطات التي تقوم بها السلطة التنفيذية وهذه الأموال لا تعد إيرادات حقيقية كما في التأمينات التي يدفعها المقاولون أو المتعهدون إلى الدولة ضمانا لقيامهم بالأشغال العامة، وهذه التأمينات يفترض إعادتها إلى أصحابها خلال مدة محددة.
- النفقات التي يجب ردها إلى الخزينة العامة خلال السنة المالية ذاتها التي صرفت فيها كالقروض الممنوحة للمزارعين والشركات الخاصة والصناعيين.

1-2-2 الميزانية الملحقة: تتعلق هذه الموازنات بالمؤسسات العامة التي لا تتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة وتعرف باسم المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي وتتمتع هذه المؤسسات باستقلال مالي وذلك بهدف تحرير هذه المؤسسات من تطبيق القواعد الحكومية وإظهار مركزها المالي ونتائج نشاطها وإدارتها والحكم على مدى كفاءتها التجارية وتحقيقها للربح أو الخسارة.

1-2-3 الميزانيات المستقلة: وهي ميزانيات المرافق والمشروعات العامة ذات النشاط الاقتصادي التي تتمتع بالشخصية المعنوية فيمنح لها الاستقلال المالي لتمكين قيامها بوظائفها وهذا يتطلب أن يكون لها موازنة مستقلة عن موازنة الدولة خاصة بها.

1-2-4 الميزانيات الاستثنائية (ميزانية الطوارئ): توضع لمواجهة حالات استثنائية غير متكررة كما في حالات الكوارث الطبيعية أو لإقامة مشاريع استثنائية كبرى خاصة بالبنى التحتية.

(2) مبدأ سنوية الميزانية:

1-2-1 المبدأ: مبدأ السنوية له أبعاد ثلاثة: سنوية التنبؤات الخاصة بالميزانية وسنوية التصريح الخاص بالميزانية والتنفيذ السنوي لقانون المالية¹، إن مبدأ السنوية مبدأ تقليدي

¹ خالد بيوض، مبادئ أساسية في المالية العامة ميزانية الدولة، بيت الأفكار، الجزائر، الطبعة الأولى، 2022، ص 55.

في تاريخ الميزانية ويعني أن التصويت على الميزانية من قبل البرلمان يكون سنويا ولمدة سنة، وأن التنفيذ من قبل الحكومة يجب أن يكون في نفس السنة¹.

2-2 الاستثناءات: هناك استثناءين لهذا المبدأ

2-2-1 الاستثناء لأقل من سنة: في هذا الإطار نجد حالتين:

أ) **التعديل في الميزانية بالزيادة أو النقصان خلال السنة المالية**، لأن الميزانية ماهي إلا تقديرات للنفقات والإيرادات وليس بضرورة أن تكون هذه التقديرات صحيحة².
 ب) **الميزانية المؤقتة**: في حالة عدم المصادقة على الميزانية الجديدة فتضطر الحكومة إلى العمل بالموازنة المنتهية أو أن تلتزم من السلطة التشريعية إصدار قانون يجيز العمل ببعض بنود الميزانية الجديدة لحين المصادقة عليها.

2-2-2 الاستثناءات لأكثر من سنة: وهي حالتين

أ) **ميزانية الدورة الاقتصادية**: هي ميزانية موجهة لمواجهة التقلبات الاقتصادية في الاقتصاديات الرأسمالية من كساد أو رخاء.
 ب) **ميزانية البرامج الاقتصادية والاجتماعية**: عن طريق رخص البرامج التي تجري على مدار عدة سنوات، فهي غلاف مالي متعدد السنوات، إلا أن دفع النفقات لا يتم إلا في حدود اعتمادات الدفع التي تمنح سنويا من خلال قانون المالية للسنة المعنية.
 3) **مبدأ شمول وعمومية الميزانية**: يفترض هذا المبدأ الجمع في كتلة واحدة لمجمل الإيرادات العمومية الإجمالية التي ستستقطع منها مجمل النفقات العمومية الإجمالية، ويتفرع هذا المبدأ قاعدتين هامتين³ وهي:

¹ François Chouvel, *l'essentiel des finances publiques 2013*, Gualino, France, 14^{eme} édition, 2013, p19.

² عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، مرجع سابق، ص 104.

³ خالد بيوض، مرجع سابق، ص 74-77، 80.

3-1 قاعدة عدم المقاصة: التي تقوم على تسجيل جميع النفقات والإيرادات في الميزانية حسب القيم الإجمالية وهي تمنع من قيد الناتج الصافي أو الرصيد فقط، من بين استثناءاتها الحسابات الخاصة بالخرينة.

3-2 قاعدة عدم تخصيص الإيرادات: أي أنه لا يمكن مبدئياً أن يكون مخصصاً لتمويل نفقة بعينها، فكل الإيرادات يجب أن تكون موجهة لتغطية مجمل النفقات المسجلة في الميزانية، والاستثناءات الواردة على هذه القاعدة هي:

3-2-1 الميزانيات الملحقة: فكل ميزانية لها إيرادات خاصة بها.

3-2-2 الحسابات الخاصة للخرينة

3-2-3 صناديق المساهمات: وهي الأموال المدفوعة للميزانية العامة من طرف الأشخاص الطبيعية أو الاعتبارية قصد الإسهام مع الدولة في نفقات ذات نفع عام، فالدولة تضمن للمساهمين في نفقة عمومية معينة بأن أموالهم ستكون مخصصة لتلك النفقة بالذات دون غيرها، بالإضافة إلى التبرعات والهبات.

3-2-4 استعادة الاعتمادات: وتشمل النفقات التي تم تمويلها من الميزانية بدون وجه حق، وتم استعادتها، فهذه الاستعادة للمبالغ تضاف إلى الإيرادات ويجري فتح اعتماد خاص لها من أجل القيام بنفقة جديدة.

(4) مبدأ تخصص الميزانية: يقوم على جعل الترخيص على فئات من النفقات محدد بدقة، فالحكومة ستنفذ النفقات المعينة لعملية محددة بالمقدار المحدد لها، وعلى غرار المبادئ الأخرى فإن لهذا المبدأ استثناءات وهي:

(1-4) الصناديق الخاصة والتي تدعى الصناديق السرية.

(2-4) ميزانية المجالس البرلمانية.

(3-4) تحويل الاعتمادات ونقلها.

(5) مبدأ توازن الميزانية: " ومعناه أن تتساوى جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة... فلا تعتبر الميزانية محققة لمبدأ التوازن إذا زاد إجمالي النفقات العامة عن

إجمالي الإيرادات العامة فهذا يعبر عن وجود عجز في الميزانية. وكذلك في حالة زيادة الإيرادات العامة عن النفقات العامة يعبر هذا عن وجود فائض في الميزانية".¹

ساد هذا المبدأ في القرن التاسع عشر حتى أواخر عام 1929 حيث الكساد العالمي الكبير الذي غير معتقدات أصحاب مبدأ توازن الميزانية، فقد كانوا يحصرون دور الدولة في نشاط محدود وهو الدفاع والأمن القومي ويرون ضرورة عدم تدخلها في الشؤون الاقتصادية، فلا داعي في نظرهم لوجود عجز أو فائض، ولكن العلماء المحدثون في المالية العامة يرون عدم الأخذ بمبدأ توازن الميزانية، فقد تلجأ الدولة لإحداث عجز أو فائض في الميزانية تكيفا مع الأوضاع الاقتصادية ولمعالجة هزات الدورة الاقتصادية بالنسبة للدول الرأسمالية.

رابعاً: أنواع الميزانية العامة للدولة

عرفت الميزانية العامة عدة أشكال² وهي:

- 1) ميزانية البنود وهي الميزانية التقليدية
- 2) ميزانية البرامج والأداء
- 3) ميزانية التخطيط والبرمجة
- 4) ميزانية الأساس الصفري

نظراً لأن الإصلاح الميزانياتي مرتبط في جوهره في الانتقال من ميزانية البنود إلى ميزانية البرامج والأداء، سنركز في الدراسة على هذين النوعين من الميزانيات.

1) ميزانية البنود أو الوسائل: هي الميزانية التي يتم فيها حصر جميع إيرادات الدولة ونفقاتها بشكل مفصل ويطلق عليها الميزانية الخطية لأنها تعتمد على تبويب النفقات إلى مجموعات ثم إلى بنود ومواد حسب هدف الإنفاق.

¹ محمد إبراهيم عبد اللاوي، مرجع سابق، ص 195.

² عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، مرجع سابق، ص 67.

2) ميزانية البرامج والآداء: هي الميزانية التي "تحدد الأهداف التي ترصد من أجلها النفقات وحجم النفقات المطلوبة للبرامج المتوقع إدراجها في مشروع الموازنة لبلوغ كل هدف من تلك الأهداف إضافة إلى وضعها المقاييس والمعايير اللازمة لقياس ماتم إنجازه من كل برنامج وتقييم أدائه وكفاءته".¹ نشأت الدعوة لنظام ميزانية البرامج والآداء في مطلع القرن العشرين في الولايات المتحدة الأمريكية من خلال تقديم مكتب مدينة نيويورك للأبحاث البلدية سنة 1907 أولى مقترحاته عن مشروع موازنة تتضمن أعمال وبرامج الحكومة ، وأول موازنة أداء كانت في نيويورك عام 1913-1915، أما على الصعيد الحكومي فإن أول تطبيق لميزانية الأداء كان في الحكومة الفيدرالية للولايات المتحدة عام 1934 بعد تطوير النموذج حيث أطلق عليه حينها موازنة الأداء و البرامج، ولم تطبق المقترحات المتعلقة بشأنها إلا في سنة 1951 في ضوء تقرير أعدته لجنة هوفر سنة 1949، وقد انتقلت هذه التطبيقات بعدئذ إلى دول أخرى وخاصة من خلال الدراسات التي تبنتها المؤتمرات والندوات التي دعت إليها الأمم المتحدة وإصدارها دليلا بذلك في سنة 1965.²

خامسا دورة الميزانية العامة: "يطلق لفظ دورة الميزانية العامة على المراحل الزمنية المتعاقبة والمتداخلة التي تمر بها ميزانية الدولة تحقيقا لهذه المسؤوليات المشتركة بين السلطات التنفيذية والتشريعية"³، فالميزانية العامة تمر بمراحل أربعة وهي التحضير، المصادقة والتنفيذ والرقابة.

1) مرحلة التحضير والإعداد

ترجع عملية إعداد الميزانية العامة للسلطة التنفيذية وذلك بالتشاور مع الوزير المعني ووزير المالية وهذا راجع⁴ لأن الميزانية العامة تعبر عن البرنامج والخطط الحكومية في المجالات المختلفة، والسلطة التنفيذية أعلم بما تتطلبه الإدارة من نفقات لأنها تتولى

¹ مجيد الكرخي، مرجع سابق، ص 125.

² مجيد الكرخي، نفس المرجع، ص 122.

³ حامد عبد المجيد دراز، مبادئ الاقتصاد العام، مركز الإسكندرية للكتاب، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2001، ص 533.

⁴ محمد إبراهيم عبد اللاوي، مرجع سابق، ص 195-196.

تسييرها، و أكثر معرفة بالمقدرة المالية للاقتصاد الوطني وكذا الحاجات العامة والاولويات الاجتماعية وذلك بفضل الأجهزة المختلفة.

(2) مرحلة الإقرار

تقديم المشروع إلى السلطة التشريعية بكتاب الميزانية وبيان أهم مرتكزات إعداد الموازنة العامة والأرقام التقديرية والتغيرات في الاقتصاد والخدمات والمشاريع المطلوبة.

(3) مرحلة تنفيذ الميزانية

في هذه المرحلة يتم تحصيل الإيرادات وصرف النفقات وتوثيق العمليات المالية وإعداد التقارير المتعلقة بهذه النشاطات.

(4) مرحلة الرقابة

في هذه المرحلة يتم التأكد من مشروعية تحصيل الإيرادات وحسن التصرف بإنفاق الأموال العامة وكذا التأكد من قيد العمليات المالية في الدفاتر والسجلات المحاسبية.

الفرع الثاني: مبررات لجوء الجزائر للإصلاح الميزانياتي

اجتمعت مجموعة من العوامل كرسست حتمية الإصلاح الميزانياتي منها ما هو خارجي ومنها ما هو داخلي:

أولا المبررات الخارجية:

عرف النصف الثاني من القرن العشرين تحولات عميقة أثرت على مفاهيم المالية العامة، تشكلت في سياق تحولات عرفتها الدول، والمذاهب الاقتصادية والسياسية، وتأثير

البيئة الدولية والتقدم التكنولوجي وطرح مفهوم الحكامة، كلها عوامل دفعت الدول إلى إعادة النظر في تسيير المالية العمومية¹.

1) توصيات المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية:

لعبت المنظمات الدولية دورا مهما في الدعوة للإصلاح المالي وذلك من خلال²:
تبني مشاريع الإصلاح، وتشجيع باقي المجتمع الدولي على الانخراط في المسار
الإصلاحي الميزانياتي والمحاسبي ودعمها، نذكر من بين هذه المنظمات الدولية:

1-1 منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية * OCDE: التي شرعت في إصلاح نظمها
المالية العمومية لغرض تحسين الأداء، لتكون أول مؤسسة في العالم تكون
حساباتها متوافقة مع معايير المحاسبة الدولية IPSAS وذلك سنة 2001.

2-1 البنك الدولي (BM) وصندوق النقد الدولي (FMI): من خلال سياستهم المالية
وبرامج القدرة على المساعدة الإنمائية كجزء من توصياتهم لتحسين الشفافية
والمساءلة في القطاع العمومي، ومن بين آليات الشراكة نذكر:

1-2-1 تقارير الامتثال للمعايير ومدونات قواعد السلوك: وهي مجموعة من المعايير
والقواعد والمدونات التي وضعها البنك وصندوق النقد الدوليين من أجل تعزيز
المؤسسات المالية لكل بلد. ركزت هذه التقارير بالنسبة للجزائر على أربعة أبعاد
وهي: شفافية المالية العامة، وتحديد واضح للأدوار والمسؤوليات، وعلانية

¹ محمد أكحل، القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية LOLF، وحكامة الإنفاق العمومي في فرنسا، المجلة المتوسطة
للقانون والاقتصاد، العدد 1، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، جوان 2021، ص 45.

² عبد الفتاح جزولي، تأثير القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية (LOLF) على المحاسبة العامة، دار المتنبى
للطباعة والنشر، المسيلة-الجزائر، الطبعة الأولى، 2024، ص 35.

* تأسست في 30 سبتمبر 1961 كخليفة للمنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي التي أنشئت في 1948 اثر مخطط
مارشال الذي أقيم لإعمار أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية، تتكون من 34 دولة، هدفها توسيع الاقتصاد ومستوى
المعيشة في الاستقرار المالي، و مساعدة الدول في طريق النمو وتوسيع التجارة الدولية.

عمليات الميزانية وإتاحة المعلومات للاطلاع العام وضمان سلامة ونزاهة المعطيات أو بيانات الميزانية.¹

2-2-1 برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية: وهو شراكة متعددة تم إطلاقها سنة 2001، مكونة من البنك والصندوق الدوليين و المفوضية الأوروبية وإدارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة وأمانة الدولة السويسرية للشؤون الاقتصادية ووزارتي الشؤون الخارجية الفرنسية والنرويجية، تهدف هذه الشراكة إلى جعل البلدان الشريكة قادرة على تقييم حالة النفقات العامة وأنظمة تدقيق الحسابات في مسائل الميزانية، فهو إطار عمل مشترك لتقييم أنظمة المالية العامة في جميع أنحاء العالم وتحديد إطار قياس أداء التسيير المالي العمومي بسبعة أبعاد رئيسية وهي: الموثوقية الميزانية و شفافية المالية العامة وإدارة الموجودات والمطلوبات والقدرة على التنبؤ ورقابة تنفيذ الميزانية والمحاسبة والإبلاغ والتدقيق الخارجي والمراجعة.²

3-2-1 مبادرة الميزانية المفتوحة: هي مبادرة تابعة لمنظمة الشراكة الدولية للموازنات وهي برنامج بحثي وترويجي دولي يدعم تبني أنظمة مالية عامة تتسم بالشفافية والقابلية للمساءلة والمشاركة، فالميزانية المفتوحة تتيح للمواطنين الحكم فيما إذا كان المسؤولون عن إدارة المال العام وكلاء صالحون وأمناء، كما أن خاصية الشفافية التي تتميز بها تقلل فرص الإهدار والفساد في الإنفاق.³

4-2-1 الاتحاد الأوروبي (UE)⁴: يعمل على دعم الدول في مجال تسيير المالية العمومية، بما فيها الجزائر، حيث يهدف هذا الدعم إلى المساهمة في تطوير

¹ محمد أكحل، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري، الجزائر، جامعة باتنة 1-الحاج لخضر، 2019-2020، ص 427.

² محمد أكحل، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام، نفس المرجع، ص 430.

³ مبادرة الميزانية المفتوحة، متوفر على الموقع : <http://internationalbudget.org>، تاريخ الزيارة 2024/01/12 على الساعة 21:12.

⁴Union Européenne, Annexe II de la décision d'exécution de la commission relative à l'adoption du programme indicatif pluriannuel pour l'Algérie pour la période 2021-2027 CON (2022) 4470 final du 01/07/2022, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu>.

تسيير المالية العمومية في الجزائر على المدى المتوسط والطويل حسب مبدأ "اجمع أكثر أنفق أحسن" من خلال إصلاح تسيير المالية العامة بالأخص وضع حيز التنفيذ القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية المصادق عليه منذ 2018 وذلك من خلال تمويل دراسات وخبرات الاقتصاد الكلي والجزئي التي تسمح بتزويد أصحاب القرارات السياسية والميزانياتية والنقدية بإعداد وتنفيذ الإجراءات الخاصة بقطاعهم في إطار التنمية المستدامة و دعم تنفيذ المحاور الأساسية الأربعة للقانون العضوي وهي إعداد وتنفيذ ميزانية البرامج والمتعددة السنوات، وضع حيز التنفيذ قاعدة المحاسبة العامة القائمة على الاستحقاق وترسيخ مبدئي الشفافية والمسؤولية وكذا دعم تنفيذ هدف القانون العضوي بتغطية نفقات التسيير عن طريق الإيرادات العادية من خلال تنويع الجباية والإجراءات الجبائية.

(2) التجارب الدولية¹:

سعت العديد من الدول المتطورة إلى عصنة تسيير الميزانية العامة، وهذا ما جعل الدول النامية بما فيها الجزائر تتأثر بهذه التجارب وتستوحي مشروعها الإصلاحي منها، نذكر منها نيوزلندا، والولايات المتحدة الأمريكية، وكندا، وفرنسا، والأردن، والمغرب، وتونس، وجنوب إفريقيا.

باعتبار الجزائر عضو مهم في المجتمع الدولي وجب عليها الانخراط في مشروع الإصلاح المالي والمحاسبي والاستفادة من تجارب المجتمع الدولي في تهيئة القطاع العام لاحتضان وتكريس الثقافة التسييرية الحديثة المرتكزة على الشفافية والنجاعة في الأداء.

¹ عبد الفتاح جزولي، مرجع سابق، ص 36-37.

ثانيا المبررات الداخلية:

بالإضافة إلى الدواعي الخارجية التي دفعت الجزائر إلى تبني الإصلاح الميزانياتي، نجد دواعي داخلية فرضت حتمية الإصلاح بدء من الدستور إلى النقائص التي يعرفها التسيير المالي والمحاسبي المعمول بهما، نذكر أهمها:

1) ضرورة مطابقة النص القانوني المتعلق بقوانين المالية مع أحكام الدستور:

وفقا لأحكام المادة 140 من دستور الجزائر (التعديل الدستوري 2016 و 2020)، يشرع البرلمان بقانون عضوي في مجال القانون المتعلق بقوانين المالية، وبالتالي سيصبح له من الناحية القانونية قيمة أكبر من تلك التي تتمتع بها قوانين المالية نفسها، وعليه تبقى مراجعة القانون 17/84 وتبني قانون عضوي ضرورة ملحة تتطلبها متطلبات الشكالية الدستورية، وجدير بالذكر أن هذه القيمة مستمدة من الإجراءات المطبقة على هذا النوع خلافا للقوانين العادية، والمتمثلة في أن القانون العضوي يتضمن موضوعات دستورية تتعلق بسياسات طويلة المدى، مما يجعله في درجة أسمى من القانون العادي في التدرج التشريعي، كما أن طريقة إصداره وتعديله وإلغائه مشددة مقارنة مع القوانين العادية، فالمادة 140 من الدستور تنص على أن المصادقة على القوانين العضوية تتم بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة، فضلا عن إجبارية إخضاعه قبل إصداره لمراقبة مطابقتها للدستور من طرف المحكمة الدستورية.

2) النقائص التي يعرفها نظام التسيير الميزانياتي في ظل القانون 17/84 المتعلق

بقوانين المالية، وتشمل الجوانب الآتية¹:

2-1 نقائص مرتبطة بتقنيات إعداد الميزانية:

2-1-1 مبدأ السنوية: النظرة السنوية غير المتعددة السنوات لا تسمح بالإمام بكامل العوامل التي تتدخل على مستوى الأمد المتوسط أو البعيد في تقدير الإيرادات والنفقات أو بالاهتمام بالاستثمارات الطويلة المدى وكذا تحليل المؤشرات

¹ إيمان بوعكاز، محاضرات في عصرنة الميزانية في الجزائر، مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثاني ماستر، قسم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة باتنة 1- الحاج لخضر، الجزائر، 2020-2021، ص 64.

المستقبلية في مجال الإنفاق أو الإيراد، كما أن ضعف انسجام الميزانية مع تطور دور الدولة نتيجة لعدم وضوح العلاقة بين أسلوب تبويب الميزانية والخطط المستقبلية يصعب ربط الميزانية بأهداف الحكومة، بالإضافة إلى أن التطبيق الصارم لهذا المبدأ نتج عنه اختلالات خطيرة شجعت على التبذير وإنفاق غير المبرر بحجة استهلاك الاعتمادات المفتوحة في نهاية السنة ولو كانت غير ضرورية، فتقدير النفقات والإيرادات يتم بناء على المعلومات التاريخية أي على أساس الاعتمادات المتوفرة للسنوات السابقة، في ظل غياب معايير موضوعية لتقدير الإيرادات والنفقات، وغياب إطار قانوني وتنظيمي يسمح بتخطيط السياسة المالية للدولة على المدى المتوسط مما يجعل الميزانية العامة مجرد وثيقة محاسبية سنوية لا تحتوي على التخطيط والتنبؤات المستقبلية، وعدم تحديد العلاقة بين الإنفاق والنتائج والأداء.

2-1-2 مدونة الميزانية العامة:

- الفصل بين ميزانية التسيير وميزانية التجهيز وعدم التجانس بينهما بحيث توزع الاعتمادات المالية للأولى على أساس الدوائر الوزارية في حين تقسم الثانية حسب القطاعات مما يصعب على متصفح الميزانية وقانون المالية عملية فهمها واستيعابها.
- نقص الشفافية في الوثائق المالية والمحاسبية وصعوبة الولوج والاطلاع على الوثائق المالية والميزانية بالنسبة لمستعمليها وللمهتمين بها في هذا المجال من باحثين والمجتمع المدني وغيرهم.
- التركيز على منطوق توفير الوسائل في تسيير الأموال العمومية دون الاهتمام بالنتائج والأهداف المرجوة كما لا يوضح النتائج التي يمكن تحقيقها وبالتالي استحالة قياس أداء الحكومة.

3-1-2 التصنيف القديم للميزانية لا يسمح بقياس تكلفة الأنشطة والخدمات التي تقدمها الدولة.¹

(3) عدم قدرة القانون 17/84 المؤرخ في 07 جويليا 1984 المتعلق بقوانين المالية على مواكبة التحولات التي شهدتها تسيير المالية العامة، الأمر الذي حال دون الاستخدام الأمثل للموارد العمومية، وجعل إصلاح الإطار المنظم لقوانين المالية ومراجعة القانون 17/84 ضرورة ملحة.²

(4) **احتكار السلطة التنفيذية للمجال المالي**، وولتتمس ذلك من خلال الممارسات الآتية:

- انفراد وزارة المالية بإعداد مشروع قانون المالية دون وجود مساهمة للبرلمان في ذلك.

- المناقشة المحدودة التي يقوم بها البرلمان ضعف الرقابة.
- هيمنة رئيس الجمهورية وذلك بإصدار قانون المالية بأمر في حال وجود خلاف داخل السلطة التشريعية حول عدم المصادقة على المشروع.
- اللجوء المفرط لقانون المالية التكميلي: حيث أن الأصل في اللجوء إلى قانون المالية التكميلي يرجع إلى تأطير الأحداث المفاجئة أو غير المتوقعة، غير أنه جرت العادة في الجزائر اللجوء لهذا النوع من قوانين المالية لإحداث تغييرات في بنود الميزانية العامة دون توفر هذه الأسباب الطارئة.
- اللجوء إلى حسابات التخصيص الخاص التي تعكس عجز قانون المالية عن الالتزام بمبدأي الوحدة والشمولية وتهربا من إخضاع نفقات عامة هامة للرقابة والمساءلة لأن عملية التصويت عليها تتم بشكل مجمل.
- غياب قانون ضبط الميزانية، حيث يعتبر هذا الأخير وسيلة من وسائل الرقابة الهامة على أعمال الحكومة في المجال المالي طبقا للمادة 160 من الدستور، الا أنه جرت الممارسة على عدم تقديم هذه الوثيقة بصفة منتظمة.

¹ أمين صابو، كمال بن موسى، دراسة تحليلية للقانون العضوي الجديد رقم 18-15 وأهميته في تحسين أداء القطاع العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 8، العدد 01، جامعة الجزائر 3، جوان 2020، ص 265-266.

² إيمان بوعكاز، مرجع سابق، ص 67-68.

• تحويل الاعتمادات وعدم تقديم عرض حول استعمالها وهو ما يمثل تصرفا للسلطة التنفيذية في الرخصة البرلمانية دون الالتزام بمحتواها وصياغتها التي أقرتها السلطة التشريعية.

(5) **ضعف منهجية التسيير المالي:** ان إتباع نمط التسيير العمومي التقليدي في الجزائر أفرز سلبيات عدة منها هيمنة البيروقراطية ونظام احتكاري قائم على السلطة القانونية أكثر من الجانب الاقتصادي وتحول قانون المالية من أداة للتنمية إلى هدف في حد ذاته موجه لتسيير مالي لحظي، حيث تسعى كل وزارة إلى المطالبة بأكبر قدر من الاعتمادات والوسائل دون التساؤل عن المهام والأهداف والنتائج المتوقعة منها، ومن ثم الزيادة المستمرة للنفقات العامة وغياب الرشادة في استعمالها.

(6) **هاجس التوازنات المالية¹:** ارتبط مبدأ التوازن في الجزائر بالمخطط السنوي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث يظهر في قانون المالية طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها في إطار التوازنات العامة المسطرة على ضوء هذه المخططات.

(7) **زيادة حجم الإنفاق العام وغياب الرشادة في تسييره:** تشير المؤشرات الدولية لتحليل البنية المؤسساتية إلى احتلال الجزائر لمراتب متدنية للغاية في مجال تسيير الإنفاق العام لوجود اسراف في النفقات العامة وتفشي الفساد، وهذا ما يعكس عدم وجود كفاءة عالية في توفير السلع والخدمات رغم الموارد والأموال الضخمة التي تم صرفها لتحسين الخدمة العمومية.²

المطلب الثاني: أهداف الإصلاح الميزانياتي و متطلبات تجسيده

نظرا للظروف الداخلية والخارجية التي سبق شرحها، كان لزاما على الجزائر أن تتبنى الإصلاح الميزانياتي من أجل تحقيق أهداف معينة نتطرق لها في الفرع الأول من هذا المطلب، إلا أن هذا الإصلاح الميزانياتي يتطلب مجموعة من الآليات نتناولها في الفرع الثاني.

¹ ايمان بوعكاز، نفس المرجع، ص 72.

² محمد أكحل، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام، مرجع سابق، ص 439.

الفرع الأول: أهداف الإصلاح الميزانياتي

بالرغم من أن الإصلاح الميزانياتي قد ساهمت فيه عوامل خارجية تمثلت في توصيات المنظمات الدولية والافتداء بالتجارب الدولية، إلا أنه يعد قفزة نوعية في مجال التسيير المالي لأنه من شأنه أن يتدارك النقائص التي عرفتتها الإجراءات الميزانياتية والمحاسبة، نذكر من بين هذه الأهداف:

أولا الانتقال إلى المقاربة المانجيريالية للتسيير المالي والميزانياتي، حيث تقوم هذه المقاربة على الأسس الآتية¹:

- (1) إدخال ثقافة الأداء.
- (2) تطبيق مفاهيم وممارسات تسيير مستعارة من الشركات كالتحليل المالي وبيانات الخزينة والتدفق النقدي والمحاسبة المالية وممارسة رقابة الديون والبرمجة المتعددة السنوات.
- (3) ضمان الانتقال من ميزانية تركز على منطوق توفير الوسائل إلى ميزانية البرامج التي تهدف إلى تحقيق النتائج²، وهذا من شأنه ترشيد النفقات وتوجيهها حسب الحاجة الفعلية وبالنجاعة المطلوبة مع إمكانية تقييم النتائج الحاصلة، ويتم وضع الأهداف في شكل مجموعة مفصلة معززة بمؤشرات يتم إعدادها في مشاريع سنوية للإنجاز خاصة بمختلف المهام المسجلة في قانون المالية للسنة، ويتم وضع تقارير سنوية حول الإنجاز التي تعد بمثابة تقييم ومراجعة³، إذن الهدف الأساسي من إصلاح الميزانية هو عقلنة الإصلاحات الميزانياتية⁴ وذلك من خلال الانتقال من فكر التسيير إلى فكر المانجمنت العمومي.

¹ محمد أكحل، *الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام*، المرجع السابق، ص 287-290.

² مولود ديدان وآخرون، *أبحاث في الإصلاح المالي - إصلاح الميزانية بالجزائر*، دار بلقيس، الجزائر، الطبعة الأولى، 2010، ص 86.

³ مولود ديدان وآخرون، نفس المرجع، ص 59-60.

⁴ Annie BARTOLI, *Management dans les organisations publiques*, DUNOD, PARIS, 2009, P353-354.

- 4) التخطيط الاستراتيجي وبرمجة الإنفاق وإقرار شمولية الاعتمادات، وذلك بمنح الأمرين بالصرف ونوابهم مرونة أكبر للتصرف في الاعتمادات الموضوعة تحت تصرفهم، أين أصبحت الاعتمادات تخصص حسب البرامج وهو ما يمنح حرية تامة في استعمال الاعتمادات ما بين البنود داخل البرنامج.
- 5) التعاقد بين الإدارة المركزية والمصالح الخارجية، والهدف من ذلك هو تحسين الأداء وتوسيع صلاحيات المسيرين.
- 6) التركيز على الجانب الاجتماعي في عملية التنمية اذ تزيد الميزانية المستجيبة للمتطلبات الاجتماعية من فاعلية الإنفاق.

ثانياً تعزيز دور البرلمان في ميدان مالية الدولة، وذلك بزيادة صلاحياته في ميدان الميزانية والرقابة على المال العام، والعمل على توضيح العمليات المالية¹ وتحسين عرض ميزانية الدولة وتفعيل طرق التحضير والتنفيذ بصورة تجعلها تعبر بوضوح وشفافية عن اختيارات الحكومة² من أجل تسهيل فهمها على البرلمان ومختلف هيئات الرقابة ويساعد في ذلك من الناحية العملية الآليات الآتية:

- 1) العمل على وضوح الميزانية وتسهيل قراء مضمونها.
- 2) الرفع من جودة وموثوقية المعلومات المقدمة إلى البرلمان من طرف الحكومة.
- 3) تعديل الجدول الزمني لإعداد الميزانية مما يوفر الوقت الكافي للبرلمان لدراستها بتمعن وتدقيق.
- 4) مراجعة طريقة التصويت على النفقات.
- 5) نظام التقارير والملاحق التفسيرية المقدمة من طرف الحكومة إلى البرلمان على وجه الإلزام ومثال ذلك: تقرير حول تطور الوضعية والآفاق الاقتصادية والاجتماعية والمالية على المدى المتوسط ويبرز على الخصوص التوازنات الاقتصادية والمالية، تقرير الأولويات والتخطيط، التقارير الوزارية للمردودية، الملاحق التفسيرية التي تبين

¹مولود ديدان وآخرون، مرجع السابق، ص 61.

²مولود ديدان وآخرون، نفس المرجع، ص 86.

التطور حسب صنف الضرائب، والملاحق التفسيرية لنتائج العمليات الميزانياتية والحسابات الخاصة للخزينة وعمليات الخزينة.

ثالثا تحسين كل من الفعالية والرقابة على الإنفاق العمومي، ويعني أن كل النفقات العامة يجب أن تصرف على الوجه الصحيح والسليم من أجل تحقيق الغاية المرجوة منها، وهو تحقيق النفع العام من جهة وترشيد النفقات العامة من جهة أخرى، وذلك بتحقيق أفضل النتائج المنتظرة من النفقة واعتماد نظام جديد للرقابة على الإنفاق العمومي.

رابعا تكريس مبدأ المساءلة وتحميل المسؤولية¹، فبقدر إعطاء المسيرين حرية التصرف في تسيير الاعتمادات وإقحامهم في صناعة القرارات، تزيد مسؤوليتهم، وفي هذا الإطار يجب تقديم تقارير عن نتائج تسييرهم وفق مؤشرات للتقييم محددة بدقة، وهو ما يجعل عمل الرقابة ينصب على الفعالية والنتائج أكثر من رقابة على المطابقة.

الفرع الثاني: متطلبات تجسيد الإصلاح الميزانياتي

إن تجسيد الإصلاح الميزانياتي يتطلب مجموعة من المتطلبات التي ترتبط ارتباطا وثيقا بعصرنة النظام الميزانياتي، نذكر أهمها²:

أولا متطلبات قانونية: وذلك بالسعي لإيجاد أسلوب قانوني وإجرائي واضح وسلس للعمل على تحسين الوضع التشريعي والإداري والاقتصادي للدولة، وقد أولى المشرع الجزائري أهمية كبرى لهذه الآلية، فكانت البداية بإصدار القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية بتاريخ 02 سبتمبر 2018، تلتها مجموعة كبيرة من النصوص التنظيمية من مراسيم تنفيذية، مناشير، تعليمات، قرارات، نماذج لوثائق ميزانياتية ومحاسبية، الهدف منها توضيح كفاءات تطبيق القانون العضوي 18-15 (LOLF)، وقد بذلت وزارة المالية على رأسها المديرية العامة للميزانية جهدا كبيرا من خلال العمل على شرح

¹ عبد الفتاح جزولي، مرجع سابق، ص 63-64.

² حيرش فايزة ورافع محمد، مستجدات عصرنة النظام الميزانياتي للمساهمة في تجسيد شفافية الموازنة العامة للدولة في الجزائر - دراسة استطلاعية بوزارة المالية جوان 2021-، مجلة دراسات اقتصادية، جامعة زيان عاشور المجلد 17، العدد 02، الحلفة، 2023، ص 439-440.

كيفية التجسيد، وجدير بالذكر أن حجم النصوص التنظيمية الصادرة تطبيقاً للقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، لم يشهده نص قانوني من قبل، وهذا يعكس سهر الدولة على توفير جميع الإمكانيات بما فيها القانونية منها ومرافقة المتدخلين في تنفيذ الإصلاح الميزانياتي، من أجل ضمان تجسيده.

وقد جاء تطبيق محاور الإصلاح الميزانياتي تدريجياً لتتمكن كل إدارة من التأقلم والتطبيق الحسن لها ولهذا اعتمدت الجزائر رزنامة طويلة المدى لإرساء مختلف عناصره. وهذا ما نص عليه القانون العضوي 18-15 في الأحكام الانتقالية¹ على أن أول قانون مالية يحضر وينفذ وفقاً لأحكام القانون العضوي 18-15 هو قانون سنة 2023، على أن يتم التطبيق فيما يخص قوانين المالية للسنوات 2021 و2022 حسب مبدأ التدرج عن طريق إدراج كتلة عملياتية ووظيفية ويتم إعلام اللجان المكلفة بالمالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة مسبقاً.

ثانياً متطلبات مالية: توجيه الحصة الأكبر للنفقات على المشاريع الاقتصادية تحسيناً للمردودية الاقتصادية، والتقليل من النفقات ذات الطابع الاجتماعي والسياسي، والعمل على توصيات بنود "وثيقة اجماع واشنطن" أهمها: الاعتماد على سياسة الإنضباط المالي للحكومة (الميزانياتي)، ترشيد الإنفاق بإعادة توجيه الإنفاق العام من الدعم العشوائي إلى الاستثمار في البنية التحتية أي مراجعة وتحديد أولويات الإنفاق الحكومي بحيث يتم تخفيضه قدر الإمكان، وإصلاح جبائي يركز على توسعة الوعاء الضريبي.

ثالثاً متطلبات تنظيمية: من خلال إصلاح الإدارة العمومية وجعلها تتكيف مع الإجراءات والأساليب الجديدة، وفي هذا الإطار شرعت الدولة في إنشاء لجان مختصة في عملية متابعة الإصلاح الميزانياتي على مستوى وزارة المالية وعلى مستوى الوزارات الأخرى والهيئات العمومية، وكذا ضرورة تضافر جهود كل من السلطة التشريعية والتنفيذية لمنح

¹ المادة 89 من القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 2018/09/02، المعدل والمتمم، جريدة الرسمية العدد 53، الصادرة في 2018/09/02.

الشؤون الاقتصادية الأولوية بغرض تحسين الجانب الاقتصادي للدولة، ومنه لا بد من تحسين العلاقة بين البرلمان والحكومة.

رابعا متطلبات بشرية: يجب إعطاء أهمية كبرى للعامل البشري لأنه مكلف بتأطير وتنفيذ الإصلاح الميزانياتي في مختلف المستويات، وذلك بانتقاء الكفاءة بشكل جيد، والعمل على تكوين المسيرين والأعوان المتدخلين في التسيير الميزانياتي لتمكينهم من التكيف مع العناصر الجديدة. فمنذ دخول القانون العضوي 18-15 حيز التنفيذ سنة 2023، شرعت وزارة المالية في الاشراف على دورات تكوينية لمستخدميها، ومختلف مستخدمي الوزارات الأخرى والجماعات المحلية والهيئات والمؤسسات العمومية.

خامسا متطلبات تكنولوجية: من خلال توفير واستعمال وسائل الإعلام الآلي والاتصال في التسيير المالي مما يسمح بتوفير المعلومة في الوقت المحدد لها وبسهولة وبأقل التكاليف، وفي هذا السياق تحاول الجزائر اعتماد نظام معلومات لتسيير النفقة العمومية بأكثر كفاءة ممكنة.

سادسا متطلبات رقابية: إعادة النظر في دور الأجهزة الرقابية لتصبح رقابة أداء ورقابة نتائج تركز على الإنتاجية والفعالية وعلى درجة الالتزام بمؤشرات الأداء.

المبحث الثاني: مساهمة القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية في تجسيد الإصلاح الميزانياتي

عرضنا في المبحث السابق الأسباب التي دفعت الجزائر إلى تبني الإصلاح الميزانياتي، وكذا الأهداف منه، وبين الحتمية التي فرضتها ظروف داخلية وأخرى خارجية، وبين الايجابيات التي يفرزها هذا الإصلاح، ولد القانون العضوي 18-15، في هذا المبحث سنتعرض لمبادئ الإصلاح الميزانياتي ومحاوره في المطلب الأول، في حين سنتناول الأحكام الجديدة التي تضمنها القانون العضوي 18-15 في المطلب الثاني.

المطلب الأول: مبادئ الإصلاح الميزانياتي في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية ومحاوره

يضم القانون العضوي 18-15 مجموعة من القواعد القانونية المكملة للدستور والتي تحكم المجال المالي، حيث يشكل الإطار الميزانياتي الجديد للمالية العامة في القانون الجزائري، فقد تميز بإدراجه للعديد من المبادئ والأحكام والإجراءات الجديدة سواء تلك المتعلقة بمفهوم ميزانية الدولة وهيكلتها، أو المتعلقة بقوانين المالية، إذ أنه " يهدف إلى تعريف إطار تسيير مالية الدولة الذي من شأنه أن يحكم إعداد قوانين المالية، وكذا مضمونها وكيفية تقديمها والمصادقة عليها من قبل البرلمان كما يحدد مبادئ وقواعد المالية العمومية وحسابات الدولة وكذا تنفيذ قوانين المالية ومراقبة تنفيذها"¹

وقد ساهم القانون العضوي 18-15 في تجسيد الإصلاح الميزانياتي من خلال تكريس مبادئ جديدة في تسيير الميزانية والعمل على التركيز على محاور محددة.

الفرع الأول: مبادئ الإصلاح الميزانياتي في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية

فضلا عن المبادئ التقليدية التي تحكم الميزانية العامة وقوانين المالية، استحدث القانون العضوي 18-15 في إطار الإصلاح الميزانياتي، مبادئ جديدة وهي:

أولاً: مبدأ الشفافية

تعد الشفافية من المصطلحات الحديثة التي تعني ضرورة إطلاع الدولة الجمهور على كافة أنشطتها والاعلان عن السياسات المتبعة من طرفها، خاصة المالية منها بما يضمن الحد من مظاهر الفساد²، وتعد الشفافية مبدأ دستوريا نص عليه دستور الجزائر³،

¹ المادة 1 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

² طالبة الدفعة العاشرة للمدرسة الوطنية للماجستير وإدارة الصحة، مذكرة جماعية حول: "عصرنة النظام الميزانياتي في الجزائر

على ضوء الإصلاحات الجديدة قطاع الصحة نموذجا"، المدرسة الوطنية للماجستير وإدارة الصحة، الجزائر، ص 16.

³ المادة 9 والمادة 105 من التعديل الدستوري الجزائري 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة في 30/12/2020.

كما نص عليه القانون 06-01 المؤرخ في 20/02/2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم، فقد نصت المادة 10 منه على أن "تتخذ التدابير اللازمة لتعزيز الشفافية والمسؤولية والعقلانية في تسيير الأموال العمومية طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما، ولاسيما على مستوى القواعد المتعلقة بإعداد ميزانية الدولة وتنفيذها".

ويتجلى قصد المشرع من خلال القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية في تكريس مبدأ الشفافية من خلال الآليات الآتية¹:

- (1) إثراء الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية أو بمشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية.
- (2) عقلنة استحداث وفتح حسابات التخصيص الخاص من خلال وضع الشروط الآتية:
- (3) تمويل حسابات التخصيص الخاص لا تكون إلا عن طريق إيرادات ذات طبيعة تتوافق بصفة مباشرة مع النفقات المعنية.
- (4) ربط كل حساب تخصيص خاص بوزارة.
- (5) كل حساب تخصيص خاص سيكون موضوع برنامج عمل يعد من طرف الأمرين بالصرف المعنيين موضحاً بالأهداف المرجو تحقيقها وآجال تحقيقها.
- (6) إخضاع عمليات الخزينة لرخصة سنوية ترد في قانون المالية مراعاة لمبدأ الشفافية في تسيير الموارد والأعباء.
- (7) اعتماد محاسبة ثلاثية الأبعاد: محاسبة ميزانياتية تقسم إلى محاسبة الالتزامات ومحاسبة إيرادات ونفقات الميزانية القائمة على مبدأ محاسبة الصندوق، ومحاسبة عامة لجميع العمليات قائمة على مبدأ معاينة الحقوق والواجبات، وكذا محاسبة تحليل التكاليف بهدف تحليل تكاليف مختلف الأنشطة الملتمزم بها في إطار البرامج.

ان مبدأ الشفافية في تسيير المال العام يسمح بتبني مبادئ أخرى مهمة مثل: المشاركة، المساءلة، الرقابة الفعالة¹.

¹ محمد أكل، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام (دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر)، مرجع سابق، ص 490.

ثانيا: مبدأ المشاركة

يقصد بمبدأ المشاركة تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين من أجل المساهمة في صنع القرارات إما بطريقة مباشرة أو من خلال المجالس المنتخبة، إذ يعد مؤشرا هاما من مؤشرات الحكم الرشيد، لذا يقتضي توسيع الأخذ به، أين يتم مشاركة جميع الفاعلين في رسم السياسات وتحديد أولويات الإنفاق تحت مسمى "حكمة المالية العمومية"، عن طريق تمكينهم من الحصول على المعلومات والتقارير الكافية في التوقيت الملائم الذي يتيح لممثليهم ونوابهم المساهمة في صناعة القرار المالي وتنفيذه والرقابة عليه مما يسمح في ضمان كفاءة التوزيع ويمنع تسرب الأموال اثناء تدفقها إلى مقاصدها النهائية وهو ما يحد من الفساد المالي والغموض ويهيئ المواطنين للاستفادة من الخدمات المتاحة لهم، وهو ما تناولته المواد 72، 75، 76 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية كالآتي:

- 1) نصت المادة 72 منه أن الحكومة تعرض امام البرلمان قبل نهاية الثلاثي الأول من السنة المالية، في إطار إعداد مشروع قانون المالية السنوي، تقريرا حول تطور وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العامة، كما أضافت في فقرتها الأخيرة أن هذا التقرير يمكن أن يكون محل مناقشة في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.
- 2) أكدت المادة 75 على إرفاق قانون المالية بتقرير عن الوضعية والآفاق الاقتصادية والاجتماعية والمالية على المدى المتوسط ويبرز على الخصوص التوازنات الاقتصادية والمالية التقديرية بالإضافة إلى ملاحق تفسيرية وجداول مختلفة.
- 3) كما نصت المادة 76 على إرفاق مشروع قانون المالية التصحيحي على تقرير تفسيري وأي وثيقة من شأنها تقديم معلومات ضرورية.

ان هذه التقارير خاصة المذكورة في المادة 75 السالفة الذكر تؤسس لمرحلة تشاورية تسمح بمشاركة الحكومة للبرلمان ويعتبر ضمانة إيجابية للمشاركة في مرحلة التحضير

¹محمد أكحل، شفافية المالية العمومية من منظور المؤسسات الدولية ومستجداتها في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، العدد 03، جامعة باتنة، 2021، ص230.

التي تحتكرها السلطة التنفيذية وانفتاحا يسهم في تعزيز دور البرلمان في المجال المالي، والذي يمكن أن يتبع بمناقشة البرلمان دون تصويت حسب المادة 72 السالفة الذكر¹، وبالتالي يعكس عدد التقارير التي يجب على الحكومة توفيرها خلال مراحل تحضير وإعداد وتنفيذ قانون المالية للسنة اهتمام المشرع بتوفير قدر هام من المعلومات التي تتيح مشاركة الفاعلين غير الحكوميين في عملية صناعة القرار المالي².

ثالثا: مبدأ التخطيط المالي

إن التخطيط المالي يتضمن دراسة الموارد المالية المتاحة للدولة أو المؤسسة وتحديد نفقاتها، كما يمتد لدراسة الادخار باعتباره إحدى مصادر التمويل والاستثمار كما يتضمن أيضاً تقدير الاحتياجات من الأموال، ومجالات استخدامها والذي يتم في ضوء احتياجات تنفيذ الخطط المستقبلية لأن الخطط تترجم في النهاية إلى موازنات تقديرية تتضمن الأهداف المنشودة، مما يستوجب على الدولة ترجمة سياستها المالية إلى ميزانية تشمل تقدير الإيرادات والنفقات لعدة سنوات مما يسمح بتنظيم الوسائل والاستراتيجيات اللازمة لتحقيق أهدافها بأقل التكاليف والسد الفعلي للاحتياجات، يتضمن ذلك تحليل الوضع المالي الحالي ووضع خطة لتحسينه وتوجيه الإنفاق بشكل مناسب³.

رابعا: مبدأ المساءلة وتقييم الأداء

يقصد بالتقييم عرض مدى تنفيذ العمليات المنجزة، وهنا إشارة واضحة لمحاسبة القائمين والمسؤولين على البرامج من طرف السلطة التشريعية وجمعيات المجتمع المدني، بإقرارها صراحة في القوانين مع ضمان فعاليتها بناء على التقارير المختلفة للسلطة التنفيذية، وتقارير مجلس المحاسبة التي تبين الاختلالات والأخطاء المرصودة خلال دورة الميزانية، مما يحسن من قيمة المساءلة وجدواها.

¹ محمد أكحل، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام، مرجع سابق، ص 495.

² محمد أكحل، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام، نفس المرجع، ص 228.

³ طلبة الدفعة العاشرة للمدرسة الوطنية للماجستير وإدارة الصحة، مرجع سابق، ص 17.

وقد ورد مصطلح التقييم عدة مرات في أحكام القانون العضوي 18-15 من خلال المواد الآتية:

(6) المادة 06 تنص على أن " يقر قانون المالية للسنة ويرخص لكل سنة مدنية مجموع موارد الدولة وأعباءها الموجهة لإنجاز برامج الدولة طبقا للأهداف المحددة والنتائج المنتظرة التي تكون موضوع تقييم"

(7) المادة 87 تؤكد على ضرورة قياس الأداء من خلال مؤشرات معينة مع تقديم التفسيرات والتوضيحات الكافية في حالة وجود فوارق بين ما هو مخطط وما هو منجز، مفادها إرفاق مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية المقدم كل سنة بملاحق تفسيرية والحساب العام للدولة وتقرير وزاري للمردودية، حيث توضح من خلاله الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الميزانية وكذا مدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق المعاينة.

(8) المادة 88 التي تنص على إرفاق مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية أيضا بتقريرين لمجلس المحاسبة، واللذان يتضمنان تقريرا يتعلق بنتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المالية المعنية ويتسيير الاعتمادات المالية التي تمت دراستها، وبالأخص على ضوء البرامج المنفذة، وتقريراً يتعلق بتصديق حسابات الدولة حسب المبادئ النظامية، الصدق والوفاء.

خامسا: مبدأ المصادقية

يتمثل مضمون هذا المبدأ في التصريح بمعطيات وتقديرات حقيقية بعيدا عن الإخفاء والكذب، حيث يعد صدق المعلومة المالية من أهم شروط التدبير المالي الحديث، وقد أخذ المشرع الجزائري بهذا المبدأ من خلال القانون العضوي 18-15 خاصة المواد الآتية:

- المادة 4/64 " يجب أن تكون حسابات الدولة منتظمة وصادقة وتعكس بصفة مخلصه ممتلكاتها ووضعيتها المالية".

- المادة 70 من خلال استعمال مصطلح الصراحة الذي يوحي بنفس معنى الصديق "تقدم قوانين المالية مجموع موارد وأعباء الدولة بصفة صريحة، وتقيم هذه الصراحة من خلال المعلومات المتوفرة والتقديرات التي يمكن أن تنتج عنها"
- المادة 3/88 التي نصت على أن يرفق مشروع قانون تسوية الميزانية على تقرير يتعلق بتصديق حسابات الدولة حسب المبادئ النظامية والصدق والوفاء.

الفرع الثاني: محاور الإصلاح الميزانياتي

يرتكز الإصلاح الميزانياتي في الجزائر على محورين أساسيين¹ وهما: المحور المتعلق بالميزانية، المحور المتعلق بالإعلام الآلي ونظام الإعلام

أولا المحور المتعلق بالميزانية: يتعلق هذا المحور بتغيير القواعد والتنظيمات والممارسات المتعلقة بتحضير وتقديم الميزانية وكذا الرقابة على تنفيذها، حيث يحتوي هذا المحور على المكونات الآتية:

(1) **وضع ميزانية متكاملة متعددة السنوات:** وهو ما يعرف بالإطار المتعدد السنوات، الذي نصت عليه المادة 5 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، حيث يجب وضع تأطير ميزانياتي متوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة، بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية، وفي هذا الإطار صدر المرسوم التنفيذي رقم 20-335 المحدد لكيفيات تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى مبينا تعريفه وأهدافه والبيانات التي يستند عليها، وكيفيات إعداده وكذا إطار النفقات المتوسط المدى ومخطط الالتزام بالنفقات، ويقصد بالإطار الميزانياتي المتوسط المدى "أداة برمجة منزلة من سنة إلى أخرى، على مدى ثلاث سنوات للمجمعات الكبرى، ويتضمن هذا الإطار المتمثل في وثيقة تعكس وضعية السنة المعتمدة و كذا للسنتين الموالتين، تقديرات الإيرادات والنفقات والرصيد الناتج عن ميزانية الدولة وكذا

¹موقع وزارة المالية -10-11-2020-419-ar/grands-dossier-ar/mf.gov.dz/index.php/ar/documentation-ar

09-55-35 تاريخ الدخول 2024/03/20 على الساعة 09:07.

مديونية الدولة، عند الاقتضاء، وذلك وفقا لإطار الاقتصاد الكلي والوضعية المالية للخرينة، خصوصا¹، ويقترح الإطار الميزانياتي تدابير الاستقرار الميزانياتي². إن هذا المحور لا يتناقض مع مبدأ سنوية الميزانية بل يحافظ عليه حيث يكتسي سقف النفقات المبلغ طابعا إلزاميا³ مع تحديد تقديرات للسنتين المقبلتين، وهذا ما يعكس رغبة الدولة في الاعتماد على التخطيط في تسييرها الميزانياتي والمحاسبي. إن الهدف⁴ من التأطير الميزانياتي هو تعزيز توازن الاقتصاد الكلي والانضباط الميزانياتي، وتحسين تخصيص الموارد المحتملة حسب أولوية النفقات على أساس الخيارات الاستراتيجية للحكومة، وتعزيز التقدير الميزانياتي، وترشيد النفقات العمومية، والتغطية المالية الدائمة وتقييم الاحتمالات الميزانياتية.

(2) **الاعتماد على مدونة ووثائق ميزانيات واضحة و صريحة** تضي الشفافية على العمليات الميزانياتية وتسعى لفعالية تسيير النفقات العمومية⁵، سابقا كانت المدونة الميزانياتية في الجزائر تعتمد على تصنيفات مختلفة وهي :

- التصنيف حسب مراكز المسؤولية أو الإدارية: ميزانية التسيير وميزانية الاستثمار.
- التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات تقتصر على ميزانية التسيير.
- التصنيف حسب القطاع او النشاطات بنسبة لبرامج ميزانية التجهيز.
- التصنيف حسب محل المستفيد منها بالنسبة لنفقات التجهيز.
- التصنيف الخاص بأنواع الاعتمادات البرلمانية المتعلقة بالتسيير والتجهيز وحسابات التخصيص الخاص⁶.

¹ المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 20-335، المؤرخ في 2020/11/22، المحدد لكيفيات تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى. الجريدة الرسمية عدد 3 صادرة في 2020/12/02.

² المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 20-335، المؤرخ في 2020/11/22، السالف الذكر.

³ المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 20-335، المؤرخ في 2020/11/22، السالف الذكر.

⁴ المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 20-335، المؤرخ في 2020/11/22، السالف الذكر.

⁵ KISSI FADIA, **Projet de modernisation du système budgétaire en Algérie, AL-IJTIHAD revue des études juridiques et économique**, faculté de droit et sciences politiques Centre Universitaire TAMANGHASSET, N°2, JUIN 2012, ALGERIE, P 582.

⁶ القانون 84-17، المؤرخ في 7 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية صادرة في 10 جويلية 1984.

من خلال ما سبق يتبين أن تصنيف نفقات التسيير والتجهيز غير موحد وهذا ما يجعل قراءة الميزانية في مجملها وتحليل المعلومات المالية صعبا جدا¹ ، لهذا فان القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية نص على مدونة ميزانياتية جديدة بتصنيفات مختلفة متبنيا ميزانية البرامج² ، حيث نجد التصنيفات الآتية:

1-2 التصنيف حسب النشاط: ويقصد بهذا التصنيف وجهة أعباء ميزانية الدولة ومستوى تنفيذها، ينقسم هذا التصنيف إلى:

- **حافطة البرنامج:** التي تتضمن مجموعة من البرامج التي تساهم في تنفيذ سياسات عمومية محددة.
- **البرنامج:** يمثل إطار التسيير العملي للسياسات التي تنتهجها الدولة وتتبعها، يحدد هيكل البرنامج وتقسيماته من قبل مسؤول حافطة البرامج.
- **البرنامج الفرعي:** يعكس التقسيم الوظيفي للبرنامج.
- **النشاط:** هو التقسيم العملي للبرنامج ويسمح بتحديد مستوى تنفيذ السياسات المنتهجة والمتبعة والاعتمادات المطلوبة.
- **النشاط الفرعي،** عند الاقتضاء هي تقسيم للنشاط يسمح بتوضيح أكثر لمستوى التنفيذ.

يحدد هذا التصنيف كل سنة في مرسوم توزيع الاعتمادات، من قبل الوزير المكلف بالميزانية³. ان هذا التصنيف يسمح بالمعرفة الدقيقة للغايات من استعمال الاعتمادات مقارنة مع المهام المحددة من طرف الحكومة.

2-2 التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقة: يتضمن هذا التصنيف نفقات الميزانية وفقا للموارد الممنوحة بغض النظر عن وجهته الإدارية⁴.

يتضمن هذا التصنيف سبعة عناوين و32 مادة وهي¹:

¹ KISSI FADIA, P 583, Op.cit.

² المادتين 28 و 29 من القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018، السالف الذكر.

³ المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 20-354، المؤرخ في 30 نوفمبر 2020، المحدد للعناصر المكونة لتصنيفات اعباء ميزانية الدولة، الجريدة الرسمية، العدد 73 الصادر في 6 ديسمبر 2020.

⁴ المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 20-354، المؤرخ في 20/11/2020، نفس المرجع.

العنوان الأول: نفقات المستخدمين تتكون من 7 مواد.

العنوان الثاني: نفقات تسيير المصالح تتكون من 10 مواد.

العنوان الثالث: نفقات الاستثمار تتكون من 3 مواد، وبهذا فالقانون العضوي 18-15 وحد بين نفقات التجهيز ونفقات التسيير وأدمجها في مدونة ميزانياتية واحدة.

العنوان الرابع: نفقات التحويل تتكون من مادتين.

العنوان الخامس: نفقات أعباء الدين العمومي تتكون من 3 مواد.

العنوان السادس: نفقات العمليات المالية.

العنوان السابع: النفقات غير المتوقعة.

وفي هذا الإطار صدر القرار الوزاري رقم 124 مؤرخ في 15 أوت 2022 المحدد للأصناف الفرعية للنفقات وكذا ترميز التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية لأعباء الميزانية في الدولة. ان هذا التصنيف يسمح بالتحديد الدقيق للأموال الممنوحة حسب كل عبء من أعباء الدولة الميزانية².

2-3 التصنيف حسب الوظائف الكبرى للدولة: هو عبارة عن تصنيف وظيفي للأعباء يتضمن حسب المستوى، مجموع الأنشطة التي تساهم في تحقيق نفس الهدف³، فهو القاسم المشترك لكل أصناف أعباء الميزانية، والموجهة خصوصا لإعداد الاحصائيات والدراسات، ينقسم هذا التصنيف إلى 3 مستويات⁴ وهي:

• **القطاع:** يسمح بتحديد الاحتياجات العامة والمنفعة العامة الأساسية التي يجب تلبيتها، وقد حدد القانون العضوي القطاعات الرئيسية التي تتولى إنجاز الأهداف

¹ المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 20-335، المؤرخ في 2020/11/30، السالف الذكر.

² KISSI FADIA, P 586, Op.cit.

³ المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 20-354، المؤرخ في 2020/11/30، السالف الذكر.

⁴ المادة 11، من المرسوم التنفيذي رقم 20-354، المؤرخ في 2020/11/30، السالف الذكر.

حسب الوظائف وهي: المصالح العامة للإدارات العمومية، الدفاع، النظام والأمن العمومي، الشؤون الاقتصادية، حماية البيئة، السكن والتجهيز الجماعي، الصحة، الترفيه والثقافة والعبادة، التعليم، الحماية الاجتماعية.

- **الوظيفة الأساسية:** يتضمن أنشطة ووظائف الدولة التي تساهم في تحقيق نفس الهدف النهائي وتهدف إلى تلبية الاحتياجات والمنفعة الأساسية المحددة في القطاع المعني.
- **الوظيفة الثانوية:** يتضمن أنشطة ووظائف الدولة التي تساهم في تحقيق نفس الهدف الوسيط.

إن هذا التصنيف يساعد في الحصول على قاعدة تحليل موحدة لمجمل النفقات من خلال التصنيف حسب الوظائف الكبرى للدولة، ومقارنة درجة مشاركة الإدارات العامة في الوظائف الاقتصادية والاجتماعية¹.

4-2 التصنيف حسب الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها: يسمح هذا التصنيف بتوزيع الاعتمادات المالية حسب الوزارات و/أو المؤسسات العمومية وأو حسب مركز مسؤولية التسيير الميزانياتي التي تتلقى الاعتمادات وفقا للهيكل التنظيمي و/ أو التنظيم المحلي للهيئة الإدارية المعنية².

يتكون التصنيف حسب الهيئات الإدارية من 4 مستويات وهي:

- **المستوى الأول:** نوع الهيئة الإدارية
- **المستوى الثاني:** صنف الوحدة الإدارية التي تتلقى الاعتمادات لكل نوع من الهيئة الإدارية.
- **المستوى الثالث:** المصلحة أو المستفيد أو المتلقي للاعتمادات.
- **المستوى الرابع:** الموقع أو الأثر الجغرافي للنفقة.

¹ KISSI FADIA ,Op.cit, P 585.

² المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 20-354 ، المؤرخ في 2020/11/30، السالف الذكر.

إن هذا التصنيف يسمح بتجميع النفقات الميزانية بحيث يمكن التعرف بدقة على الأموال الممنوحة لكل هيئة مهما كان مستوى التفويض¹، وبتحديد كل مستوى من مستويات المسؤولية، وبالتالي تبرير نفقاته وتحديد مدى فعالية استعمال الاعتمادات، وفي إطار تجسيد الإصلاح، لن نتكلم عن الأمر بالصرف فحسب وإنما سنتحدث عن المسير المسؤول والفرق بينهما هو أن المسؤول المسير يقرر اذا ما كانت النفقة مبررة و الوقت المناسب لإنفاقها وكذا اذا ما كانت النفقة تسمح بتحقيق أهداف البرنامج، في حين أن مهمة الأمر بالصرف تقتصر على مطابقة النفقة الوثائق المثبتة لها للتشريع و الشروع في تنفيذها.

والجدير بالذكر أن هذه التصنيفات مستقلة عن بعضها البعض لكنها تسمح بتقديم ميزانية برامج متكاملة لكل وزارة.

بناء على ما سبق يتبين أن التصنيف الجديد للنفقات والذي كرسه القانون العضوي 18-15 يسمح بالحصول على المعلومة المالية الملائمة ومن جهة أخرى تحسين تقديم الميزانية²، ويجعل من نظام المالية العامة نظاما فعالا وشفافا³.

(3) إعداد السياسات الميزانية، يتعلق هذا المكون بالإجراءات الآتية⁴: إعداد إطار نفقات على المدى المتوسط، مما يسمح بتقوية التجانس بين تنبؤات الاقتصاد الكلي وميزانية البرامج لثلاث سنوات، ووضع نظام لإعداد ومتابعة مؤشرات الأداء والمصادقة عليها، وكذا تحضير تقارير الأداء وتقييمه، فضلا عن تقوية القدرة على تحليل المشاريع الخاصة بالاستثمار.

(4) إعادة هيكلة إجراءات تنفيذ النفقة العمومية: وذلك بوضع مسار جديد مبسط للنفقة مما يسمح بـ:

¹ KISSI FADIA, Op.cit, P 584.

² KISSI FADIA, Op.cit, P 583.

³ KISSI FADIA, ibid, P 586.

⁴ KISSI FADIA, ibid, P 573.

- إجراء تغييرات ضرورية تمس الإجراءات المتعلقة بالنفقة العمومية مع الأخذ بعين الاعتبار الإجراءات الخاصة بالإصلاح الميزانياتي وأساسا ميزانية متعددة السنوات وتطوير تقديم ونشر الميزانية.
- اقتراح تطوير خيارات تقنية فيما يتعلق بمسار النفقة العمومية.
- تفضيل إدماج الإجراءات الخاصة بالنفقة، من خلال إعادة النظر في المراحل الإدارية ودور مختلف الفاعلين، واختيار مخططات التقييد المحاسبي للعمليات في مختلف مراحل النفقة وذلك بوضع نظام تسيير متكامل يسمح بتبسيط مسار النفقة تسريع تسوية النفقات من خلال تخفيف الإجراءات، إلغاء الوثائق غير النافعة، ترشيد دور الفاعلين، من أجل تقليص آجال الدفع ومن ثم تعزيز مصداقية الدولة أمام مديونيها من متعاملين اقتصاديين وكذا ضمان فعالية الإنفاق العمومي.
- تقوية نوع الرقابة من خلال وضع آليات مبتكرة.
- التحديد الدقيق لاستقلالية ومسؤولية المتدخلين.

5) إعطاء حرية أكبر للمسيرين وتفعيل رقابة الأداء: حاول القانون العضوي 18-15 إعطاء حرية أكبر للمسؤولين، وربط المسؤولية بالمحاسبة وتقييم النتائج وذلك من خلال:¹

- تقييد عمليات تحويل ونقل الاعتمادات بعدم التعارض بين الأهداف وعدم المساس الجوهرى بالغاية من استحداثها.
- ربط البرامج بأهداف واضحة ومحددة وتحميل المسيرين مسؤولية تحقيقها، ويتم إرفاق الأهداف المراد بلوغها بمؤشرات رقمية لقياس النتائج لغرض قياس فاعلية النفقات العامة.
- تبني منطق حوار التسيير الذي يسمح بمناقشة الأهداف والوسائل المتاحة للوصول إليها بين الإدارة المركزية والمصالح الخارجية.

¹ محمد أكحل، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام، مرجع سابق، ص 449.

ثانيا المحور المتعلق بالإعلام الآلي ونظام الإعلام:

يرتكز هذا المحور على اقتناء وتركيب معدات وبرامج الإعلام الآلي متطورة وفعالة، وتطوير وتفعيل أنظمة الإعلام التي تسمح بتعزيز قدرات نشاطات وزارة المالية والدعم الفعال لهياكل الميزانية الجديدة، وتكوين الموارد البشرية من مهندسي وتقني الإعلام الآلي ومستعملي نظام الإعلام.

إن استعمال الإعلام الآلي والتكنولوجيات الحديثة - وذلك بتطوير نظام تسيير ميزانياتي مدمج- يسمح لوزارة المالية والأميرين بالصرف والمحاسبين العموميين بتتبع تطور معطيات الميزانية ابتداء من إعدادها والالتزام بها إلى تنفيذها في مختلف المستويات المركزية والجهوية والولائية وكذا تبادل المعلومات بين مختلف المتدخلين في الإجراءات الميزانياتية.

إن نظام التسيير الميزانياتي المدمج (**Système intégré de gestion budgétaire SIGB**) سيتكون من حزمة برامج خاصة بالتسيير الميزانياتي وأخرى خاصة بتسيير الخزينة، ويأخذ بعين الاعتبار الوقائع المرتبطة بإجراءات تنفيذ النفقة العمومية.¹

بدأت ملامح هذا المحور تتضح بدء بإعلان عن عرض تطبيق جديد بعنوان "إعداد" مخصص لإعداد ميزانية الدولة، وذلك وفقاً لأحكام القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية ، يتكون هذا التطبيق الجديد، الذي يهدف إلى تحديث وتحسين عملية إعداد ميزانية الدولة، من ثلاثة وحدات رئيسية: الطلبات الميزانياتية والمقترحات الميزانياتية والوثائق الميزانياتية، كما يطمح هذا التطبيق إلى جعل عملية إعداد الميزانية آلية وتوفير بيانات موحدة بصفة آنية، خاصة فيما يتعلق بوضعية حركة اعتماد الميزانية و جداول المقارنة والتقارير الأولويات و التخطيط.

¹ موقع وزارة المالية - [https://www.mf.gov.dz/index.php/ar/documentation-ar/grands-dossiers-](https://www.mf.gov.dz/index.php/ar/documentation-ar/grands-dossiers)

ar/419-2020-11-10-09-55-35 ، تاريخ الدخول 2024/03/20 على الساعة 09:07.

يشكل تنفيذ هذا التطبيق خطوة مهمة في تحول النظام الميزانياتي، مما سيتيح تسيير أكثر فعالية وشفافية للموارد المالية للدولة وسيعزز أيضاً الحوكمة المالية.¹

المطلب الثاني: الأحكام الجديدة في القانون العضوي 18-15 مقارنة بالقانون 84-

17

بالإضافة إلى المبادئ الجديدة التي كرسها القانون العضوي 18-15، وكذا المحاور التي اعتمد عليها (ميزانية البرامج، التأطير المتوسط المدى واعتماد نظام إعلامي متكامل) التي أن سبق أن تناولناها ، فقد أسس لأحكام جديدة تختلف عما جاء في القانون 17/84 ، حيث أن القانون 17/84 تضمن 81 ماد قسمت إلى أربعة أبواب، في حين تضمن القانون العضوي 18-15 من 91 مادة مقسمة لستة أبواب، فضلا أن الإطار القانوني لقوانين المالية الحديث صدر في صيغة قانونية أسمى وهي القانون العضوي، خلافا للإطار القانوني القديم الذي صدر في صيغة قانون عادي، ذلك أن المشرع أراد أن يكون النص المتعلق بقوانين المالية أسمى من قوانين المالية في حد ذاتها تطبيقا لما جاء في الدستور أولاً، وضمان لآلا تحديد قوانين المالية عن الهدف منها.

يمكن تقسيم هذه الأحكام إلى أحكام متعلقة بموارد الدولة وأعبائها وحساباتها وأحكام متعلقة بقوانين المالية.

الفرع الأول: الأحكام المتعلقة بموارد الدولة وأعبائها وحساباتها

تطرق القانون 84-17 والقانون العضوي 18-15 للأحكام المتعلقة بالتسيير المالي والمحاسبي لكل من موارد الدولة وأعبائها وحساباتها، لكن القانون العضوي 18-15 أحدث عليها تعديلات متعددة من أجل الانتقال إلى إصلاح ميزانياتي جذري.

¹ موقع وزارة المالية <https://www.mf.gov.dz/index.php/ar/activites-ar/1743-2024-04-02-16-06-13>

، تاريخ الدخول 2024/04/03 على الساعة 11:17.

أولا موارد الدولة وأعبائها

تنقسم ميزانية الدولة إلى موارد وأعباء، تحكمها مجموعة من المقتضيات، نحاول ذكر أهمها من خلال التركيز على المقارنة بين ما جاء في القانون 84-17 والقانون العضوي 18-15.

1-1 موارد الميزانية

1-1-1 قسم المشرع من خلال القانون العضوي 18-15 موارد الدولة وأعبائها إلى موارد وأعباء متعلقة بميزانية الدولة وأخرى متعلقة بحسابات الخزينة¹، في حين أن القانون 84/17 حصر الموارد والأعباء في ميزانية الدولة (الفصل الثاني والثالث منه) وأطلق على الثانية مصطلح عمليات الخزينة (الباب الرابع).

2-1-1 إلغاء المادة 16 والمادة 19 من القانون 84/17 المتعلقين بالنقادم الرباعي وإصدار بيانات تنفيذية لتحصيل الديون غير المتعلقة بالضريبة واملاك الدولة والمحدثة لفائدة مصالح الدولة، وعدم إدراجها في القانون العضوي 18-15، ماعدا ما جاء في الاحكام الانتقالية التي نصت على إبقائها سارية المفعول إلى غاية صدور حكم قانون المالية الذي يؤطرها وعند الاقتضاء حكم من القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية².

3-1-1 التأكيد على تغطية النفقات بواسطة موارد عادية، الأمر الذي لم يشر اليه القانون 84-17، وهذا ما يعكس توجه الدولة نحو تنويع مواردها وعدم الاعتماد فقط على الجباية البترولية.

4-1-1 استبدال مصطلح الإيرادات ذات الطابع الجبائي بالإيرادات المتحصل عليها من الاخضاعات مهما كانت طبيعتها³، وهذا توسيع في مجال الإيرادات.

5-1-1 الإبقاء على مبدأ عدم تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة حيث تستعمل الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة دون تمييز، لكن الاختلاف يكمن في الاستثناءات حيث ذكر المشرع من خلال القانون العضوي 18-15

¹ المادة 12 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

² المادة 90 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

³ المادة 15 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

استثناءين هما:¹ الإجراءات الخاصة ضمن الميزانية العامة للدولة التي تحكم الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات المالية والحسابات الخاصة للخزينة، وحذف الاستثناء المتعلق بالميزانيات الملحقة المذكورة في المادتين 08 و 44 من القانون 84-17، والتي تشمل العمليات المالية لمصالح الدولة التي لم يضاف عليها القانون الشخصية المعنوية والتي يهدف نشاطها أساسا إلى إنتاج بعض المواد أو تأدية بعض الخدمات المدفوعة الثمن.

6-1-1 إضافة أنواع جديدة من الحسابات الخاصة للخزينة وهي: حسابات المساهمة والالتزام وحسابات العمليات النقدية، فالأولى تتعلق بتسجيل الأسهم الصادرة عن المؤسسات العمومية وكذا عمليات توحيد وتحويل مستحقات الخزينة التي تحوزها عن المؤسسات العمومية، بالإضافة إلى عمليات الاكتتاب والتسديد والتنازل وإعادة شراء السندات التساهمية والالتزامات²، أما الحساب الثاني فيبين إيرادات ونفقات ذات طابع نقدي³.

7-1-1 تقرر عمليات الحسابات الخاصة للخزينة ويرخص بها ويتم تنفيذها في نفس الشروط المطبقة على عمليات الميزانية العامة للدولة حسب المادة 50 من القانون 84-17، إلا أن القانون العضوي 18-15 استثنى حسابات القروض والتسبيقات والمساهمة والالتزام وحسابات العمليات النقدية⁴ نظرا لطبيعتها المتميزة واختلاف الأحكام المطبقة عليها الواردة في المواد 53، 54، 56 و57.

8-1-1 الاعتمادات الخاصة بحسابات الخزينة هي اعتمادات مالية حصرية بمعنى أن النفقات لا يمكن أن تتم بأكثر مما هو محدد في الاعتماد المفتوح في قانون المالية، وهذه الاعتمادات لا يمكن أن يزداد مبلغها إلا بموجب قانون مالية

¹ المادة 38 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

² المادة 56 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

³ المادة 57 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

⁴ المادة 44 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

تكميلي أو تعديلي أو من قبل الحكومة في حالات خاصة¹، واستثنى القانون 17-84 في المادة 54 منه الحسابات التجارية، وهو ما جاء في القانون العضوي 18-15، إلا أن هذا الأخير أضاف لهذا الاستثناء حسابين جديدين وهما حسابات المساهمة والالتزام وحسابات العمليات النقدية².

9-1-1 حسب المادة 51 من القانون 17-84، فإنه يتم نقل الرصيد الباقي مع كل حساب خاص من سنة إلى أخرى، ما لم تنص أحكام قانون المالية على خلاف ذلك، وقد احتفظ القانون العضوي 18-15 بهذا الحكم³.

10-1-1 عمليات الحسابات التجارية: حددها القانون 17-84 من خلال المادة 54 في مبالغ الإيرادات والنفقات المخصصة لتنفيذ عمليات ذات طابع صناعي أو تجاري، تقوم بها المصالح العمومية التابعة للدولة بصفة استثنائية، وهذا ما جاء به القانون العضوي 18-15⁴، إلا أن الاختلاف يكمن في حصره للمصالح العمومية في المصالح التي لا تتمتع بالشخصية العمومية، كما اتفق النصين على الطابع التقييمي للاعتمادات الخاصة بهذا النوع كما سبق الذكر.

11-1-1 عمليات حسابات التخصيص الخاص: حسب المادة 56 من القانون 17-84 تدرج هذه الحسابات العمليات الممولة بواسطة الموارد الخاصة على اثر إصدار حكم في قانون المالية، ويمكن أن تتم موارد حساب التخصيص الخاص بحصة مسجلة في الميزانية العامة للدولة وفق الحدود المبينة في قانون المالية، إلا أن القانون العضوي 18-15 لم يترك تحديد هذه النسبة لقانون المالية وإنما تولى تحديدها بنسبة 10% من مبلغ الموارد المخصصة خلال السنة المالية السابقة⁵، رغبة منه بتقييد هذه النسبة والعمل على استقرارها وثباتها، وفي نفس الإطار نص على ربط كل حساب تخصيص خاص بوزارة وأن يكون موضوع برنامج عمل يعد من طرف الأمرين بالصرف المعنيين مع

¹ خالد بيبوض مرجع سابق، ص 30.

² المادة 48 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

³ المادة 46 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

⁴ المادة 49 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

⁵ المادة 50 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

توضيح الأهداف المرجوة منه، وكذا آجال تحقيقها، مع ضرورة وضع جهاز تنظيمي يسمح بإنشاء مدونة الإيرادات والنفقات وتحديد كفاءات المتابعة وتقييم الحسابات، وهذا ما يعكس رغبة المشرع في تقييد فتح حسابات التخصيص الخاصة وربطها بجداولها، أي أن الحسابات التي لا تحقق أهداف معينة ونتائج معينة لا تفتح أو تغلق عند الاقتضاء تطبيقاً لفلسفة الإصلاح القائم على ترشيد الإنفاق وربطه بالأهداف والنتائج مع ترسيخ مبدأ تقييم الأداء.

1-1-12 حسابات التسبيقات: اتفق القانون 84-17 والقانون العضوي 18-15 على

الأحكام التي تأطر هذا الحساب، الاختلاف الوحيد يكمن في حالة عدم استرجاع هذه التسبيقات خلال أجل أقصاه سنتين، فالقانون 84-17 في المادة 58 نص على اتخاذ أحد الإجراءين الآتيين: الأول يتعلق بمنح أجل جديد يمتد إلى فترة أقصاها سنتين مع احتمال تطبيق معدل الفائدة على هذه الفترة الأخيرة، والثاني يتعلق بتحويل التسبيقات إلى قروض لكن دون تحديد كفاءات تطبيق نسبة الفائدة بل أرجع كفاءات تطبيق هذه المادة إلى التنظيم، أما القانون العضوي 18-15 فقد نص على إجراء إجباري وحيد وهو تحويل التسبيق إلى قروض مع تطبيق نسبة فائدة¹، فيما يخص نسبة الفائدة فقد حددها بالرجوع إلى فائدة السندات المصرفية أو سندات الخزينة ذات نفس الاستحقاق أو في غياب ذلك ذات الاستحقاق الأقرب، دون الإحالة على التنظيم، وهذا ما يعكس حرص المشرع على الحفاظ على المال العام أولاً واستحقاقه في آجاله وثانياً عدم ترك المجال للسلطة التنفيذية للتحكم فيه حفاظاً على مبدأ الرخصة البرلمانية وتكريساً للرقابة البرلمانية على موارد ونفقات الدولة.

1-1-13 حسابات القروض الممنوحة من طرف الدولة: خلافاً للقانون 84-17، فصل

القانون العضوي 18-15 في كفاءات تطبيق الفائدة وكذا الإجراءات المتخذة في حالة عدم الوفاء كالاتي²:

¹ المادة 5 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

² المادة 54 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

أ) بالنسبة لنسبة الفائدة: حددت على أساس نسبة فائدة السندات المصرفية أو سندات الخزينة ذات نفس الاستحقاق أو في غياب ذلك ذات الاستحقاق الأقرب، كما أضاف أن مخالفة هذا الحكم لا يكون إلا بموجب قانون المالية، وبذلك استبعد النص التنظيمي وهذا تأكيد لمحاولة المشرع الحفاظ على مبدأ الرخصة البرلمانية.

ب) بالنسبة للإجراءات المتخذة في حالة عدم الوفاء بالقرض أو التسبيق المحول لقرض في التاريخ المحدد، فقد وضع المشرع ثلاث احتمالات وهي: إما إصدار مقرر تحصيل فوري أو في حالة عدم التحصيل متابعات فعلية يشرع فيه في أجل أقصاه ستة أشهر، وإما مقرر جدولة أو معاينة خسارة محتملة تكون موضوع حكم خاص في قانون المالية.

ما يلاحظ أيضا أن القانون 84-17 استثنى من خلال المادتين 60 و 61، العمليات المنجزة تطبيقا للاتفاقيات الدولية المصادق عليها قانون، وأدرجها في حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية في حين لم يرد هذا الاستثناء في القانون العضوي 18-15.

1-1-14 حسابات التسوية مع الحكومات: لم يعط القانون 84-17 تعريفا لها واكتفى بذكرها في المادة 61 كما سبق الذكر، في حين عرفها القانون العضوي 18-15 على أنها العمليات المنجزة تطبيقا للاتفاقيات الدولية، الموافق والمصادق عليها قانونا¹.

2-1 أعباء الميزانية:

خصص القانون 84-17 فصلا للأعباء وأطلق عليها النفقات، ويلاحظ أن هناك اختلافات في الأحكام التي توظف أعباء الدولة بين القانون 84-17 والقانون العضوي 18-15 أهمها:

1-2-1 تصنيف الأعباء : كما سبق أن وضحنا في الفرع المتعلق بمحاور الإصلاح وأساسا فيما يتعلق بتبني ميزانية البرامج والتصنيفات الجديدة ، والتخلي عن

¹المادة 55 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

الميزانية التقليدية (ميزانية البنود) حيث نجد ان القانون 84-17 في المادة 23 منه قد قسم الأعباء الدائمة للدولة إلى نفقات تسيير ونفقات استثمار والقروض والتسبيقات، كما نص على أن توزيع الاعتمادات الخاصة بها على الفصول والقطاعات يكون حسب طبيعتها أو غرض استعمالها وفقا لمدونات تحدد عن طريق التنظيم، حسب التصنيف الجديد الذي كرسه القانون العضوي 18-15¹ فإن نفقات الاستثمار تدرج في ميزانية واحدة حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقة (الباب الثالث: الاستثمار)، وهذا من أجل توحيد وضوح ميزانية الدولة تكريسا لمبدأ الشفافية وتسهيلا لرقابة البرلمان على النفقات.

1-2-2 أنواع الاعتمادات: نص القانون 84-17 في المواد من 27 إلى 33 منه على ثلاث أنواع من الاعتمادات وهي:

(أ) **الاعتمادات التقييمية:** وهي الاعتمادات المخصصة للوفاء بديون الدولة الناجمة على الأحكام التشريعية أو اتفاقيات مبرمة قانونا، كما تطبق على تكاليف العدالة والتعويضات المدنية، وتسديد المبالغ المحصلة من غير حق، والاعفاءات من الضرائب والرسوم، والمبالغ المستردة، وهذه الاعتمادات يمكن زيادتها خلال السنة لأنها تستعمل في الوفاء لديون لا يمكن تأجيلها².

(ب) **الاعتمادات الوقتية:** وهي النفقات المخصصة طبقا لقانون أو مرسوم والتي لا يمكن أن يتناسب مبلغها بدقة مع مبلغ التخصيص في الميزانية، وهذه النفقات لا تتم، مبدئيا، إلا في حدود الاعتمادات المقررة في قانون المالية، ولكن إذا تقرر خلال السنة بأنها غير كافية فإنه بالإمكان تكملتها بقرار من وزير المالية بواسطة اقتطاع من اعتماد إجمالي لنفقات محتملة أو فتح اعتمادات إضافية طبقا لإجراء مراسيم التسبيق³.

¹ المادتين 28 و29، من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

² خالد بيوض، مرجع سابق، ص30.

³ خالد بيوض، نفس المرجع، ص 31.

ت) **الاعتمادات الحصرية:** وهي الاعتمادات التي لا يمكن إدراجها في أحد الصنفين السابقين، حيث أن النفقات لا يمكن أن تتم بأكثر مما هو محدد في الاعتماد المفتوح في قانون المالية، ولا يمكن أن يزداد مبلغها إلا بموجب قانون مالية تصحيحي¹.

عند الرجوع إلى **القانون العضوي 18-15** نجد أنه ألغى النوع الثاني وهي الاعتمادات الوقتية، وهذا يعكس أيضا محاولة المشرع في الحفاظ على الرخصة البرلمانية، إذ أن الاعتمادات الوقتية كما عرفها القانون 84-17 يمكن منحها وفقا لقانون أو مرسوم، وهذا يعني إمكانية تدخل السلطة التنفيذية في زيادة نفقات دون الرجوع للسلطة التشريعية فضلا على أن هذه الاعتمادات غير قابلة للتحديد بدقة في الميزانية مما يقلل من وضوح هذه الأخيرة وشفافيتها.

أضاف **القانون العضوي 18-15**² صنف من النفقات تكون محل تغطية عن طريق الاعتمادات المالية التقييمية وهي: الأعباء المتعلقة بالالتزامات الدولية والأعباء المتعلقة بسريان مفعول ضمانات ممنوحة من الدولة. واستبدل الإعفاءات من الضرائب والرسوم بالتخفيضات لأنه مصطلح أشمل، وأضاف إمكانية تعديل أصناف الأعباء التي تمت تغطيتها بالاعتمادات التقييمية بموجب قانون المالية.

1-2-3 مكونات الاعتمادات المالية: وفقا لقانون العضوي 18-15 فإن الاعتمادات المالية المفتوحة تتكون من³:

أ) **رخص الالتزام:** التي تمثل الحد الأقصى للنفقات التي يمكن الالتزام بها، ويمكن أن ينتج عن الالتزام أثر على سنة مالية واحدة أو أكثر، وتبقى رخص الالتزام التي تم تبليغها للسنة المعنية سارية للسنة الموالية، عند الاقتضاء، فيما يخص نفقات الاستثمار.

¹ خالد بيوض، نفس المرجع، ص 29.

² المادة 32 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

³ المادة 30 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

ب) اعتمادات الدفع: تمثل الحد الأقصى للنفقات الممكن الأمر بصرفها أو تحرير الحوالات الخاصة بها أو دفعها خلال السنة لتغطية الالتزامات الناشئة في إطار رخص الالتزام.

1-2-4 تعديل الاعتمادات: يتم تعديل الاعتمادات إما بنقلها أو تحويلها، وفقا للقانون 84-17، يقصد بالتحويل بالنسبة لنفقات التسيير تغيير المصلحة المسؤولة عن تنفيذ النفقة ولكن دون تعديل في طبيعتها، أما النقل فهو تغيير لطبيعة النفقة ضمن ميزانية نفس الوزارة، ويتم التعديل بموجب مرسوم يتخذ بناء على تقرير من الوزير المكلف بالمالية حسب المادة 32 من نفس القانون، أما بالنسبة لنفقات الاستثمار يتم التعديل عن طريق التنظيم وفقا للمادة 37 من القانون 84-17، أما في القانون العضوي 18-15 فقد أخذ التحويل والنقل مفهوما مغايرا تناسبا مع الانتقال من ميزانية البنود إلى ميزانية البرامج، حيث نجد أنه قصد بالنقل عملية التعديل من برنامج لآخر على مستوى نفس الوزارة أو المؤسسة العمومية بموجب مرسوم يتخذ بناء على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعنيين، أما التحويل فيتم بين برامج الوزارات أو المؤسسات العمومية المختلفة والجديد بالنسبة لعملية التحويل مقارنة مع ما جاء في المادة 33 من القانون 84-17 فإن التحويل:

- يتم بموجب مرسوم رئاسي وليس مرسوم،
- يتخذ بناء على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية ووزراء القطاعات أو مسؤولي المؤسسات العمومية المعنيين،
- يبلغ للبرلمان وهذا ما يعكس تكريس رقابة البرلمان على القرارات المالية للسلطة التنفيذية وكذلك احتراما للرخصة البرلمانية،
- تسقيف مبلغ التعديل إلى 20% من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة بالنسبة لكل برنامج من البرامج المعنية.

إن هذه الأحكام الجديدة تعكس فرض ضوابط على عمليات التعديل التي تجربها السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى أن التقرير الذي يرفق بالتعديل يجب أن يكون مشتركاً بين وزير المالية والوزير أو الوزراء أو مسؤولو المؤسسات العمومية المعنية، وهذا يؤكد إشراك جميع المتدخلين في تنفيذ النفقة وتحميلهم المسؤولية في اتخاذ القرارات المالية، خلاف لما جاء في القانون 84-17 الذي اكتفى بتقرير وزير المالية.

1-2-5 نقل الاعتمادات للسنة الموالية:

نصت المادة 25 من القانون 17/84 أنه لا يمكن أن تجدد الاعتمادات المفتوحة لسنة مالية معينة إلى السنة الموالية لكنه لم يكرس استثناءات لهذا المبدأ، أما القانون العضوي 18-15 فقد احتفظ بالمبدأ¹ إلا أنه أورد الاستثناءات الآتية:

(أ) في حالات استثنائية ومبررة قانوناً حسب الشروط والكيفيات المحددة عن طريق التنظيم شريطة أن يكون هذا التنفيذ قبل انقضاء الفترة التكميلية التي لا تتعدى 31 جانفي من السنة الموالية لسنة تنفيذ الميزانية.

(ب) نقل اعتمادات الدفع المتوفرة في باب نفقات الاستثمار لبرنامج ما إلى نفس البرنامج بحد أقصى قدره 5 ٪ من الاعتماد الأولي وذلك بموجب قرار وزاري مشترك يتخذه وزير القطاع المعني والوزير المكلف بالمالية قبل نهاية الفترة التكميلية².

1-2-6 تبرير الاعتمادات المالية: من بين الضوابط الجديدة التي فرضها القانون العضوي 18-15 هو وجوب تبرير الاعتمادات المالية اللازمة لتغطية نفقات الدولة كل سنة وبصفة كلية³.

¹ المادة 35 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

² المادة 36 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

³ المادة 35 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

1-3 موارد وأعباء الخزينة

أطلق عليها القانون 84-17 مصطلح عمليات الخزينة وشملت عمليتين وهي إصدارات وتسديدات الاقتراض وعمليات الإيداع وسحب الأموال من الخزينة، في حين أن القانون العضوي 18-15 وسع منها إذ أضاف¹: توظيف المتوفرات المالية للدولة وخصم وقبض السندات مهما كانت طبيعتها الصادرة لصالح الدولة، ويعد ذلك تنوعاً في إيرادات الدولة.

ثانياً حسابات الدولة:

تناول القانون العضوي 18-15 حسابات الدولة وخصص لها الفصل الرابع من الباب الثاني، وهو مالم يتطرق له القانون 84-17، وقد كرس أحكاماً جديدة في مجال المحاسبة تلاها إصدار القانون 23-07 المؤرخ في 21 جوان 2023، المتعلق بقواعد المحاسبة والتسيير المالي وأهم هذه الأحكام:

2-1 تكريس النظام المحاسبي ثلاثي الأبعاد² وهي:

2-1-1 المحاسبة الميزانياتية³:

تتقسم إلى محاسبة التزامات التي تمسك من طرف الأمر بالصرف من خلال تسجيل النفقات الميزانياتية بعنوان السنة التي تم الالتزام بها⁴ ومحاسبة إيرادات ونفقات الميزانية القائمة على مبدأ محاسبة الصندوق والتي يتم من خلالها تسجيل الإيرادات والنفقات بعنوان ميزانية السنة التي تم تحصيلها أو دفعها⁵. تشمل المحاسبة الميزانياتية على المرحلة الإدارية والمرحلة المحاسبية لعمليات الإيرادات والنفقات وتتبع

¹ المادة 59 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

² عبد الفتاح جزولي، مرجع سابق، ص 64.

³ المادة 65 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

⁴ عبد الفتاح جزولي، مرجع سابق، ص 99.

⁵ عبد الفتاح جزولي، نفس المرجع، ص 100.

استهلاك رخص الالتزام واعتمادات الدفع وفقا لنص المادة 86 من القانون رقم 23-07 المؤرخ في 21 جوان 2023.

2-1-2 المحاسبة العامة¹:

تمسك الدولة محاسبة عامة لجميع عملياتها قائمة على مبدأ معاينة الحقوق والواجبات ويقصد بها طبقا للمادة 87 من القانون 23-07 تسجيل مجمل الحركات التي تؤثر على الممتلكات والوضعية المالية والنتيجة، وتقوم هذه المحاسبة على مبدأ اثبات الحقوق والالتزامات، وتؤخذ جميع العمليات بعين الاعتبار خلال السنة المالية التي ترتبط بها، بغض النظر عن تاريخ دفعها أو تحصيلها².

2-1-3 محاسبة تحليل التكاليف³:

تهدف إلى تحليل تكاليف مختلف الأنشطة الملتمزم بها في إطار البرامج وتعرف على أنها " فرع من فروع المحاسبة تقوم بتقديم معلومات تتعلق بعناصر تكاليف الأنشطة المدرجة في البرامج وتعمل على تسجيلها وتبويبها وتحليلها وتخصيصها أو تحميلها على مراكز التكلفة وإعداد قوائم وتقارير لتقييم أداء الدولة من خلال تقييم الخدمة العمومية وتمكين المؤسسات العمومية من ممارسة وظائفها المختلفة بكفاءة مالية لغرض تخفيض التكاليف وتقليل الهدر وضياع الأموال"⁴، وقد نصت المادة 93 من القانون 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي على أن تمسك محاسبة تحليل التكاليف التي تقوم على أساس معطيات المحاسبة العامة من طرف الأمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين والأمر بالصرف الإقليمي لميزانية الدولة.

¹ المادة 65 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 2018/09/02، السالف الذكر.

² عبد الفتاح جزولي، مرجع سابق، ص 101.

³ المادة 65 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 2018/09/02، السالف الذكر.

⁴ عبد الفتاح جزولي، مرجع سابق، ص 106.

- 2-2 إضفاء مبادئ الشفافية والصدق في محاسبة الدولة وإعطاء أهمية لمحاسبة الممتلكات، الامر الذي لم يتطرق له القانون 84-17، وهو ما كرسه القانون 23-07 تطبيقا للقانون العضوي 18-15 بإدراجه عمليات الممتلكات¹.
- 3-2 اعتماد مبدأ الاستحقاق حيث نص القانون العضوي 18-15² على الأخذ في الحسابات إيرادات الميزانية بعنوان ميزانية السنة التي تم خلالها تحصيلها من قبل المحاسب العمومي ، ونفقات الميزانية بعنوان السنة التي تم الالتزام بها ودفعها من قبل المحاسبين العموميين المعنيين، ويجب أن تحسم جميع النفقات من اعتمادات السنة المعنية مهما يكن تاريخ نشوء الدين واستثناء يمكن احتساب إيرادات ونفقات خلال الفترة الإضافية، وبهذا فقد تبنى المشرع مبدأ الاستحقاق المحاسبي بدل الاكتفاء بمبدأ محاسبة الصندوق، حيث أن هذه الأخيرة تقوم على " إعداد حساب السنة المالية الختامي على أساس النفقات التي صرفت بالفعل والإيرادات التي حصلت بالفعل خلال السنة المالية بغض النظر عن نشأة التزام الدولة بالدفع أو تاريخ نشأة حقها في التحصيل، فطبقا لهذه الطريقة ينظر إلى الميزانية باعتبارها حساب للخزينة، حيث تكون وجهة النظر المالية هي الغالبة"³ ، خلافا لمحاسبة الاستحقاق حيث تعد البيانات المالية وفقا لمبادئ المحاسبة على أساس الاستحقاق في تسجيل المعاملات المالية للدولة من حيث الإيرادات والنفقات في نهاية كل سنة⁴، وهو ما يعرف بمحاسبة الذمة التي "تدرج كل الديون التي تقع على عاتقها (أي النفقات التي لم يتم تسديدها بعد) وهو الأمر الذي يسمح بإعطاء نظرة فعلية وشاملة عن ذمة الدولة بما يسمح بتسيير فعال للأموال العمومية"⁵.

¹ عبد الفتاح جزولي، نفس المرجع، ص 170.

² المادة 66 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

³ حاج جاب الله أمال، الإطار القانوني لقوانين المالية: دراسة تحليلية للقانون العضوي 18-15، مجلة الأستاذ الباحث

للدراستات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف مسيلة، المجلد 6، نوفمبر 2021، الجزائر، ص124.

⁴ عبد الفتاح جزولي، مرجع سابق، ص 69.

⁵ حاج جاب الله أمال، مرجع سابق، ص124.

4-2 التصديق على حسابات الدولة: كرس القانون العضوي 18-15 إلزامية مصادقة مجلس الدولة لحسابات الدولة¹، حيث يجب إرفاق مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية بتقريرين لمجلس المحاسبة الأول يتعلق بنتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المالية المعنية وبتسيير الاعتمادات المالية التي تمت دراستها، بالأخص على ضوء البرامج المنفذة، والثاني يتعلق بتصديق حسابات الدولة حسب المبادئ النظامية والصدق والوفاء، ويجب أن يدعم هذا التصديق بتقرير يبين التحقيقات التي أجريت لهذا الغرض.

الفرع الثاني: الأحكام المتعلقة بقوانين المالية

نظم القانون 84-17 والقانون العضوي 18-15 الإجراءات المتعلقة بقوانين المالية، ابتداء من التحضير والمصادقة، انتقالا إلى التنفيذ وإلى غاية الرقابة، إلا أن هناك اختلافات بين القانونين، من الضروري توضيحها من أجل استنتاج أهم مقتضيات الجديدة التي أتى بها القانون العضوي 18-15 والتي تخدم الإصلاح الميزانياتي .

أولا تعريف قوانين المالية: عرف القانون العضوي 18-15 قوانين المالية من خلال تحديد مكوناتها² على أن " يحدد قانون المالية، بالنسبة لسنة مالية، طبيعة ومبلغ وتخصيص موارد وأعباء الدولة، وكذا التوازن الميزانياتي والمالي الناتج عنه ، مع مراعاة توازن اقتصادي محدد"، وهو نفس النهج الذي انتهجته المادة 1 من القانون 84-17، إلا أن الاختلاف يكمن في الإطار الذي تحدد فيه أحكام هذه القوانين وهو إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وهذا يعكس التوجه الاقتصادي القائم على النظام الاشتراكي السائد آنذاك، في حين أن القانون العضوي 18-15 قد ركز على التوازن الميزانياتي والمالي والتوازن الاقتصادي، وهو ما يؤكد توجه الدولة نحو إرساء النظام الرأسمالي.

¹ المادة 88 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

² المادة 3 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

من بين الأحكام الجديدة في إطار قوانين المالية والتي سبق التطرق لها في محاور الإصلاح الميزانياتي، هو إعداد قوانين المالية بالرجوع إلى تأطير وبرمجة الميزانية (تأطير ميزانياتي متوسط المدى)، وأن يساهم في تجسيد السياسات العمومية التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج، انطلاقا من أهداف واضحة ومحددة وفقا لغايات المصلحة العامة.

كما نص القانون العضوي 18-15¹ أنه لا يمكن إدراج أي حكم ضمن قوانين المالية مالم يتعلق الأمر بموضوع هذه القوانين، الأمر الذي لم يرد في القانون 84-17، وبالتالي استبعد صراحة إدراج أحكام ليست لها علاقة بالمسائل المالية، لأن "الحكومات أحيانا تميل إلى حشرها في قانون المالية وتميرها، وهي أحكام غريبة عن المجال المالي ومع ذلك يصادق عليها في غمرة الأحكام المالية، وقد صرح المجلس الدستوري الفرنسي بأن إدخال نص غريب كهذا في قانون المالية غير مطابق للدستور (قرار 30 ديسمبر 1991)² .

ثانيا أنواع قوانين المالية: نصت المادة 02 من القانون 84-17 على 3 أنواع من قوانين المالية وهي:

1) **قوانين المالية للسنة:** وهو القانون - حسب القانون 84-17- الذي يقر ويرخص بالنسبة لكل سنة مالية بمجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية وتنفيذ المخطط الإنمائي، في حين أن القانون العضوي 18-15³ عرفه على أنه القانون الذي يرخص لكل سنة مدنية مجموع موارد الدولة وأعبائها الموجهة لإنجاز برامج الدولة طبقا للأهداف المحددة والنتائج المنتظرة التي تكون موضوع تقييم، وهذا ما يؤكد التوجه نحو إصلاح ميزانياتي قائم على البرامج والأهداف والنتائج والتقييم كما سبق شرح ذلك، والتخلي على التسيير المالي القائم على الوسائل.

¹ المادة 09 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

² خالد بيوض، مرجع سابق، ص 24.

³ المادة 06، من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

(2) **قانون المالية التكميلي**: حسب المادة 04 من القانون 4-17 فهو القانون الذي يتم ويعدل أحكام قانون المالية للسنة خلال السنة الجارية، وهو نفس التعريف الذي اخذ به **القانون العضوي 18-15**¹ مع استبدال مصطلح تكميلي بتصحيحي، ولعل ذلك راجع لأن المصطلح الأخير يشمل التعديل والتنمّة خلافا لمصطلح تكميلي، فضلا على أن مصطلح تصحيحي يعكس الطابع الاستثنائي له، فيمكن عدم اللجوء إلى قانون تصحيحي إذا ما كانت التقديرات المنصوص عليها في قانون المالية للسنة قابلة للتنفيذ، عكس الممارسة السنوية التي كانت تحتم اللجوء إلى قانون تكميلي كل سنة.

(3) **قانون ضبط الميزانية**: حسب المادة 5 من القانون 84-17 " يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية" وهو نفس التعريف الذي تبناه القانون **العضوي 18-15**² ماعدا استبدال مصطلح ضبط بمصطلح تسوية.

ثالثا تحضير قوانين المالية:

أوكل **القانون العضوي 18-15**³ مهمة تحضير قوانين المالية صراحة للوزير المكلف بالمالية وذلك تحت سلطة الوزير الأول، على أن يتم عرضه على مجلس الوزراء، وبهذا فقد استبعد البرلمان في عملية التحضير أو الاقتراح، الأمر الذي لم يذكر في القانون 84-17، وإن جرت العادة بحكم الممارسات على أن تحضر وزارة المالية قوانين المالية بحكم اعتبارات تقنية.

كما أكد **القانون العضوي 18-15** على أن تقديم قوانين المالية لمجموع الموارد وأعباء الدولة يجب أن يتم بصفة صريحة، وأشار أيضا إلى أن تقييم هذه الصراحة يتم من خلال المعلومات المتوفرة والتقديرات التي يمكن أن تنتج عنها تكريسا لمبادئ الإصلاح الميزانياتي وهي الشفافية والصراحة، وهذا ما أكدته المادة 72 حيث يجب أن

¹ المادة 07، من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

² المادة 08 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

³ المادة 69 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

تبين المواد التي تناولها قوانين المالية في صيغة صريحة الأحكام القانونية الجديدة أو المعدلة.

رابعاً إيداع قانون المالية

خصص القانون العضوي 18-15 مجموعة من الأحكام تتعلق بإيداع قوانين المالية مالم يرد في القانون 84-17، والجديد أنه حدد تاريخ 7 أكتوبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية كحد أقصى للإيداع¹، وذلك حرصاً من المشرع على استكمال عملية التصديق على قوانين المالية قبل بداية السنة المالية، أما بالنسبة لقانون المالية التصحيحي فإن إيداعه يكون خلال السنة المالية.

وفي إطار إعداد مشروع قانون المالية، فرض المشرع² على الحكومة أن تعرض أمام البرلمان قبل نهاية الثلاثي الأول من السنة المالية تقريراً حول وضعية تطور الاقتصاد الوطني وحول توجيهه المالية العمومية يحتوي على عرض التوجيهات الكبرى لسياستها الاقتصادية والميزانياتية وتقييم على المدى المتوسط لموارد وابعاء الدولة، وهذا تكريساً لأهداف الإصلاح الميزانياتي الذي يرمي إلى تعزيز دور البرلمان في الرقابة على السياسة المالية للدولة، إذ أن هذا التقرير يمكن أن يكون محل مناقشة في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

خامساً بنية قانون المالية:

لم تتغير بنية قانون المالية من حيث التقسيم مقارنة مع ما نصت عليه المادة 67 من القانون 84-17، إذ أن القانون العضوي 18-15³ نص على أربعة (4) أجزاء:

¹ المادة 71 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

² المادة 72 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

³ المادة 75 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

الجزء الأول: يحتوي على الأقسام المتعلقة بالترخيص السنوي لتحصيل الموارد العمومية وتخصيصها وكذا مبالغ الموارد المتوقعة من طرف الدولة التي من شأنها أن تسمح بتغطية العمليات الميزانية والمالية للدولة.

الجزء الثاني: يتضمن رخص الالتزام واعتمادات الدفع لكل من ميزانية الدولة وحسابات التخصيص الخاص وكذا أسقف المكشوف المطبق على الحسابات التجارية.

الجزء الثالث: يحتوي على رخصة منح ضمانات الدولة وتحديد نظامها ورخصة التكفل بديون الغير وتحديد نظامها، بالإضافة إلى الأحكام المتعلقة بوعاء ونسبة وكيفيات تحصيل الإخضاعات مهما كانت طبيعتها، وكذا كل حكم يتعلق بالمحاسبة العمومية وتنفيذ رقابة الإيرادات والنفقات العمومية.

الجزء الرابع: يتضمن مجموعة من الجداول والتي كانت تعتبر ملاحق تفسيرية ومرفقات لقانون المالية في القانون 84-17.

سادسا الوثائق المرفقة بمشاريع قوانين المالية:

من أجل إضفاء الشفافية وتكريسا لمبدأ رقابة البرلمان على التسيير المالي للدولة، استحدث **القانون العضوي 18-15** مجموعة من الوثائق المرفقة بقانون المالية وهي عبارة عن تقارير وملاحق تفسيرية تعدها السلطة التنفيذية فصلتها المادتين 75 و 76 التي سبق شرحها.

سابعا المصادقة على قوانين المالية:

تناول القانون 84-17 المصادقة على قوانين المالية في الفصل الثاني بعنوان التصويت، وقد جاءت الأحكام التي أوردها **القانون العضوي 18-15** مماثلة له، وهي الأحكام المتعلقة بحالة عدم المصادقة على قانون المالية والإجراءات المتخذة، حيث يستمر تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة حسب الشروط الآتية:

- بالنسبة للإيرادات: وفقا لنسب وكيفيات التحصيل السارية تطبيقا لقانون المالية السابق.
- بالنسبة لنفقات المستخدمين ونفقات سير المصالح وأعباء ديون الدولة ونفقات التحويل في حدود جزء من اثني عشر وخلال مدة أقصاها ثلاثة (3) أشهر من مبلغ الاعتمادات المالية المفتوحة بعنوان السنة المالية السابقة.
- بالنسبة لنفقات الاستثمار ونفقات العمليات المالية، في حدود ربع الاعتمادات المالية المفتوحة حسب كل وزارة وحسب كل أمر بالصرف كما تم توزيعها السنة المالية السابقة.
- أما بالنسبة للحسابات الخاصة للخزينة فيستمر تنفيذها وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكمها قبل بداية السنة المالية الجديدة.
- طريقة التصويت تكون إجمالية بالنسبة لإيرادات الميزانية ونفقاتها.

ما يلاحظ أن كلا النصين لم يدرج إمكانية تعديل البرلمان لمشاريع قوانين المالية.

ثامنا تنفيذ قوانين المالية

إن تنفيذ قوانين المالية أخذ نهجا مختلفا عما نص عليه القانون 84-17، فإن كان هذا الأخير نص في المادة 71 على توزيع نفقات التسيير فور صدور قانون المالية، إلا أن القانون العضوي 18-15¹ فقد اعتمد البرنامج كوحدة تنفيذ الاعتمادات، ويتم التوزيع عن طريق مراسيم توزيع الاعتمادات فور صدور قانون المالية حسب الوزارة أو المؤسسة العمومية حسب البرنامج والبرنامج الفرعي وحسب الأبواب، وحسب التخصيص بالنسبة للاعتمادات غير المخصصة، ولا يمكن تعديل هذا التوزيع، إلا حسب الشروط المنصوص عليها في القانون العضوي 18-15، واستثنى من هذه القاعدة حالة تغيير في تنظيم الهياكل الحكومية خلال السنة، حيث يمكن مراجعة توزيع البرامج والاعتمادات المالية المتعلقة بها بموجب مرسوم لكن دون رفع المبلغ الإجمالي المحدد في قانون المالية للسنة أو قانون المالية التصحيحي، وهذا حفاظا على الرخصة البرلمانية لقوانين المالية.

¹ المادة 79 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

يتم وضع الاعتمادات المالية لفائدة مسيري البرامج المسؤولين عن المصالح المركزية والمصالح غير الممركزة والمؤسسات والهيئات العمومية تحت الوصاية المكلفة بتنفيذ كل أو جزء من البرنامج والهيئات الإقليمية عندما تكلف بتنفيذ كل أو جزء من البرنامج، وبهذا فقد استحدث القانون العضوي 18-15 وظائف جديدة وهي¹:

- 1) **مسؤول المحفظة:** يقصد بالمحفظة مجموع البرامج أو مجموع التخصيصات الخاصة الموضوعة تحت مسؤولية الوزير أو المسؤول المؤسسة العمومية² الذي يتمتع بصفة الأمر بالصرف ويرسم استراتيجية القطاع الوزاري وأهدافه ومؤثراته.
- 2) **مسؤول الوظيفة المالية:** يتمتع بصفة الأمر بالصرف يتولى توزيع الاعتمادات والتنسيق بين مسؤولي البرامج وإعداد وثائق البرمجة والتسيير الميزانياتي.
- 3) **مسؤول البرنامج:** يقوم برسم استراتيجية البرنامج وأهدافه ومؤثراته.
- 4) **مسؤول النشاط:** يتمتع بصفة الأمر بالصرف في إطار تنفيذ النشاط.
- 5) **مسؤول النشاط الفرعي** ان وجد.

نص القانون العضوي 18-15 على العلاقة التعاقدية أو الاتفاقية بين الدولة ومسيري البرامج المسؤولين عن الهيئات أو المؤسسات العمومية والهيئات الإقليمية: وهو الجديد من حيث التأطير التعاقدية والاتفاقي بين المتدخلين في تنفيذ البرامج، تكريسا لمبدأ المشاركة وحوار التسيير الذي سبق ذكره، وفي إطار تمويل الدولة لعمليات الاستثمار العمومي فقد نص القانون العضوي 18-15³ على أن التمويل يكون في إطار تعاقدية أو شراكة مع شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص.

² المواد 22، 23، 24 من المرسوم التنفيذي رقم 20-404، المؤرخ في 29/12/2020 المحدد لكيفيات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية، الجريدة الرسمية عدد 80، الصادرة في 29/12/2020.

² المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 20-404، المؤرخ في 29/12/2020، السالف الذكر.

³ المادة 37 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

كما أضاف ضرورة أحداث نظام مسؤولية يتعلق بالانضباط الميزانياتي والمالي للأعوان المكلفين بتنفيذ عمليات إيرادات ونفقات الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية، وذلك بموجب قانون¹، الأمر الذي لم يرد في القانون 84-17.

فضلا على التأكيد على خضوع عمليات تنفيذ ميزانية الدولة إلى الرقابة الإدارية والقضائية والبرلمانية، تكريسا لمبدأ الرقابة والمساءلة.

تاسعا القانون المتضمن تسوية الميزانية: خصص له القانون العضوي 18-15 الباب الخامس حيث تناوله بأكثر تفصيل مقارنة مع القانون 84-17 اذ اقتصر هذا الأخير على تحديد مرفقاته، أما القانون العضوي 18-15 فتناول الأحكام الآتية:

- تحديد مضمونه²، حيث نص القانون العضوي 18-15 على الجوانب التي يجب أن يتضمنها قانون تسوية الميزانية في المادة 86 منه.
- تحديد تاريخ إيداع القانون المتضمن تسوية الميزانية قبل أوت من السنة الموالية.
- إلزامية إرفاق مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية بتقريرين لمجلس المحاسبة كما سبق الذكر، وتقرير وزاري للمردودية، يوضح الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الميزانية وكذا مدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها، والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق المعاينة.
- في إطار الأحكام الانتقالية، تحضر وتناقش مشاريع القوانين المتضمنة تسوية الميزانية المتعلقة بالسنوات 2023 و 2024 و 2025 ويصادق عليها بالرجوع إلى السنة المالية -2، ويحضر ويناقش مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية ابتداء من سنة 2026 بالرجوع إلى السنة -1.

¹المادة 81 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

²المادة 86 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

خلاصة الفصل الأول

من خلال ماسبق يتبين أن الإصلاح الميزانياتي في الجزائر هو ضرورة حتمية أملتها ظروف دولية بحكم أن الجزائر تنتمي لمجتمع دولي مما يدفعها للتأثر بتيارات السياسة والاقتصادية والمالية السائدة، خاصة إذا كانت ناجحة، ومن جهة أخرى فإن الإصلاح الميزانياتي من الناحية التقنية له آثار إيجابية على تسيير مالية الدولة من حيث تدارك نقائص التسيير القديم والانتقال الى التسيير الحديث القائم على النتائج والآداء ومن ثم ترشيد الانفاق العام والحفاظ على أموال الدولة ومكافحة الفساد وتعزيز رقابة البرلمان.

ساهم القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية في إرساء مبادئ الإصلاح الميزانياتي وتحديد المحاور التي يركز عليها المتمثلة أساسا في ميزانية البرامج و الآداء، كما أدخل تعديلات جذرية في المقتضيات التي تحكم التسيير المالي والمحاسبي لميزانية الدولة.

الفصل الثاني: تطبيق الإصلاح الميزانياتي على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري - المركز الاستشفائي الجامعي باتنة دراسة حالة -

شمل الإصلاح الميزانياتي جميع مؤسسات الدولة التي تسير عن طريق أموال الدولة بما في ذلك المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وقد أطر القانون العضوي 18- المتعلق بقوانين المالية التسيير الميزانياتي والمحاسبي لهذا النوع من المؤسسات حيث أكد أن المبادئ المطبقة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية الأخرى المستفيدة من تخصيصات ميزانية الدولة هي ذاتها المطبقة على الميزانية العامة للدولة¹.

المبحث الأول: المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري في ظل الإصلاح الميزانياتي - المركز الاستشفائي الجامعي باتنة دراسة حالة -

في إطار تحديد كفاءات وإجراءات التسيير الميزانياتي والمحاسبي الجديد للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، وفقا لمقتضيات الإصلاح الميزانياتي اخترنا المركز الاستشفائي الجامعي باتنة كدراسة حالة، وقد قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين: الأول متعلق بمساهمة القانون العضوي 18-15 في تطبيق الإصلاح الميزانياتي على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، الثاني تضمن تقديمنا للمركز الاستشفائي الجامعي باتنة كنموذج.

المطلب الأول: مساهمة القانون العضوي 18-15 في تطبيق الإصلاح الميزانياتي على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.

تضمن القانون العضوي 18-15 مجموعة من الأحكام التي أشارت إلى المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ولهذا سنخص هذا المطلب لمساهمة القانون العضوي 18-15 في تطبيق الإصلاح الميزانياتي على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، حيث سنحاول تحديد النظام القانوني للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري في الفرع

¹ المادة 25 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

الأول حتى يتسنى لنا تمييزها على المؤسسات الأخرى، في حين سنخصص الفرع الثاني لتأطير العلاقة بين المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري والدولة في إطار التسيير الميزانياتي والمحاسبي لميزانياتها وهو الجانب المستحدث بموجب القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

الفرع الأول: النظام القانوني للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري

إن تحديد النظام القانوني للمؤسسة العمومية ذات الطبيعة الإدارية أمر أساسي وذلك لتمييزها عن باقي المؤسسات العمومية، ولأنه ينعكس مباشرة على التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسة، لذا ارتأينا في هذا الفرع التطرق للنقاط الآتية: إعطاء تعريف للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، والنتائج المترتبة على تمتعها بالشخصية المعنوية، وتحديد خصائصها، وكذا تحديد نظام الرقابة المطبق عليها وطرق انشائها والغائها.

أولا تعريف المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري: يرتبط مفهوم المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري بالتعريف التقليدي للمؤسسة العامة باعتبارها «مرفق عام متمتع بالشخصية الاعتبارية»¹، ويعرفها JEAN RIVERO على أنها "شخص معنوي من اشخاص القانون العام تهدف إلى تسيير مرفق عام".

أما الدكتور عمار عوابدي فقد عرفها على أنها "منظمة إدارية عامة تتمتع بالشخصية القانونية وبالاستقلال المالي والإداري ترتبط بالسلطات الإدارية المركزية المختصة بعلاقة التبعية والخضوع للرقابة الإدارية الوصائية وهي تدار بالأسلوب الإداري اللامركزي لتحقيق أهداف محددة في نظامها القانوني"²

¹ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الرابعة، 2006، ص 445.

² المديرية الجهوية للميزانية ورقلة، وزارة المالية، مطبوعة عن ميزانية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري في ظل الإصلاح الميزانياتي، ورقلة، 2023، ص 9، متوفر على الموقع الإلكتروني drb30.ouargla@mf.gov.dz تاريخ زيارة الموقع 2024/03/11 على الساعة 08:27.

تعتبر المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري أولى أشكال المؤسسات العمومية ظهوراً إذ تعد من الطرق التقليدية لتسيير المرفق العام، فهي "شخص معنوي عام يتمتع بالاستقلالية المالية والإدارية، يخضع للقانون العام، اعترف لها المشرع الجزائري في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بالشخصية المعنوية والخضوع للقضاء الإداري، مهمتها تتمثل في تسيير مرفق عمومي إداري وتختص بممارسة نشاط معين"¹، يمارس هذا النوع من المؤسسات "نشاطاً ذا طبيعة إدارية محضة... وتتخذها الدولة والجماعات المحلية في الجزائر كوسيلة لإدارة مرافقها العمومية الإدارية... كما يخولها القانون جملة من الامتيازات من أهمها امتيازات السلطة العمومية ومنها اتخاذ القرارات الإدارية كما تعتبر أموالها أموالاً عمومية وعمالها موظفين عموميين"².

وعليه فإن فكرة الشخص الاعتباري أو الشخص المعنوي هي المسيطرة على تعريف المؤسسة العمومية عموماً والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري خصوصاً.

ثانياً الشخصية المعنوية للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري

يترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري النتائج الآتية³:

1) **الاستقلال الإداري والمالي:** ويقصد بالاستقلال الإداري إنشاء أجهزة تتمتع بكل السلطات الضرورية والهدف من ذلك هو تأمين بعض حرية العمل وتجنب قيود المركزية والتسلسل الإداري، وتتكون الأجهزة الخاصة مبدئياً من جهاز تداول ممثلاً في مجلس الإدارة وجهاز تنفيذي ممثلاً في المدير أو المدير العام، وتكلف هذه الأجهزة بالتصويت كلياً أو جزئياً على الإيرادات ونفقات المؤسسة، وبإقرار كل الإجراءات المتعلقة بنشاطاتها، ويتحمل مسؤولية أعمالها، أما الاستقلال المالي فيعني أن يكون لها ميزانية خاصة تعدها السلطات التي تدير المؤسسة، وتمول

¹ المديرية الجهوية للميزانية ورقلة، نفس المرجع، ص 10.

² ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، لباد، الطبعة 1، سطيف، 2006، ص 208.

³ أحمد محيو، مرجع سابق، صفحات 96، 445، 446.

هذه الميزانية إما من الموارد الخاصة بنشاطها أو اعانات الدولة أو المجموعات المحلية التابعة لها.

(2) **استقلال الذمة المالية:** ويعني أن الأموال التي تخصص للمؤسسة أو التي تكتسب فيما بعد تشكل ذمتها المالية الخاصة، فمثلا إذا وضعت إحدى الأبنية تحت تصرفها فإنها تصبح مالكة لها مع كل ما يترتب على ذلك من حقوق.

(3) **حق التقاضي:** ويعني إمكانية الادعاء أو الدفاع أمام القضاء دون المرور على الهيئات الوصية عليها.

(4) **صلاحية قبول الهبات.**

ثالثا خصائص المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري

بالإضافة إلى الخصائص المتعلقة بصفة الشخص المعنوي، تتمتع المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري بالخصائص الآتية:

- تخضع للقانون العام والقضاء الإداري.
- **التخصص** أي أن لها اختصاصات وصلاحيات للقيام بمهمة محددة في النص القانوني أو التنظيمي المنشئ لها، فهي لا تستطيع استعمال ذمتها المالية في نشاط آخر، فالمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري تمثل نوعا من أنواع اللامركزية التقنية.
- ترتبط بإدارة عامة تمارس الرقابة على أجهزتها وأعمالها وهو ما يعرف بالوصاية.

رابعا الوصاية على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري:

اعتبارا أن المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري شكل من أشكال التنظيم الإداري القائم على اللامركزية، فإنها تخضع لرقابة وصائية تختلف على الرقابة التسلسلية أو الرئاسية، لأن الرقابة الرئاسية في ظل المركزية أو عدم التركيز، تمارس آليا ولا تستبعد إلا بنص قانوني، أما بالنسبة للمؤسسات العمومية كنوع من أنواع اللامركزية فإن الحرية هي القاعدة والرقابة من طرف السلطة المركزية هي الاستثناء، فتحدث الرقابة الوصائية

بموجب النص القانوني الذي يحدد شروط إنشائها¹، والرقابة الوصائية على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري نوعان: رقابة على الأجهزة ورقابة على الأعمال كالمصادقة على مداورات الجهاز التداولي.

خامسا إنشاء وإلغاء المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري

تختلف الجهة التي تنشئ أو تلغي المؤسسات العمومية حسب ما إذا كانت مؤسسات وطنية أو مؤسسات محلية، طبقا لقواعد توزيع الاختصاص الإداري بالدولة.

1) إنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري

1-1 المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الوطنية: بعد صدور دستور سنة 1989 فإن السلطة المختصة في الجزائر بإنشاء مرافق عمومية بما فيها المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري هي السلطة التنفيذية "ماعدا إنشاء فئات المؤسسات"²، إذ لم يذكر المؤسس الدستوري هذه الصلاحية "المتعلقة بفئات المؤسسات" ضمن اختصاصات البرلمان، في حين أن دستور 1996 جاء بالجديد في هذا المجال حيث جاء في نص المادة 122 أن من المجالات التي يشرع فيها البرلمان هو إنشاء فئات المؤسسات، وبالتالي الاعتراف للسلطة التشريعية بسلطة إنشاء فئات المؤسسات العمومية³، وهذا ماكدته المادة 139 من الدستور الحالي للجزائر (بعد التعديل الدستوري 2020).

2-1 المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المحلية: يمكن للجماعات المحلية (البلدية والولاية) أن تنشئ مؤسسات عمومية وفقا لما نص عليه قانون الولاية والبلدية⁴.

¹ ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، ص 58-60.

² محمد صغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص 243.

³ ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 155.

⁴ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 193.

2) إلغاء المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري

إلغاء المؤسسة العمومية هو وضع حد لنشاطه لاعتراف الدولة بأنه لم تكن هناك حاجة لاستمراره، وطريقة الإلغاء مبدئياً هي طريقة الإنشاء عملاً بمبدأ توازي الأشكال أي أن يكون الإلغاء بنفس الأداة القانونية التي أنشئ بها أو بأداة قانونية أعلى¹.

كانت هذه أهم العناصر المتعلقة بالنظام القانوني للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري بوجه عام، أما الجانب المالي فلم يغفل عليه القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، والذي سنتناوله في الفرع الموالي.

الفرع الثاني: تأطير العلاقة بين المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري والدولة فيما يخص التسيير الميزانياتي والمحاسبي.

أشار القانون العضوي 18-15 إلى التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري بدءاً بإخضاعها للأحكام المطبقة على ميزانية الدولة وأيضاً حسابات الخزينة إلى تحديد إطار تمويل عمليات الاستثمار العمومي²، فضلاً عن النصوص التنظيمية التي جاءت تطبيقاً للقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية بوجه عام والنصوص التنظيمية المخصصة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري بوجه خاص، وسنتطرق في هذه الدراسة إلى الإطار تنظيمي بالإضافة إلى الإطار التعاقدية والاتقافية.

تحدد العلاقات بين الدولة ومسيري البرامج المسؤولين عن الهيئات والمؤسسات العمومية والهيئات الإقليمية عند تنفيذهم جزء من برنامج، بصفة تعاقدية أو اتقافية³، بالنسبة للعلاقة بين المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري والسلطة الوصية عليها المسؤولة على البرنامج إطارين تنظيميين، الأول جاء تطبيقاً للمادة 25 من القانون العضوي 18-15 وهو المرسوم التنفيذي 21-62، المؤرخ في 8 فيفري 2021، ليحدد إجراءات التسيير الميزانياتي والمحاسبي الملائمة لميزانيات المؤسسات العمومية ذات

¹ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، نفس المرجع، ص 156-157.

²المواد 25، 58، 37 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

³المادة 79 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02/09/2018، السالف الذكر.

الطابع الإداري والهيئات والمؤسسات العمومية المستفيدة من تخصيصات ميزانية الدولة، والثاني صدر تطبيقاً للمادة 82 من القانون العضوي 18-15 وهو المرسوم التنفيذي رقم 20-404 المحدد لكيفيات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية.

من خلال النصين السابقين يتبين أن العلاقة الموجودة بين الدولة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات المماثلة قد تكون إما علاقة اتفاقية أو تعاقدية، حيث في الإطار الاتفاقي تتصرف المؤسسة العمومية خارج الميزانية العامة للدولة بينما في الإطار التعاقدية تتصرف داخلها بحيث تكلف بتنفيذ كل أو جزء من برنامج (نشاط) وهذا عن طريق التفويض بالتسيير¹، وفي مايلي تفصيل لما ورد في النصين المؤطرين لهذه العلاقات.

أولا الإطار الاتفاقي

نص المرسوم التنفيذي 21-62 المؤرخ في 8 فيفري 2021، المحدد إجراءات التسيير الميزانياتي والمحاسبي الملائمة لميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات والمؤسسات العمومية المستفيدة من تخصيصات ميزانية الدولة على العلاقة الاتفاقية مع المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية المماثلة، هذه العلاقة تكون بين الوزارة المسؤولة عن البرنامج أو الأنشطة التي تسند للمؤسسة والمؤسسة العمومية²، الجديد هو مصطلح حوار التسيير تفعيلاً لمبدأ المشاركة الذي تبناه الإصلاح الميزانياتي حيث يقوم مسؤول البرنامج مع مسؤول الوظيفة المالية للوزارة بحوار تسيير مع مسؤول المؤسسة العمومية تحت الوصاية من أجل تقييم وتحديد الاعتمادات اللازمة لتحقيق الأهداف المحددة في الإطار الاتفاقي وفي هذا الإطار يتولى³ مسؤول البرنامج

¹ المديرية الجهوية للميزانية ورقلة، نفس المرجع، ص 12.

² المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 21-62 المؤرخ في 08/02/2021 المحدد لإجراءات التسيير الميزانياتي والمحاسبي

الملائمة لميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات والمؤسسات العمومية الأخرى المستفيدة من تخصيصات

ميزانية الدولة، جريدة الرسمية، العدد 11، الصادرة في 15/02/2021.

³ منشور رقم 6111 الصادر عن المديرية العامة للميزانية لوزارة المالية، المؤرخ في 17/08/2022، الصادر عن المديرية العامة

للميزانية، وزارة المالية، شرح شروط وكيفيات تخصيص الاعتمادات المالية لميزانية الدولة لفائدة المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية المماثلة.

تحديد الأهداف والاعانات التي يقترح تخصيصها لمسؤولي المؤسسة، وفي المقابل يلتزم مسؤول المؤسسة تنفيذ النفقات ومتابعة أعمال المؤسسة وتقديم تقرير عن النتائج المحققة.

1) وثيقة الإطار الاتفاقي :

يتضمن هذا الإطار الاتفاقي¹ البنود الآتية:

- المهمة المسندة للمؤسسة مفصلة حسب النشاط.
- الأهداف ومؤشرات الأداء المرتبطة بكل هدف، بما فيها القيم المستهدفة المحددة بموجب عقد الأعمال و الأداء.ذ.
- المدونة حسب النشاط.
- مضمون المحاضر ودوريتها.
- شروط وكيفيات مراجعة الإطار الاتفاقي.
- النتائج المترتبة في حالة عدم بلوغ الأهداف المسطرة.
- المصلحة المكلفة بمتابعة الإطار الاتفاقي على مستوى الوزارة المسؤولة عن البرنامج.

2) عقد الأعمال والأداء:

يرفق الإطار الاتفاقي بعقد الأعمال والأداء مبرم بين مسؤول البرنامج ومسؤول المؤسسة، يحدد توزيع الاعتمادات المخصصة للمؤسسة وكذلك القيم المستهدفة لكل من مؤشرات الأداء المتعلقة بالأهداف المسندة لها²، كما يجب أن يحدد الأولويات سواء من حيث التحديات (العلمية، التكنولوجية، البحثية، المصالح العمومية) وعصرنة حوكمة وتسيير المؤسسة والتفاعلات مع المحيط الخارجي (الشراكات، الاتحاد.....)، وبالتالي تكريس التوجهات الكبرى المجددة من طرف الدولة المنصوص عليها في البرنامج الميزانياتي، مصدر الإعانة المفتوحة³.

¹المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 21-62، المؤرخ في 08/02/2021، سالف الذكر.

² المادتين 5 و 6 من المرسوم التنفيذي رقم 21-62، المؤرخ في 08/02/2021، سالف الذكر.

³ منشور رقم 6111، المؤرخ في 08/02/2021، السالف الذكر.

يمكن أن يكون عقد الأداء سنويا أو متعدد السنوات على مدار دورة مدتها 3 سنوات، ويمكن أن يشمل مجموعة من البرامج الميزانياتية المعنية لنفس الوزارة الوصية.

يلزم مسؤول المؤسسة بإعداد تقرير سنوي حول الاعمال والمردودية لتقييم النتائج المحققة في إطار هذا العقد¹.

(3) ميزانية المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري:

يتم إدراج الاعتمادات المالية المعتمدة خلال المناقشات المالية التي جرت أثناء إعداد الميزانية العامة للدولة، على مستوى الميزانية العامة للدولة، في شكل اعانات منظمة حسب أبواب النفقات.

بعد فترة المناقشات الميزانياتية والمصادقة على عقد الأعمال و الأداء، تشتر المصالح المؤهلة للوزارة بالتبليغ المسبق للاعتمادات المالية على شكل اعانات إلى مسؤول المؤسسة موزعة وفق مدونة حسب الأنشطة والابواب، وهذا في أجل أقصاه 7 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المالية المعنية.

يقوم مسؤول المؤسسة على الفور بإعداد مشروع² ميزانية المؤسسة وذلك بدمج الدعم الذي تمنحه الدولة على التوالي:

- الإيرادات حسب ما نصت عليه المادة 9 من المرسوم التنفيذي 21-62.
- النفقات المعبر عنها برخص الالتزام واعتمادات الدفع وأيضا مناصب الشغل المالية³، موزعة وفقا لمدونة الميزانية حسب النشاط، حيث تحتوي المدونة حسب

¹ المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 21-62، المؤرخ في 08/02/2021، سالف الذكر.

² قرار رقم 15 مؤرخ في 09 مارس 2023 متعلق بتفويض صلاحية الموافقة على ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري إلى مراقبي الميزانياتي.

³ منشور رقم 8158 الصادر عن المديرية العامة للميزانية لوزارة المالية، مؤرخ في 02/11/2022، المتضمن شرح كفيات تطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 21-62 المؤرخ في 08/02/2021 على مستوى المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات المماثلة.

الطبيعة الاقتصادية للنفقة على أربعة أبواب وهي باب نفقات المستخدمين، نفقات

تسيير المصالح، نفقات الاستثمار، ونفقات التحويل (عند الاقتضاء).¹

• تقديم مشروع الميزانية لهيئة المداولة من أجل المصادقة عليه في أجل أقصاه 20

نوفمبر من السنة التي تسبق السنة التي تتعلق بها هذه الميزانية.²

• تقديم الميزانية المصادق عليها مرفقة بمحضر هيئة المداولة للموافقة عليها في أجل

30 نوفمبر من السنة التي تسبق السنة التي تتعلق به الميزانية³ من قبل السلطات

الوصية المحددة في مراسيم إنشاء المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري فيما

يخص الوصاية الهيكلية، والوزارة المكلفة بالميزانية فيما يخص الوصاية المالية،

اذن الموافقة على الميزانية يشترك فيها وزارتین. تمتلك السلطات الوصية كقاعدة

عامة أجل شهر للبت حول الموافقة على الميزانية، يمكن أن تكون هذه المدة أقل

إذا نص مرسوم الإنشاء على ذلك.

تجسد الموافقة المشتركة على الميزانية من طرف السلطات الوصية في مقرر مشترك

بين السلطات الوصية، ويمكن تفويض صلاحية الموافقة على ميزانيات المؤسسات

العمومية من قبل السلطات الوصية إلى مسؤولي مصالحهم الخارجية⁴، بالنسبة لوزارة

المالية فقد فوضت الموافقة على ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

لمراقبي الميزانية.

في حالة عدم المصادقة أو الموافقة على ميزانية المؤسسة، عند تاريخ أول جانفي من

السنة المالية المعنية، يرخص الوزير المسؤول عن البرنامج والوزير المكلف بالمالية في

حدود جزء من اثني عشر (12/1)، شهريا وخلال مدة أقصاها ثلاثة (3) أشهر من مبلغ

الاعتمادات المالية المخصصة بعنوان السنة المالية السابقة.⁵

¹ المواد 10 و 11 و 12 من المرسوم التنفيذي 21-62، المؤرخ في 08/02/2021، السالف الذكر.

² المادة 14 من المرسوم التنفيذي 21-62، المؤرخ في 08/02/2021، السالف الذكر.

³ المادة 15 من المرسوم التنفيذي 21-62، المؤرخ في 08/02/2021 السالف الذكر.

⁴ منشور صادر عن المديرية العامة للميزانية وزارة المالية، رقم 129 المؤرخ في 08 جانفي 2023، المتضمن شرح كفاءات الموافقة من قبل السلطات الوصية على ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية المماثلة.

⁵ المادة 16 من المرسوم التنفيذي 21-62، المؤرخ في 08/02/2021، السالف الذكر.

باعتبار الميزانية وثيقة تقديرية، يمكن تعديل ميزانية المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري خلال السنة عن طريق:

- الموافقة على ميزانية تعديلية من طرف الوزير المسؤول أو الوزراء أو المسؤولون عن البرامج والوزير المكلف بالميزانية، إذا تعلق الأمر بتعديل توزيع الاعتمادات بين الأبواب أو بين الأنشطة، وفي هذا الإطار استثنى المرسوم التنفيذي 21-62 عمليات حركة الاعتمادات المالية انطلاقاً من أو لصالح باب نفقات المستخدمين¹.
- مقرر تعديلي من الأمر بالصرف بعد رأي المراقب المالي، إذا تعلق الأمر بتعديل توزيع الاعتمادات ضمن نفس النشاط ونفس باب النفقة².

ثانياً الإطار التعاقدى في إطار تفويض التسيير

نص المرسوم التنفيذي 20-404 المؤرخ في 29/12/2020 المحدد لكيفيات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية، على نوع ثان من العلاقة التي تربط المؤسسة العمومية بالوزارة المسؤولة عن البرامج، ويتعلق هذا الأمر بتفويض التسيير، ويقصد بالتفويض بالتسيير "الإجراء الذي تقوم بموجبه مصلحة تابعة للدولة، المفوض، بإعطاء سلطة تنفيذ عمليات لصالحها وباسمها، لمصلحة أخرى تابعة للدولة أو لجهاز إقليمي أو لمؤسسة عمومية تحت الوصاية، المفوض له"³.

الفرق بين التفويض بالتسيير والإطار الاتفاقي هو أن العمليات المتعلقة به لا تدرج في ميزانية المؤسسة⁴، ولا تخص الاعتمادات المالية التي تتم بعنوان التحويلات أو الإعانات الممنوحة للمؤسسات العمومية⁵، حيث تعطى سلطة تنفيذ عمليات لصالح مصلحة تابعة للدولة إلى مصلحة أخرى تابعة للدولة أو لهيئة إقليمية أو لمؤسسة عمومية

¹ المادة 19 من المرسوم التنفيذي 21-62، المؤرخ في 08/02/2021، السالف الذكر.

² المادة 18 من المرسوم التنفيذي 21-62، المؤرخ في 08/02/2021، السالف الذكر.

³ المادة 18 من المرسوم التنفيذي 20-404، المؤرخ في 08/02/2021، سالف الذكر.

⁴ المادة 8 من المرسوم التنفيذي 21-62، المؤرخ في 08/02/2021، السالف الذكر.

⁵ المادة 18 من المرسوم التنفيذي 20-404 ، المؤرخ في 29/12/2020، السالف الذكر.

تحت الوصاية، يتعلق تفويض التسيير أساسا بالباب الثالث المتعلق بالاستثمار، وبصفة استثنائية للحالات المبررة يمكن أن يتعلق بالأبواب الأخرى¹.

يجسد تفويض التسيير بوثيقة تعاقدية توضح أساسا: موضوع ومدة التفويض، الاعتمادات المالية المرتقبة، واجبات الأطراف، تعيين المصلحة المفوضة لها التي تتولى وظيفة الأمر بالصرف، والشروط التي يتم وفقا تقديم التقارير عن تنفيذ التفويض، وكذا كفاءات تعويض الأعباء والمصاريف الناجمة عن هذا التفويض والرقابة الميزانياتية².

1) أطراف التفويض³:

1-1 **المفوض:** هو الذي يقوم بتفويض التسيير ويأخذ صفة مسؤول محفظة البرامج ممثلا في مسؤول البرنامج إذا تعلق الأمر بتفويض كل البرنامج، وصفة مسؤول البرنامج إذا تعلق الأمر بتفويض أنشطة البرنامج أو جزء من البرنامج.

1-2 **المفوض له:** هو المكلف بتفويض التسيير حيث يمكن أن يكون مصلحة أخرى تابعة للدولة أو هيئة إقليمية أو مؤسسة عمومية تحت الوصاية، ويعين المفوض له بصفته مسؤول البرنامج عندما يتعلق الأمر بتفويض كل البرنامج، وبصفته مسؤول النشاط عندما يتعلق الأمر بإنجاز نشاط أو جزء من البرنامج.

2) حوار التسيير

يجب على المصلحة التابعة للدولة عند تقرير تفويض التسيير القيام بحوار التسيير⁴ بينها كمفوض وبين المفوض له، حيث يكون لكل طرف الالتزامات الآتية:

- المفوض يتكفل على الخصوص بتوضيح موضوع ومدة التفويض، وتحديد الاعتمادات المالية المرتقبة، والأهداف المنتظرة وكذا تبليغ الاعتمادات عن طريق

¹ المنشور رقم 1174 الصادر عن المديرية العامة لوزارة المالية، المؤرخ في 2023/02/19، المتضمن شرح كفاءات تفويض التسيير.

² المادة 19 من المرسوم التنفيذي 20-404، المؤرخ في 2020/12/29، سالف الذكر.

³ المنشور رقم 1174 الصادر عن المديرية العامة لوزارة المالية، المؤرخ في 2023/02/19، السالف الذكر.

⁴ المنشور رقم 1174، الصادر عن المديرية العامة لوزارة المالية، المؤرخ في 2023/02/19، السالف الذكر.

مسؤول الوظيفة المالية للمفوض له، فضلا عن وضع تحت تصرف المفوض له الاعتمادات المالية اللازمة في حالة عدم كفايتها.

- المفوض له يتولى على الخصوص تنفيذ النفقات موضوع التفويض، وإعلام المفوض له عند الاقتضاء بعدم كفاية الاعتمادات أو عند الحاجة لمعلومات إضافية، وكذا تقديم تقارير عن نتائج تسييره.

(3) إجراءات التفويض¹:

- إبرام عقد التفويض بمجرد نشر مراسيم توزيع الاعتمادات المالية.
- إعداد وثائق البرمجة الميزانياتية حسب الحالة الوثيقة الأولية للاعتمادات ومستخرجها إذا كان المفوض له مسؤولا عن برنامج ووثيقة برمجة اعتمادات النشاط ومستخرجه عند الاقتضاء إذا كان المفوض له مسؤول النشاط، وفقا لما جاء في المنشور 8162 المؤرخ في 20/11/2022 المتعلق بالبرمجة الميزانياتية.

(4) الرقابة الميزانياتية

تمارس الرقابة الميزانياتية في إطار تفويض التسيير بنفس كفاءات الرقابة الميزانياتية بعنوان نفقات ميزانية الدولة طبقا للتعليمية 9658 المؤرخة في 15/12/2022.

المطلب الثاني: تنظيم وسير المركز الاستشفائي الجامعي باتنة كنموذج

في إطار دراسة تطبيق الإصلاح الميزانياتي على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، اخترنا كنموذج لذلك المركز الاستشفائي الجامعي باتنة، في هذا المطلب سنحاول إعطاء تقديم للمركز الاستشفائي الجامعي باتنة في الفرع الأول، وسيره في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تقديم المركز الاستشفائي الجامعي باتنة.

أنشئ المركز الاستشفائي الجامعي باتنة في الحقبة الاستعمارية سنة 1950، وعرف بمستشفى باتنة، اختير موقعه أمام الثكنة العسكرية لاعتبارات استراتيجية، حيث كان

¹ المنشور رقم 1174، الصادر عن المديرية العامة لوزارة المالية، المؤرخ في 19/02/2023، السالف الذكر.

موجه لخدمة الجيش الفرنسي، وفي سنة 1956 أضيف عليه الطابع المدني، تزامنا مع افتتاح أقسام جديدة مختصة في طب الأطفال، الجراحة العامة، عيادة التوليد، بعد الاستقلال واصل مهامه بنفس الأقسام إلى غاية إعادة هيكلة الخريطة الصحية سنة 1982 واعتباره قطاعا صحيا بموجب المرسوم 81-242 المؤرخ في 05 سبتمبر 1981 المتضمن إنشاء وتنظيم القطاعات الصحية، وفي عام 1986 أنشئ المركز الاستشفائي الجامعي بن فليس التهامي باتنة بموجب المرسوم 86-303 المؤرخ في 16 ديسمبر 1986 المتضمن إنشاء المركز الاستشفائي الجامعي لباتنة المتم للرسوم رقم 86-25 المؤرخ في 11 فيفري 1986 المتضمن القانون النموذجي للمراكز الاستشفائية الجامعية.

أولا بطاقة تقنية للمركز الاستشفائي الجامعي باتنة

يقدم المركز الاستشفائي الجامعي باتنة خدمات صحية لأكثر من مليون ونصف ساكن موزعين على 22 دائرة، تضم 61 بلدية، بالإضافة لسكان الولايات المجاورة وخاصة مسيلة، الوادي، ورقلة، تبسة، خنشلة وأم البواقي. يشتمل على 25 مصلحة طبية¹.

ثانيا: الطبيعة القانونية للمركز الاستشفائي الجامعي باتنة

يعد المركز الاستشفائي الجامعي باتنة نوعا من أنواع المؤسسات العمومية للصحة²، وهي مؤسسات عمومية ذات تسيير خاص تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تحدد كفاءات إنشاء المؤسسات العمومية ومهامها وتنظيمها وسيرها عن طريق التنظيم³، بالنسبة للمراكز الاستشفائية الجامعية تخضع للرسوم التنفيذي رقم 97-467 المؤرخ في 2 ديسمبر 1997، المحدد لقواعد إنشاء المراكز الاستشفائية الجامعية وتنظيمها وسيرها.

¹ القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1 ديسمبر 2007 المتضمن إنشاء وتسوية المصالح الاستشفائية الجامعية والوحدات المكونة لها على مستوى المركز الاستشفائي الجامعي باتنة.

² المادة 298 من القانون رقم 18-11 المؤرخ في 2 جويليا 2018، المتعلق بالصحة، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادرة في 2018/07/29.

³ المادة 297 من القانون رقم 18-11، المؤرخ في 2 ديسمبر 1997، السالف الذكر.

المركز الاستشفائي الجامعي هو عبارة عن مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي¹.

يتم إنشاء المراكز الاستشفائية الجامعية عن طريق مرسوم تنفيذي بناء على اقتراح مشترك بين الوزير المكلف بالصحة والوزير المكلف بالتعليم العالي والبحث العلمي²، وقد أنشئ المركز الاستشفائي الجامعي باتنة بموجب المرسوم 83-303 المؤرخ في 1983/12/16.

يخضع المركز الاستشفائي الجامعي باتنة إلى وصاية مزدوجة: الوصاية الإدارية التي يمارسها الوزير المكلف بالصحة والوصاية البيداغوجية التي يمارسها الوزير المكلف بالتعليم العالي والبحث العلمي، وتشمل الوصاية البيداغوجية الأشغال المتعلقة بتنظيم نشاطات المركز الاستشفائي الجامعي البيداغوجية والعلمية وتحديد شروط التحاق الطلبة به وشروط توجيههم³.

أما فيما يخص مجال التسيير المالي المحاسبي فكانت تخضع للمادة 165 من الأمر رقم 03-94 المؤرخ في 1994/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 1995 المعدلة بموجب المادة 127 من القانون رقم 14-10 المؤرخ في 2014/12/30 المتضمن قانون المالية لسنة 2015⁴ التي تنص على أنه يمكن تعديل توزيع الاعتمادات والمناصب المالية بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير المكلف بالصحة عندما يتعلق الأمر بالاعتمادات الموجهة للمؤسسات العمومية للصحة التابعة لولايات مختلفة، وهو الحال بالنسبة للمركز الاستشفائي الجامعي باتنة إذ يكتسي الطابع الوطني، في سنة 2024 أصبح يخضع لأحكام القانون العضوي رقم 18-15، وذلك بموجب المادة 103 من القانون 23-22 المؤرخ في 2023/12/24 المتضمن قانون المالية لسنة 2024، التي تهدف للامتثال للقواعد الجديدة والإجراءات والكيفيات المكرسة

¹ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 97-467 المؤرخ في 2 ديسمبر 1997، المحدد لقواعد إنشاء المراكز الاستشفائية الجامعية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية العدد 81، الصادرة في 1997/12/10.

² المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 97-467، المؤرخ في 1997/12/2، السالف الذكر.

³ المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 97-467، المؤرخ في 1997/12/2، السالف الذكر.

⁴ المديرية الجهوية للميزانية ورقلة، مرجع سابق، ص 11.

بموجب القانون العضوي رقم 18-15، والنصوص التنظيمية له، لاسيما المرسوم التنفيذي رقم 21-62، وذلك بتعديل أحكام المادة 12 من القانون 84-12 المتضمن قانون المالية لسنة 1985، حيث حذفت الفقرات التي تعالج الكيفيات الخاصة بتوزيع وتعديل توزيع الاعتمادات المالية وكذا الموافقة على ميزانيات المؤسسات العمومية للصحة¹. بالإضافة إلى ما جاء في قانون الصحة الجديد الذي نص على أن المؤسسات العمومية للصحة تخضع للمحاسبة العمومية والنظام المحاسبي المالي المنصوص عليه في القانون 07-11 المؤرخ في 25/11/2007 المتضمن النظام المحاسبي المالي².

ثالثا مهام المركز الاستشفائي الجامعي باتنة

يتولى المركز الاستشفائي الجامعي مجموعة من المهام المتعلقة بالتشخيص والكشف والعلاج والوقاية والتكوين والدراسة والبحث بالتعاون مع مؤسسة التعليم و/أو التكوين العالي في علوم الطب المعنية³. وعليه يمكن تقسيم هذه المهام إلى ثلاثة مهام⁴ في:

3-1 ميدان الصحة المتمثلة في:

- ضمان نشاطات التشخيص والعلاج والاستشفاء والاستعدادات الطبية الجراحية والوقاية، فضلا عن كل نشاط يساهم في حماية وترقية صحة السكان.
- المساهمة في إعداد معايير التجهيزات الصحية العلمية والتربوية للمؤسسات الصحية.
- المساهمة في حماية المحيط وترقيته في الميادين المتعلقة بالوقاية والنظافة والصحة ومكافحة الأضرار والآفات الاجتماعية.
- ضمان التغطية الصحية لصالح السكان القاطنين بالقرب منه والذين لا تغطيهم التغطية الصحية فيما يخص المهام المسندة للقطاع الصحي، وهي النشاطات المذكورة في المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 97-466 المؤرخ في 2 ديسمبر 1997، المحدد لقواعد إنشاء القطاعات الصحية وتنظيمها وسيرها.

¹ المنشور رقم 2896 الصادر عن المديرية العامة للميزانية لوزارة المالية، بتاريخ 2024/05/16، المتضمن شرح الكيفيات الخاصة بتسيير الاعتمادات المالية للمؤسسات العمومية للصحة.

² المادة 302 من القانون رقم 18-11، المؤرخ في 2 جويليا 2018، السالف الذكر.

³ المادة 3، من القانون رقم 18-11، المؤرخ في 2 جويليا 2018، السالف الذكر.

⁴ المادة 4، من القانون رقم 18-11، المؤرخ في 2 جويليا 2018، السالف الذكر.

3-2 ميدان التكوين والمتمثلة في:

- ضمان تكوين التدرج وما بعد التدرج في علوم الطب بالتعاون مع مؤسسة التعليم العالي في علوم الطب والمشاركة في إعداد وتطبيق البرامج المتعلقة به.
- المساهمة في تكوين مستخدمي الصحة وإعادة تأهيلهم.

3-3 ميدان البحث العلمي والمتمثلة في:

- القيام بكل أعمال الدراسة والبحث في ميدان علوم الصحة في إطار التنظيم المعمول به.
- تنظيم مؤتمرات وندوات وأيام دراسية وتظاهرات أخرى تقنية وعلمية من أجل ترقية نشاطات العلاج والتكوين والبحث في علوم الصحة.

الفرع الثاني: تنظيم المركز الاستشفائي الجامعي باتنة

نتناول في هذا الفرع التنظيم الإداري والهيكل التنظيمي للمركز الاستشفائي الجامعي باتنة.

أولا التنظيم الإداري للمركز الاستشفائي الإداري باتنة

يتكون المركز الاستشفائي الجامعي باتنة باعتباره مؤسسة عمومية ذات طابع إداري من ثلاث أجهزة وهي الجهاز التداولي ممثلا في مجلس الإدارة والجهاز التنفيذي ممثلا في المدير العام والجهاز الاستشاري ممثلا في المجلس العلمي ولجنة استشارية تساعد المدير العام في فترة بين دورات المجلس العلمي¹.

1) مجلس الإدارة: يتولى إدارة المركز الاستشفائي الجامعي باتنة.

1-1 تشكيلته: يتشكل مجلس الإدارة من أعضاء² معينين وآخرين منتخبين هم:

- **الأعضاء المعينون:** تعيينهم الإدارة التابعون لها وتنتهي مهمتهم مع انتهاء وظيفتهم التي عينوا بحكمها وهم: ممثل الوزير المكلف بالصحة، رئيسا، وممثل الوزير المكلف بالتعليم العالي، وممثل إدارة المالية، وممثل التأمينات الاقتصادية، وممثل هيئات

¹ المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 97-467، المؤرخ في 2 ديسمبر 1997، السالف الذكر.

² المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 97-467، المؤرخ في 2 ديسمبر 1997، السالف الذكر.

الضمان الاجتماعي، وممثل المجلس الشعبي للبلدية باتنة، وكذا ممثل المجلس الشعبي لولاية باتنة، وممثل جمعيات المنتفعين.

• **الأعضاء المنتخبون:** ينتخبون من طرف زملائهم من نفس السلك، وهم: ممثل الأخصائيين الاستشفائيين الجامعيين، وممثل المستخدمين الطبيين، وممثل العمال، وكذا رئيس المجلس العلمي للمركز الاستشفائي الجامعي باتنة.

يتولى المدير العام للمركز الاستشفائي الجامعي باتنة أمانة الجلسة كما يشارك في مداورات مجلس الإدارة بصوت استشاري.

يعين أعضاء المجلس لعهد مدتها ثلاث (3) سنوات قابلة للتجديد بقرار من الوزير المكلف بالصحة وباقتراح من السلطات التابعة له¹.

يستطيع مجلس الإدارة أن يستعين بأي شخص من شأنه أن يساعده في أشغاله.

2-1 مداورات المجلس

يجتمع المجلس في دورات عادية كل ستة أشهر وفي دورة طارئة باستدعاء من رئيسته أو بطلب من ثلثي (3/2) الأعضاء، تحرر مداوراته في محاضر رسمية تسجل في سجل خاص مرقم وموقع يمضيها رئيس وأمين الجلسة²، أما نصاب مداورات مجلس الإدارة فهو أغلبية الأعضاء، وان لم يكتمل يستدعى المجلس من جديد في الأيام العشرة الموالية، وتجرى المداورات مهما يكن عدد الحاضرين. تتخذ قرارات المجلس بأغلبية الحاضرين وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس³.

تعرض مداورات مجلس الإدارة للمصادقة على السلطة الوصية في الأيام الثمانية التي تلي الاجتماع، وتكون المداورات قابلة للتنفيذ ثلاثين يوما بعد إرسالها إلا في حالة معارضة صريحة تبلغ خلال هذه المدة.

¹ المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 97-467 ، المؤرخ في 2 ديسمبر 1997، السالف الذكر .

² المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 97-467، المؤرخ في 2 ديسمبر 1997، السالف الذكر.

³ المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 97-467 ، المؤرخ في 2 ديسمبر 1997، السالف الذكر.

3-1 اختصاصات المجلس

يتداول مجلس الإدارة في المواضيع الآتية¹: مخطط التنمية القصير والمتوسط المدى، ومشروع ميزانية المؤسسة، والحسابات التقديرية، والحساب الإداري، ومشاريع الاستثمار، ومشاريع المخططات التنظيمية للمصالح، والبرامج السنوية الخاصة بصيانة البنايات والتجهيزات، والعقود المتعلقة بالخدمات العلاجية الموقعة مع شركاء المركز الاستشفائي الجامعي باتنة، والاتفاقيات مع المؤسسات الصحية أو أي هيئة أخرى من أجل القيام بمهامه الخاصة بالتكوين والبحث في علوم الصحة، ومشروع جدول الموظفين، والنظام الداخلي للمؤسسة، اقتناء المنقولات والعقارات وعقود الايجار وتحويلها، وكذا قبول الهبات والوصايا أو رفضها.

(2) المدير العام

2-1 تعيين المدير العام وانتهاء مهامه²: يكون بموجب مرسوم تنفيذي ويقترح من الوزير المكلف بالصحة، وتنتهي مهامه بنفس الطريقة.

2-2 اختصاصات المدير العام، يتولى تسيير المؤسسة وذلك من خلال:

- تمثيل المؤسسة أمام العدالة وفي جميع أعمال الحياة المدنية.
- ممارسة سلطة التعيين على مجموع مستخدمي المؤسسة باستثناء المستخدمين الخاضعين لكيفية تعيين أخرى.
- الأمر بالصرف.
- إعداد مشاريع الميزانية التقديرية وضبط الحسابات.
- وضع مشروع الهيكل التنظيمي والنظام الداخلي للمؤسسة.
- تنفيذ مداورات مجلس الإدارة.
- إعداد التقرير السنوي للنشاطات وإرساله إلى الوزير المكلف بالصحة بعد مصادقة مجلس الإدارة عليه.

¹ المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 97-467، المؤرخ في 2 ديسمبر 1997، السالف الذكر.

² المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 97-467، المؤرخ في 2 ديسمبر 1997، السالف الذكر.

- إبرام جميع العقود والصفقات والاتفاقيات والاتفاقات في إطار التنظيم المعمول به.
- ممارسة السلطة السلمية على المستخدمين الخاضعين لسلطته.
- تفويض الإمضاء لصالح مساعديه.

2 المجلس العلمي

3-1 تشكيلة المجلس العلمي: يضم المجلس العلمي

- الرئيس المنتخب من ضمن أعضائه لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد.
- رؤساء المصالح.
- مدير مؤسسة التكوين العالي المعنية أو ممثله.
- مسؤولو وحدات البحث عند الاقتضاء.
- عضوان إلى ثلاث أعضاء يعينهم المدير العام للمركز الاستشفائي الجامعي من بين المجموعة العلمية لمؤسسة.
- أستاذ محاضر وأستاذ معيد ينتخبهما زملاؤهما لمدة ثلاث سنوات.
- موظف شبه طبي يعينه المدير العام، يتمتع بأعلى رتبة في سلك شبه الطبيين.
- يمكن للمدير العام أن يستدعي للاستشارة كل شخص قد يساعده في الأشغال¹.

3-2 مداوات المجلس

يجتمع المجلس في دورة عادية كل شهرين بطلب من رئيسه أو من المدير العام للمركز الاستشفائي الجامعي مرة كل شهرين، وفي دورة طارئة بطلب من رئيسه أو أغلبية أعضائه أو المدير العام للمركز الاستشفائي الجامعي باتنة ويتوج كل اجتماع بمحضر رسمي يسجل في سجل خاص، أما نصابه فهو أغلبية الأعضاء، فإن لم يكتمل النصاب يستدعي المجلس من جديد في غضون الثمانية أيام الموالية، وفي هذه الحالة تتخذ قراراته مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين².

¹ المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 97-467، المؤرخ في 2 ديسمبر 1997، السالف الذكر.

² المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 97-467، المؤرخ في 2 ديسمبر 1997، السالف الذكر.

3-3 اختصاصات المجلس¹ يتولى المجلس:

- إصدار آراء في المواضيع الآتية: إقامة علاقة عملية بين المصالح الطبية، ومشاريع البرامج الخاصة بالتجهيزات الطبية وبناء المصالح الطبية وإعادة تهيئتها، وبرامج الصحة والسكان، وبرامج التظاهرات العلمية والتقنية، وإنشاء المؤسسات الطبية أو إلغاؤها، والاتفاقيات الخاصة بالتكوين والبحث في علوم الطب.
 - اقتراح كل الإجراءات التي لها علاقة بنشاطات المصالح والتي من شأنها أن تحسن تنظيم مصالح العلاج والوقاية وسيرها وتوزيع المستخدمين.
 - المشاركة في إعداد برامج التكوين والبحث في ميدان العلاج والتكوين والبحث.
- كما يمكن للمدير العام للمركز الاستشفائي الجامعي أن يطلع المجلس العلمي على كل أمر ذي طابع طبي أو علمي أو تكويني.

(4) اللجنة الاستشارية

هي لجنة مساعدة للمدير العام للمركز الاستشفائي الجامعي في أداء مهامه خاصة فيما يتعلق بتطبيق اقتراحات المجلس العلمي وتوصياته تجري اجتماعاتها مرة كل شهر، تتشكل من رئيس المجلس العلمي وثلاثة إلى سبعة رؤساء مصالح يعينهم المجلس العلمي كما يمكن أن تشمل الأمين العام ومديري هياكل المؤسسة بمبادرة من المدير العام أو من أغلبية أعضاء اللجنة الاستشارية².

ثانيا الهيكل التنظيمي للمركز الاستشفائي الجامعي باتنة.

يساعد المدير العام للمركز الاستشفائي الجامعي باتنة أمين عام ومديرون ومديرون فرعيون معينون بقرار من الوزير المكلف بالصحة بناء على اقتراح المدير العام للمركز الاستشفائي الجامعي³.

¹ المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 97-467، المؤرخ في 2 ديسمبر 1997، السالف الذكر.

² المواد 27، 28، 29 من المرسوم التنفيذي رقم 97-467، المؤرخ في 2 ديسمبر 1997، السالف الذكر.

³ المادتين 20 و 21 من المرسوم التنفيذي رقم 97-467، المؤرخ في 2 ديسمبر 1997، السالف الذكر.

حدد الهيكل التنظيمي للمركز الاستشفائي الجامعي باتنة بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 26 أبريل 1998، المتمم بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 26 أبريل 2023، حيث يشتمل على أربع مديريات تحت سلطة المدير العام مقسمة إلى مديريات فرعية ومكاتب.

المبحث الثاني: تطبيق ميزانية البرامج على المركز الاستشفائي الجامعي باتنة

ان أهم محور في الإصلاح الميزانياتي هو التخلي عن ميزانية الوسائل والانتقال إلى ميزانية البرامج، ومن المهم الوقوف على كيفية تطبيقها على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، وكما سبق الذكر فقد اخترنا المركز الاستشفائي الجامعي باتنة كنموذج، هذا الأخير بدأ في تطبيق الإصلاح الميزانياتي تدريجيا ابتداء من سنة 2023 في ظل استراتيجية خاصة بقطاع الصحة، لذا سنتناول في هذا المبحث نقطتين مقسمتين إلى مطلبين، الأول يتعلق باستراتيجية قطاع الصحة في تطبيق الإصلاح الميزانياتي والثاني يتضمن الإجراءات المتعلقة بميزانية المركز الاستشفائي الجامعي باتنة.

المطلب الأول: استراتيجية قطاع الصحة في تطبيق الإصلاح الميزانياتي

قطاع الصحة كغيره من القطاعات الأخرى انخرط في استراتيجية الإصلاح الميزانياتي، ويتجلى ذلك من خلال تطبيق ميزانية البرامج القائمة على الأداء والأهداف والنتائج، وهذه الأخيرة بدت ملامحها أولا في القانون رقم 18-11 المؤرخ في 2 جويلية 2018 المتعلق بالصحة، قبل تكريسها في القانون العضوي 18-15 الذي جاء لاحقا له، لهذا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، الأول يشمل ميزانية البرامج من خلال قانون الصحة والثاني يتضمن ميزانية البرامج من خلال القانون العضوي 18-15.

الفرع الأول: ميزانية البرامج من خلال قانون الصحة

لم يذكر قانون الصحة الجديد ميزانية البرامج صراحة، وإنما كرس أهم مبادئها، وذلك راجع من جهة لأن صدره جاء سابقا للقانون العضوي 18-15، ومن جهة أخرى إلى أن كلا القانونين صدرا في إطار الإصلاحات التي باشرتها الجزائر في شتى المجالات

والتي اشتركت في أهم المبادئ واساسا تحسين خدمة المواطن وترشيد الإنفاق العام، ويتجلى ذلك من خلال الأحكام التي تضمنها قانون الصحة كآآتي:

أولا تسيير المؤسسات العمومية للصحة على أساس الجودة ضمن الأهداف الوطنية أو الجهوية أو المحلية في تنمية الصحة، ويكون ذلك من خلال إعداد مشروع المؤسسة ومخطط مسعى الجودة¹.

ثانيا تمويل القطاع العام للصحة على أساس عقود الأهداف والنجاعة: يتم المصادقة على هذه العقود من طرف المصالح المختصة للوزارة المكلفة بالصحة، وتتضمن التزامات المؤسسة العمومية للصحة وكذا الوسائل الضرورية لإنجاز الأهداف المسطرة في المخطط الوطني للتنظيم الصحي².

ثالثا تكريس نظام محاسبي خاص بالمؤسسات العمومية للصحة:

نص قانون الصحة الجديد على النظام المالي والمحاسبي الذي تخضع له المؤسسات العمومية للصحة القائم على: المحاسبة العمومية بالنسبة لنفقات المستخدمين، والنظام المحاسبي والمالي المنصوص عليه في القانون رقم 07-11 المؤرخ في 25/11/2007 بالنسبة للنفقات الأخرى³، كما أضاف للرقابة التقليدية التي تخضع لها المؤسسات العمومية للصحة، فإنه يجب المصادقة على حساباتها من قبل محافظ حسابات يعينه الوزير المكلف بالمالية بالاشتراك مع الوزير المكلف بالصحة⁴.

يأتي تبني هذا النظام المحاسبي في إطار جهود السلطات العمومية في إصلاح النظام المحاسبي لإعداد القوائم المالية، فأثمر عن ذلك تبني الجزائر لنظام محاسبي مالي

¹ المادة 290 من القانون رقم 18-11 المؤرخ في 29 جويليا 2018، المتعلق بالصحة، الجريدة الرسمية عدد 46، الصادرة في 29 جويليا 2018.

² المادة 301 من القانون 18-11، المؤرخ في 2 جويليا 2018، السالف الذكر.

³ المادة 302 من القانون 18-11، المؤرخ في 2 جويليا 2018، السالف الذكر.

⁴ المادتين 203 و304 من القانون 18-11، المؤرخ في 2 جويليا 2018، السالف الذكر.

مستوحى من أسس ومعايير دولية حيث يسمح هذا النظام بإضفاء خصائص نوعية على المعلومة المالية من أجل إعداد قوائم مالية ذات مصداقية¹.

وفقا للنظام المحاسبي والمالي المنصوص عليه في القانون رقم 07-11 المؤرخ في 2007/11/25، فإن المعلومة المالية تتميز بأربع خصائص² وهي الدلالة، و المصدقية، وقابلية المقارنة، وقابلية الفهم، وهي خصائص عبر عليها القانون العضوي 18-15 من خلال المبادئ التي تبناها وأساسا الشفافية والصدق والصرحة.

الفرع الثاني: ميزانية البرامج في قطاع الصحة من خلال القانون العضوي 18-15

تبنت وزارة الصحة ميزانية البرامج وفقا للقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية ابتداء من السنة المالية 2023، ويعتبر وزير الصحة مسؤولا عن محفظة الصحة، وفي هذا الإطار أقدم مبدئيا على الإجراءات³ الآتية:

أولا تحديد برامج قطاع الصحة وأهدافها، وهي كالاتي:

(1) برنامج الوقاية والعلاج: يهدف إلى زيادة معدل التغطية فيما يخص التلقيح الوطني وتنفيذ برامج الوقاية، وضمان التغطية الشاملة للعلاج الجوّاري بالنسبة للمرضى (استعجالات وبرامج)، وإنشاء أقطاب للأنشطة.

(2) برنامج التكوين وتعزيز الكفاءات في مجال الصحة⁴: يهدف إلى تقليص العجز في مستخدمي الصحة، وتعزيز القدرات من خلال التكوين المستمر.

¹ محمد الحبيب مرحوم، النظام المحاسبي المالي، محاسبة قواعد أم محاسبة مبادئ؟، مجلة الاقتصاد والمالية، المجلد 04، العدد 02، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، 2018، المؤرخ في 29 جويليا 2018، ص 202.

² محمد الحبيب مرحوم، نفس المرجع، ص 206.

³ BOURAHLA MOHAMED (Le contrat d'action et de performance instrument d'exécution du plan d'action au profit de malade (PAM)), colloque national sur le rôle de la réforme budgétaire dans l'amélioration de performance du système de santé en Algérie, Association Algérienne de management et de l'administration de la santé et l'Université de Batna 1 faculté des sciences économiques , sciences commerciales et science de gestion, 2023.

⁴ Bourahla mohamed, OP.CIT.

3) برنامج الإدارة العامة: يهدف إلى تقليص الديون وتسويتها، وإدخال ممارسة التسيير الجيد عن طريق ترشيد استعمال الموارد من خلال رقمنة القطاع.

ثانياً تعيين فاعلي تنفيذ ميزانية البرامج: مسؤول الوظيفة المالية ومسؤولي البرامج ومسؤولي الأنشطة.

ثالثاً تبليغ التوجيهات والنصوص التنظيمية الصادرة عن المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية، المتعلقة بتطبيق القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، إلى مختلف مسؤولي المؤسسات العمومية للصحة والمصالح الخارجية لوزارة الصحة، والعمل على شرحها بمختلف الوسائل.

رابعاً إنشاء اللجنة القطاعية الميزانياتية.

خامساً التكوين فيما يخص ميزانية البرامج وعقد الأعمال والآداء من خلال تقنية التحاضر المرئي ابتداء من شهر ديسمبر 2022، التي أشرف عليها مدير المالية والوسائل لوزارة الصحة لصالح مدراء الصحة ومسؤولي المؤسسات العمومية للصحة تحت وصاية وزارة الصحة وتنظيم مؤتمرات وندوات وطنية منها ما نظمتها المنظمة العالمية للصحة OMS، وكذا دورات تكوين لصالح إطارات وزارة الصحة على مستوى المعهد العالي للتسيير والتخطيط، ولصالح إطارات المؤسسات العمومية للصحة تحت إشراف وزارة المالية.

سادساً تحديد أهداف عقد الاعمال والآداء، وهي كالتالي:

- 1) تحديد إجراءات ترشيد استعمال الموارد.
- 2) تحديد أهداف كل برنامج.
- 3) وضع مؤشرات الأداء لكل برنامج.
- 4) تحديد الوسائل الضرورية لتنفيذ البرامج.
- 5) تخطيط التمويل المالي للبرامج على مدى 3 سنوات (التأطير المتعدد السنوات).
- 6) الجمع بين كفاءة (efficience) الموارد مع فعالية (efficacité) الخدمات.
- 7) دعم تطوير نشاطات البرامج عن طريق الاستثمار.
- 8) ترقية ثقافة التقييم الدائم.

سابعا **تفعيل حوار التسيير**¹: هو إطار إجراءات مكتوبة بين مسؤولي البرامج ومسؤولي المؤسسات العمومية للصحة والهيكل التي تخضع لوصاية الوزارة، فهو إطار منظم بين مختلف المتدخلين من أجل السهر على ترشيد استعمال الموارد المالية والبشرية والتقنية مقارنة مع النشاطات من أجل الوصول لأهداف الأداء المحددة مسبقا من طرف المتدخلين، مع الأخذ بعين الاعتبار تدفق المعطيات واحترام الإجراءات المكتوبة. **ثامنا وضع مؤشرات الأداء لكل برنامج على مدى ثلاث سنوات المقبلة (2024، 2025 و2026) كآلاتي:**

(1) **برنامج الوقاية والعلاج وهي: معدل التلقيح، وضمان الوصول للعلاج، وتقليص معدل تحويل المرضى وإنشاء أقطاب النشاطات.**

(2) **برنامج التكوين وتعزيز الكفاءات في مجال الصحة وهي: التكفل بالعجز في الشبه الطبي، ومعدل التكوين المستمر لصالح المستخدمين (معدل التحكم).**

(3) **برنامج الإدارة العامة وهي: معدل تصفية الديون، معدل تقليص النفقات ومعدل إدخال الممارسات الحسنة في التسيير التقني والمالي عن طريق الرقمنة.** قدمنا في هذا المطلب أهم توجهات قطاع الصحة فيما يخص الإصلاح الميزانياتي، هذه التوجهات انعكست على الإجراءات المطبقة على ميزانية المركز الاستشفائي الجامعي باتنة باعتباره مؤسسة من المؤسسات العمومية للصحة الخاضعة لوزارة الصحة، لذا سنتناول هذه الإجراءات في المطلب الموالي.

المطلب الثاني: الإجراءات المتعلقة بميزانية المركز الاستشفائي الجامعي باتنة

أصبحت ميزانية المركز الاستشفائي الجامعي خاضعة للقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية ابتداء من سنة 2023، ولكن تطبيقه جاء بصفة تدريجية، حيث في هذه السنة اقتصر الأمر على ميزنة الاعتمادات أي كما سبق الذكر تقسيمها إلى رخص التزام ولرخص اعتمادات الدفع بالإضافة لتطبيق الأحكام الجديدة على باب الاستثمار، وأساسا البرمجة الميزانياتية، أما في سنة 2024 فقد خضعت عملية

¹ Bourahla Mohamed, Op.cit.

إعداد والمصادقة على الميزانية للأحكام الجديدة، في حين أضيفت من الإطار الاتفاقي و عقد الأعمال والآداء والمدونة حسب النشاط¹، واحتفظت بالمدونة القديمة إلى غاية إعداد مدونة جديدة.

تمر ميزانية المركز الاستشفائي الجامعي باتنة (سواء تعلق الأمر بالميزانية الأولية أو الميزانية التعديلية) كغيرها من ميزانيات الدولة بأربع مراحل وهي الإعداد والمصادقة والتنفيذ والرقابة، فيما يلي سنتطرق لهذه المراحل حسب الأحكام الجديدة التي نص عليها القانون العضوي 15-18 والنصوص التطبيقية له في فرعين، الفرع الأول سيخصص لمرحلتى الإعداد والمصادقة والفرع الثاني سيخصص لمرحلتى التنفيذ والرقابة، كما ستكون هذه الدراسة وفقا لما جاء به القانون العضوي 15-18 ونصوصه التطبيقية، وليس حسب الأحكام الانتقالية له، مع الإشارة إلى هذه الأخيرة ان اقتضى الأمر.

الفرع الأول الإعداد والمصادقة

قبل دخول الميزانية حيز التنفيذ، تمر بمرحلتين وهما الإعداد والمصادقة.

أولا مرحلة الإعداد

تعد ميزانية المركز الاستشفائي الجامعي باتنة للسنة المعنية بناء على البيانات المالية والميزانيات لسنتين السابقتين بالإضافة إلى مخطط الأعمال الذي يبين استراتيجية المؤسسة.

يتم إعداد ميزانية المركز الاستشفائي الجامعي باتنة من طرف الأمر بالصرف الرئيسي ممثلا في المدير العام خلال السنة السابقة للسنة المعنية (ن-1)، وذلك مباشرة بعد تلقي التبليغ المسبق للاعتمادات المالية الذي حدد أجله الأقصى في السابع من شهر أكتوبر من السنة التي تسبق سنة التنفيذ، وفي ظل احترام الإطار الاتفاقي، من أجل أن

¹الإرسال رقم 1405 المؤرخ في 7 ديسمبر 2022، الصادر عن المديرية العامة للميزانية، المتعلق بالمصادقة على ميزانيات المؤسسة العمومية.

تكون قابلة للتنفيذ ابتداء من الفاتح جانفي، ويجدر بالذكر أن الميزانية سابقا كانت تعد بناء على قرار وزاري مشترك بين وزير الصحة ووزير المالية يتضمن توزيع الإيرادات والنفقات والمناصب المالية للمؤسسات العمومية الاستشفائية، والمؤسسات العمومية للصحة الجوارية، والمؤسسات العمومية المتخصصة لكل ولاية والمراكز الاستشفائية الجامعية للسنة المعنية.

تتكون ميزانية المركز الاستشفائي الجامعي باتنة من:

- (1) **الإيرادات التقديرية:** الممثلة في مساهمة الدولة، مساهمات هيئات الضمان الاجتماعي، مساهمات المؤسسات والهيئات العمومية، إيرادات واردة من نشاط المؤسسة، موارد أخرى، بالإضافة إلى رصيد السنوات السابقة.¹
- (2) **النفقات التقديرية:** المعبر عنها برخص الالتزام واعتمادات الدفع وأيضا مناصب الشغل المالية وتنقسم مدونة ميزانية المركز الاستشفائي الجامعي باتنة إلى:
 - 1-2 **مدونة حسب النشاط:** حيث تحدد وجهة الاعتمادات أو الغاية من النفقة، سواء تعلق الأمر بنشاط أو غاية سياسية أو استراتيجية، ويجب أن تحدد المدونة في إطار اتفاقي، يؤخذ في عين الاعتبار عند تحديد الجهات هيكل البرنامج أو البرامج الميزانياتية التي تتلقى منها المؤسسة الاعتمادات.²
 - 2-2 **مدونة حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقة:** وهي الأبواب الكبرى للنفقات الممثلة في ثلاث أبواب: الباب الأول نفقات المستخدمين، الباب الثاني: نفقات تسيير المصالح والباب الثالث نفقات الاستثمار، وفي انتظار وضع تصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقة خاصة بالمراكز الاستشفائية الجامعية يتم إدراج الأبواب الثلاثة السابقة في مدونة الميزانية الحالية.

¹ مدونة ميزانية المركز الاستشفائي الجامعي باتنة.

² المديرية الجهوية للميزانية ورقلة، وزارة المالية، مرجع سابق، ص 17.

ثانيا المصادقة على ميزانية المركز الاستشفائي الجامعي باتنة

بعد الانتهاء من تحضير الميزانية في شكل مشروع، تعرض على هيئة المداولة ممثلة في مجلس الإدارة، في أجل أقصاه 20 نوفمبر من السنة التي تسبق سنة التنفيذ من أجل المصادقة عليها، وترفق بالوثائق¹ الآتية:

(1) تقرير التسيير الذي يعده لآخر سنة مغلقة فورا بعد اختتام التسيير، وموجه لتقديم توضيح لأعضاء مجلس الإدارة لاسيما فيما يخص التنفيذ الميزانياتي والتوازن المالي للمؤسسة.

(2) تقرير تقديمي الذي يعده للسنة المقبلة وموجه لتقديم توضيح لأعضاء مجلس الإدارة فيما يخص طبيعة وتحديات القرارات المعروضة لمصادقتهم.

بمجرد المصادقة على ميزانية المركز الاستشفائي الجامعي باتنة، تعرض للموافقة² في أجل أقصاه 30 نوفمبر من السنة التي تسبق سنة التنفيذ حيث يقوم المدير العام للمركز الاستشفائي الجامعي باتنة بإعداد خمس نسخ منها مع وضع ختم المؤسسة عليها وإرسالها إلى المراقب الميزانياتي المعني مرفقة بمحضر مجلس الإدارة ومشروع مقرر الموافقة وفقا للنموذج المحدد³، وتكون الموافقة مشتركة بين وزير الصحة باعتباره مسؤولا عن محفظة الصحة والوزير المكلف بالميزانية، ويجب أن تكون هذه الموافقة في الآجال حتى يسمح بتنفيذ الميزانية عند تاريخ الفاتح جانفي من السنة المعنية.

وفي هذا الإطار فقد فوض وزير المالية صلاحية الموافقة على ميزانية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري تحت الوصاية للمراقب الميزانياتي لدى الإدارة المركزية (وزارة الصحة) وفقا للقرار رقم 15 مؤرخ في 2023/03/09.

تصدر الموافقة في شكل مقرر مشترك بين وزارة الصحة ووزارة المالية.

¹ منشور رقم 8158 الصادر عن المديرية العامة للميزانية لوزارة المالية، مرجع سابق.

² المنشور رقم 129 ، المؤرخ في 2022/11/02، سالف الذكر.

³ المذكرة رقم 2220 المؤرخة في 2023/03/29 المتعلقة بالموافقة على ميزانيات المؤسسات العمومية.

الفرع الثاني: التنفيذ والرقابة

بمجرد الموافقة على الميزانية يشرع المدير العام للمركز الاستشفائي الجامعي باتنة بتنفيذها، إلا أن تنفيذ الميزانية يخضع للرقابة حسب الشروط التي يحددها التشريع والتنظيم.

أولا تنفيذ ميزانية المركز الاستشفائي الجامعي باتنة

في حالة عدم المصادقة أو الموافقة على مشروع ميزانية المركز الاستشفائي الجامعي باتنة عند الفاتح من شهر جانفي من السنة المالية المعنية، يرخص التنفيذ الميزانياتي¹ من طرف وزير الصحة باعتباره مسؤولا عن محفظة الصحة والوزير المكلف بالمالية وذلك في حدود 12/1 شهريا من مبلغ الاعتمادات المالية المخصصة بعنوان السنة المالية السابقة، وخلال مدة أقصاها ثلاثة أشهر، غير أن هذا الترخيص لا يغطي الا عمليات الإيرادات والنفقات الضرورية لاستمرار نشاطات المؤسسة.

أما في حالة الموافقة على الميزانية فيشرع في تنفيذ الميزانية بطريقة عادية حسب ما تنص عليه النصوص التشريعية والتنظيمية السارية المفعول، وأساسا القانون رقم 07/23 المؤرخ في 2023/07/21 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، والذي صدر تطبيقا للقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، وألغي بموجب القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

يشرف على عملية تنفيذ ميزانية المركز الاستشفائي الجامعي باتنة أمر بصرف رئيسي ممثلا في مديره العام ومحاسبا عموميا ممثلا في أمين خزينة القطاعات الصحية والمركز الاستشفائي الجامعي باتنة بالنسبة لنفقات المدرجة في الميزانية، وأمين خزينة الولاية بالنسبة لنفقات الاستثمار المدرجة في حسابات التخصيص الخاص.

بمجرد الموافقة على ميزانية المركز الاستشفائي الجامعي باتنة، يتولى مديره العام بصفته مسؤولا عن النشاط وأمر بالصرف إعداد الوثيقة البرمجية للاعتمادات التي

¹ المادة 16 من المرسوم التنفيذي 21-62، المؤرخ في 2020/12/29، سالف الذكر.

فرضتها الهيكلية الجديدة للميزانية حسب البرنامج في إطار الإجراءات الجديدة المتعلقة بالبرمجة الميزانياتية للاعتمادات ولمناصب الشغل¹.

يتولى مسؤول النشاط إعداد وثيقة برمجة العمليات النهائية سنويا (باعتباره نشاط غير مقسم) وذلك بناء على مستخرج وثيقة البرمجة الأولية للاعتمادات الخاصة بالبرنامج المعني، من أجل التكفل بالنفقات الميزانياتية، وتقديمها إلى المراقب الميزانياتي لإبداء الرأي، وتنتج أثارها مباشرة بمجرد المصادقة عليها من طرف المراقب الميزانياتي.

1) تحصيل الإيرادات: يتم تحصيل الإيرادات في مرحلتين:

- المرحلة الإدارية: يتولى تنفيذ هذه المرحلة الأمر بالصرف من خلال:
- الإثبات: وهو "الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي"²، حيث يتم التأكد من وجود الواقعة المنشئة للدين العمومي وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها³.
- التصفية: وهو "الإجراء الذي يسمح بتحديد المبلغ الدقيق للدين لفائدة الدائن العمومي"⁴.
- الأمر بالإيراد: وذلك بإصدار أمر بالإيراد يبين فيه بوضوح مجمل العناصر التي تسمح بتعريف المدين والتصفية⁵.

1-2) المرحلة المحاسبية: يتولى تنفيذ هذه المرحلة المحاسب العمومي، وتتمثل أساسا في عملية التحصيل وهو "الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي"⁶.

2) تنفيذ النفقات: "عملية تنفيذ النفقات تتطلب شرطين إلزاميين هما وجود الدين العمومي وهو شرط موضوعي، وآخر شكلي أساسه ترخيص الاعتمادات"¹، وتشمل عملية التنفيذ مرحلتين:

¹ المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 20-404، المؤرخ في 2020/12/29، سالف الذكر.

² المادة 39 من القانون 07-23 المؤرخ في 2023/07/21، المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، الجريدة

الرسمية، العدد 42، الصادرة في 2023/07/25.

³ المديرية الجهوية للميزانية ورقلة، مرجع سابق، ص 29.

⁴ المادة 40 من القانون 07-23، المؤرخ في 2023/07/21، سالف الذكر.

⁵ المواد 41، و 42 من القانون 07-23، المؤرخ في 2023/07/21، سالف الذكر.

⁶ المادة 43 من القانون 07-23، المؤرخ في 2023/07/21، سالف الذكر.

2-1 المرحلة الإدارية للنفقة: يختص بها الأمر بالصرف وتشمل الالتزام بالنفقة، وتصفيتهما والأمر بصرفها².

• **الالتزام بالنفقة:** وهو "الإجراء الذي بموجبه يتم إنشاء أو إثبات دين تنتج عنه نفقة"³، ويكون الالتزام قانونيا عند تطبيق نص قانوني أو مرسوم مثل المعاشات أو إجراء فردي لموظف مؤهل مثل إبرام صفقة عمومية أو إصدار سند طلب ...، كما يكون محاسبيا عن طريق إعداد بطاقة التزام ترسل للمراقب الميزانياتي للتحقق من مدى تطابق النفقات مع الاعتماد المرخص به وكذا شرعية النفقة⁴.

• **التصفية:** وهي الإجراء الذي يتم بموجبه" التأكد من وجود الدين وتحديد المبلغ الدقيق للنفقة"، ويتم تحديد مبلغ الدين بعد شهادة أداء الخدمة التي يشهد من خلالها الأمر بالصرف على مطابقة الإنجاز أو التسليم أو الخدمة للالتزام⁵.

• **الأمر بالصرف:** وهو "الإجراء الذي يتم بموجبه إعطاء الأمر بالصرف على مطابقة الإنجاز أو التسليم أو الخدمة للالتزام"⁶، ويتم ذلك من خلال تحرير حوالة بذلك.

2-2 المرحلة المحاسبية: يختص بها حصرا المحاسب العمومي وتتمثل في إجراء الدفع " الذي يتم بموجبه ابراء الدين العمومي"⁷.

فيما يخص محاسبة المركز الاستشفائي الجامعي باتنة، فإنها تطبق نظام المحاسبة الثلاثي القائم على المحاسبة الميزانياتية، والمحاسبة العامة ومحاسبة تحليل التكاليف، وقد تطرقنا بالتفصيل لهذا النظام في الفصل الأول، وقد أولت وزارة الصحة اهتماما كبيرا لمحاسبة تحليل التكاليف في إطار تطبيق الإصلاح الميزانياتي، لأنها تسمح بتحديد تكلفة

¹ المديرية الجهوية للميزانية ورقلة، مرجع سابق، ص30.

² المادة 55 من القانون 07-23، المؤرخ في 2023/07/21، سالف الذكر.

³ المادة 56 من القانون 07-23، المؤرخ في 2023/07/21، سالف الذكر.

⁴ المديرية الجهوية للميزانية ورقلة، مرجع سابق، ص30 و31.

⁵ المادة 57 من القانون 07-23، المؤرخ في 2023/07/21، سالف الذكر.

⁶ المادة 58 من القانون 07-23، المؤرخ في 2023/07/21، سالف الذكر.

⁷ المادة 59 من القانون 07-23، المؤرخ في 2023/07/21، سالف الذكر.

أنشطة المؤسسة، علما أن المركز الاستشفائي الجامعي يضم مديرية فرعية تختص بتحليل التكاليف وتقييمها.

ثانيا الرقابة على تنفيذ ميزانية المركز الاستشفائي الجامعي باتنة.

يخضع تنفيذ الميزانية الخاصة بالمركز الاستشفائي الجامعي باتنة للرقابة المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما وأساسا القانون 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، وهي نوعان:

(1) الرقابة الإدارية وتشمل¹:

أ) الرقابة الداخلية: وهي مجمل الإجراءات والطرق التي تسمح لمسؤول مصلحة بالتأكد من سيرها الحسن.

ب) الرقابة السلمية: هي رقابة الإدارة على مصالحها.

ت) الرقابة النظامية: الرقابة التي تمارسها المفتشيات والهيئات الرقابية المؤهلة صراحة بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما، ومثال ذلك المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة.

(2) الرقابة الميزانياتية: التي يمارسها المراقب الميزانياتي وتشمل التحقق من مطابقة الالتزام بالنفقات، ومطابقة الاعتمادات المرخص بها للالتزام وتوفير الاعتمادات ومناصب الشغل المالية، وكذا المطابقة بواسطة تأشيرة أو رأي مسبق على الوثائق المتعلقة بالاعتمادات ومناصب الشغل المالية والنفقات، أو الرفض مع تبريره.

كما يختص المراقب الميزانياتي بضمان رقابة بعدية على الوثائق غير الخاضعة للتأشيرة أو الرأي المسبق والقيام بتحليلات تتعلق بمسارات وإجراءات الالتزام بالنفقة والتأكد من جودة عناصر محاسبة الالتزامات.

¹ المواد من 99 إلى 103 من القانون 07-23، المؤرخ في 2023/07/21، سالف الذكر.

خلاصة الفصل

بناء على ماسبق نخلص إلى أن القانون العضوي 18-15 قد أحدث ثورة في التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، حيث جعل العلاقة بينها وبين الدولة علاقة تعاقدية في إطار تفويض تسيير كل أو جزء من البرنامج أو إنفاقية عندما يتعلق بتسيير ميزانيتها الخاصة، وبالتالي انتقل من نظام الامتثال لقرارات الوصاية إلى نظام يقوم على حوار التسيير من أجل تحديد التزامات كل طرف فيقع على عاتق المؤسسة تحديد الأهداف والاحتياجات من أجل الوصول إلى النتائج المتفق عليها، في المقابل تلتزم الوصاية بتوفير الاعتمادات والوسائل الضرورية في حدود إمكانات الدولة، مع الحرص على تقييم الأداء من خلال مقارنة النتائج المحققة بالأهداف المسطرة مسبقا بناء على مؤشرات الأداء، وبالتالي فإن النظام الجديد بقدر ما يمنح حرية لمسؤولي المؤسسات العمومية فإنه يطرح فكرة تحميلهم مسؤولية أكبر.

ساهم القانون العضوي 18-15 في تأطير التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، وأولاها أهمية من خلال الأحكام المتعلقة به وأساسا المادتين 25 و82، بالإضافة إلى مختلف النصوص التنظيمية للقانون العضوي 18-15.

الخاتمة

تناولت هذه الدراسة موضوع الإصلاح الميزانياتي من خلال القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية وتطبيقه على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، حيث حاول المرء من خلالها إعطاء صورة عن الإصلاح الميزانياتي في الجزائر وتحديد مبرراته وأهدافه ومتطلباته، وكذلك بيان مساهمة القانون العضوي 18-15 في تكريس مبادئه وتجسيد محاوره في الواقع وإدخال تعديلات في التسيير المالي والمحاسبي لمالية الدولة، فتوجت هذه الدراسة بجملة غير يسيرة من النتائج تقابلها مجموعة من الاقتراحات، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: النتائج

لقد صدر القانون العضوي 18-15 بناء على ظروف دولية تمثلت في الأخذ بتوصيات المنظمات الدولية منها البنك العالمي وصندوق النقد الدولي في إطار حوكمة التسيير المالي للدولة، وكذلك ضرورة الاقتداء بتجارب الدول الأخرى خاصة منها الدول المتطورة في إصلاح ميزانيتها، فضلا عن الظروف الداخلية المتمثلة على الخصوص في السلبات التي تعرفها المالية العامة في الجزائر والتي كانت تحكمها مقتضيات القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية الملغى بموجب القانون العضوي 18-15.

يهدف الإصلاح الميزانياتي في الجزائر إلى تكريس ثقافة الأداء في تسيير المال العام والانتقال من التسيير القائم على الوسائل إلى التسيير القائم على الأهداف والنتائج، من أجل ترشيد الإنفاق العام وتحسين فعاليته، ولتحقق ذلك كان لزاما على المشرع من خلال القانون العضوي 18-15 تكريس مبدأ المساواة وتحميل المسؤولية من خلال إدخال طرق تقييم جديدة للمسيرين للمال العام بالمقارنة بين النتائج المتوصل إليها والأهداف المسطرة في إطار الاختصاصات التي خولهم إياها القانون، ويكون ذلك بناء على مؤشرات أداء محددة سلفا.

إن الهدف الرئيسي الذي جاء من أجله القانون العضوي 18-15 هو تعزيز دور البرلمان في الرقابة على الإنفاق العام، من خلال إرساء آليات قانونية تسمح باطلاع

البرلمان على الوثائق والبيانات المالية واستغلالها من أجل التمكن من تقييم أداء السلطة التنفيذية في تنفيذ السياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها وضمان الحفاظ على المال العام.

كرس **القانون العضوي 18-15** مبادئ الإصلاح الميزانياتي وأساسا الشفافية والمصداقية والمشاركة والتخطيط المالي والمساءلة وتقييم الأداء، كلها معايير دولية توصي بها المؤسسات العالمية في إطار تسيير الدولة في جميع المجالات.

بدأت الدولة في تجسيد مقتضيات **القانون العضوي 18-15** من أجل اصلاح ميزانيتها مرتكزة على محورين الأول متعلق بالميزانية المبنى على الاعتماد على ميزانية البرامج بدل ميزانية البنود، ووضع إطار ميزانياتي متعدد السنوات يسمح ببرمجة النفقات على مدى ثلاث سنوات، وإعداد السياسات الميزانياتية بالاعتماد على تنبؤات الاقتصاد الكلي ومؤشرات الأداء، وكذا إعادة هيكلة إجراءات تنفيذ النفقات العمومية، والثاني متعلق بوضع نظام إعلام آلي متكامل قائم على تطوير نظام تسيير ميزانياتي مدمج يسمح لكافة المتدخلين في التسيير المالي والمحاسبي بتتبع تطور معطيات الميزانية ابتداء من إعدادها والالتزام بها إلى تنفيذها في مختلف المستويات المركزية والجهوية والولائية وكذا تبادل المعلومات .

للتطبيق الفعلي للمبادئ والمحاور السابقة الذكر، عدل المشرع من خلال **القانون العضوي 18-15** بعض الأحكام المتعلقة بميزانية الدولة وحساباتها وكذا الأحكام المتعلقة بقوانين المالية من أجل جعلها متماشية مع جوهر الإصلاح الميزانياتي.

الجديد أيضا بالنسبة **للقانون العضوي 18-15** أنه أحدث ثورة في العلاقة بين الدولة والمؤسسات العمومية بالانتقال من نظام الأوامر والتعليمات النازلة من الوصاية إلى المؤسسة العمومية إلى النظام الاتفاقي والتعاقدي، بحيث أصبح التسيير المالي للمؤسسة العمومية وخاصة المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري موضوع دراستنا يحكمه مبدأ **حوار التسيير** الذي ينتج عنه تحديد التزامات كل طرف في وثيقة اتفاقية أو تعاقدية حسب الحالة (الإطار الاتفاقي، وعقد الأعمال والأداء أو عقد تفويض التسيير) تحدد فيها وسائل التسيير والأهداف المرجوة وكذا طرق التقييم بناء على مؤشرات الأداء.

بناء على ما سبق نستخلص أن القانون العضوي 18-15 يعد قفزة نوعية نحو عصنة تسيير المال العام، مما ينعكس مباشرة على نجاعة أداء الدولة، والوفاء بالتزاماتها اتجاه مواطنيها واتجاه المجتمع الدولي، وقد ساهم في تجسيد الإصلاح الميزانياتي من خلال إرساء مبادئه ورسم محاوره وإعادة الاعتبار لقانون ضبط الميزانية سابقا وقانون تسوية الميزانية حاليا، الذي يشكل أهم وسيلة لرقابة البرلمان على التنفيذ الفعلي لميزانية الدولة، كما أولى اهتماما لتتويج الإيرادات الخارجة عن الجباية البترولية مما يسمح بزيادة مداخيل الدولة والتأقلم مع تذبذب سوق البترول.

أعطى القانون العضوي 18-15 أهمية للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، بمنح حرية أكبر لمسؤوليها من خلال السماح لهم في إطار العلاقة بين مؤسستهم والوزارة الوصية بتحديد الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها وتحديد احتياجاته من الاعتمادات المالية وكذا طرح الصعوبات التي تواجهه خلال تنفيذ المهام الموكلة للمؤسسة واعتماد مؤشرات الأداء في تقييم أداء مؤسسات الدولة مما يسمح بإضفاء الموضوعية على عمليات التقييم، لأن مؤشرات الأداء ستكون دقيقة وقابلة للقياس وتعكس النتائج المحققة.

إلا أن تقييم تطبيقه حاليا غير ممكن نظرا لأن تجسيده لم يكن بصفة كلية وإنما بشكل تدريجي، وإن بدت ملامحه تتضح للمسيرين خاصة فيما يخص ميزانية البرامج، غير أن الكثير من الإشكالات حول التطبيق مازالت تطرح، وهذا أمر منطقي بحكم أنها السنة الثانية من دخوله حيز التنفيذ، فضلا عن إشكالية الأحكام الانتقالية التي تصدر من أجل تجميد تطبيق بعض الأحكام، وعدم التحكم في إعداد الوثائق الجديدة التي نص عليها القانون العضوي 18-15 في إطار تنفيذ الميزانية العامة وأساسا وثائق البرمجة الميزانياتية مما يؤدي إلى تأخر تنفيذ العمليات المالية.

ثانيا: الاقتراحات

وإلى أن تتضح ملامح تجسيد الإصلاح الميزانياتي بشكل كامل أقترح النقاط الآتية:

(1) عدم التركيز على المسؤولية حاليا، ولا أقصد المسؤولية التقليدية للمسيرين لأنه لا يمكن قانونا الغاؤها، وإنما المسؤولية بمفهوم القانون العضوي 18-15 المتعلقة

بتقييم المسؤولين في إطار تحقيق النتائج مقارنة مع الأهداف بناء على مؤشرات الأداء، لأن هذا التركيز سيؤدي إلى تهرب الإطارات ذات الكفاءة في تولي المناصب خوفا من المساءلة.

(2) التركيز على مؤشرات الأداء، بمحاولة تحديدها حسب كل قطاع أو مجال من مجالات نشاط الدولة، أو برنامج معين بناء على أسس علمية، ومن الأحسن تكوين لجان تقنية لهذا الغرض مكونة من مختصين حسب مجال التنفيذ، مثلا بالنسبة لقطاع الصحة: مختصين في اقتصاد الصحة، وإدارة الصحة، وأطباء، وشبه طبيين، وصيادلة، ومهندسي الإعلام الآلي ومهندسي صيانة العتاد الطبي... الخ.

(3) إشراك التقنيين حسب كل مجال في تحديد الأهداف المتعلقة ببرنامجهم ونشاطهم، وذلك من شأنه مرافقة المسيرين في أداء مهامهم وتسهيلها، ومثال ذلك في قطاع الصحة إشراك الأطباء في تحديد الأهداف المرجوة في إطار مصالحهم الطبية.

(4) إعطاء الأولوية للعامل البشري المشارك في تطبيق مقتضيات الإصلاح الميزانياتي، عن طريق تبسيط الإجراءات ومحاولة شرحها والإجابة عن كل الاستفسارات التي يطرحها في إطار الصعوبات التي يواجهها، ولما لا تخصيص مصلحة إدارية في كل وزارة لتتولى هذه المهمة فيما يخص الإدارات والمؤسسات التابعة لها، وفي هذا الإطار أيضا يجب تكثيف دورات التكوين، التي من الأفضل أن تشمل جميع الموظفين المتدخلين بغض النظر عن مستوى مسؤولياتهم، وأن تكون على شكل ورشات تطبيقية لكل مهمة من المهام المنوطة بهم.

(5) التصدي لظاهرة مقاومة الإصلاح التي دائما ما تواجهها الدولة، لأن الكثير من الموظفين لحد الساعة مازالوا ينظرون للإصلاح الميزانياتي على أنها مجرد نظريات غير قابلة للتطبيق رغم حتمية صدور القانون العضوي 18-15 ودخوله حيز التنفيذ، وذلك بالعمل على رفع العوائق وشرح ما هو مبهم، وعند الاقتضاء إصدار تعليمات واتخاذ إجراءات صارمة لتطبيقه.

المصادر والمراجع:

أولا المصادر:

- (1) التعديل الدستور للجمهورية الجزائرية لسنة 1996، الصادر بتاريخ 06 مارس 1996، المعدل بتاريخ 10 أبريل 2002 بموجب القانون 03/02، والمعدل في 15 نوفمبر 2008 بموجب القانون 19/08، والمعدل في 06 مارس 2016 بموجب القانون 19/08، والمعدل في 30 ديسمبر 2020 بموجب مرسوم رئاسي رقم 20-442، الجريدة الرسمية لسنة 2016 عدد 14، الصادرة في 07 مارس 1996.
- (2) التعديل الدستور للجمهورية الجزائرية لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 المتضمن إصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في 1 نوفمبر 2020 سنة 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة في 2020/12/30.
- (3) القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد 53، الصادرة في 02 سبتمبر 2018.
- (4) القانون 84-17 المؤرخ في 7 جويليا 1984، المتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية صادرة في 10 جويليا 1984.
- (5) القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 14، الصادرة في 08 مارس 2006.
- (6) القانون رقم 18-11 المؤرخ في 2 جويليا 2018، المتعلق بالصحة، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادرة في 29 جويليا 2018.
- (7) القانون 23-07 المؤرخ في 21 جويليا 2023، المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، الجريدة الرسمية، العدد 42، الصادرة في 2023/07/25.
- (8) المرسوم رقم 86-303 المؤرخ في 16 ديسمبر 1986 المتضمن إنشاء المركز الاستشفائي الجامعي في مدينة باتنة، جريدة رسمية صادرة في 17 ديسمبر 1986.
- (9) المرسوم التنفيذي رقم 97-467 المؤرخ في 2 ديسمبر 1997، المحدد لقواعد إنشاء المراكز الاستشفائية الجامعية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية العدد 81، الصادرة في 10 ديسمبر 1997.

- (10) المرسوم التنفيذي رقم 20-335، المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، المحدد لكيفيات تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى. الجريدة الرسمية عدد3، الصادرة في 2020/12/02.
- (11) المرسوم التنفيذي رقم 20-404، المؤرخ في 29 ديسمبر 2020 المحدد لكيفيات تسيير وتفويض الاعتمادات المالية، الجريدة الرسمية عدد 80، الصادرة في 29 ديسمبر 2020.
- (12) المرسوم التنفيذي رقم 21-62 المؤرخ في 08 فيفري 2021 المحدد لإجراءات التسيير الميزانياتي والمحاسبي الملائمة لميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات والمؤسسات العمومية الأخرى المستفيدة من تخصيصات ميزانية الدولة، جريدة الرسمية، العدد11، الصادرة في 2021/02/15.
- (13) القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1 ديسمبر 2007 المتضمن إنشاء وتسوية المصالح الاستشفائية الجامعية والوحدات المكونة لها على مستوى المركز الاستشفائي الجامعي باتنة.
- (14) قرار رقم 15 مؤرخ في 09 مارس 2023 متعلق بتفويض صلاحية الموافقة على ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري إلى مراقبي الميزانياتي.
- (15) منشور رقم 6111 الصادر عن المديرية العامة للميزانية لوزارة المالية، المؤرخ في 17 أوت 2022، الصادر عن المديرية العامة للميزانية، وزارة المالية، شرح شروط وكيفيات تخصيص الاعتمادات المالية لميزانية الدولة لفائدة المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية المماثلة.
- (16) منشور رقم 8158 الصادر عن المديرية العامة للميزانية لوزارة المالية، مؤرخ في 02 نوفمبر 2022، المتضمن شرح كيفيات تطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 21-62 المؤرخ في 08 فيفري 2021 على مستوى المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات المماثلة.
- (17) منشور رقم 129 المؤرخ في 08 جانفي 2023، صادر عن المديرية العامة للميزانية وزارة المالية، المتضمن شرح كيفيات الموافقة من قبل السلطات الوصية على ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية المماثلة.
- (18) المنشور رقم 1174 الصادر عن المديرية العامة لوزارة المالية، المؤرخ في 19 فيفري 2023، المتضمن شرح كيفيات تفويض التسيير.

(19) المنشور رقم 2896 الصادر عن المديرية العامة للميزانية، المؤرخ في 2024/05/16، المتضمن شرح الكيفيات الخاصة المتعلقة بتسيير الاعتمادات المالية للمؤسسات العمومية للصحة.

(20) الإرسال رقم 1405 المؤرخ في 7 ديسمبر 2022، الصادر عن المديرية العامة للميزانية، المتعلق بالمصادقة على ميزانيات المؤسسة العمومية.

ثانيا المراجع

(أ) الكتب:

الكتب باللغة العربية:

- 1) حامد عبد المجيد دراز، مبادئ الاقتصاد العام، مركز الإسكندرية للكتاب، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2001.
- 2) محمد صغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.
- 3) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الرابعة، 2006.
- 4) ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، لباد، الطبعة 1، سطيف، 2006.
- 5) ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر
- 6) مولود ديدان وآخرون، أبحاث في الإصلاح المالي - اصلاح الميزانية بالجزائر، دار بلقيس، الجزائر، الطبعة الأولى، 2010.
- 7) عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، الموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2014.
- 8) مجيد الكرخي، موازنة الأداء وآليات استخدامها في وضع وتقييم موازنة الدولة، دار المناهج للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2015.
- 9) محمد إبراهيم عبد اللاوي، المالية العامة، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2017.
- 10) خالد بيوض، مبادئ أساسية في المالية العامة ميزانية الدولة، بيت الأفكار، الجزائر، الطبعة الأولى، 2022.
- 11) عبد الفتاح جزولي، تأثير القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية (LOLF) على المحاسبة العامة، دار المتنبي للطباعة والنشر، المسيلة-الجزائر، الطبعة الأولى، 2024.

الكتب باللغة الفرنسية:

- 1) Annie BARTOLI, Management dans les organisations publiques, DUNOD, PARIS, 2009.
- 2) François Chauvel, l'essentiel des finances publiques 2013, Gualino, France, 14^{eme} édition, 2013, p19.

(5) الرسائل الجامعية:

(1) محمد أكحل، الحكامة المالية وترشيد الإنفاق العام، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري، الجزائر، جامعة باتنة 1- الحاج لخضر، 2019-2020.

(2) طالبة الدفعة العاشرة للمدرسة الوطنية للماجستير وإدارة الصحة، مذكرة جامعية حول: "عصرية النظام الميزانياتي في الجزائر على ضوء الإصلاحات الجديدة قطاع الصحة نموذجاً"، المدرسة الوطنية للماجستير وإدارة الصحة، الجزائر، 2023-2024.

(ج) المقالات:

المقالات باللغة العربية:

(1) بلحاج الصالح، اصلاح الدولة: مكانة التجربة الجزائرية من التجارب الأجنبية، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، جامعة الجزائر 3، العدد 1، سبتمبر 2011، <https://www.https://www.asjp.cerist.dz/en/article/7376> ، تاريخ الدخول فيفري 2024.

(2) هرنون نصيرة، المشروع الاصلاحى عند عبد الحميد بن باديس، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة قسنطينة 2 عبد الحميد مهري، العدد 50، جوان 2018، <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/69402> ، تاريخ الدخول فيفري 2024.

(3) محمد الحبيب مرحوم، النظام المحاسبي المالي، محاسبة قواعد أم محاسبة مبادئ؟، مجلة الاقتصاد والمالية، المجلد 04، العدد 02، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، 2018، المؤرخ في 29 جويليا 2018، <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/61626>، تاريخ الدخول ماي 2024.

(4) أمين صابو، كمال بن موسى، دراسة تحليلية للقانون العضوي الجديد رقم 18-15 وأهميته في تحسين أداء القطاع العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 8، العدد 01، جامعة الجزائر 3، جوان 2020، <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/118493>، تاريخ الدخول مارس 2024.

(5) محمد أكحل، القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية LOLF، وحكامة الإنفاق العمومي في فرنسا، المجلة المتوسطة للقانون والاقتصاد، العدد 1، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان،

جوان 2021، <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/156827>، تاريخ الدخول
مارس 2024.

(6) حاج جاب الله آمال، الإطار القانوني لقوانين المالية: دراسة تحليلية للقانون العضوي
15-18، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف
مسيلة، المجلد 6، نوفمبر 2021، الجزائر،
<https://www.asjp.cerist.dz/en/article/168460>، تاريخ الدخول مارس 2024.

(7) محمد اكحل، شفافية المالية العمومية من منظور المؤسسات الدولية ومستجداتها في
التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، العدد 03، جامعة باتنة، نوفمبر
2021، <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/168994>، تاريخ الدخول مارس
2024.

(8) حيرش فايزة و رافع محمد، مستجدات عصنة النظام الميزانياتي للمساهمة في تجسيد
شفافية الموازنة العامة للدولة في الجزائر - دراسة استطلاعية بوزارة المالية، جوان
2021-، مجلة دراسات اقتصادية، جامعة زيان عاشور المجلد 17، العدد 02، الجلفة،
2023، <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/230033>، تاريخ الدخول مارس
2024.

المقالات باللغة الفرنسية:

1) KISSI FADIA, Projet de modernisation du système budgétaire en Algérie,
AL-IJTIHAD revue des études juridiques et économique, faculté de droit et
sciences politiques Centre Universitaire TAMANGHASSET, N°2, JUIN 2012,
ALGERIE, <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/7688>. تاريخ الدخول مارس 2024.

د) التظاهرات والملتقيات العلمية

1) BOURAHLA MOHAMED (Le contrat d'action et de performance
instrument d'exécution du plan d'action au profit de malade (PAM)),
colloque national sur le rôle de la réforme budgétaire dans l'amélioration
de performance du système de santé en Algérie, Association Algérienne de
management et de l'administration de la santé et l'Université de Batna 1
faculté des sciences économiques, sciences commerciales et science de
gestion, 2023.

هـ) المحاضرات

1) إيمان بوعكاز، محاضرات في عصنة الميزانية في الجزائر، مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثاني
ماستر، قسم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة باتنة 1- الحاج
لخضر-، الجزائر، 2020-2021.

(و) المواقع الالكترونية:

- 1) <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu> , Union Européenne, Annexe II de la décision d'exécution de la commission relative à l'adoption du programme indicatif pluriannuel pour l'Algérie pour la période 2021-2027 CON (2022) 4470 final du 01/07/2022
mf.gov.dz/index.php/ar/documentation-ar/grands-dossier- المالية (2) موقع وزارة المالية - تاريخ الدخول 2024/03/20 على الساعة 09:07.
- 3) <https://www.mf.gov.dz/index.php/ar/documentation-ar/grands-dossiers-ar/419-2020-11-10-09-55-35> ، تاريخ الدخول 2024/03/20 على الساعة 09:07.
- 4) المديرية الجهوية للميزانية ورقلة، وزارة المالية، مطبوعة عن ميزانية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري في ظل الإصلاح الميزانياتي، ورقلة، 2023، ص 9، متوفر على الموقع الالكتروني drb30.ouargla@mf.gov.dz تاريخ زيارة الموقع 2024/03/11 على الساعة 08:27.
- 5) مبادرة الميزانية المفتوحة، متوفر على الموقع: <http://internationalbudget.org>، تاريخ الزيارة 2024/01/12 على الساعة 21:12.
- 6) <https://www.mf.gov.dz/index.php/ar/activites-ar/1743-2024-04-02-16-06-13> ، تاريخ الدخول 2024/04/03 على الساعة 11:17

الفهرس

- 1.....مقدمة
- الفصل الأول: الإصلاح الميزانياتي في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين**
- 7.....المالية
- 8.....المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للإصلاح الميزانياتي
- 8.....المطلب الأول: الميزانية العامة للدولة ومبررات إصلاحها في الجزائر
- 8.....الفرع الأول: مفهوم الميزانية العامة للدولة
- 16.....الفرع الثاني: مبررات اصلاح الميزانية العامة في الجزائر
- 23.....المطلب الثاني: أهداف الاصلاح الميزانياتي في الجزائر ومتطلبات تجسيده
- 24.....الفرع الأول: أهداف الاصلاح الميزانياتي في الجزائر
- 26.....الفرع الثاني: متطلبات تجسيد الإصلاح الميزانياتي في الجزائر
- المبحث الثاني: مساهمة القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية في تجسيد الاصلاح**
- 28.....الميزانياتي
- المطلب الأول: مبادئ الاصلاح الميزانياتي في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين
- 29.....المالية ومحاوره
- الفرع الأول: مبادئ الاصلاح الميزانياتي في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين
- 29.....المالية
- الفرع الثاني: محاور الاصلاح الميزانياتي في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية
- 34.....
- 42.....المطلب الثاني: الأحكام الجديدة في القانون العضوي 18-15 مقارنة بالقانون 84-17
- 42.....الفرع الأول: الاحكام المتعلقة بموارد الدولة وأعبائها وحساباتها
- 55.....الفرع الثاني: الأحكام المتعلقة بقوانين المالية
- 63.....خلاصة الفصل الأول
- الفصل الثاني: تطبيق الاصلاح الميزانياتي على المؤسسة العمومية ذات الطابع**
- الاداري - المركز الاستشفائي الجامعي باتنة دراسة حالة-.....64

المبحث الاول: المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري في ظل الإصلاح الميزانياتي (المركز الاستشفائي الجامعي بانتنة دراسة حالة)	64
المطلب الأول: مساهمة القانون العضوي 18-15 في تطبيق الإصلاح الميزانياتي على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.....	64
الفرع الأول: النظام القانوني للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.....	65
الفرع الثاني: تأطير العلاقة بين المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري والدولة فيما يخص التسيير الميزانياتي والمحاسبي.....	69
المطلب الثاني: تنظيم وسير المركز الاستشفائي الجامعي بانتنة.....	76
الفرع الأول: تقديم المركز الاستشفائي الجامعي بانتنة.....	76
الفرع الثاني: سير المركز الاستشفائي الجامعي بانتنة.....	80
المبحث الثاني: تطبيق الإصلاح الميزانياتي على المركز الاستشفائي الجامعي بانتنة.....	85
المطلب الاول: استراتيجية قطاع الصحة في تطبيق الإصلاح الميزانياتي.....	85
الفرع الأول: ميزانية البرامج في قطاع الصحة من خلال قانون الصحة.....	85
الفرع الثاني: ميزانية البرامج في قطاع الصحة من خلال القانون العضوي 18-15.....	87
المطلب الثاني: الإجراءات المتعلقة بميزانية المركز الاستشفائي الجامعي بانتنة.....	89
الفرع الأول: الاعداد والمصادقة.....	90
الفرع الثاني: التنفيذ والرقابة.....	93
خلاصة الفصل الثاني.....	97
الخاتمة.....	98
المصادر والمراجع.....	102
الفهرس.....	108

ملخص

تبنّت الجزائر منذ 2001 بفعل عوامل دولية وأخرى داخلية مشروع عصرنّة ميزانية الدولة، ليرى الضوء ابتداء من سنة 2018 باسم الإصلاح الميزانياتي، الذي ينصب على ميزانية الدولة والإجراءات المتعلقة بمختلف مراحل دورتها. يهدف هذا المشروع أساساً إلى التخلي عن طرق التسيير التقليدية و إدخال ثقافة الأداء وذلك بالانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية البرامج، وتعزيز دور البرلمان في ميدان مالية الدولة، وكذا تحسين كل من الفعالية والرقابة على الإنفاق العمومي، فضلاً عن تكريس مبدأ المساءلة وتحميل المسؤولية. كانت الخطوة الأولى لتجسيد الإصلاح الميزانياتي هي إصدار القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية الذي دخل حيز التنفيذ ابتداء من سنة 2023، وقد رسم أهم مبادئ الإصلاح الميزانياتي ومحاوره.

يطبق الإصلاح الميزانياتي على جميع مؤسسات الدولة التي تشرف على تسيير المال العام بما في ذلك المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، وقد أولى القانون العضوي 18-15 أهمية كبيرة لهذا النوع من المؤسسات، عن طريق تبني حوار التسيير وتأطير العلاقة بينها وبين الدولة من خلال وضع إطار اتفاقي أو تعاقدية يحكم تسيير اعتمادات ميزانيتها.

الكلمات المفتاحية: إصلاح ميزانياتي، قانون عضوي، الشفافية، التقييم، المساءلة، الأداء، ميزانية البرامج، الأهداف، النتائج، مؤشرات الأداء، المحفظة، البرنامج، النشاط، حوار التسيير، الإطار الاتفاقي، الإطار التعاقدية، تفويض التسيير.

Due to external and internal circumstances, since 2001, Algeria has adopted the project of modernization of government budgeting, which, beginning in 2018, Under the name of budgetary reform, This reform focuses on the government budgeting and procedures for the various stages of its cycle. The main objective of the project is to abandon traditional methods of management and introduce a culture of performance by moving from the line-items budgeting to the program and performance budgeting, and also to strengthen the role of Parliament in the field of State finance, as well as to improve both the effectiveness and the control of public spending, and the principle of accountability and the assumption of responsibility. The first step to embody budgetary reform was the promulgation of Organic Law 18-15 of September 2018, on financial laws, which entered into force in 2023, this organic law sets out the most important principles and axis of budgetary reform.

Budgetary reform applies to all State institutions that supervise the operation of public funds, including administrative public institutions. Organic Law 18-15 attaches great importance to this type of institutions by fostering a management dialogue and by framing the relationship between them and the State in the administration of its budgetary allocations.

Keywords: budget reform, organic law, transparency, evaluation, accountability, performance, program budget, objectives, results, performance indicators, portfolio, program, activity, governance dialogue, contractual framework, management delegation.